

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Právnická fakulta

RIGORÓZNÍ PRÁCE

**Investiční pobídky ve vztahu
ke komunitárnímu právu**

Konzultant: **JUDr. Jindřiška Munková**

Zpracovatel: **Mgr. Ing. Ivana Janů**

Září 2008

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Praze dne 15.9.2008

Irana Jani

Poděkování

Děkuji konzultantce rigorózní práce JUDr. Jindřišce Munkové za pomoc při hledání odborné literatury a cenné připomínky a podněty při sestavování rigorózní práce.

OBSAH

Úvod	1
1 Vztah investičních pobídek ke komunitárnímu právu	4
1.1 Veřejná podpora v kontextu přidružení a přístupových jednání	5
1.2 Role ÚOHS v poskytování investičních pobídek	11
1.3 Regionální podpora ve světle Evropské dohody.....	14
1.4 Důsledky přistoupení k EU pro investiční pobídky	16
2 Pojem veřejné podpory	24
2.1 Opatření poskytnuté ze strany státu nebo ze státních prostředků	27
2.2 Výhoda.....	33
2.3 Určité podniky nebo výrobní odvětví	36
2.4 Hrozba narušením či narušení soutěže.....	43
2.5 Dotčení obchodu mezi členskými státy	47
3 Investiční pobídky jako regionální podpora	51
3.1 Právní podklad vyslovení slučitelnosti regionální podpory <i>s acquis</i>	51
3.2 Účel režimu podpory	61
3.3 Podstata podpory.....	62
3.4 Oprávněné investiční náklady.....	64
3.5 Sektory	67
3.6 Podporované regiony a nejvyšší přípustná výše podpory.....	68
3.7 Kumulace podpor.....	80
3.8. Regionální podpora podle skupinové výjimky	81
4 Druhy investičních pobídek jako forma veřejné podpory	84
4.1 Sleva na dani z příjmů	85
4.2 Převod technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu.....	87
4.3 Hmotná podpora vytváření pracovních míst.....	91
4.4 Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců.....	92
Závěr	96
Použitá literatura	101

Úvod

Tato rigorózní práce se zabývá hmotněprávní stránkou poskytování investičních pobídek dle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve světle slučitelnosti s právem ES, jmenovitě s úpravou veřejných podpor. Investiční pobídky představují veřejnou podporu poskytovanou státem velkým investičním projektům realizovaným v regionech soudržnosti České republiky, jež trpí hospodářsko-sociálními problémy.

Téma *Investiční pobídky ve vztahu ke komunitárnímu právu* jsem si vybrala ze dvou důvodů. Prvním je můj zájem o problematiku regionální podpory, druhým je aktuálnost této otázky v souvislosti se změnou postoje vlády vůči investičním pobídkám a se zahájením nového programovacího období pro strukturální fondy, které s sebou nese změny v pravidlech poskytování veřejné podpory.

Dle článku 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o založení Evropského společenství¹ má Evropské společenství za úkol vytvořit „*systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž*“. K narušení přitom dochází nejen protisoutěžním jednáním podniků, ale také zásahy členských států, jež usilují za pomoci fiskálních i nefiskálních nástrojů realizovat cíle národní hospodářské a sociální politiky. Poskytování veřejné podpory ve smyslu čl. 87² odst. 1 SES mezi tyto nástroje patří. Opatření státu tohoto charakteru mohou být z pohledu zájmů Společenství opodstatněná a prospěšná, stejně tak jako škodlivá. Jejich podstatným rysem je, že dávají konkurenční výhodu vybranému podniku, kterou by za normálních – přísně tržních – podmínek nezískal. V důsledku toho dochází k vytváření nerovných podmínek na trhu, ať už je účel poskytnutí podpory jakýkoli. Veřejná podpora se pak může stát nepřímou překážkou volného pohybu zboží a služeb a faktorem, který narušuje existující rovnováhu na trhu. Vzhledem ke zhušťování obchodní sítě a odbourávání bariér v důsledku budování společného trhu jsou národní ekonomiky na taková opatření, jež s sebou nesou riziko vzniku či přesunu vážných hospodářských problémů z jednoho členského státu do druhého, mnohem citlivější.

¹ Smlouva o založení Evropského společenství bude dále uváděna pod zkratkou SES.

² V dalším textu může být v citacích předpisů komunitárního práva, judikatury nebo literatury odkazováno v důsledku změny číslování článků Smlouvy o ES na článek 92.

Veřejná podpora, zejména jedna z jejích oblastí označovaná jako regionální podpora, může být však za určitých okolností opodstatněná a méně nebezpečná, a to nejen na národní úrovni, ale v rámci celého Společenství. Ve světle jiných cílů Společenství pak nemá článek 3 odst. 1 písm. g) SES absolutní prioritu a může ustupovat jiným závazkům Společenství, např. cílům politiky hospodářské a sociální soudržnosti – viz článek 158 SES: „*Společenství se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí.*“

Existuje tak určité pnutí mezi zájmem Společenství na vybudování společného trhu s rovnými soutěžními podmínkami a potřebou vypořádat se s hlubokými regionálními rozdíly napříč Společenstvím. Je proto zřejmé, že za takových podmínek nabývá právo veřejné podpory na významu.

Při práci s prameny a literaturou jsem využívala zejména původní texty, tj. předpisy komunitárního práva, metodické pokyny nelegislativní povahy uveřejněné Komisí ES, judikaturu Evropského soudního dvora a Soudu první instance a obecně závazné právní předpisy ČR. Při výkladu legislativních ustanovení jsem se dále opírala o komentáře k hospodářské soutěži v ES, monografie o soutěžním právu, statě o regionální podpoře a důvodové zprávy k předpisům týkajícím se investičních pobídek.

Text rigorózní práce jsem s ohledem na rozsáhlost tématu omezila na materiální aspekty poskytování investičních pobídek a okruhy s nimi bezprostředně související. Vzhledem k tomu, že se jedná o neuzavřené téma, je na místě uvést, že práce pokrývá období do konce srpna 2008.

K jednotlivým kapitolám rigorózní práce uvádím:

První kapitola *Vztah investičních pobídek ke komunitárnímu právu* obsahuje informace osvětlující fungování zákona o investičních pobídkách v rámci evropského práva a přehled pramenů, jež upravují poskytování investičních pobídek v ČR.

V druhé kapitole *Pojem veřejné podpory* se zabývám skutkovou podstatou veřejné podpory tak, jak ji vymezuje článek 87 odst. 1 SES a související judikatura Evropského soudního dvora a Soudu první instance, a tím, proč představují investiční pobídky veřejnou podporu.

Ve třetí kapitole *Investiční pobídky jako regionální podpora* je popsáno, co se rozumí regionální podporou, jaká pro ni platí omezení a jak úpravu ošetřuje zákon o investičních pobídkách a jeho prováděcí předpisy.

Čtvrtá kapitola *Druhy investičních pobídek jako forma veřejné podpory* je věnována jednotlivým investičním pobídkám jako formám veřejné podpory a principům jejich fungování podle národní i komunitární legislativy.

1 Vztah investičních pobídek ke komunitárnímu právu

Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, představuje právní rámec, tzv. „program“ nebo „schéma“, na jehož základě je poskytována regionální podpora větším investičním projektům ve zpracovatelském průmyslu, které se realizují v regionech soudržnosti České republiky „za účelem podpory hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst“³. Investiční pobídky jsou poskytovány na zavedení a rozšíření (dříve i modernizaci) výroby ve formě slevy na dani, hmotné podpory vytváření pracovních míst, hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců a převodů technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu⁴.

Právní rámec poskytování investičních pobídek však není tvořen jen zákonem o investičních pobídkách, ale i dalšími předpisy:

- § 35a a 35b zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcím nařízením č. 515/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů,
- nařízením vlády č. 310/2004 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, a posléze nařízením vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, a
- vyhláškou č. 250/2004 Sb., kterou se stanoví sektory, v nichž nemohou být uděleny investiční pobídky.

Všeobecnými podmínkami kvalifikace pro poskytnutí investičních pobídek je uskutečnění investice alespoň ve výši 100 mil. Kč do pozemků, budov, strojního zařízení a nehmotných aktiv, přičemž alespoň 60 % investice musí směřovat do pořízení strojního zařízení vyrobeného ne více než dva roky před pořízením příjemcem.

³ § 1 zákona o investičních pobídkách

⁴ K formám podpory blíže ve čtvrté kapitole.

K podmínkám týkajícím se výše a struktury investice přistupuje požadavek šetrnosti k životnímu prostředí.⁵

Správce programu je Ministerstvo průmyslu a obchodu, které postupuje v součinnosti s Ministerstvem financí, Ministerstvem práce a sociálních věcí, Ministerstvem životního prostředí a dotčenými obcemi.

Nedílnou součástí hmotněprávního rámce poskytování investičních pobídek tvoří předpisy evropského práva a dokumenty nelegislativní povahy, jež vydává Komise ES⁶. Jsou jimi zejména:

- čl. 87 odst. 1 a 3 písm. a) a c) SES,
- nařízení Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu,
- nařízení Komise (ES) č. 68/2001 z 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 SES na podporu vzdělávání,
- Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013 (ÚV C 54 z 4.3.2006),
- Pokyny pro národní regionální podporu (ÚV C 74 z 10.3.1998),
- Multisektorální rámec pro regionální podporu velkým investičním projektům (ÚV C 70/04 z 19.3.2002).

Opomenout nelze ani stálou judikaturu Evropského soudního dvora a Soudu první instance⁷.

1.1 Veřejná podpora v kontextu přidružení a přístupových jednání

Zákon o investičních pobídkách nabyl účinnosti 1. května 2000, tedy ještě před přistoupením České republiky k Evropské unii. Z důvodové zprávy k zákonu a z rozhodovací praxe příslušných správních orgánů při poskytování investičních pobídek je však patrné, že při tvorbě i aplikaci zákona o investičních pobídkách byl v určité míře brán zřetel na pravidla Evropských společenství o poskytování veřejné podpory tak, jak vyplývala z příslušné primární a sekundární legislativy, dokumentů nelegislativní

⁵ § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách. V závislosti na míře nezaměstnanosti se podle § 2 odst. 4 a 5 minimální investice snižuje až na 50 mil. Kč.

⁶ Dále jen „Komise“.

⁷ Dále jen „ESD“.

povahy uveřejněných Komisí a stálé judikatury Evropského soudního dvora a Soudu první instance^{8,9}.

Nabízí se proto otázka, z jakého důvodu byl právní rámec poskytování investičních pobídek koncipován už v období před přistoupením k EU s přihlédnutím k *acquis communautaire* v oblasti veřejné podpory, resp. zda takto Česká republika byla nucena v kontextu svých závazků z přidružení k Evropským společenstvím postupovat a zda se situace po přistoupení k Evropské unii významně změnila.

Z ustanovení Smlouvy o ES pro Českou republiku jako stát, který není členem a smluvní stranou, závazky přímo vyplývat nemohly. V době tvorby zákona byla Česká republika nicméně smluvní stranou Evropské dohody zakládající přidružení ČR k ES¹⁰, přičemž Evropská dohoda obsahovala stručnou kapitolu věnovanou veřejné podpoře, od které se odvíjela pro ČR jako přidružený stát řada povinností. V čl. 64 odst. 1 bodu iii) Evropské dohody bylo stanoveno, že poskytování veřejné podpory není slučitelné s řádným působením Evropské dohody¹¹.

Poskytování veřejné podpory představovalo a představuje nežádoucí prvek státních zásahů do ekonomiky a bylo tak na něj pohlíženo i v případě všech přidružených zemí, jež byly směřovány k tomu, aby se postupně adaptovaly na to, že podnikům operujícím v podmínkách tržního hospodářství principiálně veřejnou podporu poskytovat nelze a že podniky na trhu ES musejí být schopny obstát i bez ní, resp. že je třeba omezit se pouze na takové zásahy, které lze považovat za určitých podmínek za přípustné nebo dokonce žádoucí s tím, že i tyto je třeba využívat pouze v míře nezbytně nutné a podle předem stanovených pravidel. Za tím účelem měly být nežádoucí veřejné podpory zrušeny nebo alespoň, s přihlédnutím k potřebám transformujících se ekonomik, postupně utlumovány. Bez úspěšného zvládnutí takového testu nebylo možné doufat v brzké členství v Evropské unii: „*Před přistoupením musejí kandidátské*

⁸ To je patrné už z usnesení vlády č. 298/1998, č. 844/1998 a č. 544/1999, která předcházela předložení návrhu zákona o investičních pobídkách a z nichž lze vysledovat, jak postupně podoba zákona o investičních pobídkách krystalizovala ve světle závazků z přidružení k ES a blížícího se členství.

⁹ Evropský soudní dvůr a Soud první instance budou dále označovány souhrnně zkratkou ESD.

¹⁰ Sdělení MZV č. 7/1995, o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé (dále jen Evropská dohoda).

¹¹ Identické ustanovení obsahovaly i Evropské dohody s ostatními přidruženými zeměmi.

země demonstrovat existenci funkční tržní ekonomiky stejně jako schopnost poradit si s konkurenčními tlaky a tržními silami v Unii¹².

Podmíněností uzavření přístupových jednání a hrozbou neslučitelnosti pak mohla Komise manévrovat kandidátské země k celkové redukci objemu veřejné podpory a k žádoucím nebo alespoň tolerovatelným druhům podpor: „*Pravidla veřejné podpory musejí být použita co nejdříve před přistoupením nejen z právních, ale také z hospodářských důvodů, aby podniky byly skutečně připraveny na hospodářskou soutěž ve Společenství, ale také na nárokování podpor Společenství.*“¹³

Zvláštní podmínkou pro uzavření jednání o kapitole hospodářská politika pak bylo a od kandidátských států se tak konkrétně očekávalo, že v krátkodobém (1998) až střednědobém horizontu (do data přistoupení) jednak vytvoří transparentní právní rámec poskytování veřejné podpory a dále že vytvoří instituce – národní dozorové orgány, které budou dohlížet na poskytování veřejné podpory a vynucovat dodržování tohoto právního rámce na poskytovatelích i příjemcích veřejné podpory^{14,15}: „*Dokud a pokud bude veřejná podpora poskytována v rozporu s kritérii Společenství, nebude materiální závazek z Evropských dohod splněn a nebude tak možné ukončit přístupová jednání k tomuto bodu ani předčasně a už vůbec ne zcela.*“¹⁶

Jak bylo uvedeno shora, základ byl položen Evropskou dohodou, která v čl. 64 odst. 1 bodu iii) jasně stanovila, že „*je neslučitelná s řádným působením této dohody, v míře, jíž může být dotčen obchod mezi ČR a Společenstvím, jakákoli veřejná podpora, která narušuje soutěž nebo hrozí jejím narušením v důsledku zvýhodňování některých podnikatelských jednotek nebo výroby určitého zboží*“. Přes absenci vysvětlení pojmu „veřejná podpora“ je při srovnání s čl. 87 SES (resp. v té době s čl. 92 SES) evidentní, že se jedná o jeho obdobu, jež je v tomto případě vztažena na hospodářskou soutěž a

¹² Commission of the European Communities: State Aid Scoreboard, autumn 2002 update. Special Edition on the Candidate Countries, 27.11.2002, COM(2002) 638 final.

¹³ Schütterle, Peter: *Effiziente Kontrolle staatlicher Beihilfen in den mittel- und osteuropäischen Ländern als Beitrittskriterium*, In: EuZW 23/2001, s. 713.

¹⁴ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 1078.

¹⁵ Sdělení MZV č. 225/1998 Sb., o přijetí Rozhodnutí č. 1/98 Rady přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé ze dne 24. června 1998 o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v článku 64 (1) (iii) a (2), podle článku 64 (3) Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé, a v článku 8 (1) (iii) a (2) Protokolu o 2 k této Dohodě o výrobcích Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO).

¹⁶ Commission of the European Communities: XXVIIIth Report on Competition Policy 1998, bod 297. Schütterle, Peter: *Effiziente Kontrolle staatlicher Beihilfen in den mittel- und osteuropäischen Ländern als Beitrittskriterium*, In: EuZW 23/2001, s. 713.

obchod nikoli mezi členskými státy ES navzájem, ale mezi ES a dotčeným přidruženým státem. Toto je ostatně potvrzeno v následujícím odstavci, podle kterého jednání v rozporu s citovaným ustanovením bude posuzováno na základě kritérií vyplývajících z uplatňování pravidel podle čl. 92 SES. Bližší ustanovení Evropská dohoda neobsahovala, ale předpokládala, že do 3 let od nabytí účinnosti budou přijata prováděcí pravidla k čl. 64.

Co se týče prováděcích pravidel, byla tato pro ČR jako pro první přidružený stát přijata rozhodnutím Rady přidružení č. 1/98 s účinností od 11.7.1998¹⁷ a sloužila jako předloha pro ostatní přidružené země¹⁸. Pravidla předpokládala posuzování jak individuálních podpůrných opatření, tak celých programů podpor. V otázce kritérií pro posuzování slučitelnosti byla prováděcí pravidla oproti Evropské dohodě určitější, a to jednak v přesnějším vymezení pojmu veřejné podpory, když uváděla, že tato „zahrnuje podpory poskytované v jakékoliv formě státy nebo ze státních prostředků, které narušují nebo hrozí narušením soutěže tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby v takovém rozsahu, že to může ovlivnit obchod mezi Evropským společenstvím a Českou republikou“¹⁹, a dále ohledně právního podkladu pro posuzování podpor. Vedle rozhodnutí Rady přidružení měl sloužit jako podklad čl. 87 SES, narozdíl od Evropské dohody nejen pokud se jedná o obecný zákaz veřejné podpory podle čl. 87 odst. 1 SES, ale také o výjimky z tohoto zákazu podle čl. 87 odst. 2 a 3 SES. Za podklad měla dále být současná a budoucí primární a sekundární legislativa ES, judikatura ESD a dokumenty nelegislativní povahy vydané Komisí, jež mají povahu *soft law*²⁰.

Stejně jako ostatní přidružené země tedy byla Česká republika postavena před obtížný úkol vypořádat se v krátkém časovém horizontu s enormním balíkem *acquis*, který se v ES vyvíjel po desetiletí, a prosadit a obhájit ho proti odporu poskytovatelů a příjemců veřejných podpor.

Jedinou překážku v plnění tohoto úkolu však nepředstavoval jen velký objem dokumentů ve zcela nové oblasti, jejich různorodost a cizojazyčné znění, ale i celková

¹⁷ Commission of the European Communities: XXVIIIth Report on Competition Policy 1998, bod 295.

¹⁸ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinar – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2395. Evans, Andrew: *Enlargement and State Aid in CEECs*, s. 2.

¹⁹ Zajímavé je, že oproti Evropské dohodě a v té době již stálé judikatuře pracují pravidla poněkud nesystematicky s užším pojmem *státní podpory a státních prostředků*, nikoli *veřejné podpory a veřejných prostředků*, přestože je z výčtu pramenů k materii zřejmá vůle vztáhnout pravidla na jakoukoli *veřejnou podporu*.

²⁰ K dokumentům *soft law* více v kap. 3.

mezerovitost a vágnost úpravy a aplikační spornost, jež byly předmětem četných diskusí mezi Komisí a ESD i na odborných fórech. Současně bylo třeba, aby přidružené státy neustále flexibilně reagovaly na změny úpravy. Zde nelze opomenout zdůraznit, že se jednalo o období v Komisi legislativně velmi plodné a zároveň nepřehledné, během kterého bylo vydáno několik nařízení v oblasti veřejné podpory a metodika Komise doznávala významných změn, přičemž charakteristickým bylo stanovování různých přechodných období (někdy i se zpětnou účinností), takže bylo nutné se vypořádat s časovou a věcnou působností dvou i více paralelních úprav dotýkajících se téže materie.

Nepřekvapuje proto, že zatímco přidružené státy se snažily požadavkům Komise vyhovět, ona sama se nevyhnula kritice z odborných kruhů: „*EU trvala na tom, aby národní legislativa v zemích střední a východní Evropy uskutečnila pravidla veřejné podpory, včetně pravidel obsažených v Pokynech Komise, jež mají v EU sporný právní status. Legislativa přijatá zeměmi střední a východní Evropy byla kriticky přezkoumána Komisí a její rozsah musel být často rozšiřován, upřesňován nebo šit na míru dynamice práva EU.*“²¹

Už od počátku proto bylo zjevné, že je nereálné, aby přidružené země zapracovaly a uvedly do chodu celé *acquis* pro oblast veřejné podpory ve svých právních rádech a úspěšně obstály v prostředí legislativní nejistoty zejména ve vztahu k nekodifikovaným prvkům veřejné podpory, ať už se jednalo o samotný pojem veřejné podpory nebo o její znaky, a souboru příslušné judikatury ESD a dokumentů Komise. Z toho důvodu se nevyžadovaly reprodukce nebo dokonce dotváření *acquis* v hmotněprávních vnitrostátních předpisech přidružených států, ale co nejlepší osvojení a dodržování pravidel poskytování veřejné podpory při tvorbě národních politik podpory podnikání²². Pro naplnění přístupového kritéria pak stačilo vytvoření takových dočasných mechanismů, které by sloužily za podklad pro souladnou interpretaci a aplikaci pravidel veřejné podpory. „*Příslušná právní úprava ES, kterou bylo třeba do doby přistoupení převzít, spočívá v politice horizontálních a sektorálních podpor k posílení všeobecné průmyslové konkurenceschopnosti, nikoli v závazných právních aktech ES, které by bylo třeba převést do národního práva.*“²³

²¹ Evans, Andrew: *Enlargement and State Aid in CEECs*, s. 4.

²² Blauburger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 4.

²³ Schütterle, Peter: *Effiziente Kontrolle staatlicher Beihilfen in den mittel- und osteuropäischen Ländern als Beitrittskriterium*, In: *EuZW* 23/2001, s. 712.

Jak bylo uvedeno výše, skrze přístupová jednání a podmíněnost přistoupení Komise manévrovala a motivovala kandidátské země, aby se naučily respektovat pravidla hry po dobu, než budou pravomoci národních dozorových orgánů předány Komisi. Tato pravidla znesnadňovala poskytování určitých typů podpor, zejména sektorových, které Komise považovala a považuje za neškodlivější, zatímco dávala více manévrovacího prostoru v oblasti tzv. horizontálních podpor, jimiž realizovala své záměry napříč hospodářskými odvětvími. Tím Komise nepřímo, avšak velmi účinně vedla kandidátské státy ke snižování celkového objemu podpor a vyššímu podílu horizontálních podpor²⁴. Taktice řešení sporů v kontextu přístupových jednání ostatně Komise dávala přednost před mechanismy konzultací a řešení sporů zakotvenými v prováděcích pravidlech²⁵.

Je nasnadě, že schopnost, možnost a ochota adaptovat se na striktní požadavky Komise představovaly problematické, zdlouhavé a kontroverzní body přístupových jednání. Ze strany ES byla akcentována potřeba maximalizovat účinnost *kontroly* veřejné podpory, a tak poněkud stranou provádění Evropských dohod a přístupových jednání zůstávala potřeba kandidátských států přizpůsobit materiální stránku regulace veřejné podpory cílům podstatným pro ně samotné, např. regionálnímu rozvoji, a rozdílným hospodářským podmínkám v jednotlivých státech a regionech.²⁶

V důsledku tohoto nepochopení Komise ve zprávách o hospodářské soutěži opakovaně vytýkala, že přístupová jednání sice uspíšila vytváření právního rámce kontroly veřejné podpory po stránce hmotněprávní a procesní a že byly vytvořeny národní monitorovací orgány, nicméně konkrétní vynucování dodržování pravidel je neuspokojivé, pomalé, kontroverzní a politicky citlivé²⁷.

Kapitola hospodářská soutěž tak byla uzavřena v případě všech kandidátských zemí jako jedna z posledních. V říjnu 2002 Komise vyhodnotila úsilí České republiky za uspokojivé, pokrok ve vynucování práva za dostatečný a jednání s ČR o přistoupení v oblasti hospodářské soutěže uzavřela²⁸. Zvláště příznivě pak byl hodnocen výkon národních dozorových orgánů²⁹.

²⁴ Blauberger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 13-14, 26.

²⁵ Evans, Andrew: *Enlargement and State Aid in CEECs*, s. 3.

²⁶ Evans, Andrew: *Enlargement and State Aid in CEECs*, s. 3-4.

²⁷ Viz např. XXXth Report on Competition Policy 2000, bod 436.

²⁸ XXXIInd Report on Competition Policy 2002, bod 630.

²⁹ Blauberger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 14.

1.2 Role ÚOHS v poskytování investičních pobídek

Podle prováděcích pravidel k Evropské dohodě měla být kontrola institucionálně zajištěna národním dozorovým orgánem „zodpovědným za záležitosti veřejné podpory“, konkrétně za analýzu stávajících a budoucích individuálních podpůrných opatření a programů podpory a posuzování jejich slučitelnosti³⁰. Dozorový orgán tak měl dočasně suplovat roli Komise při plnění závazků z Evropské dohody.

Volba odpovídajícího dozorového orgánu, který by zajišťoval účinné fungování a vynucování pravidel, a stanovení kompetencí, jimiž by byl vybaven, byla na přístupujících státech³¹. V této souvislosti nutno poznamenat, že požadavek na vytvoření takových orgánů Komise při jednáních o předchozích vlnách rozšíření nevniesla a některé členské státy patnáctky neměly podobné orgány v této době vůbec vytvořeny³². Komise preferovala, aby byl dozor svěřen buď Ministerstvům financí, protože dohlíží na rozpočtové toky, nebo antitrustovým úřadům pro jejich blízkost problematice hospodářské soutěže³³.

Od roku 1995 do roku 2000 mělo monitorující funkci Ministerstvo financí, a to jen v případě velkých podpor. S nabytím účinnosti zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře dne 1.5.2000 byly pravomoci přeneseny na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, samostatný správní orgán nepodléhající žádnému ministerstvu, jemuž byl zákonem svěřen dozor nad veškerými stávajícími i novými podporami, spočívající jednak v jejich monitoringu, ale hlavně ve *výlučné* pravomoci posuzovat a schvalovat slučitelnost oznámených veřejných podpor, ať už individuálních nebo programů, se závazky z Evropské dohody a stanovovat omezující podmínky pro jejich poskytování³⁴.

³⁰ Čl. 1 prováděcích pravidel.

³¹ Zvažovány byly i jiné varianty institucionálního zabezpečení dohledu na veřejnou podporu, a to přímo Komisí nebo za pomoci nadnárodního úřadu při ESVO, ale nakonec od nich bylo upuštěno. Monitorování Komisí bylo vyloučeno kvůli potenciálním konfliktům plynoucím z narušení státní suverenity, vytvoření nadnárodního úřadu při ESVO bylo zamítnuto pro nákladnost, nepraktičnost a výhledově pomalou realizaci (Jour-Schröder, Alexandra: *The Application of the EC State Aid Rules in the Central and Eastern European Countries*, In: EuZW 24/1996, s. 742).

³² Commission of the European Communities: State Aid Scoreboard, autumn 2004 update. 16.11.2004, COM(2004) 750 final.

³³ Jour-Schröder, Alexandra: *The Application of the EC State Aid Rules in the Central and Eastern European Countries*, In: EuZW 24/1996, s. 742.

³⁴ Dále jen ÚOHS. O přenesení pravomocí na ÚOHS se hodně diskutovalo, ustanovení ÚOHS se však nakonec prosadilo, neboť se očekávalo, že vzhledem k jeho nezávislosti, jaké nepoživá žádný jiný úřad, bude jediné tak zajištěna účinná kontrola (Podlesak-Lindig, s. 201)

Přijetí zákona o veřejné podpoře bylo Komisí považováno za zásadní krok k vytvoření účinného systému, protože vnesl do stávající úpravy chybějící transparentnost, co se týče monitoringu podpor, jejich výše a určení, a představoval právní podklad pro šetření podpor všeho druhu³⁵. Zákon o veřejné podpoře zejména stanovil obecný zákaz poskytování veřejné podpory, nad rámec Evropské dohody, avšak v souladu s judikaturou ESD definoval některé pojmy (zejm. veřejnou podporu, veřejné prostředky, poskytovatele, příjemce, míru veřejné podpory, program veřejné podpory), obsahoval taxativní výčet výjimek ze zákazu veřejné podpory *ex lege* odpovídajících čl. 87 odst. 2 SES a taxativní výčet zvláštních výjimek korespondujících s čl. 87 odst. 3 SES, podléhajících povolovacímu procesu. Co se týče procedurálních otázek a kontroly, obsahoval zákon ustanovení o řízení před ÚOHS jak pro povolování výjimek, tak pro zrušení poskytnuté podpory, informační povinnost pro poskytovatele a kontrolní pravomoci.

Zákon o investičních pobídkách v původním znění neobsahoval jakákoli ustanovení o veřejné podpoře. S ohledem na odkaz na zákon o veřejné podpoře a podmínění vydání nabídky na poskytnutí investičních pobídek kladným rozhodnutím ÚOHS, resp. povolením zvláštní výjimky ve smyslu § 5 písm. a) a c) zákona o veřejné podpoře, navíc s tím, že v závislosti na tomto rozhodnutí Ministerstvo průmyslu a obchodu stanoví modalities poskytované veřejné podpory, to ostatně ani nebylo nutné.

V mezích svého volného uvážení se ÚOHS řídil kritérii *acquis* a podle nich ve svých rozhodnutích prováděl právní analýzu oznámených veřejných podpor, jak předpokládala prováděcí pravidla k Evropské dohodě. Opíral se zejména o sekundární legislativu ES a dokumenty Komise nelegislativní povahy, v případě investičních pobídek pak konkrétně *Pokyny pro národní regionální podporu a Multisektorální rámec pro regionální podporu velkým investičním projektům*, a na jejich základě ukládal omezující podmínky týkající se výše a míry podpory, nákladů vhodných na podporu a zachování investice³⁶. Nekodifikovaná pravidla ES rovněž promítl do vlastních metodických pokynů. K 25.4.2001 jich bylo vydáno celkem 19 a byly

³⁵ Podlesak, Thomas – Lindig, Stefan: *Staatliche Beihilfen in der Tschechischen Republik aus wettbewerbsrechtlicher Sicht*, In: WiRO 07/2002, s. 201.

³⁶ K těmto více v kap. 3.

uveřejněny na internetových stránkách ÚOHS³⁷. Metodické pokyny neměly právní závaznost, měly však význam pro výklad a aplikaci pravidel veřejné podpory a transparentnost procesu povolování výjimek ze zákazu veřejné podpory.

Je třeba ještě doplnit, že procedurálními otázkami poskytování a kontroly podpor se Evropská dohoda ani prováděcí pravidla nezabývala, tyto měly být upraveny podle vlastní vnitrostátní úpravy s tím, že musí vést k vytyčenému cíli – efektivnosti celého systému kontroly veřejné podpory. V této souvislosti je třeba upozornit, že při absenci procedurálních ustanovení se v Evropské dohodě ani prováděcích pravidlech neobjevila dvě pravidla, která jinak Komise považuje za zcela zásadní, jelikož bez nich nelze vytvořit skutečně účinný systém kontroly veřejné podpory. Jedná se o období čl. 88 odst. 3 SES, totiž o povinnost předem oznámit dozorovému orgánu poskytnutí jakékoli veřejné podpory (notifikační povinnost) a povinnost vyčkat s poskytnutím veřejné podpory do rozhodnutí dozorového orgánu o slučitelnosti (*stand-still clause*, *Durchführungsverbot*), bez jejichž řádného plnění ze strany poskytovatelů nemohly národní dozorové orgány účinně suplovat funkci Komise.

Zákon o veřejné podpoře tyto povinnosti ošetřil alespoň nepřímo v § 10 odst. 4 písm. b), podle kterého byl ÚOHS oprávněn uložit poskytovateli, aby zastavil poskytování podpory, pokud tato byla poskytnuta před nabytím právní moci rozhodnutí ÚOHS. Z citovaného ustanovení by bylo možné také nepřímo dovozovat povinnost poskytovatelů informovat ÚOHS ex ante o záměru poskytnout veřejnou podporu, výslovná úprava však chyběla (výslovná informační povinnost se vztahovala podle § 9 odst. 1 až na podpory již poskytnuté). Zmíněný deficit zákona o veřejné podpoře dohnal zákon o investičních pobídkách, resp. jeho procesní ustanovení, podle kterých poskytovatel – Ministerstvo průmyslu a obchodu – předkládal ÚOHS k individuálnímu posouzení každý investiční záměr a teprve po obdržení rozhodnutí od ÚOHS vydal sám své rozhodnutí o příslibu investičních pobídek.

³⁷ Podlesak, Thomas – Lindig, Stefan: *Staatliche Beihilfen in der Tschechischen Republik aus wettbewerbsrechtlicher Sicht*, In: WiRO 07/2002, s. 199.

1.3 Regionální podpora ve světle Evropské dohody

Evropská dohoda uznávala, že regionální podpora je jedním z hlavních nástrojů regionálního rozvoje a že na hrozbu narušení soutěže a dotčení obchodu musí být nahlíženo ve světle potřeb přidružených zemí.

Pro poskytování investičních pobídek tak má zcela zásadní význam čl. 64 odst. 4a Evropské dohody, podle kterého byl přiznán celému území ČR status shodný s oblastmi ES posuzovanými podle čl. 87 odst. 3 písm. a), tedy s oblastmi „s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností“. Po dobu prvních pěti let od vstupu Evropské dohody v platnost tak byly za slučitelné považovány podpory napomáhající hospodářskému rozvoji takto postiženého území. Případné prodloužení období, po které by území ČR mohlo požívat tohoto statutu, záviselo na rozhodnutí Rady přidružení podle aktuální ekonomické situace. Status pak byl potvrzen v čl. 4 odst. 1 prováděcích pravidel. Není bez zajímavosti, že oproti praxi Komise v ES byl status přiznán celé ČR jako jednomu regionu, nikoli jednotlivým regionům NUTS II. Status tak získaly i oblasti, kde HDP na hlavu přesahovalo průměrné HDP patnáctky, např. Praha. Na celém území ČR tak bylo možné poskytovat za stanovených podmínek regionální podporu až do 50 % investičních nákladů vynaložených příjemcem. Nejvyšší přípustná míra podpory byla určena s odvoláním na čl. 4.8. *Pravidel pro národní regionální podporu*, uveřejněnou metodiku Komise k posuzování veřejné podpory.³⁸

V roce 2000 Výbory přidružení jednotlivých přidružených zemí postupně začaly vydávat rozhodnutí o prodloužení statutu podle písm. a). Podle údajů předaných Komisi dosahoval v roce 1997 HDP v ČR na hlavu 63 % průměrného HDP v ES, což stačilo na to, aby status mohl být prodloužen. Pro Českou republiku bylo rozhodnutí přijato dne 8.3.2001³⁹. Tímto rozhodnutím byl status pro celé území prodloužen o pět let, nicméně zpětně s účinností od 1.1.1997. Prodloužení tak trvalo pouze do 31.12.2001, aniž by po uplynutí tohoto období bylo vydáno jakékoli další rozhodnutí Rady přidružení⁴⁰.

V návaznosti na citované rozhodnutí v této době nastoupil mechanismus společného sestavování tzv. regionální mapy Komise a ÚOHS jako národním dozorovým orgánem. Tím se rozumělo stanovení regionů na úrovni NUTS II, ve

³⁸ obdobné ustanovení obsahovaly Evropské dohody i s ostatními přidruženými státy.

³⁹ Decision No 3/2001 of the EU-Czech Republic Association Council of 8 March 2001 (ÚV L 100/16, 11.4.2001).

⁴⁰ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 1082.

kterých lze poskytovat regionální podporu, a nejvyšších přípustných měr regionální podpory podle hodnot HDP v jednotlivých regionech NUTS II za léta 1998-2000, které byla ČR povinna podle čl. 2 citovaného rozhodnutí předložit. Při tvorbě regionální mapy se postupovalo podle kritérií *Pravidel pro národní regionální podporu*. Průměr měl být určen za poslední tři roky, za které jsou statistiky dostupné. Usnesením č. 1315 ze dne 10.12.2001 vzala vláda České republiky na vědomí Regionální mapu intenzity veřejné podpory na období 2002-2006 a doporučila ji projednat předsedovi ÚOHS s Evropskou komisí za účelem předložení společného návrhu Výboru přidružení⁴¹. Tento společný návrh⁴² pak předložila Komise Radě, která ho schválila teprve 10.2.2004⁴³. Návrh pak měl být předložen Výboru přidružení k rozhodnutí.⁴⁴

Regionální mapa byla navržena v podobě, jež měla platit od 1.1.2002 do 31.12.2006 nebo do data přistoupení ČR k EU, podle toho, který z těchto okamžiků nastane dříve. Poprvé v ní došlo s ohledem na rozdílný ekonomický rozvoj regionů k rozčlenění na 8 regionů NUTS II – Střední Čechy, Moravskoslezsko, Severozápad, Střední Morava, Severovýchod, Jihovýchod, Jihozápad a Praha. Poprvé také došlo k diferenciaci mezi regiony i v rámci statutu podle písm. a), co se týče maximální intenzity podpory⁴⁵, a poprvé byla v ČR vyčleněna Praha jako region, kterému s ohledem na výši HDP na hlavu již status podle písm. a) nepřísluší⁴⁶. Praze byl přiznán status podle písm. c), za slučitelné tak na jejím území bylo možné považovat „*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*“. Praha nicméně měla právo čerpat výhodu regionu pozbyvšího status podle písm. a) spočívající v postupném snižování nejvyšší přípustné míry podpory po přechodné čtyřleté období od původní na novou přípustnou intenzitu, která by odpovídala její hospodářské situaci. Této možnosti však využito nebylo⁴⁷. V regionální

⁴¹ Na toto usnesení se pak Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ve svých rozhodnutích odvolával.

⁴² Proposal for a Council Decision on the position to be taken by the Community within the Association Committee established by the Europe Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Czech Republic, of the other part, with regard to the adoption of a Regional Aid Map on the basis of which regional aid granted by Czech Republic will be assessed, 2003/0183 (ACC), 7.8.2003.

⁴³ Rozhodnutí Rady UE-CZ 1722/03 z 10.2.2004, uveřejněné v tiskové zprávě 5906/04.

⁴⁴ European Commission: XXXth Report on Competition Policy 2000, bod 444.

⁴⁵ Střední Čechy a Moravskoslezsko 50 %, Severozápad a Střední Morava 49 %, Severovýchod a Jihovýchod 48 %, Jihozápad 46 %.

⁴⁶ Více než 75 % průměru ES, zatímco ostatní regiony nedosahovaly ani 60 %.

⁴⁷ Podle *Pokynů pro národní regionální podporu* byla Praha zároveň regionem NUTS III sousedícím s regiony NUTS II se statutem podle písm. a). Nejvyšší přípustná míra podpory tak klesla rovnou na 20 %.

mapě bylo výslovně stanoveno, že jí stanovené míry podpory představují nejvyšší přípustné limity pro poskytování regionální podpory, dále bylo zakotveno zvýhodnění pro malé a střední podnikatele a v základních rysech bylo stanoveno pravidlo kumulace podpor.⁴⁸ V této podobě byla regionální mapa notifikována Komisi v souvislosti s přistoupením k EU.

1.4 Důsledky přistoupení k EU pro investiční pobídky

Významným bodem vyjednávání o přistoupení v oblasti hospodářské soutěže představovaly podpory, o jejichž poskytnutí bylo rozhodnuto před přistoupením a jejichž poskytování mělo trvat i po přistoupení, neboť pro jejich další trvání měla mít přístupová smlouva zcela zásadní důsledky.

Je zřejmé, že EU neměla zájem na tom, aby s přistoupením došlo k importu nežádoucích podpor, ne vždy poskytovaných v souladu s *acquis*, a zároveň tu byla i potřeba poskytnout přístupujícím zemím a jejich poskytovatelům a příjemcům určitou právní jistotu, pokud se jedná o podpory, jež svým trváním přesahovaly do doby členství v EU. S ohledem na toto riziko Komise došla k závěru, že oproti dřívějším vlnám rozšíření nebude možné vycházet z předpokladu, že všechny podpory poskytnuté před přistoupením na základě schválení národním dozorovým orgánem jsou slučitelné se společným trhem.

Komise proto obrátila dříve uplatňovaný princip, že všechna podpora účinná po přistoupení je existující a tedy slučitelná se společným trhem, a naopak vycházela z toho, že každá podpora je nová a potenciálně neslučitelná, pokud nebude naplňovat některou z podmínek pro existující podpory, případně podpory neúčinné po vstupu.

Za tím účelem bylo nutné Komisi před přistoupením notifikovat všechny podpory, jež měly trvat i po přistoupení, aby tato mohla posoudit, zda se jedná o tzv. opatření účinná či neúčinná po přistoupení.

Podpory, u kterých Komise došla k závěru, že nejsou účinné po přistoupení, Komise pro nedostatek věcné příslušnosti dále zkoumat nemohla, neboť se týkaly pouze období před přistoupením k EU. Podporou neúčinnou po vstupu se rozuměla podpora, která nezpůsobí dodatečné zatížení státu po vstupu, neboť se vztahuje k minulým

⁴⁸ K regionální mapě, nejvyšší přípustné míře podpory, regionům NUTS aj. více v kap. 3.

událostem před datem vstupu, nemůže překročit předem stanovené finanční zatížení státu, předmět opatření je jednoznačně určen a plnění je možné jen ve vymezeném časovém rámci.

Zcela zásadního významu nabyl pojem podpor „účinných po přistoupení“ (aplicable after accession), protože tyto byla Komise oprávněna přezkoumat buď jako podpory existující podle čl. 88 odst. 1 SES nebo jako podpory nové podle čl. 88 odst. 3 SES. Podporami účinnými po přistoupení se rozuměly⁴⁹:

- a) programy, pokud na jejich základě bylo možné po přistoupení dále poskytovat podporu bez dalších implementačních opatření,
- b) podpory, které nebyly spojeny s určitým projektem a byly před vstupem poskytnuty jednomu nebo více podnikům na neurčité období nebo v neurčité výši,
- c) individuální podpory, u nichž v době poskytnutí nebyla známa přesná výše podpory.

Z podpor účinných po přistoupení Komise dále vyčlenila opatření představující existující podporu ve smyslu kapitoly 3 odst. 1 Přílohy IV. Aktu o přistoupení a čl. 88 odst. 1 SES, tedy podporu, jejíž slučitelnost přezkoumal národní dozorový orgán ještě před přistoupením a k jejímuž poskytování po přistoupení Komise nevyslovila námitky co do slučitelnosti se společným trhem. U těchto podpor se Komise do budoucna mohla omezit pouze na návrhy vhodných opatření.

Všechna ostatní opatření účinná po přistoupení spadla do skupiny nových podpor podle čl. 88 odst. 3 SES. Pokud ohledně těchto opatření nedošlo k odstranění pochybností Komise o jejich slučitelnosti se společným trhem, mohla Komise otevřít formální vyšetřovací proceduru a požadovat jejich zrušení nebo změnu.

Riziko zdlouhavých vyšetřování Komise a potenciálně negativních rozhodnutí po přistoupení bylo při tvorbě legislativy předvídáno a vedlo ČR čím dál více k tomu, aby sama vytvářela konformní politiku a přistupovala na kompromisy s cílem minimalizovat nejistotu a vyhnout se táhlým konfliktům s Komisí po přistoupení⁵⁰.
„Záměr Komise snížit veřejnou podporu a přesměrovat ji do horizontálních cílů sloužil

⁴⁹ Commission of the European Communities: State Aid Scoreboard, autumn 2004 update. 16.11.2004, COM(2004) 750 final.

⁵⁰ Blauberger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 24.

za standard, v poměru ke kterému bylo možné posoudit (ne)slučitelnost národních politik veřejné podpory s evropským právem⁵¹. Vědomí tohoto rizika a nutnosti respektovat omezení vyžadovaná Komisí bylo v úvahách o formování podpůrných opatření přítomno a s přibližujícím se datem vstupu rostlo, čehož důkazem je např. srovnání statistik poskytnutých podpor před přistoupením a po něm: Objem podpor poklesl z 3,97 % HDP v roce 2002, který představoval vrchol poskytování podpory, na 0,31 % v roce 2004. Po přistoupení byl rovněž pozitivně hodnocen výrazný podíl podpor s horizontálními cíli, k němuž investiční pobídky významně přispívaly, a téměř úplný odklon od sektorových podpor: Oproti roku 2002, kdy podíl horizontální podpory tvořil pouhých 10 %, tvořil podíl horizontálních podpor na všech podporách již 82 %.⁵²

Česká republika předložila Komisi případy poskytnutí investičních pobídek jako existující podporu podle kap. 3 odst. 1 písm. c) Přílohy IV. Aktu o přistoupení v rámci tzv. interim procedury podle odst. 2 cit. ust., a to jednotlivě, nikoli jako program, neboť jednotlivě a nikoli jako program zkoumal případy i ÚOHS. Komise tak otevřela interim proceduru pro několik desítek případů. Interim procedurou se rozuměl zvláštní mechanismus, ve kterém Komise posuzovala slučitelnost těch programů veřejné podpory a jednotlivých opatření se společným trhem, jež nebyly zahrnuty do dodatku Přílohy IV. Aktu o přistoupení⁵³ a jež budoucí členské státy přijaly před datem vstupu s tím, že mají být účinné i po přistoupení a za účelem poskytování i po přistoupení mají být Komisí posouzeny⁵⁴. Přitom nebylo vyloučeno, aby se řízení protáhlo i přes datum přistoupení s účinky zpětně k datu přistoupení.

V dopise ze dne 12.7.2004 D(2004) 588 však Komise zaujala překvapivý postoj, když vyslovila závěr, že předložené případy nespádají do působnosti kap. 3 odst. 1 Přílohy IV. Aktu o přistoupení, neboť žádné z nich není účinné po vstupu, a to proto, že opatření lze považovat za účinné po přistoupení pouze, pokud je pravděpodobné, že zvýší závazek státu po přistoupení a není jasně znám v době jeho poskytnutí. Komise soudí, že vzhledem k tomu, že případy poskytnutých investičních pobídek mají pevně stanoveny relevantní parametry, zejména maximální výši podpory prostřednictvím

⁵¹ Blauberger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 21.

⁵² Commission of the European Communities: EU State Aid Scoreboard, Autumn 2004.

⁵³ S ohledem na to, že Akt o přistoupení byl podepsán již v dubnu 2003, je zřejmé, že do něj nemohly být zahrnuty všechny existující podpory.

⁵⁴ Přechnodné ustanovení o existujících podporách nebylo jediným, co se týče zpracovatelského průmyslu. Zvláštní přechnodný režim byl ujednán pro podporu v rámci restrukturalizace českého ocelářského průmyslu, která však šla zcela mimo režim investičních pobídek a nebyla svou povahou podporou regionální.

popisu projektu, výčtu uznatelných nákladů a nejvyšší přípustné míry podpory, a neobsahují žádná ustanovení účinná po přistoupení, na jejichž podkladě by bylo možné poskytnout další podporu nad rámec určených stropů, nemohou být tyto případy účinné po vstupu. De facto tak Komise všechny investiční pobídky předložené v interim proceduře schválila.

Jak bylo uvedeno výše, byla platnost regionální mapy časově omezena do data přistoupení nebo do 31.12.2006, podle toho, které z nich nastane dříve. Regionální mapa tak pozbyla platnosti k datu přistoupení. Regionální mapa, resp. její prodloužení od 1.5.2004 do 31.12.2006, byla předložena k notifikaci jako program veřejné podpory podle kapitoly 3 odst. 1 písm. c) Přílohy IV. Aktu o přistoupení. Rozhodnutím ve věci CZ 45/2003 ze dne 21.12.2004 Komise rozhodla, že nebude vznášet jakékoli námitky co do slučitelnosti dosavadní regionální mapy se společným trhem a že se toto opatření tak stává existující podporou zpětně od data přistoupení⁵⁵.

Zákon o veřejné podpoře byl k datu přistoupení zrušen a nahrazen zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Z úpravy byla vypuštěna ustanovení, jež se stala nadbytečnými v důsledku závaznosti primární a sekundární legislativy a judikatury ESD pro Českou republiku jako členský stát. Působnost ÚOHS ve schvalování veřejných podpor přešla na Komisi, protože tato je v souladu s čl. 88 odst. 1 orgánem ES příslušným ke zkoumání systémů podpor v členských státech s právem podpory podrobně prošetřovat, požadovat jejich úpravy či úplné zrušení. Z ÚOHS se stal pouze koordinační, poradenský, konzultační a monitorovací orgán⁵⁶.

Úloha ÚOHS se tak po přistoupení diametrálně změnila. Zatímco před přistoupením měl autoritativně vynucovat právo veřejné podpory proti odporu poskytovatelů a příjemců, po přistoupení naopak je jeho úkolem napomáhat prosadit poskytnutí podpory přes výhrady ze strany Komise, poskytovat konzultace a připravit poskytovatele na notifikaci a případné námitky Komise. Změnil se však nutně i vztah Komise k národním dozorovým orgánům, která jim před přistoupením ochotně radila

⁵⁵ V mezidobí od data přistoupení do data rozhodnutí však byla regionální podpora podle regionální mapy poskytována i nadále.

⁵⁶ K problémům spojeným se zrušením zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře viz např. Kincl, Michael: *Úprava vztahů ve veřejné podpoře*, Právní rádce 7/2004, s. 22-23.

v oblasti veřejné podpory a nyní je ponechala samotné v tom, aby ji přesvědčily o slučitelnosti předložených podpor⁵⁷.

Zákon o investičních pobídkách musel být podstatně novelizován, aby byl jako program použitelný i po přistoupení. Tzv. euronovelou⁵⁸, která nabyla účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k Evropské unii v platnost, tj. k 1.5.2004, byly do zákona přeneseny principy poskytování regionální podpory a definice obsažené v *Pokynech pro národní regionální podporu*. Jedná se především o § 6 obsahující definice přípustné míry a hodnoty veřejné podpory a § 6a upravující tzv. oprávněné náklady, podmínku zachování investice a kumulaci podpor, kterým je blíže věnována třetí kapitola. Vtělení těchto zásad bylo podmínkou, aby zákon mohl být po přistoupení k EU používán jako program regionální podpory slučitelné se společným trhem.

K zákonu byly dále vydány dva prováděcí předpisy. Nařízení vlády č. 310/2004 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, už svým názvem napovídá, čeho se jeho úprava týkala – zakotvila mapu regionální podpory udávající procentní stropy podpory v jednotlivých regionech soudržnosti. Vedle toho byl do nařízení vtělen *Multisektorální rámec pro regionální podporu velkým investičním projektům* v části o snižování stropů podpory velkým investičním projektům a projektům v automobilovém průmyslu. Vyhláška č. 250/2004 Sb., kterou se stanoví sektory, v nichž nemohou být uděleny investiční pobídky, byla vydána Ministerstvem průmyslu a obchodu a upravuje zákaz poskytnutí podpory v některých citlivých sektorech v souladu s Multisektorálním rámcem. K tomuto tématu více ve třetí kapitole.

Než však mohl být takto novelizovaný zákon po vstupu do EU použit jako rámec pro poskytování investičních pobídek, bylo nutné ho Komisi v souladu s ustanovením čl. 88 odst. 3 SES oznámit a vyčkat s poskytováním vyjádření Komise k jeho slučitelnosti se společným trhem⁵⁹. Zákon byl Komisi notifikován v březnu 2004. Komise program schválila jako slučitelný se společným trhem dne 16. července 2004

⁵⁷ Blauburger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*, s. 7.

⁵⁸ Zákon č. 19/2004 Sb.

⁵⁹ Blíže procedurální pravidla obsahuje nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o založení Evropského společenství.

pod č. N 259/2004⁶⁰. Tím vyslovila do budoucna souhlas s každým investičním projektem podpořeným na základě zákona, neboť vyslovila domněnku, že je-li slučitelný zákon, je slučitelná každá podpora na jeho základě a v jeho mezích poskytovaná. Teprve tímto souhlasem se zákon o investičních pobídkách stal skutečně programem.

Přestože účinnost zákona omezena nebyla, zavázala se Česká republika k jeho časovému omezení do 31.12.2006, neboť k tomuto datu měly pozbyt platnosti *Pokyny pro národní regionální podporu a Multisektorální rámec*. Totéž se týkalo i nařízení vlády č. 310/2004 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky.

K 1.1.2007 nabyly účinnosti *Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013*⁶¹, vnášející změny do poskytování regionální podpory, zejména pokud jde o její územní rozsah a intenzitu. Aby mohl být zákon o investičních pobídkách jako program regionální podpory použitelný i po tomto datu, musely by se v něm a jeho prováděcích předpisech tyto změny promítnout a zákon být v novelizovaném znění schválen Komisí v souladu s článkem 88 odst. 3 SES. Novela zákona však nebyla ani k 1.1.2007 dopracována a bylo jasné, že bude trvat několik měsíců, než projde předepsaným legislativním procesem na úrovni národní i komunitární. Pro Českou republiku to znamenalo, že zákon v této podobě nebyl notifikovaným programem pro období 2007-2013 a jakékoli investiční pobídky na jeho základě poskytované by musely být jednotlivě schvalovány Komisí.

Jestliže by byly investiční pobídky nadále poskytovány dle současného znění zákona bez individuální notifikace, mohla by Česká republika čelit nepříznivým důsledkům, jež s sebou nese poskytnutí protiprávní veřejné podpory ve smyslu kapitoly III nařízení Rady (ES) č. 659/1999, pokud by se při šetření Komise ukázalo, že podpora slučitelná není. V takovém případě by Ministerstvo průmyslu a obchodu muselo jako poskytovatel žádat navrácení veřejné podpory od konkrétního příjemce. Vzhledem

⁶⁰ Ke schválení však došlo až poté, co zákon nabyl účinnosti. Je otázkou, zda toto samo představuje porušení čl. 88 odst. 3 SES a tzv. stand-still clause dle článku 3 nařízení Rady (ES) č. 659/1999, jestliže do okamžiku schválení Komisí nebylo vydáno ve správním řízení rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Dle rozhodnutí T-109/01 *Fleuren Compost* dochází k poskytnutí veřejné podpory vydáním právního aktu, kterým se poskytovatel zavazuje podporu příjemci poskytnout. Nepoměrně zajímavější by však byla situace, pokud by Komise žádala provedení úprav zákona, který by však již byl účinný.

⁶¹ *Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013* (ÚV C 54 z 4.3.2006).

k tomu, že poskytování veřejné podpory je na právní riziko státu i příjemce, nemohl by se příjemce odvolávat na dobrou víru v to, že stát potřebné kroky vůči Komisi učinil. Pokud by příjemce nebyl ochoten podporu vrátit, musel by poskytovatel přikročit k vymáhání v občanskoprávním řízení (viz § 7 zákona č. 215/2004 Sb.).

Nezbývalo tak, než z nepříjemné situace co nejrychleji vymanévrovat. Vinou liknavosti vlády, ale patrně i v důsledku jejího ochladnutí vůči podpoře velkých investičních projektů bylo od nové notifikace programu podle čl. 88 odst. 3 SES nakonec upuštěno. Místo toho bylo využito nové skupinové výjimky podle *nařízení Komise č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu*⁶² účinného od 1.1.2007. Podle této skupinové výjimky sice nebylo možné podporovat velké investiční projekty v takovém rozsahu jako podle Pokynů, na druhou stranu se bloková výjimka tolik nelišila od nových *Pokynů k regionální podpoře na období 2007-2013* a nadto s ní odpadla notifikační povinnost. Pravidla poskytování regionální podpory se oproti minulému období nezměnila do té míry, aby vyžadovala zásadnější zásahy do zákona o investičních pobídkách, takže vláda přistoupila pouze k novelizaci zákona v nezbytném rozsahu a informovala Komisi, že zákon hodlá nadále využívat jako program regionální investiční podpory podle uvedené blokové výjimky. Do zákona byl vložen odkaz na nařízení Komise 1628/2006, byla upřesněna definice oprávněných investičních nákladů, limitováno stáří strojního zařízení a zákaz překročení nejvyšší přípustné výše podpory⁶³. Přesto novela pod č. 159/2007 Sb. vyšla až v polovině roku 2007. Vzniklo tak právní vakuum, které muselo Ministerstvo průmyslu a obchodu překlenout tak, aby nevystavilo postihu Komise ani sebe ani investory, neboť bylo třeba počítat s rizikem, že Komise bude chtít jednotlivé podpory prošetřit, a to i kdyby tyto de facto byly zcela v souladu s blokovou výjimkou. Zde platí totéž, co bylo uvedeno v předchozím odstavci.

Naproti tomu regionální mapa pro období 2007 až 2013 připravena byla. Přes diskuse s Komisí o budoucím postavení Prahy, která měla s ohledem na ekonomickou situaci pozbyt i statuturu podle písm. c), a snížení nejvyšší přípustné míry podpory v regionu Jihozápad (především kvůli tlakům ze sousedních regionů Rakouska a

⁶² ÚV L 302, 1.11.2006, s. 29.

⁶³ Novela obsahovala i další body, které se změnou pravidel regionální podpory nespojujely, především snížení minimální investice z 200 mil. Kč na 100 mil. Kč, vypuštění podpory modernizace výroby, úplné vyloučení ÚOHS ze schvalovacího procesu, zkrácení období čerpání slevy na dani z 10 let na 5 let a koncentraci poskytování hmotné podpory na tvorbu pracovních míst a na rekvalifikaci do okresů, ve kterých míra nezaměstnanosti překračuje alespoň o 50 % průměrnou míru nezaměstnanosti v ČR.

Německa) byla regionální mapa včas notifikována a posléze schválena rozhodnutím Komise N 510/2006. K 1.1.2007 pak nabylo účinnosti nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky. Dosavadní nařízení č. 310/2004 Sb. bylo novým nařízením zrušeno.

Na doplnění je třeba říci, že zákon o investičních pobídkách v sobě rovněž obsahuje další prvek horizontální podpory, na který se nevztahují výše uvedené předpisy o regionální podpoře, ale skupinová výjimka podle *nařízení č. 68/2001 z 12.1.2001 o použití článků 87 a 88 SES na podporu vzdělávání*⁶⁴.

⁶⁴ ÚV L 10, 13.1.2001, s. 20.

2 Pojem veřejné podpory

Česká republika oznámila Komisi 9.3.2004 v souladu s článkem 88 odst. 3 SES program podpory s názvem „Zákon o investičních pobídkách (novela)“. Jednalo se již o platné znění zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ve znění zákona č. 19/2004 Sb., tzv. euronovely, která měla nabýt účinnosti k 1.5.2004. Dne 14.7.2004 vydala Komise pod č. N 259/2004 posouzení navrhovaného programu, v němž uvedla, že „navrhované opatření zakládá veřejnou podporu ve smyslu článku 87(1) Smlouvy ES“, protože dochází k použití státních zdrojů, podpora je poskytována určitým podnikům realizujícím investiční projekty, podniky zahrnuté v tomto režimu získávají výhodu a existuje riziko, že podpora může ovlivnit obchod. Komise tedy dospěla k závěru, že byly naplněny znaky skutkové podstaty dle čl. 87 odst. 1 SES. Blíže však svůj závěr neodůvodnila. V jakých skutečnostech tedy Komise spatřovala naplnění těchto znaků?

Koncept veřejné podpory nespočívá v maximálním zákazu veřejných podpor, nýbrž v posuzování přípustnosti, koordinaci a omezování podle měřítek zájmu Společenství s cílem eliminovat opatření, jež narušují soutěž na společném trhu bez podstatnějších přínosů, které by zásah na trhu změkčovaly, a legitimovat taková, jež podporují konkurenceschopnost evropského regionu na světových trzích⁶⁵.

Základem regulace je článek 87 odst. 1 SES: „Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li tato smlouva jinak.“

Citované ustanovení obsahuje dvě podstatná východiska úpravy. Stanoví, že určité podpory jsou neslučitelné se společným trhem, čímž implicitně říká, že jsou zakázány, a vyjmenovává znaky skutkové podstaty takových nepřípustných podpor. Z toho důvodu bývá evropská politika hospodářské soutěže někdy označována za oblast

⁶⁵ Oppermann, Thomas: *Europarecht*, s. 339.

negativní integrace, neboť jejím prvotním cílem je eliminovat narušení soutěže na společném trhu a nikoli harmonizovat národní politiky veřejné podpory⁶⁶.

Za prvé tedy ustanovení zakotvuje obecný, avšak nikoli absolutní, zákaz veřejné podpory, a to tím, že stanoví, že veřejná podpora je zakázána, „pokud smlouva nestanoví jinak“. Cílem není úplný zákaz podpor, ale dohled nad nimi a přezkum v souladu s články 87 a 88 SES, proto jejich poskytování podléhá preventivnímu zákazu s výhradou povolení⁶⁷. Důvod pro takovou výhradu je nasnadě: Veřejná podpora jako nástroj hospodářské politiky může napomoci posílení konkurenceschopnosti zaostalejších regionů a rozvoji některých činností, a v tom případě by absolutní zákaz působil kontraproduktivně⁶⁸. Jiné opodstatnění lze nalézt ve věcné působnosti normy, jež je vyloučena u článků 36, 73 a 296(1)(b) SES, tj. nevztahuje se na oblast zemědělství, dopravy a ochrany národně bezpečnostních zájmů.

A za druhé ustanovení vyjmenovává definiční znaky opatření neslučitelného se společným trhem:

- je poskytováno státem nebo ze státních prostředků,
- narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž,
- zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby a
- ovlivňuje obchod mezi členskými státy.

Veřejnou podporu pak zakládá pouze opatření, které kumulativně splňuje všechny uvedené znaky. Ohniskem úpravy je znak dotčení obchodu mezi členskými státy, protože ten vyjadřuje samotný účel zákazu veřejné podpory, totiž „zabránit, aby byl obchod mezi členskými státy ovlivňován zvýhodněními poskytnutými subjekty veřejné moci, které v různých formách narušují nebo hrozí narušením soutěže tím, že upřednostní určité podniky nebo výrobu určitého zboží“^{69, 70}.

⁶⁶ Blauberger, Michael: *From Negative to Positive Integration?* Jak bude ale ukázáno dále v kap. 3, v posledních letech přibývají v politice hospodářské soutěže harmonizační prvky.

⁶⁷ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1065.

⁶⁸ V tomto smyslu též rozhodnutí ESD 78/76 *Steinike u. Weinlig*, C-39/94 *SFEI*: „... zákaz v článku 92(1) není ani absolutní ani bezpodmínečný, protože článek 92(3) a článek 93(2) dávají Komisi širokou diskreční pravomoc a Radě rozšiřující moc přijmout podpory derogující obecný zákaz v článku 92 (1).“

⁶⁹ Rozhodnutí C-387/92 *Banco Exterior de España*, C-39/94 *SFEI*, 173/73 *Itálie v. Komise*, T-47/98 *SIC*, T-358/94 *AirFrance*, T-613/97 *Ufex* aj.

⁷⁰ V odborné literatuře bývají někdy za znaky veřejné podpory považovány pouze výhoda, poskytnutí státem nebo ze státních prostředků a selektivita, přičemž ústředním prvkem je selektivita. Narušení soutěže a dotčení obchodu jsou pak chápány jako jejich důsledek a kritérium pro posouzení přípustnosti

Je zřejmé, že veřejná podpora může nabývat řadu podob, a proto SES neobsahuje výčet opatření, která se za veřejnou podporu považují, a místo toho obecně uvádí, že se vztahuje na podpory „v jakékoli formě“, vykazující výše uvedené znaky. Vzhledem k tomu, že rozhodujícím rysem veřejné podpory je její účinek na hospodářskou soutěž a obchod na vnitřním trhu, není mezi jednotlivými formami rozdílu, pokud jde o míru škodlivosti.

Přes neurčitost pojmu veřejné podpory je třeba zabránit obcházení jejího zákazu. To se děje postupným zaplňováním mezer judikaturou Evropského soudního dvora a Soudu první instance a precizací prováděcími předpisy vydávanými Komisí ES, ale také značně širokým výkladem znaků skutkové podstaty: „Široký výklad skutkové podstaty veřejné podpory je tedy nutný, aby bylo zajištěno, že ho členské státy nebudou moci obejít už způsobem nastavení podpůrných opatření podle čl. 87 I SES.“⁷¹

Jestliže tedy opatření naplní definiční znaky veřejné podpory dle článku 87 odst. 1 SES, stává se veřejnou podporou, opatřením neslučitelným s vnitřním trhem, „pokud smlouva nestanoví jinak“, jak bylo uvedeno výše. Význam článku je však podstatně oslaben tím, že bez vydání prováděcího nařízení dle článku 89 SES nemá přímý účinek. Opatření tak samo o sobě veřejnou podporou být může, ale členské státy se jeho neslučitelnosti mohou dovolávat teprve tehdy, jestliže neslučitelnost zjistí Komise⁷². Členské státy nebo jakákoli jiná osoba, podnik nebo sdružení podniků, jejichž zájmy mohou být poskytnutím podpory dotčeny, však mohou dát Komisi podnět k šetření a podávat připomínky v rámci formální vyšetřovací procedury o takové podpoře⁷³, případně se obrátit na ESD s žalobou na nečinnost.

Na doplnění lze uvést, že opatřením státu se nerozumí pouze jednotlivé poskytnutí podpory, ale i program, který rámcově upravuje poskytování podpory subjektům splňujícím stanovená kritéria⁷⁴. Právě takovým programem je zákon o investičních pobídkách. Rozlišení na individuální podpory a programy má význam pro

veřejné podpory (viz např. König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/1999, s. 520).

⁷¹ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: Neue Juristische Wochenschrift 15/2000, s. 1066.

⁷² Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2000.

⁷³ Kapitola VI nařízení Rady (ES) č. 659/1999, ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

⁷⁴ Jednotlivou podporu a program definuje čl. 1 písm. d) a e) nařízení Rady (ES) č. 659/1999, ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES.

průběh posuzování slučitelnosti⁷⁵. V případě programů totiž Komise není povinna přezkoumávat podpory udělené na základě programu, který již přezkoumán byl jako slučitelný. Při přezkumu programu je pozornost věnována pouze všeobecným znakům programu, zda zvyhodňuje především podniky činné na vnitřním trhu a veřejná podpora se oznamuje pouze sumárně za všechny podpořené subjekty. Počet podniků není významný, stejně jako objem obchodu⁷⁶.

2.1 Opatření poskytnuté ze strany státu nebo ze státních prostředků

Jak je už z díkce článku 87 odst. 1 SES patrné, postihuje zákaz veřejné podpory určité chování státu. Jedná se o aktivní autonomní chování státu, kterým stát vstupuje na trh, aby opatřil vybranému subjektu nebo skupině subjektů hospodářskou výhodu za účelem dosažení vlastních hospodářských a sociálních cílů.

Podmínkou naplnění znaku je zjištění, že výhoda, kterou příjemce získal, směřuje od státu nebo z jeho zdrojů. Otázkou pak je, které hospodářské výhody získané skrze jednání státu lze považovat za veřejnou podporu ve smyslu článku 87 odst. 1 SES, tj. zda jimi mohou být i opatření, kterými stát zjednává příjemci výhodu, aniž by ho to něco stálo.

Vzhledem k tomu, že se o tuto otázku dlouho vedl spor, rozhodl ESD jednoznačně, že ustanovení článku 87 odst. 1 SES nepostihuje veškerá jednání státu, neboť opatření musí přímo nebo nepřímo zatížit veřejné rozpočty. Dle stálé judikatury tedy „*lze za veřejnou podporu ve smyslu článku 87 odst. 1 SES považovat pouze výhody, které jsou poskytovány přímo nebo nepřímo ze státních zdrojů.*“⁷⁷ V případě *PreussenElektra* zaujala Komise postoj, že koncept veřejné podpory je třeba vykládat tak, aby zahrnoval podpůrná opatření, o nichž rozhoduje veřejná moc, avšak jsou financována soukromými podniky. Přitom odkazovala na článek 10 SES, tj. že členské státy jsou povinny zajistit naplňování závazků ze SES. ESD však oponoval tím, že článek 87 SES odkazuje přímo na opatření vycházející od států a jeho působnost nelze

⁷⁵ Článek 1 písm. e) a f) nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES; rozhodnutí C-75/97 *Maribel*, C-248/84 *Německo v. Komise*.

⁷⁶ Zákon o investičních pobídkách se programem v podstatě stal až s přistoupením k EU. Do té doby bylo ÚOHS individuálně přezkoumáváno každé poskytnutí investičních pobídek.

⁷⁷ Rozhodnutí 82/87 *van Tiggele*, rozhodnutí C-72/91 a 73/91 *Sloman Neptun*, rozhodnutí C-379/98 *PreussenElektra*.

rozšiřovat za pomoci článku 10 na jednání států, které pod článek 87 prostě nespádají. Jestliže tedy opatření státu sice dává výhodu, avšak nedochází k zatížení veřejných rozpočtů, naopak jsou náklady spojené s podporou přesunuty výhradně na spotřebitele, nejedná se o veřejnou podporu ve smyslu článku 87 odst. 1 SES. „*Zákaz pojímá pouze takové zásahy členských států do hospodářské soutěže, při kterých členské státy nasazují finanční prostředky.*“⁷⁸ K zatížení přitom nemusí dojít skutečně, postačí, když veřejná podpora může k takovému zatížení vést⁷⁹.

Z výše uvedeného lze dovozovat, že výklad znaku se fakticky zužuje na převod prostředků a pomíjí např. administrativní opatření jako licence určitým výrobcům na výrobu určitých produktů bez předchozího výběrového řízení nebo výzva, aby byly kupovány pouze tuzemské výrobky nebo bylo nakupováno pouze u určitých tuzemských podniků, povolení další činnosti insolventního podniku na trhu, prominutí dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí, úlevy v pracovněprávních předpisech, změny územních plánů rušící omezení užívání pozemků, ale také stanovení minimálních cen⁸⁰. Podobná rozhodnutí sklídila nemalou kritiku, protože dávají státům určitý prostor pro poskytování nespravedlivých výhod příjemcům na svém území⁸¹. Na druhou stranu je třeba uvážit, že opatření tohoto druhu budou mít takřka vždy dopad na veřejné rozpočty, avšak velmi zprostředkovaný, obtížně přičitatelný a vyčíslitelný: „*Skoro každý státní zásah do hospodářského života, jehož cílem je zlepšení hospodářských podmínek, by podléhal kontrole veřejné podpory.*“⁸² Směrodatný je proto pouze primární účinek na veřejné rozpočty. Opatření vymykající se čl. 87 odst. 1 SES se ovšem mohou dostat do rozporu s jinými ustanoveními SES⁸³: „*Taková zvýhodnění, která nevedou k zatížení veřejných rozpočtů, sice mohou být stejně tak způsobilá narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu, jako opatření, která za sebou táhnou zatížení státu, to ale nutně neznamena, že musejí podléhat kontrole veřejné*

⁷⁸ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 54.

⁷⁹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2004.

⁸⁰ Viz např. rozhodnutí ve věcech 82/87 *van Tiggele*, C-72/91 a 73/91 *Sloman Neptun*, C-52/97, C-53/97 a C-54/97 *Epifanio Viscido*, C-379/98 *PreussenElektra*.

⁸¹ Fairhurst, John: *Law of the E.U.*, s. 514.

⁸² Soltész, Ulrich: *Die Belastung des Staatshaushalts als Tatbestandsmerkmal einer Beihilfe i.S. des Art. 92 I EGV*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 24/1998, s. 750.

⁸³ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2005.

*podpory podle čl. 88, 89 SES. Předpisy o veřejné podpoře představují jen výšeč z nástrojů, které SES předvidá pro vytvoření vnitřního trhu.*⁸⁴

Přestože ustanovení článku 87 odst. 1 SES používá pojmy „stát“ a „státní prostředky“, není sporu o tom, že se jimi myslí i územní samospráva a její veřejné rozpočty, neboť článek 87 odst. 1 SES postihuje veškerou podporu z veřejných zdrojů⁸⁵. Územně samosprávné celky jsou ustanoveními o veřejné podpoře bezprostředně vázány ve stejné míře jako samotné členské státy, které jsou povinny zajistit, aby byla ustanovení SES respektována i na regionální a komunální úrovni⁸⁶. Na podpory poskytnuté z jiných než veřejných zdrojů se ustanovení o veřejné podpoře nevztahují. Pokud však jde o podstatu úpravy, není rozdílu mezi podporou poskytnutou veřejnou mocí přímo nebo nepřímo. Rozlišení slouží k tomu, aby byly postiženy nejen podpory poskytnuté státem či územní samosprávou bezprostředně, ale také prostřednictvím veřejných a soukromých subjektů určených nebo zřízených státem s pověřením alokovat státní prostředky.⁸⁷ „Při použití článku 92 je třeba brát zřetel primárně na účinky podpory na zvýhodněné podniky nebo výrobce a nikoli na status institucí pověřených rozdělováním a správou podpory.“⁸⁸

Znak může být tedy naplněn, když podporu poskytne státní fond, podnik s majetkovou účastí státu, soukromý subjekt pověřený redistribucí veřejných prostředků či státem jmenovaná nebo zřízená soukromá nebo veřejná organizace⁸⁹. Vzhledem k tomu, že k přerozdělování veřejných prostředků dochází i při financování společných projektů ze strukturálních fondů ES, a to z důvodu povinnosti kofinancování, může dojít k naplnění znaku i zde⁹⁰.

Důvod, proč je tento znak skutkové podstaty koncipován takto široce, je nasnadě. Omezení úpravy na přímá jednání státu by vedlo k obcházení ustanovení třeba už jen prostým organizačním vyčleněním organizací pověřených alokací podpor ze

⁸⁴ Soltész, Ulrich: *Die Belastung des Staatshaushalts als Tatbestandsmerkmal einer Beihilfe i.S. des Art. 92 I EGV*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 24/1998, s. 751.

⁸⁵ Rozhodnutí 323/82 *Intermills*, 248/84 *Německo v. Komise*. Z tohoto důvodu se příkláním k termínu veřejná podpora a nikoli státní podpora.

⁸⁶ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: Neue Juristische Wochenschrift 15/2000, s. 1067.

⁸⁷ Rozhodnutí 67/85 až 70/85 *van der Kooy*, C-303/88 *ENI-Lanerossi*, C-305/89 *Alfa Romeo*, C-72/91 a C-73/91 *Sloman Neptun*, T-358/94 *Air France*, C-52/97 až C-54/97 *Epifanio Viscido*, C-200/97 *Ecotrade*, C-295/97 *Piaggio*, T-613/97 *Ufex*, C-482/99 *Stardust Marine*.

⁸⁸ Rozhodnutí 78/76 *Steinike & Weinlig*, T-613/97 *Ufex*.

⁸⁹ Rozhodnutí 290/83 *Komise v. Francie*, C-305/89 *Alfa Romeo*, C-52/97 až C-54/97 *Epifanio Viscido*.

⁹⁰ Čl. 11, 12 nařízení 1260/99 z 21.6.1999 (ÚV L 161).

soustavy správních orgánů⁹¹. Široký záběr přičitatelnosti veřejné moci má takovým praktikám zamezit. Hlubšímu pochopení účelu ustanovení pak napomohla judikatura a praxe Komise.

Je však zřejmé, že právě v případě nepřímých transferů veřejných prostředků je zjišťování veřejné podpory obtížnější. Zprostředkující subjekty mohou být různým způsobem zřizovány, mít různé právní formy, veřejnoprávní nebo soukromoprávní charakter a požívat různý status nezávislosti na veřejné správě. Jejich společným a rozhodujícím znakem však je, že disponují prostředky z veřejných rozpočtů a skrze ně může proudit podpora příjemcům. Obecně platí, že je věcí státu, aby si vynutil dodržování právních norem na svých autonomních subjektech, ačkoli ony samy ustanovením článku 87 odst. 1 SES přímo vázány nejsou⁹².

Zatímco každé jednání správního orgánu je státu nezpochybnitelně přičitatelné, nikoli u každého opatření zprostředkujícího subjektu lze přičitatelnost státu bez dalšího předpokládat. Je třeba zkoumat, zda je chování takového subjektu přičitatelné státu, tzn. nakolik mohl stát poskytnutí podpory ovlivnit. Jak bylo výše uvedeno, subjekty, jejichž prostřednictvím může docházet k přerozdělování veřejných prostředků, mohou požívat různou míru nezávislosti na státu a přesto disponovat jeho prostředky, a proto toto hledisko není relevantní. Jaké skutečnosti tedy mohou svědčit o dostačujícím státním vlivu? V některých případech může stačit už pouhý zřizovací akt subjektu a zákonem stanovené určení úkolů⁹³: „*Jestliže dochází k poskytování veřejné podpory skrze státní, i když soukromoprávně organizovaný, avšak prováděním pověřený subjekt, jedná se o veřejnou podporu.*“⁹⁴ Vychází se z předpokladu, že poskytnutí podpory takovým subjektem jde rovnou na vrub státního rozpočtu⁹⁵.

Na druhou stranu může stát vykonávat kontrolu i nad subjekty, které disponují nejen státními, ale i vlastními aktivy a v rámci své činnosti vstupují do běžných tržních vztahů. K případnému poskytnutí podpory tak nedochází přímo na vrub veřejného rozpočtu, nýbrž z jejich vlastních prostředků. Stát ale může jejich prostřednictvím

⁹¹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2002.

⁹² Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2002.

⁹³ Rozhodnutí 248/84 *Německo v. Komise*.

⁹⁴ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2003.

⁹⁵ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1068.

sledovat i jiné než komerční cíle. Může využívat svého postavení k rozhodování o použití jejich zdrojů na financování zvláštních výhod ve prospěch vybraných příjemců. Mít kontrolu nad rozhodováním však ještě neznamená vykonávat vliv v konkrétním případě: „*Veřejný podnik může jednat s větší nebo menší mírou nezávislosti podle stupně autonomie, který mu stát ponechá. (...) Pouhá skutečnost, že je veřejný podnik kontrolován státem, nepostačuje k tomu, aby byla jeho opatření (...) přičitatelná státu.*“⁹⁶ Příklad od případu je třeba vyhodnotit komplex indikátorů jako povahu jeho činnosti, intenzitu dozoru a začlenění do veřejné správy, vznik členství v jeho orgánech, vázanost akty státních orgánů, ale i další okolnosti, které v konkrétním případě ukazují na podíl státních orgánů na rozhodování, např. zda se orgány veřejné moci podílely na vydání takového opatření⁹⁷. Klíčovou otázkou tedy je, zda stát může použití a rozdělování prostředků takového subjektu podstatným způsobem ovlivnit, neboť z toho se dovozuje přičitatelnost jednání subjektu státu⁹⁸.

Působnost článku 87 odst. 1 SES je vyloučena u podpor ze soukromých či církevních zdrojů. Sem patří nestátní fondy a plnění všeho druhu: podpůrné pokladny, výtěžky z dobročinných akcí, svépomocné fondy, a to pod podmínkou, že v žádném případě nepodléhají státnímu vlivu a jejich počínání nemůže být ani jinak státu přičítáno. Ve chvíli, kdy se soukromé peníze dostanou pod veřejnou kontrolu, stávají se veřejnými a podléhají pravidlům veřejné podpory.⁹⁹

Veřejnou podporou nejsou ani prostředky poskytnuté z rozpočtu ES ani mezinárodních organizací, např. NATO a OSN, pokud mají jejich orgány autonomii v rozhodování o jejich poskytnutí. Nepoužije se na ně proto článek 87 odst. 1 SES, a to přesto, že zvýhodnění poskytuje členský stát. Pokud totiž členský stát při jejím udílení sleduje směrnice ES nebo mezinárodní organizace nebo zde existují zvláštní právní předpisy, které omezují prostor pro rozhodování a provádění, nelze dovozovat veřejnou podporu. Přesto jsou však vázány stejnými zásadami a nemohou podkopávat účel článku 87 SES.¹⁰⁰

⁹⁶ Rozhodnutí C-482/99 *Stardust Marine*.

⁹⁷ Rozhodnutí C-482/99 *Stardust Marine*, rozhodnutí T-358/94 *AirFrance*.

⁹⁸ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1068.

⁹⁹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2002.

¹⁰⁰ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht* 2005-6.

Znak poskytnutí prostředků státem nebo ze státních prostředků se v české právní úpravě odráží v pojmu *poskytovatel*, a to v zákoně č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje: Poskytovatelem je „ten, kdo rozhoduje o poskytnutí veřejné podpory“. V kontextu článku 87 odst. 1 SES a právní praxe to jsou vláda, ministerstva a jiné správní úřady, kraje, obce a subjekty založené veřejnou mocí a operující s veřejnými prostředky.

Podle této definice je v případě zákona o investičních pobídkách poskytovatelem Ministerstvo průmyslu a obchodu, protože ono rozhoduje o poskytnutí investičních pobídek a výši a míře podpory. To však úplně neodpovídá skutečnosti. Ministerstvo postupuje v součinnosti s dalšími správními orgány, jimiž jsou Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo životního prostředí, obce a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zejména bez souhlasu Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí a, v případě převodů pozemků, obce nelze investiční pobídky poskytnout. Podmíněnost souhlasem jiných správních orgánů je dána skutečností, že investiční pobídky jsou poskytovány i z jejich zdrojů, resp. jediné z jejich zdrojů, protože MPO neposkytuje žádné investiční pobídky, ale pouze program zastřešuje, koordinuje činnost orgánů a vede správní řízení. To však nemění nic na skutečnosti, že dochází k zatížení veřejných rozpočtů, což je jediným rozhodným momentem pro zkoumání naplnění znaku poskytnutí podpory ze strany státu nebo ze státních prostředků.

Sleva na dani je typickým příkladem toho, že se stát vzdává povinných dávek, které jsou příjemci povinni odvádět. Tím dochází k zatížení státního rozpočtu na jeho příjmové straně. Mezi státem a příjemcem nestojí žádný zprostředkující subjekt, jde tedy o přímé zatížení. Souhlas s poskytnutím slevy na dani vydává Ministerstvo financí.

Hmotná podpora vytváření pracovních míst a hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců naopak představují typický příklad zatížení výdajové stránky státního rozpočtu. Prostředky, jejichž určení je patrné už z jejich názvu, získávají příjemci přímo jako finanční prostředky z rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí, které jsou jim převáděny na účet.

Investiční pobídka ve formě převodu pozemků za zvýhodněnou cenu je na rozdíl od předchozích dvou případů veřejnou podporou poskytovanou územní samosprávou, v jejichž majetku se nachází -- obcemi.

Jak je vidět, všechny z těchto pobídek představují přímé zatížení veřejných rozpočtů, ať už na stránce příjmové nebo výdajové. V jejich důsledku nevznikají příjemcům některé náklady. Mezi správní orgán a příjemce nevstupuje třetí subjekt, který by byl pověřen přerozdělováním veřejných prostředků.

2.2 Výhoda

Jak bylo výše uvedeno, nikoli všechny výhody poskytované státem nebo ze státních zdrojů představují veřejnou podporu. Veřejnou podporou je pouze podpora, která přináší hospodářskou, penězi ocenitelnou výhodu¹⁰¹, již by příjemce za tržních okolností nezískal¹⁰². Opatření je tedy třeba chápat jako zvýhodňující, jestliže podnik plnění získává bez přiměřeného, tj. tržně běžného, protiplnění¹⁰³. Pokud za jednáním státu nestojí racionální ekonomický důvod, lze předpokládat, že došlo k poskytnutí veřejné podpory. Platí ale také, že ne každé chování státu a ne každé poskytnutí státních prostředků musí znamenat poskytnutí výhody.

Pojem výhody je chápán široce a nelze ho ztotožňovat s pojmem subvence. Subvencí je pouze peněžní nebo věcné plnění, jež podnik získává od jiného subjektu než od kupujícího nebo spotřebitele za jím nabízené zboží nebo služby¹⁰⁴. Jedná se tedy pouze o jednání státu, které spočívá v jeho konání. Dle stálé judikatury „*Koncept podpory je širší než koncept subvence, protože postihuje nejen pozitivní plnění, jako je tomu u subvencí, ale také opatření, která, v různých formách, zmírňují poplatky, jež jsou obyčejně zahrnuta v rozpočtu podniku, a která jsou svou povahou podobná a mají stejné účinky.*“¹⁰⁵

Ustanovení článku 87 odst. 1 SES pokrývá „*všechny finanční prostředky, kterými může veřejný sektor skutečně podporovat podniky, bez ohledu na to, zda se jedná o stálá aktiva veřejného sektoru.*“¹⁰⁶ Plněním je tedy každá reálná, penězi ocenitelná hodnota a může k němu dojít jak typickým konáním ve formě přísunu peněz, tak zdržením se určitého konání ze strany poskytovatele, v jehož důsledku dochází ke

¹⁰¹ König, Christian– Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1066.

¹⁰² Rozhodnutí 84/82 *Německo v. Komise*, T-39/94 *SFEI*, T-46/97 *SIC*, T-204/97 a T-270/97 *EPAC*.

¹⁰³ Rozhodnutí T-39/94 *SFEI*, C-256/1997 *DM Transport*.

¹⁰⁴ Rozhodnutí 30/59 *Steenkolenmijnen*.

¹⁰⁵ Rozhodnutí 30/59 *Steenkolenmijnen*, C-387/1992 *Banco Exterior de España*, C-256/97 *DM Transport*, C-295/97 *Piaggio*, C-200/97 *Ecotrade*, T-204/97 a T-270/97 *EPAC*.

¹⁰⁶ Rozhodnutí T-613/97 *Ufex*.

zmírnění zátěže příjemce¹⁰⁷. Sem pak patří opatření jako odpuštění sociálních dávek, zvláštní tarify nebo daňové úlevy, ale i méně nápadné formy zvýhodnění jako nákup nebo nájem pozemků za nižší než tržní cenu, prodej pozemků státu za vyšší než tržní cenu, privilegovaný přístup k infrastruktuře bez poplatkové povinnosti, poskytování zboží a služeb za zvýhodněných podmínek či získání rizikového kapitálu od státu za výhodnějších podmínek než od soukromého investora¹⁰⁸. Není jím však kompenzace nákladů vzniklých v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského významu¹⁰⁹.

Jak bylo už v úvodu řečeno, není rozdíl mezi různými formami veřejné podpory. U žádné z forem nelze automaticky presumovat, že jde o veřejnou podporu. Pro posouzení, zda dochází ke zvýhodnění, je rozhodující pouze hospodářský účinek opatření z hlediska normálních tržních podmínek¹¹⁰, jež podniku přináší penězi ocenitelnou konkurenční výhodu¹¹¹ v podobě snížení nákladů, a to buď tak, že určité náklady zvýhodněné osobě nevznikají, a nebo tak, že jí jsou kompenzovány z veřejných prostředků. Ušetřené náklady pak může příjemce promítnout do ceny své produkce, přetáhnout tak konkurentům klientelu a posílit své postavení na trhu. Absencí přiměřeného protiplnění je třeba rozumět nejen to, že příjemce poskytovateli nic nedává, ale také situaci, kdy kompenzaci poskytuje, ale hodnotově neodpovídající¹¹².

Zjištění existence výhody je vcelku snadné, pokud je zjiřitelná transparentní tržní cena toho, co je poskytováno. V případě, kdy tržní cenu zjistit nelze, snaží se Komise zavést objektivní mechanismy zjištění hodnoty v zájmu předvídatelnosti jejích rozhodnutí a rovného zacházení, např. prostřednictvím veřejné soutěže či znaleckým posudkem¹¹³. Zásady výpočtu Komise uveřejňuje ve sděleních¹¹⁴.

¹⁰⁷ Rozhodnutí C-387/1992 *Banco Exterior de España*, C-75/97 *Kimberly Clark*, C-256/97 *DM Transport*, C-295/97 *Piaggio*.

¹⁰⁸ Kvůli velké vynalézavosti členských států ohledně různých více nebo méně skrytých forem veřejné podpory je vítáno takto široké pojetí výhod, jež je dále úzce spjato se znakem selektivnosti podpory, a vnímání různých forem bez rozdílu jako stejně škodlivých. Podporovány jsou proto i aktivity Komise v oblasti systematizace jejích přístupů, např. v oblasti přímého zdanění a prodeje nemovitostí (König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 17/1999, s. 518-520).

¹⁰⁹ Rozhodnutí C-280/00 *Altmark*.

¹¹⁰ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1066.

¹¹¹ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1066. Rozhodnutí 173/73, C-142/87 *Deufil*.

¹¹² Rozhodnutí T-39/94 *SFEI*, T-46/97 *SIC*.

¹¹³ Sdělení o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci, ÚV C 209, 10.7.1997.

Zajímavé jsou podpory investičního charakteru. Stát jako jiné subjekty vstupuje na trh, přičemž může sledovat jak hospodářsko-politické cíle, tak čistě komerční zájmy. Na přísun kapitálu od státu formou majetkových účastí nebo kapitálových injekcí, ať už přímo nebo nepřímo, jak bylo popsáno výše, nelze automaticky pohlížet jako na veřejnou podporu, a to ani v případech, kdy stát zachraňuje podnik v obtížích. Dle stálé judikatury je takové jednání třeba poměřovat sjednáním soukromého investora srovnatelné velikosti za srovnatelných okolností a v daném období. Soukromým investorem se však nerozumí jakýkoli investor, ale investor, který předpokládá, že jeho investice přinese zisk z dlouhodobého hlediska, a není zainteresován na krátkodobé ziskovosti¹¹⁵. V tzv. testu soukromého investora se tedy zkoumá, zda k přísunu kapitálu došlo za podmínek, které by byly přijatelné pro takového soukromého investora, např. banku, a to v okamžiku investičního rozhodnutí¹¹⁶. Přitom zůstávají stranou jakékoli úvahy sociálního, regionálně politického a odvětvového charakteru a sleduje se pouze pravděpodobnost návratnosti investice¹¹⁷. Obdobně, dle tzv. testu soukromého věřitele¹¹⁸, se postupuje v případě poskytování úvěrů a záruk, ale i odkladů povinných dávek. Jestliže by za daných okolností v daném čase poskytl finanční prostředky nebo povolil odklad splátek i soukromý věřitel, není naplněn znak výhody¹¹⁹. Hodnocení, zda se stát chová jako soukromý investor, provádí výhradně Komise. ESD nesmí nahrazovat hospodářské úsudky Komise svými vlastními. Soustředí se pouze na přezkum dodržení procesních zásad a dostatečnosti odůvodnění, řádného a úplného zjištění skutkového stavu věci, který byl základem přezkoumávaného rozhodnutí, právního posouzení věci a zneužití správního uvážení.¹²⁰

Pro určení intenzity podpory se používá ekvivalent podpory (grant equivalent), jímž se chápe rozdíl mezi tržní hodnotou skutečně vykonaného plnění a hodnotou skutečně přijatého protiplnění¹²¹, diskontovaný referenční úrokovou sazbou.

¹¹⁴ Vedle prodejů pozemků a staveb je často zmiňována oblast kapitálových opatření a státních garancí, které však nejsou předmětem této práce.

¹¹⁵ König, Christian– Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1067.

¹¹⁶ König, Christian– Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1067.

¹¹⁷ Rozhodnutí 290/83 *Komise v. Francie*, C-303/88 *ENI-Lanerossi*, C-305/89 *Alfa Romeo*, C-278, C-279/92 a C-280/92 *Španělsko v. Komise*, C-256/97 *DM Transport*, C-482/99 *Stardust Marine*.

¹¹⁸ Rozhodnutí C-295/97 *Piaggio*, T-46/97 *SIC*, C-256/97 *DM Transport*.

¹¹⁹ Více viz např. Soltész, U. – Makowski, G. C.: *Die Nichtdurchsetzung von Forderungen der öffentlichen Hand als staatliche Beihilfe i.S. von Art. 87 I EG*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 03/2003, s. 73-78.

¹²⁰ Rozhodnutí T-126/96 a T-127/96 *BFM & EFIM*.

¹²¹ Rozhodnutí T-16/96 *Cityflyer Express*.

Východiskem pak je soutěžní postavení na společném trhu před poskytnutím podpory¹²².

Pokud jde o účel podpory, vztahuje se ustanovení na opatření sloužící naplňování cílů hospodářské a sociální politiky. Nepostihuje tedy podporu kultury bez hospodářské souvislosti, sociální transfery, financování univerzitního výzkumu či čistou podporou spotřebitelů¹²³.

Každý z druhů investičních pobídek představuje výhodu ocenitelnou penězi.

V případě slevy na dani z příjmů stát příjemci odpouští odvedení daně z příjmů. Příjemci tak vůbec nevzniká náklad z odváděné daňové povinnosti, se kterým by musel za normálních okolností kalkulovat, a takto uvolněné prostředky může využít na jiné aktivity. Suma slevy na dani, tj. finančních částek spočívajících v neodvedené daňové povinnosti, za období, po které je příjemce oprávněn slevu na dani uplatňovat, představuje jeho zvýhodnění.

Hmotnou podporou vytváření pracovních míst a hmotnou podporou rekvalifikace nebo školení zaměstnanců se příjemci poskytuje finanční částka, která snižuje personální náklady příjemce na realizaci projektu. Při vytváření pracovních míst se příjemci poskytuje určitá finanční částka na každé nové pracovní místo. Při podpoře rekvalifikace jsou příjemci zčásti pokryty předem vymezené náklady související s provedením rekvalifikace.

Investiční pobídka ve formě pozemků za zvýhodněnou cenu spočívá v tom, že příjemce získává pozemek za cenu nižší, než je cena tržní. Rozdíl mezi tržní a kupní cenou je příjemcovým zvýhodněním, neboť se snižují jeho výdaje na pořízení části investice.

2.3 Určité podniky nebo výrobní odvětví

Znakem veřejné podpory není jen to, že přináší výhodu, kterou by příjemce za tržních podmínek nezískal, ale také její selektivita, s níž je výhoda spojena, tedy kdo

¹²² Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*.

¹²³ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinar – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2006. I v některých z těchto oblastí však k naplnění znaků dojít může, např. u podpory filmu nebo podpory univerzitního výzkumu prováděného pro určitý podnik.

bude z podpory těžit. Na takovou veřejnou podporu může totiž dosáhnout pouze omezený okruh osob daný určitým odvětvím výroby, určitou územní oblastí (problematické regiony), určitými aktivitami (výzkum a vývoj), určitými druhy investic (přímé zahraniční investice, počáteční investice) nebo určitými společnými vlastnostmi (velikost příjemce, rozsah investice, dosahovaný obrat)¹²⁴. Jedná se o vybočení z obecně aplikovatelných pravidel, jímž je příjemce vydělován ze všeobecného systému. Je přitom nepodstatné, jaký je právní titul poskytnutí podpory, zda zákon, nařízení, správní akt nebo smlouva. Poskytovatel může zvýhodnit buď tak, že v rámci své diskreční pravomoci rozhodne, komu podporu udělí či v jaké míře, nebo tak, že předem stanoví kvalifikační kritéria, jež diskvalifikují jiné než žádoucí příjemce.

Z hlediska příjemce se článek 87 odst. 1 SES vztahuje na všechny podpory soukromým a veřejným podnikům a veškerou jejich produkci s výjimkou článku 86 odst. 2 SES¹²⁵ bez ohledu na právní formu a organizační uspořádání¹²⁶. Klíčovým pro identifikaci příjemce veřejné podpory je tedy pojem *podnik (undertaking)*. Pojem *podnik* je nezávislý na právních řádech členských států a není definován ani SES. Podnikem se rozumí „každá jednotka vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu či způsob financování“¹²⁷. Pojem podniku ve smyslu komunitárního práva je tedy kategorií ekonomickou a nikoli právní, vykazující tyto znaky: a) existenci hospodářské jednotky, pro kterou není rozhodující právní forma, b) trvalý výkon hospodářské činnosti a c) sledování hospodářského cíle¹²⁸.

Jedná se o ekonomickou entitu (přitom však nikoli o soubor majetkových hodnot ve smyslu § 5 obchodního zákoníku) a nikoli o pojetí ve smyslu obchodní společnosti. Podnikem proto může být jak ekonomicky samostatná osoba, tak i seskupení více osob podle tzv. konceptu jedné hospodářské jednotky, kterou tvoří ekonomicky závislé, formálně právně však samostatné složky (např. dceřiné společnosti v rámci koncernu)¹²⁹. Hospodářskou činností se rozumí jakákoli dlouhodobě vykonávaná

¹²⁴ Wishlade, Fiona: *When Are Tax Advantages State Aids and When Are They General Measures?*, s. 10, 22; Kincl, Michael: *Daňové úlevy jako forma veřejné podpory*, Právní fórum 3/2004, s. 97.

¹²⁵ Rozhodnutí 78/76 *Steinike und Wenlig*, C-387/92 *Banco Exterior de España*.

¹²⁶ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: Neue Juristische Wochenschrift 15/2000, s. 1068.

¹²⁷ Rozhodnutí 19/61 *Mannesmann/Hohe Behörde*, C-41/90 *Höfner & Elser*. Pojmu „podnik“ ve výše uvedeném smyslu se budu v dalším textu držet.

¹²⁸ Munková, Jindřiška: *Podnik jako adresát normy v soutěžním právu*. In: Právní rozhledy 17/2004, s. 628.

¹²⁹ Kindl, Jiří: *Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom?* In: Právní rozhledy 5/2006, s. 170. Viz také rozhodnutí T-234/95 *Dradenauer*.

hospodářská činnost na určitém trhu. Vždy je to nabízení zboží a služeb za úplatu, obchodní činnosti stejně jako svobodná povolání¹³⁰. Orientace na zisk přitom nemusí být rozhodující, mělo by se však jednat o činnost, ze které lze alespoň hypoteticky zisku dosahovat¹³¹. Postačí, pokud pro danou činnost existuje trh, na němž soutěží více subjektů¹³². Tudíž podnikem jsou nejen podnikatelé, ale jakékoli fyzické nebo právnické osoby: nadace, občanská sdružení, státní nemocnice, univerzity v rámci vlastní nakladatelské činnosti a jiné primárně nepodnikatelské subjekty¹³³.

Zákon o investičních pobídkách na podnik v žádném ustanovení neodkazuje. Zvýhodněné subjekty označuje v procesní části jako zájemce o investiční pobídky a v části inkorporující pravidla Komise jako příjemce¹³⁴. Chápání příjemce je pak v zákoně čistě formálně právní, může jím být fyzická či právnická osoba. Jestliže se o investiční pobídky uchází zahraniční osoba, nemůže se sama příjemcem stát. Tím může být jediné osoba, kterou za účelem získání investičních pobídek v České republice založí. Zjevně tak byl v zákoně pomínut koncept jediné hospodářské jednotky, neboť právě společnosti zakládané zahraničními osobami v ČR jsou ekonomicky závislémi součástmi koncernu s velmi pevnými vazbami na mateřskou společnost.

I když ustanovení hovoří o podniku v jednotném čísle, nemusí se jednat o jediný podnik. Výhoda může směřovat více podnikům, které se od ostatních odlišují určitými konkrétními znaky a díky těmto znakům mohou být příjemci. Pokud jde o aspekt výrobního odvětví, je znakem podpory to, že příjemci se může stát neurčitý počet podniků, jejichž společným znakem je příslušnost k vybranému odvětví¹³⁵.

Často není snadné určit, zda bylo naplněno kritérium selektivnosti. K tomu může dojít např. při budování veřejné infrastruktury financované z veřejných rozpočtů. Za normálních okolností se o veřejnou podporu jednat nebude, protože infrastruktura slouží všem a kdokoli ji může užívat. Opačným případem je budování infrastruktury v konkrétním zájmu jednoho nebo více podniků nebo určitého odvětví, které už veřejnou podporou je¹³⁶. Jednoznačně pak je veřejnou podporou vybudování

¹³⁰ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2007.

¹³¹ Kindl, Jiří: *Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom?* In: *Právní rozhledy* 5/2006, s. 165.

¹³² Rozhodnutí Komise 98/353/ES z 16.9.1997.

¹³³ Kincl, Michael: *Pravidla EU ve veřejné podpoře*. In: *Právní rádce* 4/2005, s. 23.

¹³⁴ S pojmem *příjemce (beneficiants)* ostatně pracuje v pravidlech pro regionální podporu i Komise.

¹³⁵ Ve starší judikatuře se uváděla „průmyslové“ odvětví, mladší uvádí přesněji „hospodářské“ odvětví, obsahující v sobě jak zboží, tak služby.

¹³⁶ Wyatt, Derrick – Dashwood, Alan: *European Community Law*, s. 525.

infrastruktury z veřejných prostředků na pozemku, který už byl podniku prodán. Možností, jak se podezření z poskytnutí veřejné podpory vyhnout, je např. zavedení infrastruktury k hranici průmyslové zóny nebo spolupodílení se soukromého sektoru na nákladech budování infrastruktury¹³⁷.

Určitost se projevuje tam, kde je právní úprava koncipována nebo uplatňována takovým (od obecné úpravy odchylným) způsobem, že dochází ke zvýhodnění pouze určitých podniků, aniž by byla odůvodněna povahou nebo strukturou systému, jehož je součástí¹³⁸. Rozhodující je skutečný účinek opatření, tedy zda se opatření v praxi chová selektivně či obecně¹³⁹. U některých opatření státu je selektivnost opatření zjevná, např. pokud jmenovitě určí zvýhodněný subjekt, určí, že podpořenými podniky mohou být pouze malé a střední podniky, nebo vyjmenuje podporovaná odvětví. Může se ale ukázat i tam, kdy správní orgán při rozhodování o rozdělování veřejných prostředků, které potenciálně může získat kterýkoli podnik, má určitý prostor pro správní uvážení, v jehož rámci může modifikovat poskytnutí podpory v řadě ohledů, zejména výši podpory, okruh příjemců nebo podmínky poskytnutí podpory a je tak schopen přiznat některým příjemcům příznivější postavení¹⁴⁰. K selekci může docházet i při skutečném působení opatření, když zvýhodňuje nastavením podmínek jen určitá odvětví¹⁴¹ (skrytá diskriminace): „*Skutečnost, že podpora není určena jednomu nebo více určitým příjemcům definovaným předem, ale je předmětem souboru objektivních kritérií, podle nichž může být udělena (...) neurčitému počtu příjemců, kteří nejsou na počátku jednotlivě identifikováni, nepostačuje ke zpochybnění selektivní povahy opatření (...)*“¹⁴². V tomto duchu se vyjádřila i Komise: „*Opatření otevřená všem sektorům mohou být považována za selektivní, když podmínky přípustnosti v praxi omezují potenciální počet příjemců.*“¹⁴³

¹³⁷ Kincl, Michael: *Zamyšlení nad některými formami veřejné podpory*. In: Právní fórum 8/2006, s. 276.

¹³⁸ Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*, C-75/97 *Maribel*, T-67/94 *Ladbroke Racing*, T-55/99 *CETM*, odst. 16 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů (ÚV C 384, 10.12.1998, s. 3).

¹³⁹ Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*.

¹⁴⁰ Rozhodnutí C-241/94 *Kimberly-Clark*, C-75/97 *Maribel*, C-256/97 *DM Transport*, C-295/97 *Piaggio*, C-200/97 *Ecotrade*.

¹⁴¹ Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*, C-75/97 *Maribel*.

¹⁴² Rozhodnutí T-55/99 *CETM*.

¹⁴³ Report on the implementation of the Commission Notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation, 11 Feb 2004.

Od selektivních opatření je třeba odlišovat opatření obecná. Taková opatření jsou objektivní, nediskriminační a nediskreční¹⁴⁴, nejsou určena ani skrytě (vlivem nastavení zdánlivě objektivních kritérií či uplatnění diskreční pravomoci poskytovatelem) pouze některým podnikům nebo odvětvím¹⁴⁵. Jejich účinkem tedy není selektivní uplatnění, ale neutralita a otevřenost vůči všem soutěžitelům v členském státě za rovných podmínek účasti. Takovými mohou být opatření technické povahy jako stanovení daňových sazeb, pravidel odpisování, pravidel zamezujících dvojímu zdanění¹⁴⁶, snížení úrokových měr nebo devalvace měny¹⁴⁷. Jsou jimi také opatření obecné hospodářské politiky, např. snížení zdanění určitých výrobních nákladů nebo oddělený daňový režim u činností zvláštní povahy¹⁴⁸. Jsou jimi však i opatření, jež se odchyľují od obecného systému, ale odchyľná úprava je odůvodněna povahou nebo vnitřní stavbou systému¹⁴⁹. Tyto odchyľky jsou totiž součástí obecného uspořádání dané věcné oblasti, selektivní opatření jsou naproti tomu výjimkami ze systému¹⁵⁰. Znakem obecných opatření však nemusí být velký počet oprávněných subjektů, věcná rozmanitost či různý význam odvětví¹⁵¹ ani to, že některé subjekty či odvětví z nich získávají více¹⁵².

Z výše uvedeného je patrné, že zjištění, zda se jedná o opatření selektivní či obecné, není snadnou záležitostí a může být věcí úhlu pohledu. Velmi obtížné může být např. hodnocení daňových opatření nebo úlev v případě jiných povinných odvodů. Je třeba pamatovat, že rozlišování mezi opatřeními obecnými a zvláštními není jen kategorií právní, ale zejména ekonomickou, spočívající v posouzení dodržení obvyklého tržního chování. Posouzení tohoto znaku nelze v žádném případě podceňovat, neboť tento je právě tím faktorem, který vyvolává narušení soutěže. Opatření, které

¹⁴⁴ Wishlade, Fiona: *When Are Tax Advantages State Aids and When Are They General Measures?*, s. 15.

¹⁴⁵ Rozhodnutí C-241/94 *Kimberly-Clark*, C-256/97 *DM Transport*, odst. 13 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů.

¹⁴⁶ Odst. 13 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů.

¹⁴⁷ Rozhodnutí C-295/97 *Piaggio*.

¹⁴⁸ Odst. 13 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů.

¹⁴⁹ Může jím být např. zvláštní povaha určitých odvětví nebo zásada daňové neutrality. Je na členském státu, aby prokázal, že jsou zde dány takové ospravedlňující okolnosti (Report on the implementation of the Commission Notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation, 11 Feb 2004).

¹⁵⁰ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 62.

Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2006.

¹⁵¹ Rozhodnutí 248/84 *Německo v. Komise*, C-75/97 *Maribel*.

¹⁵² Odst. 14 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů.

zvýhodňuje všechny podniky na relevantním trhu ve stejné míře, totiž nemůže mít pro společný trh z hlediska veřejné podpory rušivý účinek¹⁵³.

Investiční pobídky představují regionální podporu, jež je územně omezena pouze na regiony určitého stupně zaostalosti (více v následující kapitole) s cílem podnítit jejich rozvoj. Je však otázkou, zda může být regionální podpora sama o sobě selektivní. Sice lze tvrdit, že může být poskytnuta pouze příjemcům, kteří podnikají v *určitých* regionech, a pouze tehdy, jestliže příjemce předloží projekt naplňující *určitý* cíl, takový argument ale nejspíš neobstojí: „*Není zřejmé, proč by členskému státu nemělo být umožněno vést regionálně diverzifikovanou daňovou politiku, pokud se toto stejně vztahuje na všechny podniky a hospodářská odvětví.*“¹⁵⁴

Jak bylo výše uvedeno, může selektivnost opatření spočívat v určení okruhu odvětví, do kterých je veřejná podpora směřována. Zákon o investičních pobídkách v § 2 odst. 2 písm. b) uvádí, že podpora se poskytuje na investice do zpracovatelského průmyslu. Vzhledem k početnosti odvětví, která jsou považována za zpracovatelský průmysl, je otázkou, zda lze toto považovat za naplnění znaku selektivnosti¹⁵⁵.

Bylo také řečeno, že k selektivnosti může docházet tím, že poskytovatel předem stanoví kritéria, podle kterých jsou příjemci podpory vybíráni. Výsledek aplikace těchto kritérií pak může poukázat na to, že třebaže program konkrétně neurčuje okruh oprávněných subjektů, určité skupiny jsou právě nastavením těchto kritérií z podpory vyloučeny. Jedním z takových kritérií může být stanovení minimální výše investice. Zákon o investičních pobídkách požaduje uskutečnění investičního projektu alespoň ve výši 100 mil. Kč a snižuje tuto hranici v případě umístění investice v územních oblastech s velmi vysokou nezaměstnaností: v regionech, kde je míra nezaměstnanosti alespoň o 25 % vyšší než je průměrná míra nezaměstnanosti v ČR, snižuje minimální investici na 60 mil. Kč, v územních oblastech s nezaměstnaností alespoň o 50 % vyšší,

¹⁵³ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 17/1999, s. 520. K relevantnímu trhu viz dále.

¹⁵⁴ Arhold, Christoph: *Steuerhoheit auf regionaler oder lokaler Ebene und der europäische Beihilfenbegriff*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 23/2006, s. 717-721.

¹⁵⁵ Naplnění znaku selektivnosti lze dovozovat např. z odst. 20 Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů.

na 50 mil. Kč¹⁵⁶. Dalším požadavkem je vložit alespoň 50 mil. Kč do vlastního kapitálu příjemce, resp. 30 mil. Kč a 25 mil Kč v územních oblastech uvedených v předchozí větě. I po snížení minimální investice a povinnosti minimální výše vlastního kapitálu se však jedná o velmi vysoké částky, které leží mimo dosah menších podniků. Malých a středních podnikatelů, které na veřejnou podporu za takových podmínek dosáhnou, je minimum. Fakticky jsou tak příjemci pouze velké, kapitálově silné podniky. Drtivou většinu příjemců pak tvoří společnosti založené zahraničními investory. Právě za toto faktické zvýhodnění velkých podniků a zejména těch vlastněných zahraničními investory, je zákon o investičních pobídkách často kritizován.

Pokud jde o možnost správního uvážení poskytovatele, není ze zákona zřejmé, jak široký prostor správní orgány mají. Zákon i zvláštní zákony stanoví jednoznačná kritéria, jimiž poskytnutí investičních pobídek podmiňují. Na druhou stranu poskytovatel zastává názor, že na investiční pobídky není nárok, je na správních orgánech, zda dají souhlas s jejich poskytnutím. Správní orgány se vyjadřují k parametrům investičních projektů, ale pouze z hlediska předpokladů jejich naplnění, tzn. v tomto ohledu jim přísluší uvážení toho, zda považují projekt za natolik důvěryhodný a životaschopný, aby mělo smysl podpořit ho. Pozoruhodné je, že zákon neobsahuje žádnou klauzuli vylučující poskytnutí investičních pobídek v případech narušení soutěže. Zatímco prováděcí předpis obsahuje ustanovení o citlivých sektorech a potřebě snižování intenzity podpory za určitých okolností, přičemž se postupuje přesně podle pravidel Komise, nikde se neobjevuje výslovně, že podpora nesmí narušit nebo hrozit narušením soutěže a ani, který orgán by se k tomu měl vyjadřovat, příp. podle jakého klíče podporu snižovat pod nejvyšší přípustný limit povolený Komisí. Z díkce zákona není možné ani jednoznačně usoudit, zda vůbec lze v rámci diskreční pravomoci podporu snížit. Praxe se přinejmenším v posledních čtyřech letech z hlediska narušení soutěže nepřikláněla k pravidlům, jež by byla přísnější než ta, jež stanovila jako minimální standard Komise, i když se o diskutovalo o přijetí kritérií, ze kterých by se odvozovala konkrétní výše podpory.

Jak bylo uvedeno na začátku této kapitoly, Komise svůj závěr o tom, že zákon o investičních pobídkách je programem, na jehož základě je poskytována veřejná podpora, blíže neodůvodnila. S tímto znakem se navíc vůbec nevypořádala. Přestože

¹⁵⁶ Viz např. Kincl, Michael: *Daňové úlevy jako forma veřejné podpory*, Právní fórum 3/2004, s. 97: „Na základě těchto skutečností lze konstatovat, že český systém slev na dani a potažmo systém investičních pobídek je selektivní a směřuje pouze ve prospěch subjektů, které mohou vynaložit zmíněnou částku.“

není pochyb o tom, že Komise dospěla k tomuto závěru oprávněně, je obtížné odhadnout, které skutečnosti by považovala za rozhodné pro naplnění tohoto znaku.

2.4 Hrozba narušením či narušení soutěže

Předmětem znaku narušení soutěže je vytvořit na společném trhu takové podmínky, jež budou schopny zajistit, udržet a vynutit dodržování rovných soutěžních podmínek. Z dikce článku je zřejmé, že k naplnění znaku postačuje už pouhá hrozba narušením soutěže¹⁵⁷. Znak je nedělitelně spojen se znakem dotčení obchodu, jejich skutkové podstaty se často překrývají a v judikatuře bývají pravidelně posuzovány najednou ze stejných hledisek¹⁵⁸. Jestliže dojde k narušení soutěže, dojde s velkou pravděpodobností i k dotčení obchodu. Úprava nerozlišuje zabránění, omezení nebo narušení soutěže, ty považuje jen za pouhé formy narušení soutěže. Narušení soutěže se jako samostatný pojem vyvazuje z působnosti článků 81 a 82 SES¹⁵⁹.

Samotné poskytnutí výhody není dostatečným podkladem pro naplnění znaku narušení soutěže ve smyslu článku 87 odst. 1 SES. Poskytnutí výhody musí být schopno vyústit v posílení soutěžního postavení zvýhodněného podniku na trhu na úkor ostatních soutěžitelů, ať už těch, kteří na trhu přítomni jsou, tak i těch, kteří by na něj mohli vstoupit, ale dokonce i těch, na jejichž trh by naopak mohl vstoupit zvýhodněný podnik. „Sama skutečnost, že podnik získal plnění od státu bez poskytnutí protiplnění nebo při poskytnutí nižšího než tržního protiplnění, nemůže odůvodnit narušení soutěže ve smyslu článku 87 odst. 1. (...) Pro soutěž narušující může být jen taková podpora, jež zlepšuje postavení příjemce nebo třetího podniku na určitém trhu na úkor jeho (potenciálních) konkurentů.“¹⁶⁰ Narušením je tedy „každý státu přičitatelný zásah, který mění tržní podmínky pro soutěžitele.“¹⁶¹ Tuto způsobilost může mít dokonce i pouhý příslib výhody, pokud staví příjemce do lepší pozice, např. při poskytnutí státní záruky. Stačí, že příjemce může konkurovat těm, kteří jsou schopni konkurovat.

¹⁵⁷ Rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, T-55/99 *CETM*.

¹⁵⁸ Nicolaysen, Gert: *Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt*, s. 286 (např. T-298/97 *Alzetta Mauro*).

¹⁵⁹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2011.

¹⁶⁰ Callies, Christian – Ruffert, Matthias: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, s. 1005.

¹⁶¹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2012.

Při zkoumání znaku je třeba vycházet ze situace, která na vnitřním trhu panovala před zavedením opatření, a to z pozice soutěžitelů na trhu v tomto okamžiku¹⁶². K tomu je třeba zjistit, co je relevantním trhem a jaké vztahy mezi soutěžiteli na něm panují. Relevantním trhem je trh, kde se soutěž skutečně nebo potenciálně odehrává v určitém čase a na určitém místě ohledně určitého poptávaného zboží a jeho substitutů. Místně je relevantní trh určen podmínkami soutěže, které jsou na něm dostatečně homogenní a od sousedních oblastí se liší znatelně odchylnými podmínkami. Věcně pak je relevantní trh dán výrobky nebo službami, které jsou považovány spotřebiteli za zaměnitelné a nahraditelné, co se týče jejich vlastností, cen a předpokládaného užití.¹⁶³ Soutěž se nemusí odehrávat na podstatné části společného trhu, ale i jen mezi soutěžiteli v jednom členském státu, kteří vstupují do soutěžního vztahu anebo by mohli vstoupit. Rovněž postačí, že soutěžní vztah neexistuje, ale může vzniknout s dostatečnou pravděpodobností v dohledné době¹⁶⁴. Chráněna je tedy nejen soutěž již existující, ale i potenciální, protože smyslem je neztěžovat nebo neznemožňovat přístup na trh jiným podnikům tím, že podniky na trhu již přítomné podporu získávají¹⁶⁵.

K naplnění znaku tedy dojde, jestliže opatření zasáhne do skutečného nebo možného soutěžního vztahu mezi podniky nebo výrobními odvětvími v důsledku zásahu přičitatelného státu, který spočívá, jak bylo výše popsáno, v udělení „nezasloužené“ hospodářské výhody určitému podniku nebo odvětví, kterou jiný nedostane. Toto platí za všech okolností. Znak je naplněn i tehdy, pokud se stát snaží podporou korigovat horší soutěžní postavení domácích podniků v důsledku nepříznivé situace v regionu či podpůrných opatření zaváděných jinými státy¹⁶⁶. To škodlivost opatření nesnižuje. Poskytnutí podpory nelze ospravedlnit jako vyrovnání různých výchozích pozic podniků¹⁶⁷. Účinky proti sobě jdoucích podpor se navzájem neruší, ale kumulují a škodlivé následky pro společný trh se stupňují.¹⁶⁸

Přestože je z dikce článku zřejmé, že stačí potenciální narušení soutěže, musí být hrozba reálná, tj. musí být přítomen předvídatelný a objektivně rušivý účinek opatření,

¹⁶² Rozhodnutí C-173/73 *Itálie v. Komise*, 730/79 *Philip Morris* (gen. prok. Capotorti).

¹⁶³ König, Christian– Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1069. Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*.

¹⁶⁴ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2012.

¹⁶⁵ König, Christian– Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1069.

¹⁶⁶ Wyatt, Derrick – Dashwood, Alan: *European Community Law*, s. 526.

¹⁶⁷ Nicolaysen, Gert: *Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt*, s. 286.

¹⁶⁸ Rozhodnutí 78/76 *Steinike & Weinlig*, T-214/95 *Vlaamse Gewest*.

byť by nebyl poskytovatelem podpory zamýšlen nebo konkurentem subjektivně pocíťován¹⁶⁹: „*Je nutné odmítnout restriktivní výklad článku 92(1) SES (...) o tom, že pouze podpora mající skutečný účinek na obchod mezi členskými státy a narušující soutěž je postižena tímto ustanovením.*“¹⁷⁰ Je nezbytné prokázat nade vší pochybnost, že existuje příčinná souvislost mezi poskytnutím veřejné podpory a ohrožením či narušením soutěže. I potenciální narušení soutěže musí být prokazatelné, pouze abstraktní myslitelná schopnost narušit nestačí. Naplnění znaku narušení soutěže tak nezávisí na tom, zda skutečně nastane rušivý účinek, ale zda se jeví možným¹⁷¹.

Otázkou je, nakolik rušivý musí účinek být, aby byl znak naplněn. Ze znění článku 87 odst. 1 lze dovozovat, že každé poskytnutí veřejné podpory je způsobilé narušit nebo alespoň ohrozit soutěž a judikatura důsledně odmítá zaujmout méně tvrdý postoj k podporám, které mají za daných okolností na hospodářskou soutěž zanedbatelný dopad: „...*kde je podpora (...) omezená, bude soutěž narušena v menším rozsahu, ale bude přesto narušena. Zákaz v článku 87(1) SES se použije na jakoukoli podporu, která naruší nebo hrozí narušením soutěže, bez ohledu na výši, pokud ovlivní obchod mezi členskými státy. (...) Judikatura nepožaduje, aby byly pro zjištění účinku narušení soutěže, nebo hrozba takovým narušením, a dotčení vnitřního obchodu významné nebo podstatné.*“¹⁷² Dle judikatury riziko roste zejména v případech zostřené konkurence na trhu či nadměrných výrobních kapacit, kde i relativně skromná výše podpory hrozí narušením soutěže a dotčením obchodu.¹⁷³ Přesto však Komise nevznesla námitky proti podporám malého rozsahu, neboť je považuje za podpory, které se projevují natolik zanedbatelným účinkem, že nenaplní znak narušení soutěže a nejsou tedy veřejnou podporou (tzv. *zásada de minimis*¹⁷⁴).

Proto by měly být zkoumány konkrétní okolnosti případu, aby bylo zjištěno, zda k narušení soutěže dochází. Na rozdíl od starší judikatury a literatury nezastává mladší judikatura názor, že by Komise měla provádět detailní analýzu aktuální situace na relevantním trhu, zkoumat jednotlivě, na kterých věcně a místně příslušných trzích je podnik činný, jaký je podíl zvýhodněných podniků na trhu, jaká je jejich pozice na něm

¹⁶⁹ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*, 310/85 *Deufil*, T-298/97 *Alzetta Mauro*.

¹⁷⁰ Rozhodnutí T-298/97 *Alzetta Mauro*.

¹⁷¹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thimam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2014.

¹⁷² Rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, C-142/87, T-55/99 *CETM*.

¹⁷³ Rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, T-298/97 *Alzetta Mauro*.

¹⁷⁴ Toto lze vyvozovat z textu nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis*.

a do jaké míry podpora naruší nebo může narušit soutěž¹⁷⁵. Nemusi zvláště zjišťovat, zda podpora skutečně naruší soutěž¹⁷⁶. Komise se ani nemusí vypořádat se všemi námitkami stran. Postačí, pokud uvede všechny významné skutečnosti a právní závěry¹⁷⁷. Jak bylo uvedeno výše, znak je naplněn tehdy, když se rušivý účinek jeví objektivně možným. Stačí tedy, když Komise prokáže, zda a jak podpora je způsobilá narušit soutěž¹⁷⁸. Jestliže narušení soutěže nasvědčují už určité okolnosti poskytnutí podpory, musí je však uvést¹⁷⁹.

Nároky na dokazování jsou nízké, pro naplnění znaku postačila už taková obecná zdůvodnění jako krize odvětví, recese, vyostřená konkurence, nadbytečné kapacity či cenová nestabilita. Judikatura si dokonce vytvořila svého druhu nevyvratitelné domněnky, např. v každém odvětví vyznačujícím se intenzivní soutěží či nadbytečnými kapacitami hrozí i podpora malého rozsahu narušením obchodu¹⁸⁰.

Povinnost Komise odůvodnit rozhodnutí dle článku 190 SES má ESD umožnit přezkum zákonnosti jejích rozhodnutí a poskytnout dotčeným osobám dostatek informací pro zhodnocení, zda je rozhodnutí opodstatněné¹⁸¹. ESD se pak při přezkumu omezuje na zjištění, zda byly dodrženy zásady řízení a rozhodnutí odůvodněno, zda byl řádně zjištěn skutkový stav věci a zda nedošlo ke zjevné vadě v právním posouzení věci či zneužití pravomoci¹⁸². Soud zejména není oprávněn, podobně jako při hodnocení testu soukromého investora a věřitele, dotčení obchodu a selektivity, nahrazovat vlastními hospodářskými úsudky závěry Komise¹⁸³.

Snížené nároky na dokazování naplnění znaku narušení soutěže a omezená možnost přezkumu nemohly být odbornou literaturou přejity bez povšimnutí. Není proto překvapením, že právě způsob, jakým se Komise s tímto znakem vypořádává, byl podroben kritice. Jestliže se Komise spoléhá pouze na hrubé odvětvové odhady namísto obsáhlejších rozborů dopadu na hospodářskou soutěž, v nichž by analyzovala zejména dopady na relevantní trh, nebude schopna posoudit účinky konkrétních podpor na

¹⁷⁵ Rozhodnutí T-55/99 *CETM*, T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-204/97 *EPAC*, T-214/95 *Vlaamse Gewest*.

¹⁷⁶ Rozhodnutí T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*, T-55/99 *CETM*, T-214/95 *Vlaamse Gewest*.

¹⁷⁷ Rozhodnutí T-55/99 *CETM*, T-214/95 *Vlaamse Gewest*.

¹⁷⁸ Rozhodnutí T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-55/99 *CETM*.

¹⁷⁹ Rozhodnutí T-55/99 *CETM*, 323/82 *Intermills*, T-214/95 *Vlaamse Gewest*.

¹⁸⁰ Rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, T-298/97 *Alzetta Mauro*, C-305/89 *Alfa Romeo*.

¹⁸¹ Rozhodnutí 67/85, 68/85 a 70/85 *van der Kooy*, T-358/94 *Air France*, 234/84 *Belgie v. Komise*.

¹⁸² Rozhodnutí C-56/93 *Belgie v. Komise*.

¹⁸³ Rozhodnutí C-225/91 *Matra*, T-126/96 a T-127/96 *BFM & EFIM*.

konkurenční podniky, ale také okolní regiony, tedy právě tu negativní stránku každé veřejné podpory¹⁸⁴.

2.5 Dotčení obchodu mezi členskými státy

Jak již bylo zmíněno, ohniskem úpravy je ochrana volného pohybu zboží a služeb, zachování rovných obchodních podmínek všem členskými státům, přičemž ostatní znaky jasně definují, jakým způsobem dochází k jejich narušení v případě veřejné podpory: „Účelem úpravy článku 92 je chránit obchod mezi členskými státy před dotčením prospěchem poskytovaným veřejnými orgány, které, v různých formách, narušují nebo hrozí narušením soutěže tím, že zvýhodňují určité podniky nebo výrobu určitého zboží.“¹⁸⁵ V narušení soutěže lze tedy spatřovat příčinu dotčení obchodu. Pokud však obchod dotčen nebude, ale soutěž ano, nelze z opatření dovozovat poskytnutí veřejné podpory.

Zakázané jsou jen podpory, které mají účinek na společný trh: „Článek 92 nerozlišuje mezi zásahy státu podle jejich příčin nebo cílů, ale definuje je s ohledem na jejich účinky.“¹⁸⁶ V popředí stojí účinek, v pozadí důvod a cíl¹⁸⁷.

Jak bylo naznačeno už výše, škodlivým momentem podpor je posílení pozice zvýhodněného podniku na úkor těch nepodpořených, a proto už právě z poskytnutí podpory dovozuje judikatura svého druhu nevyvratitelnou domněnku naplnění znaku dotčení obchodu¹⁸⁸: „Když státní finanční podpora posílí postavení podniku ve srovnání s ostatními podniky soutěžícími ve vnitřním obchodu, musí být na tyto pohlíženo jako na dotčené touto podporou.“¹⁸⁹

Obchodní vztahy musejí existovat v okamžiku poskytnutí podpory. Jestliže pro nějaké zboží není trh nebo se s ním mezistátně neobchoduje a zároveň by bez podpory v dohledné době obchod ani zahájen nebyl, pak mezi členskými státy neexistuje

¹⁸⁴ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/1999, s. 518, 522.

¹⁸⁵ Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*, C-387/92 *Banco Exterior de España*, T-46/97 *SIC*.

¹⁸⁶ Rozhodnutí 173/73 *Itálie v. Komise*, C-142/87 *Deufil*, T-47/98 *SIC*, C-75/97 *Kimberly Clark*, C-56/93 *Belgie v. Komise*, C-75/97 *Maribel*.

¹⁸⁷ Rozhodnutí C-387/92 *Banco Exterior de España*.

¹⁸⁸ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*, T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*, T-55/99 *CETM*.

¹⁸⁹ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*, C-278/92 až 280/92 *Španělsko v. Komise*, C-75/97 *Maribel*.

obchod, který by mohl být dotčen. Příčinná souvislost mezi opatřením a jeho účinkem se předpokládá vždy, když zboží nebo služby překračují hranice členského státu¹⁹⁰.

K dotčení obchodu může dojít, jestliže zvýhodněný podnik vyváží, anebo tím, že se posílí jeho pozice na domácím trhu na úkor dovozců, přestože příjemce sám nevyváží: „Není nutné, aby příjemce sám vyvážel svou produkci. Když členský stát poskytne podniku podporu, může tak být výroba udržena nebo zvýšena a to povede k tomu, že se zmenší šance podniků usazených v jiných členských státech vyvážet na trh v tomto členském státě.“¹⁹¹ Dopad na obchod na vnitřním trhu může mít i obchodování členských států na trzích třetích států, jestliže zde soutěží s vývozci z členských států EU: „Není nemožné, aby exportní podpora ovlivnila obchod na vnitřním trhu. (...) S ohledem na provázanost trhů, na kterých operují podniky ES, je možné, aby podpora narušila soutěž ve Společenství, i když příjemce vyváží téměř veškerou svou produkci mimo Společenství. Vývoz části produkce podniku do nečlenských států je jen z řady okolností, které je třeba brát v potaz.“¹⁹² Platí také, že ani poměrně malá velikost příjemce, jeho malý podíl na trhu nebo podpory nemusí škodlivost a priori vylučovat¹⁹³.

Pouze hospodářské činnosti čistě lokálního charakteru vylučují ovlivnění mezistátního obchodu a jejich podpora pak nemůže zakládat veřejnou podporu ve smyslu článku 87 odst. 1 SES, neboť sem nevstupují zahraniční podnikatelské subjekty a příjemce podpory neexportuje svou produkci na trhy, kde existují potenciální konkurenti¹⁹⁴. Znak přeshraničnosti obchodu pak znamená, že i když je relevantní trh lokálně velmi omezen, avšak zasahuje i na území jiného členského státu, je volný pohyb dotčen¹⁹⁵.

Takové činnosti jsou však poměrně vzácné. Jednak proto, že tržní vztahy jsou na společném trhu propletené, ale také proto, že judikatura předpokládá, že každá podpora posiluje finanční sílu podniku ve srovnání s ostatními soutěžiteli na společném trhu, a proto už domněnka dotčení je dostačující. Není tedy nutné, aby obchod byl skutečně ovlivněn a Komise nemusí dokazovat skutečné účinky opatření na vnitřní obchod.

¹⁹⁰ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinar – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2018.

¹⁹¹ Rozhodnutí 102/87 *Francie v. Komise*, C-278-280/92, C-303/88 *ENI-Lanerossi*.

¹⁹² Rozhodnutí C-142/87 *Belgie v. Komise*.

¹⁹³ Rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, C-142/87 *Belgie v. Komise*, C-278/92 až 280/92 *Španělsko v. Komise*, T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*, C-142/87 *Deufil*.

¹⁹⁴ Rozhodnutí Komise 2000/536/EC.

¹⁹⁵ Rozhodnutí T-298/97 *Alzetta Mauro*, 173/73 *Itálie v. Komise*.

Postačí, že je opatření způsobilé obchod ovlivnit¹⁹⁶. K naplnění znaku dojde už tehdy, když se jeví jako možné budoucí ovlivnění obchodu v tom smyslu, že v důsledku zvýhodnění vybraného subjektu se změní nebo by se mohl změnit tok zboží a služeb a jinak se bude nebo by se mohl rozvíjet platební styk¹⁹⁷: „Protože podpora posiluje finanční sílu podniku, svědčí o dotčení obchodu již domněnka.“¹⁹⁸ Možnosti dotčení obchodu musejí nasvědčovat objektivní okolnosti případu a je dostatečně vysoká míra pravděpodobnosti, že veřejná podpora obchod ovlivní přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně¹⁹⁹. Stejně tak bude znak naplněn tehdy, když se sice tok obchodů nezmění, ale bez podpory by se byl změnil.

Narušení soutěže a ovlivnění obchodu spolu úzce souvisejí, neboť skutkové podstaty se do značné míry překrývají a v judikatuře bývají zpravidla posuzovány společně a dle stejných hledisek. Jsou také většinou chápány za splněné automaticky. Zkoumány však být přesto musejí. Komise musí zkoumat případ od případu naplnění znaků a vedle účinku opatření zjišťovat i příčinnou souvislost mezi opatřením a škodlivým účinkem. Z judikatury lze však vyvodit, že nároky na dokazování naplnění znaku jsou stejné jako při zkoumání narušení soutěže a tedy minimální.²⁰⁰ Jak bylo uvedeno výše, omezují se zjištění Komise povětšinou na určité charakteristiky trhu jako objem vnitřního obchodu, podíly významných konkurentů na trhu, intenzitu soutěže a některé zvláštnosti (např. nadbytečné kapacity). Pokud je patrné už z okolností případu, že dochází k naplnění znaku, je třeba tyto v odůvodnění alespoň uvést²⁰¹. Komisi byl přiřknut i v případě zkoumání dotčení obchodu široký prostor pro uvážení, do kterého soud po věcné stránce nemůže zasahovat a korigovat hospodářské závěry Komise.

U podpor malého rozsahu Komise dotčení obchodu stejně jako narušení soutěže nezkoumá s tím, že opatření musí být v určité míře citelné, aby bylo schopno podstatněji ovlivnit trh. Prohlásila proto podpory malého rozsahu – *de minimis* – za podpory, které právě vzhledem k jejich omezené velikosti nenaplňují znak dotčení obchodu a nejsou veřejnou podporou²⁰². Nenaplňují ani znak narušení soutěže. Ostatně

¹⁹⁶ Rozhodnutí T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*.

¹⁹⁷ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*.

¹⁹⁸ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1070.

¹⁹⁹ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2016.

²⁰⁰ Rozhodnutí 323/82 *Intermills*, T-298/97 *Alzetta Mauro*, T-55/99 *CETM*, 234/84 *Belgie v. Komise*.

²⁰¹ Rozhodnutí T-55/99 *CETM*, 248/84 *Německo v. Komise*.

²⁰² Nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis*.

jakékoli podrobné zkoumání by bylo zbytečné, kdyby bylo i na nevýznamné podpory nahlíženo jako na škodlivé²⁰³.

S ohledem na úzkou souvislost shrnu naplnění znaků narušení soutěže a dotčení obchodu současně: Investiční projekty realizované v rámci zákona o investičních pobídkách jsou značně rozsáhlé, neboť směřují k založení celých výrobních závodů nebo jejich podstatnému rozšíření či modernizaci. To vyžaduje kapitálové investice ve výši sta milionů korun. V následující kapitole bude popsáno, jak se provádí výpočet regionální podpory. Proto nyní jen stručně uvedu, že podpora může dosahovat až 40 % výše investice. Jedná se o nemalé částky a není tedy pochyb o tom, že poskytnutím investičních pobídek dojde k posílení postavení příjemce na trhu na úkor ostatních soutěžitelů a usnadní se jeho penetrace zahraničních trhů. Relevantními jsou přitom trhy, na kterých probíhá čilý obchodní ruch mezi členskými státy a hlavně v případě přímých zahraničních investic bývá většina produkce vyvážena. Největší část investic směřuje do automobilového průmyslu, který Komise označila za citlivý sektor. Lze proto uzavřít, že znaky narušení soutěže a dotčení obchodu jsou naplněny.

²⁰³ Rozhodnutí 323/82 *Intermills*.

3 Investiční pobídky jako regionální podpora

Zákon o investičních pobídkách ve znění již platného zákona č. 19/2004 Sb. byl Komisi předložen k posouzení slučitelnosti se společným trhem podle čl. 88 odst. 3 SES jako program národní regionální podpory. Jak bylo uvedeno již v úvodu, není zákaz veřejné podpory absolutní, neboť jsou z něho vyňaty určité druhy podpor. Přípustnost některých z těchto podpor upravují ustanovení článku 87 odst. 2²⁰⁴ a 3 SES.

Komise zákon tedy posoudila podle ustanovení čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) SES. Z hlediska pravidel pro poskytování regionální podpory považovala za klíčové následující aspekty²⁰⁵:

1. účel programu podpory,
2. podstata podpory,
3. oprávněné investiční náklady,
4. sektory,
5. podporované regiony a nejvyšší přípustná míra podpory.²⁰⁶

3.1 Právní podklad vyslovení slučitelnosti regionální podpory s *acquis*

Úprava čl. 87 odst. 3 SES obsahuje čtyři tituly přípustnosti vynětí. Každý z nich koresponduje s určitým zájmem Společenství jako celku, kterým se deklaruje, že některé okruhy podpor sledují natolik důležité cíle, že je opodstatněné dát jim přednost před prosazováním rovných soutěžních podmínek. Mají jimi být řešena tržní selhání určitého druhu, vymezená konkrétními ustanoveními čl. 87 odst. 3 SES, a jen při naplnění cílů obsažených v těchto ustanoveních smějí být tyto tituly vynětí využity.

²⁰⁴ Podpory dle odst. 2 mají jen okrajový význam, což je zřejmé už z jejich věcné působnosti. Jejich zvláštností je, že se jedná o tzv. výjimky *ipso iure*, tzn. opatření, která splňují znaky některé z výjimek, jsou přímo na základě článku 87 odst. 2 SES přípustná, a to přesto, že naplňují znak narušení soutěže a dotčení obchodu. „*Specifický účel podpory je považován za natolik legitimní, že v každém případě převažuje nad možnými účinky rušivými pro soutěž.*“ (Oppermann, Thomas: *Europarecht*, s. 347). Je to jediný případ v oblasti veřejných podpor, kdy má SES přímý účinek, aniž by bylo nutné vydávat sekundární předpis, natož aby muselo probíhat před Komisí jakékoli schvalovací řízení dle článku 88 odst. 3 SES.

²⁰⁵ Rozhodnutí Komise N 259/2004 nevznášet námitky ze dne 14.7.2004.

²⁰⁶ Komise se zabývala také jednotlivými druhy investičních pobídek (bližší kap. 4).

V popředí článku 87 odst. 3 stojí především tituly vynětí dle písmen a) a c), jež jsou základními ustanoveními pro vyslovení slučitelnosti regionální podpory se společným trhem. Článek 87 odst. 3 SES představuje pouhou možnost vyslovení slučitelnosti veřejné podpory, tedy podpory naplňující znaky skutkové podstaty článku 87 odst. 1 SES, se společným trhem. Jedná se o individuální výjimky udělované za předpokladu naplnění cílů, s nimiž je regionální podpora spojována, a to na základě rozhodnutí Komise v souladu s ustanoveními článku 88 SES.

Regionální podpory slouží především k podpoře hospodářsko-sociálního rozvoje určitých územních oblastí a hodnotí se proto z hlediska efektivnosti jako prostředek řešení regionálních problémů: „Podpora by měla být koncentrována na nejpotřebnější regiony a být taková, aby přispívala k regionálnímu rozvoji. První požadavek přednostně odráží obecnou zásadu bránění narušení hospodářské soutěže podle čl. 3 písm. g) SES (...). Druhý požadavek odráží výslovné podmínění povolení podpory rozvojem podle čl. 92 odst. 3 písm. a) a c) SES. (...)“²⁰⁷. Podle stálé judikatury: „Derogace volné soutěže ve prospěch článku 92 odst. 3 písm. a) a c) je založena na solidaritě Společenství (...). Při výkonu diskreční pravomoci musí Komise zajistit, aby byly v rovnováze cíle svobodné soutěže a solidarity a zároveň dodržovat princip *proportionality*.“²⁰⁸

Z dikce ustanovení čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) je zřejmé, že nesledují zcela shodné cíle a budou posuzovány podle odlišných kritérií. Posouzení regionální podpory dle správného ustanovení pak má význam pro míru, v jaké může být podpora legitimně poskytnuta, a odvíjí se od závažnosti hospodářské a sociální situace v regionu²⁰⁹. Přes tuto odlišnost existují společné zásady vyslovené judikaturou a deklarované Komisí.

Hlavní zásadou je regionální cílenost podpory spočívající v tom, že podpora může být poskytována jen tam, kde to nepříznivá hospodářská situace vyžaduje.

S tím souvisí další zásada – přítomnost stimulačního efektu podpory, spatřovaného v tom, že podpora napomůže rozvoji regionu v zájmu celého Společenství. Zájem Společenství se odráží v dikci derogačních ustanovení dle čl. 87 odst. 3. Jestliže opatření nemá takové charakteristiky, které by naznačovaly naplnění

²⁰⁷ Evans, Andrew: *European Community Law of State Aid*, s. 152-153.

²⁰⁸ Rozhodnutí T-380/94 *AIUFASS & AKT*, T-126/96 a T-127/96 *BFM & EFIM*.

²⁰⁹ Klíčovost hospodářské a sociální situace pro aplikace derogace dle odst. 3 zdůrazňovala Komise už v dobách, kdy regulace poskytování regionální podpory nebyla tak významná, jako je tomu dnes (viz např. sdělení Komise ÚV C 212/2 z 12.8.1988, ve znění C 163/6 z 4.7.1990 a C 368/8 z 20.12.1994).

výslovně uvedených cílů Společenství, nemůže být dle odst. 3 slučitelné. Je zřejmé, že stimulační efekt – hospodářský a sociální rozvoj vybraných regionů – hraje velkou roli při schvalování regionální podpory. Proto se na něho Komise soustředila při tvorbě vlastní metodiky posuzování regionálních podpor, které obsahují jakýsi návod, jak ošetřit, aby podpora takový efekt měla a přitom nedošlo k nadměrnému narušení soutěže.

I přes nepříznivou hospodářskou situaci regionu Komise sleduje dodržování principu subsidiarity, tj. zkoumá, „zda cílů, které v obecné rovině odůvodňují výjimku z principu neslučitelnosti státních podpor se společným trhem, nemůže být stejně účinně dosaženo jinými prostředky nežli udělením státní podpory.“²¹⁰ Opatření musí být pro podnikání žádoucího rozvoje regionu nezbytné, tzn. bez podpory, za normálních tržních podmínek, by příjemce nebyl schopen vlastní aktivitou rozvoj podnikat nebo by ho nebyl schopen podnikat dostatečně či by ho sice byl schopen podnikat, avšak s vedlejšími účinky na újmu zájmu Společenství²¹¹.

Další zásadou je proporcionalita opatření. Je třeba vědět, co pozitivního region skutečně nabízí, aby bylo možné odhadnout, kolik bude ještě třeba vynaložit, aby příjemce byl ochoten v něm podnikat²¹². Opatření, a to ani v případě zvlášť závažných tržních selhání, však nesmí měnit tržní podmínky v míře, která by odporovala společnému zájmu²¹³. Proto je třeba zkoumat postavení podniku v okolí a nutnost poskytnutí podpory, ale i modalitu podpory, tedy její nastavení, intenzitu, podmínky vracení podpory, dobu poskytování apod.²¹⁴ Každá podpora by totiž měla být omezená v čase, jinak lze pochybovat o přítomnosti stimulačního efektu a usuzovat spíše na snahu zakonzervovat současný, byť neuspokojivý, stav. „S dosažením žádoucího výsledku je obecně spojován zánik nároku na podporu ze státních prostředků (*largo sensu*), resp. zánik slučitelnosti těchto podpor se společným trhem. Zamýšlený účel nebo účinek podpory musí objektivně alespoň v určité míře nastat, neboť podpory zcela

²¹⁰ Běhan, Petr: *Státní podpory slučitelné se společným trhem, část III.* In: Právní fórum 10/2005, s. 402.

²¹¹ Rozhodnutí 730/78 *Philip Morris*; Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2058.

²¹² Evans, Andrew: *European Community Law of State Aid*, s. 153.

²¹³ Rozhodnutí T-126/96 a T-127/96 *BFM & EFIM*.

²¹⁴ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2059.

neúčinné jsou jako takové Komisi vyloučeny a nelze je potom dále udělovat.²¹⁵ Proto Komise může podporu podmínit nebo omezit²¹⁶.

S tím souvisí zákaz opatření udržujících nerentabilní a nekonkurenceschopné podniky na trhu a naopak kladení důrazu na rozvojové podpory, tedy takové, které obnoví nebo zlepší výkonnost a konkurenceschopnost podniků v regionu, aby byly schopny vlastními silami v soutěži obstát²¹⁷. Nelze předpokládat, že podpora povede k hospodářskému rozvoji regionu, jestliže příjemce není schopen zajistit ani vlastní životaschopnost²¹⁸.

Dle článku 87 odst. 3 písm. a) má veřejná podpora napomoci „*hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností*“. Přestože i ustanovení písm. c) se vztahuje na regiony potýkající se s hospodářskými problémy, situace v regionech dle písm. a) je podstatně tíživější a zaostalost hlubší. Cílem je stimulovat příchod investic a tvorbu pracovních míst, podpořit rozvoj znevýhodněných oblastí a odstranit regionální rozdíly ve Společenství. Jako taková musí mít regionální podpora vztah k danému regionu a přinášet efekt pro tento region. Dle judikatury ESD lze v rámci této výjimky podpořit pouze oblasti, jež jsou znevýhodněny vůči společenství jako celku²¹⁹. Pod výrazy „mimořádně“ a „vysokou“ je třeba rozumět oblasti, kde je hospodářská situace krajně nepříznivá v porovnání s ES jako celkem.²²⁰ Přestože velké ekonomické problémy regionu ospravedlňují i drastičtější opatření a ustanovení neobsahuje žádnou omezující klauzuli na ochranu obchodu na společném trhu, musí i regionální podpora ve smyslu písm. a) být úměrná problémům, které se snaží řešit. Proto by měl regionální přínos podpory převážet nad narušením soutěže, které s sebou podpora nevyhnutelně nese. Zejména musí být brán v potaz dopad podpory na relevantní trh, aby tržní vztahy nebyly změněny v míře, která odporuje zájmům ES²²¹: „*Aby podpora mohla být považována za slučitelnou dle písm. a), musela by přispět k dlouhodobému rozvoji regionu, aniž by měla nepřijatelný*

²¹⁵ Běhan, Petr: *Státní podpory slučitelné se společným trhem, část III.* In: Právní fórum 10/2005, s. 402.

²¹⁶ Nicolaysen, Gert: *Europarecht II – Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt*, s. 288.

²¹⁷ Nicolaysen, Gert: *Europarecht II – Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt*, s. 289.

²¹⁸ Rozhodnutí C-142/87 *Belgie v. Komise*.

²¹⁹ Rozhodnutí 730/78 *Philip Morris*, C-381/87 *Boussac*.

²²⁰ Rozhodnutí 248/84 *Německo v. Komise*.

²²¹ Callies, Christian – Ruffert, Matthias: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, s. 1017.

*negativní dopad na soutěžní podmínky ve Společenství.*²²² Zde je na místě zopakovat kritiku uvedenou již v podkap. 2.4, tedy že Komise neprovádí dostatečně podrobnou analýzu účinků podpory na konkurenční podniky a sousední regiony. Právě opomíjení dopadů na sousední regiony je u regionální podpory velmi nebezpečné, protože může zapříčinit přelévání potíží z problematických, avšak podporovaných regionů, do regionů hospodářsky zdravých, nebo diskvalifikovat stejně postižené regiony v jiných členských státech²²³.

Článek 87 odst. 3 písm. c) je nejčastěji využívaným titulem poskytování podpor. Pokrývá odvětvové a regionální podpory, v praxi je ale také odrazovým můstkem pro horizontální podpory a programy.²²⁴ Pod regionální podporu lze zařadit částečně opatření v rámci článku 87 odst. 3 písm. c), a to pokud jde o rozvoj určitých oblastí. Na rozdíl od podpor dle písm. a) může být podpora schválena pouze pod podmínkou, že opatření nebude měnit podmínky obchodu v míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem. Posuzuje se proto vývoj poptávky na trhu, stávající výrobní kapacity a jejich vyčerpání, dopad poskytnutí podpory na výrobní kapacity, dosavadní exportní orientace příjemce, intenzita obchodu a situace na relevantním trhu²²⁵. Ustanovení neobsahuje žádné podmínění hospodářskou zaostalostí oblastí. Dle judikatury se jedná o regiony, které sice nejsou tak zaostalé jako regiony dle písmene a), nejsou však zcela rozvinuty a jsou znevýhodněny vůči jiným oblastem v rámci národního kontextu²²⁶. Jedná se o regiony s obecnějšími problémy rozvoje v porovnání se situací na úrovni národní nebo Společenství. Často trpí poklesem tradičních odvětví a jsou umístěny v centrálnějších prosperujících částech Společenství. Pravidlo, aby regionální přínos převážil nad narušením soutěže, platí i zde, je však zastíňováno jinými prioritami, které Komise realizuje prostřednictvím horizontálních podpor, jež a priori klasifikuje za slučitelné a za jsoucí v souladu se společným zájmem²²⁷.

Dle stále judikatury přísluší Komisi široká diskreční pravomoc při posuzování subsumovatelnosti podpor pod některou z výjimek dle odst. 3: „Komise požívá široké

²²² Rozhodnutí C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v. Komise*.

²²³ König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/1999, s. 518.

²²⁴ Callies, Christian – Ruffert, Matthias: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, s. 1018.

²²⁵ Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2086.

²²⁶ Rozhodnutí 248/84 *Německo v. Komise*.

²²⁷ Blauberger, Michael: *From Negative to Positive Integration?*, s. 11.

diskreční pravomoci, jejíž výkon zahrnuje posouzení ekonomické a sociální povahy, které musejí být prováděny v kontextu Společenství.²²⁸ Přitom Komise může schválení podpory podmínit nebo časově omezit. Komise postupuje podle konkrétních okolností případu při respektování obecných zásad komunitárního práva. Důsledkem je omezená přezkumná pravomoc soudních orgánů²²⁹: „Určení v takových otázkách jako, zda je nebo není veřejná podpora slučitelná se společným trhem, vzbuzuje problémy, jež předpokládají posouzení a vyhodnocení ekonomických faktorů a podmínek, jež mohou být jak komplexní, tak podléhající rychlým změnám.“²³⁰ Soud může přezkoumávat pouze nezákonnost ve smyslu článku 173 SES a nemůže nahrazovat hodnocení Komise vlastními úsudky, zvláště pak v ekonomické oblasti²³¹. Soudní kontrola výkonu diskreční pravomoci Komise tak má vskutku značně formální charakter. Komise naopak může v rámci výkonu diskreční pravomoci uplatňovat i jiné hospodářsko-politické cíle, které mají málo společného s cíli sledovanými čl. 87 odst. 3 SES a naopak podléhají tlakům různých zájmových skupin²³².

Široká diskreční pravomoc Komise způsobuje nebezpečí nepředvídatelnosti jejích rozhodnutí a obtížnou přezkoumatelnost. Až do počátku 70. let se jednalo o nijak významnou problematiku. Větší pozornost jí začala být věnována na přelomu 70. a 80. let, kdy se v důsledku všeobecné recese členské státy ve zvýšené míře uchýlovaly k poskytování veřejné podpory, aby povzbudily ekonomiku. V té době Komise začala s tvorbou různých metodických dokumentů, které však neskýtaly mnoho právní jistoty a neumožňovaly ani účinnou kontrolu.

Z obavy, aby nebyla podpora poskytována tam, kde jí není třeba, zdráhala se Komise zpočátku vymezit systematicky skupiny podpor, k nimž se hodlala stavět vstřícně²³³. Dalším důvodem byla neochota Rady přijmout sekundární legislativu²³⁴. V zájmu posílení právní jistoty poskytovatelů i příjemců veřejné podpory, jasnosti

²²⁸ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*, 310/85 *Deufil*, C-142/87, C-301/87 *Boussac*, C-303/88, C-278-280/92, C-75/97 *Maribel*, T-204/97 a T-270/97 *EPAC*, T-55/99 *CETM*.

²²⁹ Rozhodnutí 730/78 *Philip Morris*, C-142/87, C-303/88 *ENI-Lanerossi*, C-39/94 *SFEI*, T-380/94 *AIUFASS & AKT*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*, T-298/97 *Alzetta Mauro*.

²³⁰ Rozhodnutí C-381/87 *Boussac*, C-39/94 *SFEI*, T-288/97 *Friuli Venezia Giulia*, T-298/97 *Alzetta Mauro*.

²³¹ Podobně jako v předchozí kapitole u principu soukromého investora nebo posuzování naplnění znaků narušení soutěže a dotčení obchodu.

²³² König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 17/1999, s. 519, 522.

²³³ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilfenrechts*, s. 197.

²³⁴ Blauburger, Michael: *From Negative to Positive Integration?*, s. 12.

kritérií, rovného zacházení a transparentnosti, ale také účinnější vymahatelnosti a lepší odolnosti vůči politickým tlakům Komise nakonec v posledním desetiletí přistoupila ke strukturování této diskreční pravomoci prostřednictvím metodik, v nichž osvětluje, na základě jakých kritérií různé okruhy podpor posuzuje. Opírá se v nich přitom o poznatky z vlastní rozhodovací praxe i stálou judikaturu ESD. Logika těchto dokumentů spočívá v tom, že Komise stanoví pozitivní kritéria, s jejichž naplněním spojuje slučitelnost veřejné podpory, a ponechává minimum prostoru pro odchýlná jednání. O tom, že Komise zvolila za daných okolností chytrou taktiku regulace, svědčí statistiky dokládající zvýšený respekt dříve neukázněných poskytovatelů k těmto pravidlům. Tomu jistě napomohla i podpora ESD.

Metodiky mají formu rámců (frameworks) a pokynů (guidelines), které sice nejsou obecně závaznými sekundárními předpisy Společenství, vycházejí však ze stálé judikatury ESD a opravňují dobrou víru adresátů v to, že Komise se bude vlastními pravidly řídit. „*Povaha právní závaznosti²³⁵ je pokynům zprostředkována skrze zásadu rovnosti jako rovnosti při aplikaci práva. (...) Zavázání sebe sama však Komisi nebrání rozhodnout odchýlně od příslušné úpravy v jednotlivých atypických případech, jsou-li k tomu dány věcné důvody.*“²³⁶ Právě diskreční pravomoc je předpokladem toho, aby se Komise mohla vázat nějakými pravidly, přičemž povahu závaznosti nenabývají přímo tyto dokumenty *soft law*, ale ustálená praxe Komise. Zároveň si tak Komise ovšem nepřímou vynucuje i konformní chování na členských státech.

Komise byla kritizována za to, že vydáváním těchto kvazipředpisů, jež jsou pro členské státy fakticky závazné, obchází legislativní proces a staví se do role zákonodárce, aniž by k tomu měla zmocnění. Evropský soudní dvůr se však přiklonil na stranu Komise, když judikoval, např. v rozhodnutí T-214/95 *Vlaamse Gewest*, toto: „*Komise se může spoléhat na kritéria, která považuje za nejvhodnější pro určení, zda podpora může být považována za slučitelnou, jestliže jsou tato kritéria relevantní vzhledem k článkům 3(g) a 92 SES. S ohledem na toto může kritéria, která zamýšlí použít, vyjmenovat v pokynu, jež je v souladu se SES. Přijetí takových pokynů je případem výkonu diskreční pravomoci a představuje pouze na sebe uložené omezení této pravomoci v souladu s principem rovného zacházení. Jestliže Komise posuzuje*

²³⁵ Míněno ve smyslu závaznosti pro Komisi, neboť Komise se jimi v rámci své diskreční pravomoci sama zavazuje a vzdává volnosti v rozhodování. (Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 205 a 209).

²³⁶ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 210.

*určitou podporu podle pokynů předtím přijatých, nejedná se o překročení diskreční pravomoci či vzdání se jí. Na jedné straně si ponechává právo odvolat nebo opravit pokyny, jestliže to okolnosti budou vyžadovat. Na druhou stranu ošetřují pokyny určitou oblast s práním držet se politiky, kterou obsahují.*²³⁷

V případě rámců však na rozdíl od pokynů nejde jen o pravidla, podle nichž se Komise zavazuje v budoucnu postupovat při zkoumání nových podpor. Rámce Komise vydávala i ve vztahu k existujícím podporám, přičemž za určitých okolností se rámec mohl stát závazným i pro členský stát. Podle čl. 88 odst. 1 představovaly rámce vůči existujícím podporám vhodná opatření adresovaná Komisí členskými státy. Za předpokladu, že členský stát takový návrh vhodného opatření přijal, stal se rámec oboustranně závazným a tudíž vynutitelným. Rámce tak mohly mít povahu smluv. Bez souhlasu členského státu mohl však zůstat jen pouhým nezávazným doporučením.²³⁸

Další významný zlom nastal koncem 90. let, kdy Rada (patrně i ve světle vývoje posledních let, kdy si Komise pomohla sama tvorbou *soft law*, když jí nebylo pomoheno ze strany Rady ve vydávání závazných prováděcích předpisů k aplikaci článků SES) změnila dřívější postoj a vydala zmocňovací nařízení, na jehož základě Komise „*mohla formou nařízení prohlásit v oblastech, ve kterých má dostatek zkušeností pro stanovení obecných kritérií slučitelnosti, že určité kategorie podpory jsou slučitelné se společným trhem podle jednoho nebo více ustanovení čl. 92 odst. 2 a 3 Smlouvy a jsou vyňaty z postupu podle čl. 93 odst. 3 Smlouvy*“²³⁹. Komise tak mohla zahájit vydávání vlastních nařízení o tzv. skupinových výjimkách v určitých kategoriích horizontální podpory (block exemption regulations).

Horizontální podpory jsou podporami určenými zásadně pro záměry, které jsou z hlediska hospodářské soutěže relativně neproblematické. Jedná se o zvláštní kategorie podpor zacílených na řešení problémů, které mohou vzniknout v jakémkoli odvětví a regionu. Aplikují se v oblastech podpory, kde se obecné podmínky poskytování dostatečně precizovaly, zkušenosti s nimi jsou uspokojivé a Komise nepocituje potřebu je individuálně zkoumat. Jsou jimi podpory malých a středních podnikatelů, výzkumu a

²³⁷ Totéž potvrdil v rozhodnutí T-380/94 *AIUFASS & AKT. ESD* dokonce zkoumá, zda se Komise těchto pravidel drží (např. rozhodnutí C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v. Komise*).

²³⁸ Rozhodnutí C-313/90 *CIRFS*.

Jestaedt, Thomas – Häsemeyer, Ulrike: *Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 23/1995, s. 789-790.

²³⁹ Nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory.

vývoje, ochrany životního prostředí, zaměstnanosti a vzdělávání a část regionální investiční podpory.

Na jejich základě je možné poskytovat veřejnou podporu pouze v podobě programů, nikoli ad hoc opatření. Členské státy mají povinnost Komisi o existenci takových programů informovat, zahrnout do nich veškeré podmínky poskytování stanovené příslušným nařízením a označit v nich druh skupinové výjimky odkazem na toto nařízení. Výhodou pro poskytovatele a příjemce je odpadnutí notifikační procedury, pro Komisi pak uvolnění rukou pro závažnější případy. Protože si Komise chce podržet kontrolu nad většími sumami podpor, bývá maximální možná výše podpory v nařízeních omezena pevně stanoveným stropem. Má-li podpora tento strop překročit, je třeba podstoupit standardní notifikační proceduru.

Pokud se jedná o pravidla regionální podpory, uveřejňovala Komise svá stanoviska k poskytování veřejné podpory podle článku 87 odst. 3 písm. a) a c) SES zpočátku v řadě dokumentů různé povahy. První kritéria pro posuzování regionálních podpor se objevila v rozhodnutí Rady už v roce 1971²⁴⁰. Následovala řada dílčích sdělení Komise, jež vyvrcholila *Sdělením Komise členským státům o metodě použití článku 92 odst. 3 písm. a) a c) Smlouvy o ES na regionální podporu z roku 1988*, změněným v roce 1994²⁴¹. Přelomovost Sdělení z roku 1988 byla spatřována v tom, že Komise poprvé uveřejnila metodiku schvalování regionů na rozdíl od dřívějších pouze velmi obecných zásad, čímž vnesla do systému transparentnost. Členské státy však od té doby napadaly podstatu metodiky, její slabiny a nadměrné využívání kvantitativních kritérií bez zohlednění geografických faktorů a konkrétních okolností²⁴².

Vedena snahou o zjednodušení, zpružnění a průhlednost systému, ale také větší spolupráci s členskými státy, kontrolovatelnost systému a možnost postihu nelegálních podpor přehodnotila Komise na konci 90. let dosud používaná kritéria a nahradila existující dokumenty metodikou jedinou, obsaženou v tzv. *Pokynech pro národní regionální podporu*²⁴³, doplněných sdělením Komise nazvaným *Multisektorální rámec*

²⁴⁰ Rozhodnutí Rady z 20. října 1971 o všeobecných systémech regionální podpory (ÚV C 111, 4.11.1971, s. 1), vydaný v návaznosti na sdělení Komise z 23.6.1971 (ÚV C 111, s. 7).

²⁴¹ Sdělení Komise členským státům o metodě použití článku 92 odst. 3 písm. a) a c) na regionální podporu (ÚV C 163, 4.7.1990, s. 6 ve znění ÚV C 364, 20.12.1994, s. 8).

²⁴² Wishlade, Fiona: *EC Competition Policy and Regional Aid: An Agenda for the Year 2000?*, s. 21, 23.

²⁴³ Pokyny pro národní regionální podporu (ÚV C 74, 10.3.1998, s. 9). Pro jednoduše budou dále označovány také jako Pokyny 1998.

pro regionální podporu velkým investičním projektům²⁴⁴, v nichž se opřela o tyto zásady: Regionální podpora má přispívat k odstranění ekonomických rozdílů mezi regiony ve Společenství. Proto by regionální podpora neměla pokrývat celé území členských států, měly by být jasně vymezeny oblasti, ve kterých může být poskytována, různé regionální problémy se musejí odrážet v různých intenzitách podpory, odstupňování intenzit musí být jasně určeno²⁴⁵.

Komise však dospěla k závěru, že politicko-ekonomický vývoj Evropské Unie (rozšíření o 10 nových členských států v roce 2004, předpokládané přistoupení Bulharska a Rumunska, s rozšířením EU prohloubené regionální rozdíly a zrychlený proces liberalizace a integrace v důsledku zavedení měnové unie, nesoucí s sebou zvýšené riziko regionální nestability) vyvolal potřebu revize současných pravidel poskytování regionální podpory, aby se urychlila adaptace ekonomicky slabších regionů. K tomu přispěla změna postavení společností na evropském trhu, přesun výroby do nízkonákladových regionů a dorovnávaní negativního vlivu vysoké míry regulace v EU poskytováním podpor.

K 31.12.2006 proto skončila platnost dosavadních Pokynů pro národní regionální podporu a Multisektorálního rámce a od 1.1.2007 nabyla účinnosti pravidla nová, v určitých aspektech odlišná – *Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013*²⁴⁶. Revize pravidel má být integrální součástí celkové reformy politiky veřejné podpory v souladu s Lisabonskou strategií a Akčním plánem veřejné podpory, vyznačující se soustředěním regionální podpory na nejméně rozvinuté regiony, značným snížením objemu podpory, zásadou neposkytovat podporu tam, kde by měla jen izolovaný efekt, větší volnosti členských států ve volbě způsobilých regionů, kontinuitou, spočívající v plynulém přechodu na novou úpravu, a komplementaritou s pravidly horizontálních podpor, zejm. v oblasti výzkumu a vývoje, inovací, rizikového kapitálu a školení.²⁴⁷

²⁴⁴ Multisektorální rámec pro národní regionální podporu (ÚV C 107, 7.4.1998, s. 7, nahrazený stejnojmenným dokumentem ÚV C 70, 19.3.2002, s. 8).

²⁴⁵ Wishlade, Fiona: *EC Competition Policy and Regional Aid: An Agenda for the Year 2000?*, s. 5.

²⁴⁶ Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013 (OJ C 54, 4.3.2006, s. 13). Pro jednoduchost budou dále také označovány jako nové Pokyny.

²⁴⁷ Akční plán pro státní podpory – konzultační dokument ze dne 7.6.2005, COM (2005) 107 v konečném znění.

Společně s novými Pokyny nabývá k 1.1.2007 účinnosti nová bloková výjimka pro národní regionální podporu, totiž nařízení Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu.

Zároveň s novými Pokyny nabylo účinnosti i nařízení o nové skupinové výjimce pro regionální podporu - *Nařízení Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu.*

3.2 Účel režimu podpory

Cílem regionální podpory je napomáhat rozvoji znevýhodněných regionů²⁴⁸, resp. odstranit regionální rozdíly ve Společenství²⁴⁹: „*Tím, že řeší slabé stránky znevýhodněných regionů, vnitrostátní regionální podpora napomáhá hospodářské, sociální a teritoriální soudržnosti členských států a Evropské unie jako celku.*“²⁵⁰ Regionální podpora má být nastavena tak, aby napomáhala rozvoji znevýhodněných regionů Společenství podporou investic a tvorby pracovních míst ve všech hospodářských odvětvích tím, že bude povzbuzovat podniky v regionu k rozšiřování aktivit a lákat do regionu nové podniky.²⁵¹ Novinkou oproti minulosti je možnost podpory nově založeným malým podnikům nad rámec regionální podpory, jež má napomoci překonat místní překážky v zahájení podnikání a povzbudit místní podnikatelskou činnost podporou jak při zakládání, tak v raných fázích existence²⁵². Dle § 1 zákon upravuje podmínky pro poskytování investičních pobídek „*za účelem podpory hospodářského rozvoje a vytváření pracovních míst na území České republiky*“. Z § 2 odst. 2 písm. a) pak vyplývá, že podporovanými aktivitami jsou zavedení nové výroby a rozšíření nebo modernizace stávající výroby.

Pokud má regionální podpora plnit účinně funkci, která jí byla přičtena, a ospravedlnit tak následné narušení soutěže, musí se držet určitých zásad a pravidel. Nejdůležitější zásadou je výjimečná povaha regionálních podpor v duchu článku 87 SES, jež se odráží v jejím soustředění na nejvíce znevýhodněné regiony a v úspornosti. Pokud by byla dostupná obecně, ztratila by pobídkový efekt a hospodářský účinek.²⁵³ Z ustanovení § 6 odst. 3 zákona, § 1 nařízení č. 310/2004 Sb., resp. § 1 nařízení č. 596/2006 Sb., a § 1 nařízení č. 515/2004 Sb. pak vyplývá, že investiční pobídky

²⁴⁸ Čl. 1 Pokynů 1998.

²⁴⁹ Čl. 1 nových Pokynů. Komise zřetelně zdůrazňuje, že cílem regionálního rozvoje je právě odstranění regionálních rozdílů, což zvláště s rozšířením EU nabývá nového obsahu.

²⁵⁰ Čl. 2 nových Pokynů.

²⁵¹ Čl. 1 Pokynů 1998.

²⁵² Kap. 6. nových Pokynů.

²⁵³ Čl. 1 Pokynů 1998, čl. 5 nových Pokynů. Blíže viz podkap. 3.

nejsou poskytovány ve stejné míře na celém území České republiky, ale odstupňovány v závislosti na závažnosti problémů, se kterými se jednotlivé regiony potýkají.

Podle Pokynů nelze podpořit podnikatele v obtížích²⁵⁴, neboť i dle názoru judikatury nemůže podnikatel, který není životaschopný, přispět k regionálnímu rozvoji. Podporu podnikatelům v obtížích vylučuje § 2 odst. 2 vyhlášky č. 250/2004 Sb.

K rozvoji regionu zpravidla nemůže přispět ani provozní podpora, tj. podpora pouze snižující náklady, které podnik musí běžně nést, např. mzdové, na dopravu, ale také na obnovu strojového parku. Proto je tato podpora přípustná pouze v případě vážných strukturálních problémů v regionu či nepříznivé geografické polohy a nelze ji poskytovat mimo regiony dle písm. a), odlehlé a řídké osídlené regiony.²⁵⁵ Zákon neobsahuje explicitní zákaz provozní podpory. Implicitně ho však vyslovuje ve všeobecných podmínkách dle § 2 odst. 2, kde uvádí, že investiční pobídky mohou být poskytnuty pouze na zavedení a rozšíření výroby. Žádné z těchto kategorií nelze provozní podporu podřadit.²⁵⁶

Z hlediska účelu podpory zákon tedy naplňuje předpoklady ustanovení čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) SES a podmínky Komise. Podporu malých podnikatelů zahajujících činnost zákon neupravuje. Vzhledem k tomu, že jde o novou a spíše doplňující opci pro poskytovatele, není absence takového ustanovení na překážku naplnění účelu regionální podpory.

3.3 Podstata podpory

Podstatou regionální podpory je buď zajištění počátečních investic nebo tvorby pracovních míst spojených s investicí²⁵⁷. Počáteční investicí se rozumí investice do dlouhodobého majetku vztahující se k založení nového výrobního závodu, rozšíření

²⁵⁴ Čl. 4.4 Pokynů 1998 a čl. 9. nových Pokynů. Určení, co se rozumí podnikem v obtížích, a jakými pravidly se případná podpora řídí, jsou vymezeny v Pokynech pro záchranu a restrukturalizaci firem v obtížích (OJ C 368, 23.12.1994, p. 12).

²⁵⁵ Čl. 2, 4.4, 4.15 až 4.17 Pokynů 1998, kap. 5. nových Pokynů. V regionech dle písm. a) může být provozní podpora poskytnuta jen, pokud prokazatelně přispěje k regionálnímu rozvoji. Provozní podpora je častá v regionech s řídkým osídlením, kde jsou zvýšené náklady na dopravu, jež má provozní podpora kompenzovat. V odlehlých regionech má naopak zabránit dalšímu odlivu obyvatelstva.

²⁵⁶ Prvek provozní podpory by mohla obsahovat investiční pobídka ve formě hmotné podpory na rekvalifikaci nebo školení zaměstnanců. Tato však není regionální podporou, ale horizontální, a vztahují se na ni odlišná pravidla (více v kap. 4).

²⁵⁷ Čl. 4.1 Pokynů 1998, čl. 33 nových Pokynů. Nové Pokyny neřadí tvorbu pracovních míst vedle počáteční investice, ale podřazují jí, neboť pracovní místa chápe jako vytvořená v rámci počáteční investice (čl. 36).

existujícího výrobního závodu nebo modernizaci stávajícího výrobního, spočívající v zahájení aktivit vedoucích k podstatné změně výrobku nebo výrobního procesu existujícího podniku. Za počáteční investici lze však považovat také koupi podniku jako majetkové podstaty, jestliže byl zavřen nebo jestliže by byl zavřen, neuskutečnila-li by se koupě. Nesmí se však jednat o podnik, který je součástí podnikatele v obtížích.²⁵⁸ Zajištění počáteční investice upravuje zákon v samotných všeobecných podmínkách poskytování investičních pobídek v § 2 odst. 2 písm. a). Tvorba pracovních míst souvisejících s počáteční investicí je stimulována poskytováním grantu, hmotné podpory vytváření pracovních míst. Zákon obsahuje pouze možnost poskytnutí této investiční pobídky, a to v § 1 odst. 2 písm. c), bližší podmínky jsou stanoveny v tzv. zvláštních podmínkách podle zvláštního právního předpisu, na který zákon v § 2 odst. 1 odkazuje a jímž je zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a prováděcí nařízení č. 515/2004 Sb. k § 111 zákona o zaměstnanosti.

Podpora může nabývat různých forem.²⁵⁹ Investiční pobídky mají formu slevy na dani, hmotné podpory vytváření pracovních míst, hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců a převodu pozemků za zvýhodněnou cenu.²⁶⁰ Podporovaná investice musí být životaschopná, a proto je na každý investiční projekt kladen požadavek, aby byl alespoň z 25 % financován jinými prostředky než takovými, ve kterých je obsažen prvek veřejné podpory²⁶¹. Tím se rozumí nejen krytí investice vlastním kapitálem, komerčními úvěry či kapitálovými vklady v soukromém sektoru, ale i ve veřejném při respektování principu soukromého investora a věřitele, jak bylo popsáno v předchozí kapitole. Tato podmínka je promítnuta do § 6a odst. 4 zákona.

Poskytování regionální podpory dále Komise podmiňuje přítomností pobídkového efektu. Jestliže by investiční projekt byl v regionu realizován i bez poskytnutí podpory, nebo už se uskutečňuje bez podpory, nemá podpora pobídkový efekt a nesmí být udělena. Komise toto ošetřuje tak, že potenciální příjemce musí žádost o podporu předložit poskytovateli předtím, než zahájí práce na projektu²⁶². Podle nových Pokynů může zahájit práce navíc až poté, co obdrží od poskytovatele potvrzení o tom, že „na základě podrobného ověření (...) projekt (...) v zásadě vyhověl

²⁵⁸ Čl. 4.4 Pokynů 1998, čl. 34 a 35 nových Pokynů. Nabytí obchodního podílu není počáteční investicí.

²⁵⁹ Čl. 4.2 Pokynů 1998, čl. 37 nových Pokynů.

²⁶⁰ § 1 odst. 2 zákona, blíže v kap. 4.

²⁶¹ Čl. 4.2 Pokynů 1998, čl. 39 nových Pokynů.

²⁶² Čl. 4.2 Pokynů 1998.

podmínkám způsobilosti stanoveným v režimu podpory.²⁶³ Podle nových Pokynů tedy lze práce na projektu zahájit okamžikem, kdy je příjemce vyrozuměn o tom, že veřejnou podporu získá. Jinak si nelze vysvětlit ustanovení o vydání potvrzení po *detailním* prověření žádosti. Takové potvrzení by mělo být pro poskytovatele závazné alespoň ve formě příslibu. Všeobecné podmínky v § 2 odst. 2 písm. g) zákona uvádějí, že zahájení stavebních prací a pořízování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku v rámci investiční akce je možné nejdříve ode dne vydání potvrzení o tom, že žadatel může splnit všeobecné a zvláštní podmínky pro poskytnutí investičních pobídek. Toto potvrzení vydává podle § 3 odst. 1 CzechInvest, jehož prostřednictvím investoři předkládají záměr. Takové ustanovení však může být problematické. CzechInvest je sice zmocněn vydávat posudek s účinkem možnosti zahájení prací na projektu, avšak tento není pro správní orgány závazný a často ani bezchybný, a neměl by proto být dokumentem s natolik podstatnými účinky. S ohledem na procesní úpravu poskytování investičních pobídek by takovým okamžikem mělo být patrně až vydání jednostranného správního aktu, tzv. nabídky na poskytnutí investičních pobídek Ministerstvem průmyslu a obchodu dle § 4 odst. 3 zákona.

3.4 Oprávněné investiční náklady

Prostředky vynaložené na pořízení dlouhodobého majetku, který je součástí počáteční investice, představují tzv. způsobilé výdaje, nazývané také oprávněné investiční náklady nebo náklady, které mohou být podpořeny.²⁶⁴ Dlouhodobým majetkem, který lze podpořit, je majetek pořízený za tržních podmínek ve formě pozemků, budov, strojního zařízení a nehmotného majetku pořízeného v souvislosti s transferem technologií, jestliže již nebylo jeho pořízení podpořeno na základě jiného opatření.²⁶⁵ Nově lze zahrnout do způsobilých výdajů pouze nový majetek²⁶⁶. Hodnota

²⁶³ Čl. 38 nových Pokynů. Zahájením prací na projektu se rozumí zahájení stavebních prací či první závazný příslib objednávky. Studie proveditelnosti se za zahájení prací na projektu nepovažují.

²⁶⁴ Čl. 4.4 Pokynů 1998, čl. 34 nových Pokynů.

²⁶⁵ Čl. 4.5 a 4.6 Pokynů 1998, čl. 34 a 35 a kap. 4.2.1 nových Pokynů.

²⁶⁶ Čl. 54 nových Pokynů. Komise tímto reaguje na kritiku přesunu výrobních závodů z jednoho členského státu do druhého čistě za účelem získání podpory (viz např. König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 17/1999, s. 518). Nyní pocituje jako aktuální potřebu zabránit tomu, aby byly výroby ze starých členských států převáděny do nových, neboť to je v rozporu se zájmy Společenství. Omezení však neplatí pro malé a střední podnikatele a počáteční investice ve formě koupě podniku. Komise v Pokynech neuvádí, co rozumí pod pojmem „nový“, na mysli však má majetek dosud neodpisovaný. Použití podmiňovacího způsobu vyvolává pochyby o tom, nakolik mají poskytovatelé tento požadavek považovat za závazný. Je zarážející, že Komise vztáhla požadavek novosti

nehmotného majetku smí dosahovat pouze části hodnoty majetku hmotného²⁶⁷ a má povahu patentů, licencí a nepatentovaného know-how. Aby bylo zajištěno, že z pořízení nehmotného majetku těží skutečně region, ve kterém se počáteční investice realizuje, stanoví Pokyny omezující podmínky nakládání s nimi: nesmějí být přesunuty do jiného regionu a smí je využívat výlučně příjemce podpory²⁶⁸.

Oprávněné investiční náklady zákon vyjmenovává taxativním výčtem v § 6a odst. 1. Strojní zařízení je vymezeno v § 2 odst. 2 písm. c): v souladu s Pokyny musí být pořízeno za tržních podmínek, být využíváno pouze k výrobním účelům a jeho stáří nesmí překročit dva roky (podle § 35a a § 35b zákona o daních z příjmů se nadto musí jednat o majetek v ČR dosud neodepisovaný). Pokud jde o nehmotný majetek, omezení jeho hodnoty na 50 % hodnoty hmotného majetku je zcela v souladu s novými Pokyny.

Aby byl skutečně podpořen rozvoj regionu a sníženy případné negativní dopady odchodu investice, podmiňuje se poskytnutí podpory udržáním investice a vytvořených pracovních míst v místě alespoň po určitou dobu. Počáteční investice tak musí být zachována alespoň po dobu pěti let, nově u malých a středních podnikatelů alespoň po dobu tří let²⁶⁹. Oproti dosavadním Pokynům Komise vymezila počátek běhu doby pro zachování investice na moment jejího dokončení. V Pokynech se neuvádí, který moment lze považovat za okamžik dokončení investice, zda zahájení výroby, pořízení posledního dlouhodobého aktiva (s výjimkou obnovy strojů v důsledku opotřebení) nebo dosažení maximálního objemu výroby. Na jiném místě se pak poněkud nekonzistentně používá termín „dokončení prací“, který rovněž není blíže osvětlen, a není ani jasné, zda se jím rozumí dokončení investice. Podmínka zachování investice je zakotvena v § 6a odst. 2 zákona a je vázána na právo příjemce uplatňovat slevu na dani. Podmínka zachování investice tak trvá pro všechny příjemce bez výjimky „*po dobu uplatňování investiční pobídky podle § 1 odst. 2 písm. a) (tedy slevy na dani z příjmů), nejméně však po dobu pěti zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, kdy zájemce (tedy příjemce) splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2*“. Podmínka zachování investice je tedy vázána na splnění všeobecných podmínek, kterými se rozumí pořízení majetku v určité minimální výši a struktuře a samotné zahájení výroby

na majetek a nikoli pouze na strojní zařízení. Pozemky ze své povahy nikdy nemohou být majetkem novým, požadavek novosti budov by naproti tomu šel proti možnosti rozšiřování stávající výroby, jež je rovněž považováno za podporovatelnou počáteční investici.

²⁶⁷ Dle Pokynů 1998 to bylo 25 %, dle nových lze zahrnout až 50 %. Pro malé a střední podnikatele toto omezení neplatí.

²⁶⁸ Čl. 4.6 Pokynů 1998.

²⁶⁹ Čl. 4.10 Pokynů 1998 a čl. 40 nových Pokynů.

(zkušební provoz podle praxe není zahájením výroby), avšak investiční proces a cesta k dosažení maximální výrobní kapacity může ještě několik let pokračovat, zvláště u investic na zelené louce. Z tohoto hlediska bylo pro investory jistě více stimuluje, že před novelizací účinnou od 2.7.2007 byla délka uplatňování slevy na dani 10letá. Navázání ustanovení o zachování investice na právo uplatňovat slevu na dani tak mohlo v praxi spíše vést k udržení investice v regionu po delší dobu než pět let. Je nutno brát v úvahu, že mobilita investic je v současné době značná a představuje velký problém do budoucna, kterému je třeba čelit účinnými a komplexními nástroji.

Zákon v § 6a odst. 3 ukládá povinnost zachování pracovních míst po dobu pěti let. Chybně oproti novým Pokynům²⁷⁰ počíná běh doby okamžikem čerpání hmotné podpory vytváření pracovních míst, které zpravidla předchází vytvoření podpořených pracovních míst. Doba pro zachování pracovních míst je tak zkracována. Vzhledem k tomu, že podmínka zachování pracovních míst je Pokyny²⁷¹ ukládána pouze v případě uplatnění mzdových nákladů pro výpočet podpory, což se v případě zákona neděje, lze toto ustanovení považovat z hlediska Pokynů dosavadních i nových za nadbytečné. Chybný počátek běhu tak není v rozporu s Pokyny, stojí však za zamyšlení, jestli by neměl být přesto upraven podle nich, aby plnil náležitě svůj účel.

Oprávněné investiční náklady mají význam pro určení výše veřejné podpory. Výše veřejné podpory (podle § 6 odst. 2 zákona „přípustná hodnota“) je absolutní částka, kterou může příjemce získat, vypočtená jako procento z těchto oprávněných investičních nákladů²⁷². Toto je vyjádření podpory v tzv. hrubém ekvivalentu podpory (gross grant equivalent – GGE), tj. před zdaněním. Procento odráží přípustnou míru veřejné podpory (§ 6 odst. 1), která nesmí překročit nejvyšší přípustnou míru stanovenou pro dotčený region²⁷³.

²⁷⁰ Čl. 40 nových Pokynů. Běh počíná od prvního obsazení každého místa.

²⁷¹ Čl. 4.14 Pokynů 1998, čl. 40 nových Pokynů.

²⁷² Čl. 4.5 Pokynů 1998, čl. 36 a kap. 4.2.1 nových Pokynů. Výdaje na dopravní zařízení v odvětví dopravy jsou nepřijetelné. Malí a střední podnikatelé mohou do způsobilých výdajů navíc zahrnout náklady na přípravné studie a poradenství.

Podporu lze vypočítat také jako procento ze mzdových nákladů na pracovní místa vytvořená v souvislosti s investicí. Toto procento je shodné s procentem pro výpočet podpory počáteční investice v daném regionu a stejným způsobem se také upravuje. Mzdovými náklady se rozumí hrubé mzdové náklady vypočítané za období dvou let vynásobené čistým počtem nově vytvořených pracovních míst na plný úvazek v podniku. Částečné úvazky se započítávají příslušným zlomkem z plného úvazku.

²⁷³ Viz mapa regionální podpory v podkap. 3.6 a § 1 nařízení č. 310/2004 Sb., jimiž stanoví podporované regiony a nejvyšší přípustné míry podpory v nich.

V této souvislosti je nutné uvést, že počáteční investice byly dosud podporovány v nejvyšší přípustné míře, již regionální mapa a pravidla poskytování podpory velkým investičním projektům dovolují²⁷⁴. V období před přistoupením k EU přitom ÚOHS používal při stanovení přípustné míry a z ní plynoucí hodnoty podpory metodiku, v níž zohledňoval míru nezaměstnanosti v regionu (faktor nezaměstnanosti), počet pracovních míst vytvořených investicí u příjemce (faktor poměru kapitálu a pracovních sil) a u jiných subjektů (faktor vlivu na region). Nejednalo se sice o nenapadnutelnou metodiku, nicméně je třeba ocenit alespoň snahu zohledňovat v míře podpory regionální přínos investice.

Vzhledem k rozdílům ve zdanění právnických osob v jednotlivých členských státech a rozmanitosti forem podpory zavedla Komise za účelem vzájemné srovnatelnosti čistý ekvivalent podpory (net grant equivalent – NGE), který očisťuje poskytnutou podporu od prvků zdanění příjmů a rozložení čerpání podpory v čase. Má tak představovat konečnou výhodu, kterou příjemce podporou získá po odečtení daně a diskontování na současnou hodnotu.²⁷⁵ Přepočtení na NGE Komise z nových Pokynů kvůli složitosti vypustila.

3.5 Sektory

Regionální podpora by měla být neutrální, a proto se s jejím duchem neslučují opatření poskytovaná podnikům ad hoc či pouze v některých odvětvích. Taková podpora totiž může podstatně ovlivnit soutěž na relevantním trhu, aniž by se zásadněji projevila na regionálním rozvoji. Preferována jsou proto opatření, jejichž rysem je víceodvětvový přístup a přístupnost všem soutěžitelům v regionu za rovných podmínek, proto se u regionálních podpor předpokládá podoba programů a nikoli ad hoc opatření. Programy regionální podpory mají být integrální součástí strategie regionálního rozvoje.²⁷⁶

²⁷⁴ Jurčík, R. a kol.: *Právní úprava veřejné podpory v České republice*, s. 32-33. Tato metodika se do určité míry podobala metodice stanovování přípustné míry veřejné podpory podle Multisektorálního rámce z roku 1998, kde se posuzoval ještě faktor soutěže, tzn. postavení příjemce na trhu a existence nadměrných výrobních kapacit.

²⁷⁵ Čl. 4.7 a Příloha I Pokynů 1998. Výpočet, který Komise provádí sama, do určité míry abstrahuje od skutečnosti, neboť je prováděn ex ante a nezohledňuje různou úroveň zdanění v členských státech, různé metody odepisování majetku, předpokládá ziskovost projektu už v prvním roce aj.

²⁷⁶ Čl. 2 Pokynů 1998, čl. 10 nových Pokynů.

Z hlediska hospodářských odvětví lze regionální podporu poskytovat ve všech oblastech s výjimkou těch, která prodělala vážné hospodářské problémy²⁷⁷. Zcela vyloučeny z regionální podpory tak jsou rybolov, výroba, zpracování a marketing zemědělských produktů podle Přílohy II SES, těžba uhlí, vybraná část ocelářství²⁷⁸ a výroby syntetických vláken²⁷⁹. V těchto oblastech se regionální podpora poskytuje buď v rámci společné zemědělské politiky nebo se jedná o odvětví s nadměrnými kapacitami, jejichž regionální podpora by byla z hlediska narušení soutěže škodlivá. Odvětvové podpory se proto poskytují podle zvláštních pravidel. Multisektorální rámec obsahoval zvláštní regulaci regionální podpory v automobilovém průmyslu²⁸⁰. V jiných citlivých sektorech, jako jsou doprava a stavba lodí, lze sice regionální podporu poskytovat, avšak pouze ve vazbě na zvláštní předpisy, jimiž se deroguje úprava dle Pokynů.²⁸¹

V § 2 odst. 2 písm. b) se uvádí výslovně, že jednou ze všeobecných podmínek poskytování investičních pobídek je „*vynaložení prostředků do oborů zpracovatelského průmyslu (...); za zpracovatelský průmysl se nepovažuje dobývání nerostných surovin, výroba a rozvod elektřiny, plynu a vody, stavebnictví, opravy motorových vozidel, obchod a ostatní služby, doprava a zemědělství*“. Příslušné části odvětví ocelářství a výroby syntetických vláken jsou vyloučeny vyhláškou č. 250/2004 Sb. Zvláštní regulace v automobilovém průmyslu byla upravena § 4 nařízení č. 310/2004 Sb. V úpravě zákona a souvisejících předpisů tak chybí výslovné ustanovení o stavbě lodí, v praxi však k udělení takové podpory nedošlo. Komise považovala i tak úpravu za dostačující.

3.6 Podporované regiony a nejvyšší přípustná výše podpory

Už výše bylo uvedeno, že regionální podporu nelze poskytnout v jakémkoli regionu, ale pouze v takovém, který trpí hospodářskými potížemi určité intenzity.

²⁷⁷ Čl. 2 Pokynů 1998, kap. 2. nových Pokynů.

²⁷⁸ Čl. 27 a Příloha B Multisektorálního rámce a Příloha I nových Pokynů vyjmenovávají podle názvů produktů a kódů kombinované nomenklatury (OJ L 279, 23.10.2001, s. 1) odvětví ocelářské výroby, na která nemůže být poskytnuta regionální podpora.

²⁷⁹ Příloha D Multisektorálního rámce a Příloha II nových Pokynů určují výrobní procesy, na které nemůže být poskytnuta regionální podpora.

²⁸⁰ Omezení se týkají nejvyšší přípustné míry podpory a budou popsány dále. Z nových Pokynů byla zvláštní úprava podpor v automobilovém průmyslu vypuštěna a z textu nevyplývá, že by se pro účely regionální podpory mělo jednat o citlivý sektor.

²⁸¹ První Multisektorální rámec z roku 1998 obsahoval vlastní pravidla pro citlivé sektory.

Regiony, ve kterých tak lze učinit, jsou určovány předem v tzv. mapě regionální podpory.

Mapou regionální podpory se tedy rozumí seznam regionů, ve kterých může být poskytována regionální podpora dle čl. 87 odst. 3 písm. a) a c), a jim přiřazené nejvýše přípustné intenzity regionální podpory na počáteční investice nebo tvorbu pracovních míst²⁸², tak, aby nedošlo k závažnějším narušení soutěže, než by byl regionální přínos investice. Regionální mapa se určuje podle pravidel v *Pokynech pro národní regionální podporu*, resp. nově v *Pokynech k regionální podpoře na období 2007-2013*. Rozhodnutí, kterými Komise schvaluje mapy pro jednotlivé členské státy, jsou integrální součástí Pokynů. Pro členské státy jsou závazná jen, pokud s nimi dotčené členské státy souhlasí.²⁸³

Členské státy návrhy regionální mapy notifikují Komisi v souladu s čl. 88 odst. 3 SES. Komise je schvaluje na vymezené období s možností revize v případě výrazných změn socioekonomických poměrů²⁸⁴. S revizí se však platnost neprodlužuje. Zároveň s notifikací mapy regionální podpory nebo po jejím provedení mohou členské státy Komisi předkládat programy regionální podpory.

Schválení regionální mapy je pro členské státy klíčovým momentem přípravy programů regionální podpory či případných ad hoc regionálních podpor, neboť Komise se těmito opatřeními, které členské státy předloží, aniž by měly schválenou regionální mapu, nebude zabývat.²⁸⁵

Vymezení podporovaných regionů

Bylo řečeno, že regionální podpora je svou povahou výjimečná. Proto ji lze poskytovat pouze v regionech, které splňují předem určená kvalifikační kritéria. Komise zastává názor, že podíl obyvatelstva v podporovaných regionech by měl být nižší než v nepodporovaných²⁸⁶. Pro období 1999-2006 proto omezila populační pokrytí regionální podporou pod hranici 42,7 % obyvatel Společenství o 15 členech, která se

²⁸² Čl. 5.1 Pokynů 1998, čl. 96 a 99 nových Pokynů.

²⁸³ Čl. 97 nových Pokynů s odkazem na rozhodnutí C-242/00 *Německo v. Komise*.

²⁸⁴ Čl. 5.6 Pokynů 1998, čl. 104 nových Pokynů.

²⁸⁵ Čl. 5.4 Pokynů 1998, čl. 106 nových Pokynů. Česká republika s notifikací mapy dlouho otálela a ohrozila tím včasné schválení programů regionální podpory.

²⁸⁶ Čl. 3.2 Pokynů 1998, čl. 12 nových Pokynů.

rozdělila mezi regiony podle písm. a) a c)²⁸⁷. Při stanovení pokrytí vycházela Komise z toho, že se EU rozšíří o 10 zemí, které vesměs budou tvořeny regiony splňujícími podmínky derogace dle písm. a). Předpokládala, že dojde k výraznému posunu v měřených ukazatelích, neboť se na jedné straně zvýší počet členských států, ze kterého se vypočítává průměr HDP Společenství, a samotný průměrný HDP Společenství výrazně poklesne vlivem přistoupení ekonomik relativně slabých. Proto snížila celkové pokrytí oproti předchozímu období o 4 %. Ze stávající EU15 bylo v největší míře pokryto Portugalsko, Řecko a Irsko (100 %), naopak nejnižší strop byl udělen Nizozemí, Švédsku a Dánsku (15-17 %). Nové členské státy byly po přistoupení pokryty ze 100 %.²⁸⁸

Vedle toho zpřísnila pravidla pro určování geografických jednotek a ekonomické ukazatele²⁸⁹. Prioritu dala regionům podle písm. a) a zbytek případů na regiony podle písm. c). Ve výsledku pak na regiony dle písm. a) připadlo 22 % a na regiony podle písm. c) 20,7 %²⁹⁰. Po přistoupení 10 nových zemí pokrytí vzrostlo na 52,2 %, z toho u regionů podle písm. a) na 34,2 %, pokrytí regiony c) relativně pokleslo na 18 %.

Jednání o regionálních mapách byla velmi obtížná a zdlouhavá a nevedla ke zvláštní spokojenosti členských států. Komisi bylo vytýkáno razantní snížení pokrytí s okamžitým účinkem, nevhodná volba jednotek NUTS III, nedostatečný zřetel na národní kontext a vlastní potřeby regionální politiky, použití neaktuálních statistik, netransparentnost, zhoršení postavení původních členských států spočívající ve ztrátě regionů dle písm. a) a smazání rozdílu mezi původními regiony dle písm. a) a c).²⁹¹

Pro období 2007-2013 Komise chtěla původně stanovit pokrytí na 35 % obyvatelstva Společenství o 25 členských státech, čímž by vytlačila podporu z velké části patnáctky. Na nátlak Francie, Německa a Velké Británie, které by na tento škrť doplatily nejvíce, Komise určila pokrytí na 42 % obyvatelstva Společenství o 25

²⁸⁷ Sdělení Komise ÚV C 16, 21.1.1999, s. 5.

²⁸⁸ Wishlade, Fiona: *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent Developments in EU Competition Policy and Control of Regional State Aid*, s. 9.

²⁸⁹ Bachtler, John – Wishlade, Fiona – Youill, Douglas: *Regional Policy in Europe After Enlargement*, s. 13.

²⁹⁰ Jestliže je fixován strop pokrytí pro celé Společenství i pro jednotlivé členské státy, znamená to, že v případě, že členský stát požádá v době platnosti regionální mapy o její revizi a zahrnutí nového regionu, musí se vzdát poskytování podpory v jiném regionu, odpovídajícímu populačnímu pokrytí navrhovaného regionu (čl. 5.6 Pokynů).

²⁹¹ Youill, Douglas – Wishlade, Fiona: *Area Designation under the New Regional Aid Guidelines: Past Experiences and Future Options*. European Policie Research Centre, 2003.

členských státech²⁹². Vzala přitom v úvahu, že po přistoupení Bulharska a Rumunska, jež jsou tvořeny výhradně regiony podle písm. a) pokrytí vzroste až na 45,5 %. Po přerozdělení nezískaly Nizozemí a Dánsko ani 10 % pokrytí, Švédsko lehce překračilo 15 %. Zatímco Řecko si podrželo 100 % pokrytí, ztratilo v důsledku relativně vyššího HDP část pokrytí dle písm. a). V Portugalsku rozšíření EU projevilo citelně, pokrytí klesne podstatněji, ale až po uplynutí přechodného 2letého období. Největší pokles zaznamenalo Irsko, pokrytí kleslo na pouhých 50 % a po uplynutí 2letého přechodného období klesne na 25 %. Nové členské státy s výjimkou Kypru, České republiky a Slovenska dosahují 100 % pokrytí regiony dle písm. a).

Vzhledem k tomu, že poslední rozšíření EU podstatně zahýbalo regionální mapou v původních 15 členských státech, zavedla Komise pravidlo, že žádný členský stát nesmí přijít o podporu více než poloviny obyvatelstva pokrytého podporou podle minulé regionální mapy²⁹³.

Jak se tedy určují regiony dle písm. a) a c)? Komise jako v předchozím období využila ukazatele nezaměstnanosti a HDP, avšak zatímco dříve podle nich určovala přímo konkrétní regiony, nyní určila jen procentuální pokrytí členského státu regiony podle písm. c) a státy měly samy zvolit oprávněné regiony.

Regiony dle písm. a) určila Komise stejně jako už dříve podle čistě statistického kritéria, které dle jejího názoru odráží dikci písm. a). Staly se jimi regiony úrovně NUTS II²⁹⁴, kde výše HDP na hlavu, měřeného paritou kupní síly, dosahuje nejvýše 75 % průměrného HDP Společenství²⁹⁵. Zařazení regionu mezi regiony podle písm. a) probíhá automaticky, bez posuzování jakýchkoli dalších hledisek. Regiony soudržnosti jsou pro účely zákona o investičních pobídkách vyjmenovány v nařízení č. 596/2006 Sb. Jsou jimi: Střední Čechy (Středočeský kraj), Jihozápad (Jihočeský a

²⁹² Fothergill, Steve: *EU State Aid Rules: How the European Union is setting the framework for member states own regional policies*, s. 13; čl. 12 nových Pokynů.

²⁹³ Čl. 14 nových Pokynů. V důsledku této pojistky může pokrytí vzrůst nejvýše o 1,1 %.

²⁹⁴ Nomenklatura statistických územních jednotek NUTS II představuje územní jednotky sdružující kraje do větších celků pro regionální statistické účely. Nomenklatura pro ČR byla sestavena podle požadavků Eurostatu, posléze legislativně zakotvených v Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1059/2003 z 26.5.2003 o vytvoření společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS), ale opírá se o správní členění státu podle ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. První nomenklatura pro ČR byla vydána na základě usnesení vlády č. 707/1998 jako opatření ČSÚ z 27.4.1999 a později jako sdělení ČSÚ č. 490 z 18.12.2003. V současnosti platná nomenklatura byla vydána sdělením ČSÚ č. 228 z 14.4.2004 k provedení § 19 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě a od původní se liší pouze změnou kódů některých jednotek a zahrnutím položek extra-regio, což jsou části území státu, které nelze přiřadit k určitému regionu, např. vzdušný prostor.

²⁹⁵ Čl. 3.5 Pokynů 1998, čl. 15 nových Pokynů.

Plzeňský kraj), Severozápad (Karlovarský a Ústecký kraj), Severovýchod (Liberecký, Královéhradecký a Pardubický kraj), Jihovýchod (Vysočina a Jihomoravský kraj), Střední Morava (Olomoucký a Zlínský kraj), Moravskoslezsko (Moravskoslezský kraj).

Regiony dle písm. c) Komise určila odlišným způsobem. Jedná se o regiony úrovně NUTS III²⁹⁶, které jsou znevýhodněny nejen v kontextu Společenství, ale také ve srovnání s ostatními regiony v členském státu, čímž zdůrazňuje potřebu odstranit regionální rozdíly i uvnitř členských států. Platí, že čím lepší je ekonomická situace státu, tím nepříznivější musí být postavení regionu, aby mohl být podpořen. Vzhledem k tomu, že podmínky poskytnutí podpory jsou s ohledem na ustanovení písm. c) širší (nejsou omezeny nepříznivou hospodářskou situací), je třeba k takové podpoře přistupovat přísněji. Zatímco ekonomická situace v regionech dle písm. a) opravňuje i větší narušení soutěže, nahlíží se na podporu v regionech dle písm. c) jinak. V Pokynech z roku 1998 Komise uvedla, že podpora regionů podle písm. c) by měla být ještě výjimečnějším institutem, a proto by populační pokrytí v členském státu nemělo překračovat 50 % obyvatelstva, na které se nedostalo při vymezení regionů dle písm. a)²⁹⁷. Od populačního pokrytí Společenství regiony a) i c) odečetla populační pokrytí regiony podle písm. a) a výsledné pokrytí regiony c) rozdělila mezi členské státy podle předem daného algoritmu při zohlednění nezaměstnanosti a HDP na hlavu, s dalšími úpravami²⁹⁸. V rámci těchto stropů pak členské státy měly navrhnout Komisi regiony pro povolení výjimky dle písm. c), jež si určily na základě vlastních regionálních socioekonomických ukazatelů, avšak za dalších omezujících podmínek stanovených Komisí v dosavadních Pokynech²⁹⁹, jako je minimální počet obyvatel v regionu, významné regionální rozdíly a určení na základě pěti statistických ukazatelů. Tyto ukazatele musely objektivně umožňovat zhodnocení rozdílnosti poměrů mezi dotčenými regiony, prezentovat disparitu a dokládat nezbytnost poskytování veřejné podpory³⁰⁰. Ve výsledku tak mnoho volnosti při vymezení regionů neměly a nemohly zohlednit potřeby vlastní regionální politiky, což nemálo zkomplikovalo vyjednávání o

²⁹⁶ NUTS II představují kraje a hl. m. Praha.

²⁹⁷ Čl. 3.7 Pokynů 1998.

²⁹⁸ Čl. 3.9 Pokynů 1998. Metodiku pokrytí populace v jednotlivých členských státech rozvedla v Příloze III Pokynů 1998.

²⁹⁹ Čl. 3.10 Pokynů 1998.

³⁰⁰ Schröter, Helmuth – Jakob, Thinam – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*, s. 2076.

regionálních mapách³⁰¹. Nezbyl tak prostor pro flexibilní zohlednění vlastních regionálních potřeb nezávisle na vůli Komise, pokrytí podle písm. c) nebylo kalkulováno v závislosti na nerovnováze regionů uvnitř státu, nýbrž podle celoevropských statistik, a nebyly zavedeny mechanismy, které by filtrovaly investiční projekty, aby nedocházelo k podpoře těch, které by se realizovaly i bez ní³⁰².

Pokrokem oproti minulosti však bylo, že členské státy mohly nově nominovat mezi tyto regiony také regiony způsobilé k podpoře ze strukturálních fondů, tedy odlišně od postupu dle předchozího odstavce, avšak při dodržení stropů populačního pokrytí³⁰³.

V nových Pokynech Komise zohlednila skutečnost, že v důsledku rozšíření klesne průměrný HDP na hlavu ve Společenství 25 států a řada regionů ztratí status podle písm. a). V rámci původní patnáctky by však na 75 % průměrného HDP na hlavu nedosahovaly. Tyto regiony označila jako tzv. regiony se statistickým účinkem a přiznala jim na přechodné období do 31.12.2010 status dle písm. a), další zařazení podle písm. a) nebo c) pak bude záviset na ekonomických výsledcích.³⁰⁴

Na regiony dle písm. c) pak připadá pouze ta část pokrytí, která není automaticky přiřazena regionům dle písm. a) a regionům se statistickým účinkem.³⁰⁵ Podle písm. c) může být pokryta je „malá“ část území státu³⁰⁶. Oproti dřívější úpravě mají státy větší volnost v určení konkrétních regionů s postavením podle písm. c) při dodržení podmínky nenarušení obchodu v míře odporující společnému zájmu³⁰⁷. Mezi tyto regiony lze zahrnout regiony „hospodářského rozvoje“, řídce osídlené regiony, regiony s nižším HDP nebo vyšší mírou nezaměstnanosti než stanoví Pokyny, regiony sousedící s regiony s postavením dle písm. a) aj.

Hl. m. Praha je jediným regionem ČR s postavením podle písm. c). Do 31.12.2006 jí toto postavení bylo přiznáno z důvodu sousedství výhradně s regiony dle

³⁰¹ Wishlade, Fiona: *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent Developments in EU Competition Policy Control of Regional State Aid*, s. 11, 21.

³⁰² Fothergill, Steve: *EU State Aid Rules: How the European Union is setting the framework for member states own regional policies*, s. 22-23.

³⁰³ Článek 3.10.5 Pokynů 1998. Tím bylo umožněno zahrnout do regionální mapy do kategorie s regiony podle písm. c) regiony tzv. Objective 2.

³⁰⁴ Kap. 3.3 nových Pokynů.

³⁰⁵ Čl. 27 nových Pokynů. Na regiony dle písm. a) a regiony se statistickým účinkem připadá přes 31 % pokrytí. Na regiony s postavením dle písm. c) tak připadá cca 11 % pokrytí.

³⁰⁶ Čl. 22 nových Pokynů.

³⁰⁷ Čl. 30 nových Pokynů.

písm. a). Podle nových pravidel byl přístup přehodnocen a jen v části Prahy bude možné poskytovat regionální podporu, a to pouze na přechodnou dobu (viz níže).

Nejvyšší přípustné míry regionální podpory

Správné určení výše podpory je odrazem principu proporcionality: Jestliže budou stanoveny příliš nízko, nebudou schopny stimulovat investiční aktivity a rozvoj regionu. Jestliže však budou příliš vysoké, mohou neúměrně narušit hospodářskou soutěž a dokonce prohloubit a přelévat problémy, se kterými se regiony potýkají. Určování nejvyšší přípustné míry podpory v minulosti nebylo natolik sporným tématem jako určování samotných regionů, neboť limity byly nastaveny tak velkoryse, že je poskytovatelé nemohli ani nechtěli využívat³⁰⁸. Avšak limity nastavené Pokyny z roku 1998 byly zvláště pro relativně vyspělé regiony bolestně sniženy a s přijetím Multisektorálního rámce, který nejvyšší přípustné míry podpory dále snížil, se začaly množit obavy, že tak nízké limity ztratí pobídkový efekt a regiony ztratí konkurenceschopnost při lákání přímých zahraničních investic.³⁰⁹

Podle dosud platných Pokynů bylo možné v regionech dle písm. a) poskytnout podporu nejvýše v míře 50 % NGE, tzn. nejvýše 50 % počáteční investice nebo mzdových nákladů může být podpořeno. Jestliže však region dle písm. a) dosahoval alespoň 60 % průměrného HDP Společenství, mohl získat nejvýše 40 % NGE. Komise pak v rámci těchto omezení ještě stanovila pro každý region konkrétní nejvyšší přípustnou intenzitu podpory. Všechny regiony v České republice s výjimkou Prahy nedosahovaly podle kritérií rozhodných v době přistoupení ani 60 % průměrného HDP na hlavu v EU. Nejvyšší přípustná míra dosahovala od 46 % do 50 % NGE³¹⁰. V regionech dle písm. c) nesměla míra podpory překročit 20 % NGE, avšak v případě, že míra nezaměstnanosti v regionu byla nižší nebo HDP vyšší, než činil průměr Společenství, nesměla míra podpory překročit 10 % NGE. Pro tyto regiony platilo navíc

³⁰⁸ Wishlade, Fiona: *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent Developments in EU Competition Policy and Control of Regional State Aid*, s. 11-12.

³⁰⁹ Wishlade, Fiona: *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent Developments in EU Competition Policy Control of Regional State Aid*, s. 12, 22.

³¹⁰ Rozhodnutí Komise nevznášet námitky k mapě regionální podpory pro Českou republiku na období od 1.5.2004 do 31.12.2006 (CZ 45/2003). V regionech NUTS II dosahovala nejvyšší přípustná intenzita následujících hodnot: Střední Morava 49 %, Severozápad 49 %, Střední Čechy 50 %, Moravskoslezsko 50 %, Severovýchod 48 %, Jihovýchod 48 %, Jihozápad 46 %, Praha 20 %. Podle čl. 64 odst. 4a Evropské asociační dohody bylo celému území ČR přiznáno postavení dle písm. a). V souladu s Pokyny 1998 dosahovala intenzita podpory nejvýše 50 %.

zvláštní pravidlo: Jestliže bezprostředně sousedily s regionem dle písm. a), mohla v nich být poskytována podpora v míře až 20 % NGE.³¹¹ Praha byla uznána jako region c) s nejvyšší přípustnou mírou 20 % NGE, neboť by jinak byla regionem, který nemá nárok na podporu, přitom však sousedí výlučně s regiony a)³¹². Sousední regiony Německa v nových spolkových zemích měly jako regiony s postavením dle písm. a) intenzitu stanovenou na 35 % NGE podle písm. a), příhraniční regiony v Bavorsku podle písm. c) 18 %, sousední regiony Rakouska 20 % NGE podle písm. c), Polsko a Slovensko 50 % NGE podle písm. a).³¹³

Podle nových Pokynů se při výpočtu výše regionální podpory již nepostupuje podle čistého ekvivalentu podpory, ale podle hrubého ekvivalentu. V případě rozložení podpory v čase však Komise nadále podporu diskontuje na současnou hodnotu.³¹⁴ S větší diferenciací mezi regiony se zvýšil i počet skupin s různými intenzitami podpory³¹⁵. Kromě Prahy mají všechny regiony ČR postavení dle písm. a) a celkově pokrývají 88,6 % obyvatelstva³¹⁶. S ohledem na to, že HDP se v nich pohybuje mezi 45 % a 60 % průměrného HDP Společenství, dosahuje nejvyšší přípustná míra podpory 40 % GGE. V regionu Jihozápad však může být poskytována regionální podpora nejvýše v míře 30 % GGE, neboť tento překračuje 60 % průměrného HDP Společenství. S ohledem na to, že míra poklesla oproti předchozí mapě regionální podpory o 16 procentních bodů, bylo využito přechodného období pro postupné snížení podpory: od 1.1.2007 do 31.12.2010 se použije míra 36 % GGE a od 1.1.2011 pouze 30 % GGE.³¹⁷ Praha už nebyla posouzena jako region se statutem podle písm. c) a neměla v ní být poskytována žádná veřejná podpora. S ohledem na kap. 7.4 nových Pokynů však bylo vyjednáno alespoň přechodné 2leté období (do 1.1.2009) pro aplikaci míry 10 % GGE ve 2/3 regionu. Za tímto účelem určila Komise pokrytí 7,7 % obyvatelstva Prahy (celá Praha tvoří 11,4 %).³¹⁸ Bez zajímavosti nejsou ani přilehlé regiony sousedních států, jež mohou představovat potenciální konkurenty při lákání investic. Sousední regiony Polska mají postavení dle písm. a) a mohou poskytovat podporu ve

³¹¹ Čl. 4.8 Pokynů 1998. Zvláštní regulace tak napomohla až 50 regionům NUTS III, zejm. v Německu a Rakousku.

³¹² Rozhodnutí Komise nevznášet námítky k mapě regionální podpory pro Českou republiku na období od 1.5.2004 do 31.12.2006 (CZ 45/2003).

³¹³ Přehled map regionální podpory:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

³¹⁴ Čl. 41 nových Pokynů.

³¹⁵ Kap. 4.1.2 nových Pokynů.

³¹⁶ K mapě regionální podpory pro období 2007-2013 vydala Komise rozhodnutí N 510/2006.

³¹⁷ Čl. 44 a 92 nových Pokynů.

³¹⁸ Čl. 95 nových Pokynů.

výši až 40 % GGE nebo 50 % GGE, stejně tak Slovensko. Sousední regiony Německa z nových spolkových zemí jsou rovněž regiony podle písm. a) s 30 % GGE. Regiony NUTS III Bavorska a sousední regiony NUTS III Rakouska získaly výjimku dle písm. c) jako regiony sousedící s regiony a) s intenzitou nejvýše 15 % GGE.³¹⁹

Bonusy malým a středním podnikatelům

Členské státy mohou zvýšit v souladu s blokovou výjimkou³²⁰ regionální podporu malým a středním podnikatelům. V regionech podle písm. a) mohlo podle Pokynů z roku 1998 navýšení nejvyšší přípustné míry podpory činit až 15 procentních bodů, v regionech podle písm. c) až 10 procentních bodů³²¹. Tato možnost byla vtělena do § 1 odst. 2 nařízení č. 310/2004 Sb.

Nově se při navyšování nerozlišuje mezi regiony a) a c), ale mezi velikostí příjemce: navýšení intenzity malým podnikatelům může činit až 20 % GGE, středně velkým až 10 % GGE.³²² Navýšení není přípustné, pokud měl takový podnikatel uskutečnit velký investiční projekt. Nová úprava byla vnesena do § 1 odst. 2 nařízení vlády č. 596/2006 Sb.

Zvláštní ustanovení pro velké investiční projekty a automobilový průmysl

Velkými investičními projekty se rozumí počáteční investice, u nichž oprávněné investiční náklady přesahují 50 milionů EUR³²³.

Regionální mapy jsou přitom přizpůsobeny investicím menšího rozsahu tak, aby působily dostatečně stimulačně pro rozvoj regionu a výhody z podpory plynoucí převažovaly nad narušením soutěže³²⁴. Komise sice na jednu stranu uznává, že velké investice mohou přispět k regionálnímu rozvoji, zejm. tím, že spolu s nimi přicházejí další investoři, zavádějí se nové technologie a zvyšuje se kvalifikace pracovních sil, na druhou stranu namítá, že velkých investic se podstatně méně citelně dotýkají regionálně

³¹⁹ Přehled map regionální podpory:

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

³²⁰ Nařízení Komise č. 70/2001 z 12.1.2000 o použití článků 87 a 88 SES na veřejnou podporu malým a středním podnikům, ve znění nařízení č. 364/2004 z 25.2.2004.

³²¹ Čl. 4.9 Pokynů 1998.

³²² Kap. 4.1.3 nových Pokynů.

³²³ Čl. 21 Multisektorálního rámce, čl. 60 nových Pokynů.

³²⁴ Rozhodnutí 730/79 *Philip Morris*, C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v. Komise*. Blíže viz podkap. 3.

specifické problémy. Nejsou totiž vázány na region, v němž jsou alokovány, neboť nejsou omezeny lokálním nedostatkem kapitálu a kvalifikovaných pracovních sil. Velké investice jsou značně kapitálově náročné, aniž by vytvářely odpovídající počet pracovních míst. Provádějí je většinou velké nadnárodní společnosti se snadným přístupem k finančním prostředkům na globálních finančních trzích a s většími možnostmi přesunu pracovních sil do potřebných lokalit.³²⁵ Vzhledem k velikosti výsledné regionální podpory při uplatnění plné míry jsou velké investice schopny změnit poměry na relevantním trhu, nesou s sebou vyšší riziko dotčení obchodu a mají výraznější dopad na soutěžitele v členských státech.³²⁶ Hrozba narušení soutěže se zvyšuje na trzích trpících strukturálními problémy, nadměrnou výrobní kapacitou převyšující poptávku, tam, kde navýšení kapacit nekoresponduje s růstem poptávky či kde je trh ovládán malým počtem hráčů³²⁷. Vedle toho často investoři zvažují několik lokalit najednou a vzhledem ke snaze poskytovatelů přitáhnout investice právě do svého regionu mají velmi silnou vyjednávací pozici. Míra podpory pak přesahuje dodatečné náklady spojené s realizací investice ve znevýhodněném regionu a zdroje jsou alokovány neefektivně.³²⁸

Proto byla stanovena striktnější pravidla pro regionální podporu velkým investičním projektům³²⁹. Odpovídající ustanovení se promítla do § 2 a 3 nařízení č. 596/2006 Sb.

Vzhledem k tomu, že Pokyny udávají hodnoty v eurech, je třeba provádět přepočty na koruny. V tomto směru bylo nařízení č. 310/2004 Sb. nepřesné, protože pracovalo s kurzem České národní banky namísto Evropské centrální banky. Zkreslení však nemělo větší praktický dopad. Druhá nepřesnost se dostala jen do § 3, kde se pro určení rozhodného kurzu uvádělo namísto dne oznámení Komisi den předložení žádosti poskytovateli, resp. CzechInvestu. Nové nařízení chyby napravilo.

Objevuje se však kritika, že drastické snižování podpory v případě velkých investičních projektů může mít velmi negativní dopad na příliv přímých zahraničních investic. Velké investiční projekty mají celosvětový rozměr a investoři porovnávají několik lokalit, a to nejen v Evropě, ale i v Americe a v Asii. Regiony si tak navzájem

³²⁵ Čl. 12-13 Multisektorálního rámce.

³²⁶ Čl. 14 Multisektorálního rámce.

³²⁷ Čl. 19 Multisektorálního rámce.

³²⁸ Čl. 15-17 Multisektorálního rámce.

³²⁹ Kap. 3. Multisektorálního rámce, kap. 4.3 nových Pokynů.

konkurují a vzájemně se předstihují v masivním zvýhodňování. Tento jev samozřejmě není ničím pozitivním, avšak mají-li být podpůrná opatření limitována, musejí být zároveň kompenzována jinými, pro investory stejně atraktivními, nástroji, jinak budou investice ztraceny³³⁰. V této souvislosti je také zpochybňováno, že si regiony v rámci Evropy konkurují, protože nadnárodní korporace zvažují v Evropě vždy jen jedinou lokalitu a tu porovnávají s lokalitami na jiných kontinentech. Z toho důvodu je evropské právo veřejné podpory považováno za přehnaně striktní a nemající ve světě obdoby³³¹. S tímto názorem lze souhlasit, stejně jako s postojem Komise. Jedná se o opačné úhly pohledu, mající své opodstatnění. Žádný z nich nemůže platit absolutně, avšak nelze ho ani zcela pominout.

Velké investiční projekty se dělí na projekty, kde oprávněné investiční náklady přesahují 50 milionů EUR, ale nepřesahují 100 milionů EUR, a projekty, které hranici 100 mil. EUR přesahují. V zájmu co nejmenšího narušení soutěže se intenzita u velkých projektů snižuje podle principu progresivní daně takto: Ta část výdajů, která nepřesahuje hranici 50 mil. EUR, může být podpořena v plné intenzitě. U části výdajů, která přesahuje 50 mil. EUR, ale nepřesahuje 100 mil. EUR, se míra intenzity snižuje na 50 % nejvyšší přípustné míry podpory v dotčeném regionu. Část výdajů přesahující 100 mil. EUR pak může být podpořena pouze v míře snížené na 34 % nejvyšší přípustné míry podpory přiřazené regionu.³³² Tzn. příslušná snížená intenzita se aplikuje vždy pouze na tu část výdajů na počáteční investici, která převyšuje hranici 50, resp. 100 mil. EUR. Rozdíl mezi projekty nad 50 mil. EUR a nad 100 mil. EUR však nespočívá jen v dalším snížení intenzity, ale také v povinnosti individuálně notifikovat každý projekt, kde je podpora vyšší než maximální podpora, kterou by mohl získat projekt za 100 mil. EUR.³³³

Zvláštní úprava se použije v případech, kdy příjemce má více než 25 % podíl na relevantním trhu nebo v důsledku realizace počáteční investice vzroste výrobní kapacita daného výrobku na trhu o 5 %. Podle dosavadní úpravy podpora možná nebyla vůbec,

³³⁰ Soltész, Ulrich: *Von „guten“ und „schlechten“ Beihilfen*. In: Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht 13/2005, s. 385.

³³¹ Soltész, Ulrich: *Von „guten“ und „schlechten“ Beihilfen*. In: Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht 13/2005, s. 385.

³³² Čl. 22 Multisektorálního rámce, čl. 67 nových Pokynů. Podle prvního Multisektorálního rámce z roku 1998 se o výši podpory rozhodovalo případ od případu.

³³³ Čl. 24 Multisektorálního rámce, čl. 64 nových Pokynů. O podporách odpovídajících počáteční investici do 100 mil. EUR stačí podat Komisi informaci.

ny ní si Komise vyhrazuje právo takovou podporu před poskytnutím podrobně prověřit.³³⁴

Dá se předpokládat, že příjemci se budou snažit velké investiční projekty uměle dělit, aby se vyhnuli snížení intenzity i zdlouhavé notifikační proceduře. Proto pro účely posuzování velkých investičních projektů zahrnuje souhrnný investiční projekt všechny ekonomicky neoddělitelné dlouhodobé investice na místě, uskutečněné jedním nebo více příjemci, v období tří let.³³⁵ Kritériem pro posouzení není vlastnictví, ale technická, funkční a strategická souvislost pořízeného majetku a geografická blízkost. Ustanovení je však příliš neurčité a působí aplikační a výkladové problémy, které zatím nedokázala odstranit ani Komise. Potíž spočívá nejen v samotné skutkové podstatě souhrnné investice, zejm. v neurčitosti pojmu ekonomické neoddělitelnosti investic, ale i ve stanovení počátku běhu tříletého období na zahájení investice, které nepodchytí souhrnné investice rozložené na období delší než tři roky, v dávání do souvislosti investic, jež ve skutečnosti souhrnnými projekty nejsou, a ve zpětné účinnosti snížení přípustné míry podpory u navazujících investičních projektů, jejichž existenci ani sám příjemce v době realizace první investice nemusel předvídat. Takový stav je z hlediska právní jistoty poskytovatelů a příjemců o to víc nežádoucí, že s naplněním znaků Komise spojuje automaticky předpoklad souhrnné investice, a prolamuje princip preventivní kontroly veřejné podpory³³⁶.

Nařízení vlády č. 310/2004 Sb. toto pravidlo neobsahovalo. V nařízení č. 596/2006 Sb. se objevuje v § 5: „*Za jednu investiční akci se považují dílčí investiční akce provedené jednou nebo více osobami v období 3 let, pokud je majetek pořizovaný v dílčích investičních akcích bez ohledu na osobu vlastníka technicky a funkčně neoddělitelný a nachází se v bezprostřední blízkosti.*“

Automobilový průmysl Komise označila za citlivý sektor, ve kterém musí být regionální podpora za určitých okolností omezena. Podle *Rámce Společenství pro*

³³⁴ Čl. 64 Multisektorálního rámce, čl. 68 nových Pokynů.

³³⁵ Čl. 49 Multisektorálního rámce, čl. 60 nových Pokynů.

³³⁶ Soltész, Ulrich – Marquier, Julia: „*Künstliche Aufteilung*“ von Investitionsprojekten zur Umgehung der Beihilfenkontrolle (?) - Das Beispiel des neuen Multisektoralen Rahmens. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 19/2004, s. 588.

Soltész, Ulrich – Schädle, Anne: Zur Umgehung beihilferechtlicher Notifizierungspflichten – Aktuelle Entwicklungen bei der „3-Jahres-Regel“. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 5/2008, s. 134-135.

veřejnou podporu v automobilovém průmyslu³³⁷ je automobilový průmysl strategickým odvětvím s velkým množstvím pracovních míst, v němž s globalizací sílí konkurence, je potřeba vnést průhlednost a disciplínu do poskytování veřejné podpory, aby si snížila hrozba narušení soutěže a vzrostla konkurenceschopnost evropských výrobců. Rámec byl v roce 2001 nahrazen Multisektorálním rámcem, který přejal definici automobilového průmyslu a úpravu z hlediska regionální podpory.

Automobilovým průmyslem se rozumí vývoj, zpracování a montáž motorových vozidel v nejširším smyslu, různých druhů motorů a modulů nebo subsystémů pro taková vozidla nebo motory, dodávaných subdodavatelem první úrovně v rámci zastřešujícího projektu, tj. projektu, který integruje menší projekty subdodavatelů s tím, že životnost subdodavatelského projektu končí s projektem výrobcovým.³³⁸ V případě, že by podpora překročila 5 mil. EUR v GGE, snížila by se míra na 30 % nejvyšší přípustné míry podpory v dotčeném regionu.³³⁹ Podle tohoto ustanovení postupovala Komise např. v případě N 661/2006 ve věci investičních pobídek pro Hyundai Motor Manufacturing Czech. Důvodem pro společné posouzení investičního projektu Hyundai s investičními projekty jeho dodavatelů byly: těsná blízkost investic (dodavatelé měli investice realizovat v areálu Hyundai nebo v jeho sousedství), po celé investiční období mělo být Hyundai dodáváno 50 % roční produkce dodavatelů, nadto podle Investiční smlouvy měla podpora zahrnovat i případné dodavatele. Tyto skutečnosti považovala Komise za dostačující, aby Hyundai i čtyřem uvedeným dodavatelům snížila míru podpory na 30 % nejvyšší přípustné míry podpory v regionu.

Nařízení č. 310/2004 Sb. upravovalo omezení podpory v automobilovém průmyslu v § 4. Z nových Pokynů byla zvláštní úprava pro automobilový průmysl zcela vypuštěna a použijí se tedy pravidla obecná.

3.7 Kumulace podpor

Aby se zabránilo překročení přípustné míry podpory, stanovila Komise pravidlo, že míra určená pro projekt se vztahuje na všechny regionální podpory, které byly projektu poskytnuty, bez ohledu na to, zda pocházejí s místních, regionálních, národních zdrojů či zdrojů Společenství. Lze kombinovat podporu počátečních investic a tvorby

³³⁷ ÚV C 279, 15.9.1997, s. 1.

³³⁸ Příloha C Multisektorálního rámce.

³³⁹ Čl. 42 Multisektorálního rámce.

pracovních míst, přičemž se pro určení výše podpory použije výše pro příjemce příznivější. Je dále možné kombinovat i různé druhy podpor, např. regionální s horizontální s tím, že náklady, které mohou být podpořeny podle obou podpor, se podpoří podle té z nich, která je pro příjemce výhodnější.³⁴⁰

Zákon o investičních pobídkách obdobná ustanovení neobsahoval, proto Komise v rozhodnutí uložila českým orgánům povinnost zajistit, aby „*celkový objem podpory poskytnuté pro jakýkoliv jednotlivý investiční projekt nikdy nepřekročí maximální míru investiční podpory (...) Celková podpora pokrývá celou částku poskytované podpory ve formě slevy na daních z příjmů, prodeje pozemků za cenu nižší než je tržní cena, a grantů na vytvoření nových pracovních míst, která jsou vázána na daný investiční projekt*“. Zákaz překročení maximální výše podpory určené v závislosti na přípustné míře podpory pro konkrétní investici, co se týče souběhu více opatření regionální podpory u jedné investice, je dnes ošetřen v § 6a odst. 5 sice kusým, nicméně postačujícím způsobem.

Podle zákona dochází ke kombinaci regionální podpory a horizontální podpory vzdělávání. Vzhledem k tomu, že náklady rozhodné pro výpočet hmotné podpory rekvalifikace nebo školení nejsou investičními náklady na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku určeného pro výrobní účely, nýbrž náklady vynaloženými na proškolení zaměstnanců, nezapočítávají se do kalkulace regionální podpory – investičních pobídek ve formě slevy na dani, hmotné podpory vytváření pracovních míst a převodu pozemků za nižší než tržní cenu – a podpora z nich vypočtená se nekumuluje s těmito investičními pobídkami.

3.8. Regionální podpora podle skupinové výjimky

Jak bylo uvedeno výše, zároveň s novými Pokyny nabylo účinnosti i nařízení o nové skupinové výjimce pro regionální podporu – *Nařízení Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu*.

Pravidla pro poskytování regionální podpory podle nových Pokynů a skupinové výjimky jsou ve své podstatě stejná (definice oprávněných investičních nákladů, pravidla pro výpočet podpory, kumulace aj., jak již bylo v této kapitole popsáno).

³⁴⁰ Čl. 4.18-4.21 Pokynů 1998, kap. 4.4 nových Pokynů.

Nařízení se však vztahuje pouze na vymezenou podmnožinu regionálních podpor, jež za podmínek stanovených citovaným nařízením Komise považuje vždy za slučitelné se společným trhem a vyjímá je z oznamovací povinnosti podle čl. 88 odst. 3 SES. Tento okruh nařízení přímo nedefinuje. Namísto toho obsahuje taxativní výčet regionálních podpor, u kterých si Komise s ohledem na vyšší riziko narušení soutěže chce podržet právo individuálního posouzení. Tyto tedy podléhají vždy oznamovací povinnosti, přičemž Komise je bude posuzovat podle nových Pokynů. Všechna ostatní opatření pak *a contrario* výhody vynětí z oznamovací povinnosti požívají.

Z regionálních podpor podléhají oznamovací povinnosti podle čl. 7 nařízení:

- a) tzv. netransparentní režimy regionální podpory, jimiž se rozumí podpory, u nichž nelze předem stanovit konečnou výši poskytnuté podpory v GGE, aniž by bylo nutné posouzení rizika (příkladmo se za transparentní vždy považují granty, zvýhodněné úrokové sazby a limitovaná daňová opatření, za netransparentní pak záruky),
- b) opatření zaměřená na určitá odvětví,
- c) režimy poskytování provozní podpory,
- d) režimy podpory, které poskytují jinou než investiční podporu nebo podporu na poradenské služby pro nově založené malé podniky,
- e) podpory velkým investičním projektům, pokud celková částka podpory přesáhne $\frac{3}{4}$ nejvyšší přípustné výše podpory, již by v daném regionu získala investice dosahující 100 mil. eur.

Investiční pobídky představují program regionální investiční podpory poskytované na počáteční investice do založení nové výroby nebo rozšíření stávající výroby, přičemž zpracovatelský průmysl lze považovat za dostatečně široký obor různorodých činností, aby regionální podpora do něho poskytovaná splňovala požadavek víceodvětvového přístupu. Rovněž není tak pochyb o tom, že se nejedná o podporu provozní ani o jinou než investiční podporu. Výše podpory poskytnutá v jednotlivých druzích investičních pobídek je přesně vyčíslitelná už v okamžiku vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, jak bude popsáno v další kapitole.

Co se týče podpory velkých investičních projektů, přestože se zákon o investičních pobídkách v § 1 podřizuje režimu skupinové výjimky, nestanoví horní

hranici podpory, kterou nelze překročit, aby nedošlo k porušení nařízení. Těžko posoudit, jak by se Komise zachovala v případě, kdy by zjistila, že byl překročen horní limit podpory povolený nařízením, tj. zda by přistoupila k přezkumu pouze dotčené podpory nebo by otevřela šetření ohledně celého programu. Je tak na poskytovateli, aby dbal dodržení podmínek nařízení a řádně podle čl. 88 odst. 3 SES notifikoval podporu tento limit překračující.

4 Druhy investičních pobídek jako forma veřejné podpory

Formy veřejné podpory, tzv. investiční pobídky, poskytované v rámci zákona o investičních pobídkách jsou vyjmenovány v § 1 odst. 2 a jsou jimi:

- a) slevy na daních z příjmů,
- b) převod technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu,
- c) hmotná podpora vytváření pracovních míst,
- d) hmotná podpora rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců,
- e) převod zemědělských a ostatních pozemků ve vlastnictví státu³⁴¹.

Výše veřejné podpory, kterou příjemce investičními pobídkami získá, nesmí překročit nejvyšší přípustnou míru a výši veřejné podpory, jež jsou stanoveny mapou regionální podpory pro příslušný region soudržnosti. Ministerstvo průmyslu a obchodu vypočítá nejvyšší přípustnou výši veřejné podpory ze součinu oprávněných nákladů na počáteční investici a nejvyšší přípustné míry veřejné podpory pro region, ve kterém se investice uskutečňuje, případně přihlédne k tomu, zda je příjemce malým nebo středním podnikatelem či realizuje investici nad 50 mil. EUR, a tuto výši v rozhodnutí výslovně uvede. V rámci ošetření kumulace podpory se pak od této výše odečte veřejná podpora ve formě převodu pozemků nebo hmotné podpory vytváření pracovních míst, k jejichž poskytnutí dochází zpravidla záhy po vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců se jako horizontální podpora do výše investičních pobídek, jež jsou regionální podporou, nezapočítává. Zbývající díl výše veřejné podpory dle rozhodnutí připadá na slevu na dani z příjmů, k jejímuž uplatnění dochází zpravidla teprve několik let po zahájení prací na projektu.

Na místě je uvést, že rozhodnutí o příslibu investičních pobídek dle § 5 zákona je jednostranným správním aktem, a to aktem podmíněným. Ministerstvo průmyslu a obchodu a ostatní dotčené orgány se v něm zavazují poskytnout, resp. ponechat investiční pobídky, jestliže budou do tří let ode dne vydání rozhodnutí splněny všeobecné podmínky dle § 2 odst. 2 zákona a zvláštní podmínky dle § 35a a § 35b zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů a § 111 zákona č. 435/2004 Sb., o

³⁴¹ Vzhledem k tomu, že převod pozemků ze zemědělského půdního fondu nenašel v programu uplatnění, nebudu se o něm dále zmiňovat.

zaměstnanosti. Jestliže tyto podmínky splněny nebudou, příjemce bude nucen vrátit, co již bylo čerpáno ve formě hmotné podpory a převodu pozemků, a slevu na dani nebude moci vůbec uplatnit. Vrácení podpory má dva rozměry. Jednak evropský, vyplývající z čl. 88 SES, který se v případě investičních pobídek dotýká zejména převodu technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu, jehož poskytování se do určité míry vymyká z úpravy zákona o investičních pobídkách. Druhým rozměrem jsou kontrolní mechanismy obsažené ve zvláštních zákonech ke slevě na dani z příjmů a obojí hmotné podpoře, jež jsou zcela nezávislé na evropské úpravě a vztahují se obecně na jakékoli porušení daňové kázně a neoprávněné nakládání s veřejnými prostředky.

4.1 Sleva na dani z příjmů

V podkapitole 2.3 bylo uvedeno, že veřejnou podporu zakládají opatření selektivní, zvýhodňující pouze určité podniky nebo odvětví. V případě daňových opatření může být velmi obtížné určit, zda se jedná o opatření selektivní či nikoli, neboť co se jeví navenek jako neutrální, může ve skutečnosti být selektivním. Komise se pokusila shrnout své dosavadní poznatky do jediného dokumentu, který by měl členskými státy sloužit jako vodítko: *Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti*³⁴². Bylo už uvedeno, že obecnými opatřeními jsou opatření technického charakteru a opatření hospodářské politiky uplatňovaná nediskriminačně vůči všem podnikům a odvětvím³⁴³, přičemž tato opatření nemusejí nutně přinášet všem svým adresátům stejný užitek³⁴⁴. Obecnými však mohou být i opatření, jež umožňují odchýlit se od obecného systému, je-li to odůvodněno povahou nebo stavbou systému, jeho vnitřní logikou, přičemž tyto odchylky jsou součástí tohoto systému a jsou odvozeny z jeho základních zásad³⁴⁵. Od odchylek je třeba odlišit výjimky ze systému, které nad jeho rámec poskytují určitému okruhu příjemců dodatečné zvýhodnění. Taková výjimečná opatření jsou opatřeními selektivními. Vzhledem k neurčitosti pojmů však lze těžko odhadovat, jak Komise konkrétní opatření posoudí.

³⁴² ÚV C 384, 10.12.1998, s. 3.

³⁴³ Odst. 13 Sdělení.

³⁴⁴ Odst. 14 Sdělení.

³⁴⁵ Odst. 16 Sdělení.

V případě slevy však lze pro zjištění, že se jedná o selektivní opatření, vystačit s tím, co bylo uvedeno už v podkapitole 2.3. Tento znak pak musí mít i formy veřejné podpory v jejím rámci poskytované. Vzhledem k tomu, že je poskytování slevy na dani vázáno výhradně na zákon o investičních pobídkách, nemůže být sleva na dani obecným opatřením.

Slevy na daních z příjmů dle § 35a a § 35b zákona o daních z příjmů jsou nejposkytovanějšími investičními pobídkami. Rozlišuje se sleva na dani z příjmů u stávajících daňových poplatníků, tj. příjemců investičních pobídek, kteří vyvíjeli podnikatelskou činnost na území České republiky již před podáním žádosti o investiční pobídky, a nových daňových poplatníků, tedy příjemců, kteří vznikají teprve ve spojitosti s realizací počáteční investice. Toto rozlišení má význam pro způsob výpočtu slevy na dani z příjmů, protože zatímco u nového poplatníka vzniká celá daňová povinnost ze zisku podpořené investice, vstupuje do daňové povinnosti stávajícího poplatníka i zisk z předchozí činnosti, a proto je třeba daňovou povinnost od této činnosti očistit³⁴⁶.

Jak bylo výše uvedeno, ta část z výše veřejné podpory, kterou příjemce nevyužije na jiné investiční pobídky, může být využita pro slevu na dani z příjmů, budou-li splněny další podmínky stanovené zákonem. Nevyužitá část veřejné podpory je tedy jakýmsi daňovým kreditem, který příjemce postupně vyčerpává, jak vůči němu v jednotlivých zdaňovacích obdobích započítává svou daňovou povinnost, kterou z titulu slevy na dani neodvede. Poskytnutí slevy na dani z příjmů je schváleno už na základě rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle § 5 zákona, avšak ke skutečnému uplatnění dochází teprve v jednotlivých zdaňovacích obdobích na základě daňového přiznání. Kontrolní mechanismus je obsažen přímo v zákoně o daních z příjmů. Pokud jde o samotné zahájení uplatňování slevy na dani, nelze k němu přikročit dříve než při podání daňového přiznání za zdaňovací období, v němž byly splněny všeobecné podmínky dle § 2 odst. 2 zákona o investičních pobídkách³⁴⁷. Uplatnění vyšší než oprávněné výše slevy je velmi tvrdě sankcionováno obecnou úpravou dle zákona o daních z příjmů³⁴⁸, lze proto vyloučit, že by ke zneužívání docházelo úmyslně.

³⁴⁶ § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů.

³⁴⁷ § 35a odst. 1 a § 35b odst. 1 zákona o daních z příjmů.

³⁴⁸ § 35a odst. 6 a § 35b odst. 7 zákona o daních z příjmů.

Aby nedošlo k překročení přípustné výše veřejné podpory stanovené rozhodnutím o příslibu investičních pobídek, je uplatňování slevy na dani omezeno dvojitým způsobem. Celkově je omezeno částí výše veřejné podpory, jež nebyla využita na jiné investiční pobídky (daňovým kreditem), a možností uplatňovat slevu na dani po dobu nejvýše 5 zdaňovacích období³⁴⁹. V jednotlivých zdaňovacích obdobích pak lze uplatnit nejvýše takovou slevu na dani, která odpovídá součinu míry veřejné podpory a oprávněných nákladů, které byly skutečně vynaloženy³⁵⁰. Jinými slovy, uplatnění slevy na dani musí korespondovat s hodnotou dosud pořízeného majetku. Tím je zároveň zajištěno, že pokud bude počáteční investice pořízena oproti plánu levněji nebo v menším rozsahu, sníží se odpovídajícím způsobem i přípustná výše veřejné podpory.

4.2 Převod technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu

Výhodu, kterou příjemce z této investiční pobídky získá, představuje rozdíl mezi tržní cenou prodávaného pozemku a cenou, za kterou se pozemek skutečně prodává. Aby bylo možné zjistit, zda převodem dochází k veřejné podpoře, je třeba vědět, kdy dle názoru Komise k podpoře dojít nemůže.

Vlastní hodnocení převodů pozemků Komise osvětlila ve *Sdělení o prvcích státní podpory při prodejkách pozemků a staveb orgány veřejné moci*³⁵¹. Komise ve sdělení vyjmenovává podmínky, za jakých se automaticky vylučuje přítomnost veřejné podpory při převodech pozemků, a vymezuje případy, kdy by převody měly být oznámeny Komisi za účelem posouzení, zda převod obsahuje veřejnou podporu a zda je tato slučitelná se společným trhem³⁵². Podmínky vylučující přítomnost veřejné podpory v převodech pozemků se týkají nejen ceny, za kterou je pozemek prodáván, ale také způsobu samotného prodeje. Sdělení předpokládá dvě možnosti: prodej na základě ceny stanovené nezávislým znalcem nebo prodej na základě řádného výběrového řízení. V případě, že prodej nebude proveden na základě jedné z těchto možností, mají členské státy povinnost převod pozemků Komisi oznámit³⁵³. Je zřejmé, že východiskem pro

³⁴⁹ § 35a odst. 3 a 4 zákona o daních z příjmů.

³⁵⁰ § 35a odst. 4 zákona o daních z příjmů.

³⁵¹ ÚV C 209, 10.7.1997. Sdělení se týká výhradně převodů pozemků a budov z veřejného vlastnictví. Na rozdíl od rámců a pokynů se jedná o výklad přímo k pojmu veřejné podpory dle čl. 87 odst. 1.

³⁵² Čl. I, 2. odstavce sdělení.

³⁵³ Čl. II odst. 4 sdělení.

určení výše veřejné podpory je cena určená na základě těchto možností, jež je považována za cenu tržní.

Výběrové řízení musí být dostatečně zveřejněné, otevřené a nepodmíněné s tím, že nejvyšší nebo jediná nabídka ceny představuje tržní cenu. Výběrové řízení je dostatečně zveřejněné, jestliže bylo opakovaně inzerováno alespoň po dobu dvou měsíců v celostátním tisku, realitních periodikách nebo jiných vhodných publikacích a prostřednictvím realitních makléřů, aby se o výběrovém řízení dověděl co nejširší okruh zájemců; z důvodu potřeby oslovit co nejširší veřejnost nemůže stačit zveřejnění na úřední desce obce³⁵⁴. Součástí zveřejnění by měly být údaje o nemovitosti: rozloha, poloha, vybavenost aj.³⁵⁵ Předpoklady otevřenosti a podmíněnosti spolu souvisejí: má-li být výběrové řízení otevřené všem zájemcům bez ohledu na to, zda podnikají a v jakém oboru činnosti, nesmí být podmíněno takovými omezeními, jež by předem otevřeně nebo skrytě některé z nich vylučovala. Připustěna jsou proto omezení na ochranu veřejného pořádku, ochranu životního prostředí, proti spekulacím s pozemky a taková, jež vyplývají z územního plánování,³⁵⁶ a dále taková omezení, jež by museli dodržet všichni potenciální zájemci bez ohledu na to, zda podnikají a jaký je předmět jejich činnosti³⁵⁷.

Cena stanovená jedním nebo více nezávislými znalci s odpovídajícím vzděláním k oceňování na základě přijímaných tržních ukazatelů a oceňovacích standardů je minimální prodejní cenou³⁵⁸. Jestliže se nenajde zájemce, který by byl ochoten tuto minimální cenu zaplatit, lze za tržní cenu považovat ještě odchýlení do 5 %. Pokud se ani po snížení zájemce nenajde, nezbyvá než provést nové ocenění a zohlednit v něm tuto zkušenost³⁵⁹. Sdělení obsahuje rovněž ustanovení zabraňující skryté diskriminaci: Převod pozemků může být zatížen pouze takovými omezeními, jež jsou ve veřejném zájmu, vztahují se k předmětné nemovitosti a nikoli k nabyvateli či jeho podnikatelské činnosti, budou požadována po každém potenciálním nabyvateli a tento bude v zásadě schopen je naplnit bez ohledu na to, zda je podnikatelem a jaký je předmět jeho činnosti³⁶⁰.

³⁵⁴ Čl. II odst. 1 písm. a) sdělení.

³⁵⁵ Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*, s. 171.

³⁵⁶ Čl. II odst. 1 písm. b) sdělení.

³⁵⁷ Čl. II odst. 1 písm. c) sdělení.

³⁵⁸ Čl. II odst. 2 písm. a) sdělení.

³⁵⁹ Čl. II odst. 2 písm. b) sdělení.

³⁶⁰ Čl. II odst. 2 písm. c) sdělení.

Převod pozemků za zvýhodněnou cenu má mezi ostatními investičními pobídkami do určité míry zvláštní postavení, a to z toho důvodu, že k převodu dochází z majetku obcí, tedy samosprávy. Příslušná obec nejen vyjadřuje svůj souhlas nebo nesouhlas s poskytnutím této pobídky, ale zároveň sama stanovuje, do jaké míry bude příjemce zvýhodněn, pokud vůbec. Nemusí tak přitom činit v rámci řízení o poskytnutí investičních pobídek dle zákona, ale zcela autonomně. Zákon totiž nevylučuje převod pozemků mimo řízení a ani tak s ohledem na zaručené právo samosprávy nakládat s vlastním majetkem nemůže činit. V rozhodnutí o příslibu investičních pobídek se uvádí pouze, že příjemce může získat technicky vybavené území za zvýhodněnou cenu, k samotnému převodu však dochází až na základě smlouvy příjemce s obcí a vkladu do katastru nemovitostí.

S tím úzce souvisí povinnost obce oznámit převod pozemků, nejsou-li naplněny podmínky sdělení, Komisi v souladu s čl. 88 odst. 3 SES a vyčkat jejího rozhodnutí, neboť obec samotná je poskytovatelem. Investiční pobídka ve formě převodů pozemků za zvýhodněnou cenu není uvedena ani v rozhodnutí Komise N 259/2004, jímž byl zákon schválen jako program regionální podpory. Zákon obsahuje pouhou možnost poskytnutí takové pobídky, nikoli však bližší podmínky poskytování ani nástroje kontroly kumulace veřejné podpory. Obci pak nezbývá než provést buďto notifikaci ad hoc nebo předem notifikovat celý program, jestliže předpokládá, že dojde k převodům pozemků na více subjektů, např. v průmyslové zóně. Nakolik tak obce činí je vzhledem k absenci registru veřejné podpory těžké posoudit.

V této souvislosti je však třeba upozornit na riziko, jakému se obec vystavuje v případě, že notifikaci neprovede nebo rozhodnutí nevyčká.

Článek 88 odst. 3 SES má podle stálé judikatury přímý účinek a dává tak třetím osobám, které se cítí postupem poskytovatele dotčeny (např. konkurenti), právo domáhat se ochrany u národního soudu, který pokud zjistí, že k porušení tohoto ustanovení skutečně došlo, musí nařídit, aby se poskytovatel dalšího poskytování podpory zdržel až do doby rozhodnutí o slučitelnosti a aby již poskytnutá podpora byla příjemcem vrácena. Pozdější vyslovení slučitelnosti podpory Komisí nezpůsobuje neplatnost takového soudního rozhodnutí.³⁶¹

³⁶¹ Rozhodnutí 120/73 *Lorenz*, C-354/90 *FNCE*.

Porušení čl. 88 odst. 3 SES samo o sobě neznamená, že se podpora stává automaticky neslučitelnou. Pokud se Komise o podezření z protiprávního poskytnutí podpory dozví, zahájí šetření podpory za účelem zjištění její slučitelnosti. V tom případě bude patrně postupovat podle čl. 87 odst. 3 písm. a) nebo c) SES. Pokud zjistí, že podpora slučitelná se společným trhem je, nenastávají pro obec ani pro příjemce nepříznivé důsledky toho, že byla porušena notifikační povinnost³⁶²: „*Takovéto porušení nestačí k rozhodnutí o vrácení podpory. Současně totiž musí být státní podpora neslučitelná se Smlouvou z hlediska hmotněprávního, tj. být v rozporu se společným trhem.*“³⁶³ Zjištění neslučitelnosti a vydání rozhodnutí (ve smyslu čl. 249 odst. 3 SES) tedy znamená, že členský stát, resp. poskytovatel, je povinen podporu v souladu s čl. 88 odst. 2 SES zrušit a učinit všechna opatření potřebná k tomu, aby bylo dosaženo jejího vrácení od příjemce, a to včetně úroků vypočítaných Komisí od okamžiku, kdy mohl příjemce s podporou nakládat³⁶⁴. Zákaz podpory se však nedotýká samotného poskytnutí podpory a smlouva o prodeji pozemku se nestává neplatnou, neboť podpora nespočívá v prodeji pozemku, nýbrž ve zvýhodnění v důsledku prodeje za cenu nižší než tržní³⁶⁵. Výkon rozhodnutí není prováděn přímo skrze evropské právo veřejné podpory, ale prostřednictvím národní procesní úpravy, jejíž podoba je věcí členského státu pouze s tím omezením, že musí v plném rozsahu zohledňovat zájem Společenství, k navrácení musí dojít bez zbytečného odkladu a vnitrostátní úprava nesmí vrácení podpory ztěžovat nebo dokonce znemožňovat³⁶⁶. Rozhodnutí Komise je adresováno členskému státu, který tak musí sám (resp. tak činí poskytovatel) provést potřebné právní kroky: „*Komunitární úprava nefunguje bez úpravy národní, s níž tak tvoří jeden režim. Zatímco na komunitární úrovni se rozhoduje (Komise) o přípustnosti veřejné podpory ve smyslu souladu se společným trhem, úkolem národní úpravy je, v případě,*

³⁶² V tomto směru lze považovat úpravu za nedostatečnou, neboť neobsahuje sankci za porušení povinnosti, jež hraje v právu veřejné podpory klíčovou roli. Některé členské státy, tak při vědomí absence postihu úmyslně notifikační povinnost neplní, resp. plní až v případě, kdy Komise na protiprávní poskytnutí sama přijde.

³⁶³ Tichý, Luboš: *Vrácení veřejné (státní) podpory podle právního režimu platného od 1.5.2004*. In: *Právní rozhledy* 21/2004, s. 781.

³⁶⁴ Procesní úprava je obsažena v čl. 88 SES a v nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o založení Evropského společenství.

³⁶⁵ Heidenhain, Martin: *Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Durchführungsverbot des Art. 88 III 3 EG*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5/2005, s. 135.

³⁶⁶ Hoffmann, J.M. – Bollmann, M.: *Rückforderung vertraglich gewährter Beihilfen durch Verwaltungsakt*. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 13/2006, s. 399. Rozhodnutí C-24/95 *Alcan Deutschland GmbH*.

že podpora byla shledána protiprávní, zaručit její vrácení příjemcem poskytovateli³⁶⁷. Podle české právní úpravy je obec povinna příjemce vyzvat k vrácení podpory a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu. Jestliže lhůta uplyne marně, musí podporu vymáhat v občanskoprávním řízení u obecného soudu příjemce jako žalované osoby³⁶⁸. Český právní řád tedy nezná přímou vykonatelnost rozhodnutí Komise. Obecný soud je rozhodnutím Komise vázán a není oprávněn její závěry přezkoumávat: „Přezkumná působnost národního soudu se omezuje na zjišťování povinnosti příjemce podpory státní podporu vrátit. Základem této problematiky je zkoumání otázky oprávněné důvěry příjemce v právnost poskytnutí (získání) podpory.“³⁶⁹ Východiskem je povinnost příjemce informovat se, zda byla podpora Komisi notifikována a je slučitelná. Proto bude jen výjimečně připuštěna námitka příjemce, že byl v dobré víře ohledně splnění notifikační povinnosti poskytovatelem³⁷⁰.

4.3 Hmotná podpora vytváření pracovních míst

Hmotná podpora vytváření pracovních míst představuje typický příklad veřejné podpory poskytované jako přímý jednostranný transfer peněžních prostředků ze státního rozpočtu, konkrétně z rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí. Vzhledem k tomu, že se z pohledu Komise jedná o prostý grant, u něhož není sporu o naplnění znaků veřejné podpory, není zde třeba aplikace žádného zvláštního výkladového pravidla.

Je třeba zdůraznit, že se nejedná o horizontální podporu zaměstnanosti a nelze tedy použít ani *nařízení Komise č. 2204/2002 z 5. prosince 2002 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na státní podporu zaměstnanosti*³⁷¹, a to z toho důvodu, že v rámci investičních pobídek je podporováno vytváření pracovních míst obecně, nikoli pouze pro ohrožené skupiny pracujících.

³⁶⁷ Tichý, Luboš: *Vrácení veřejné (státní) podpory podle právního režimu platného od 1.5.2004*. In: *Právní rozhledy* 21/2004, s. 779.

³⁶⁸ § 7 zákona č. 215/2004 Sb. a § 79 OSŘ.

³⁶⁹ Tichý, Luboš: *Vrácení veřejné (státní) podpory podle právního režimu platného od 1.5.2004*. In: *Právní rozhledy* 21/2004, s. 783.

³⁷⁰ Schohe, Gerrit – Hoenike, Mark: *Die Rechtsprechung von EuGH und EuG zu staatlichen Beihilfen in den Jahren 1996 und 1997*. In *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 24/1997, s. 746-747. König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: *Neue Juristische Wochenschrift* 15/2000, s. 1074.

³⁷¹ ÚV L 337, 13.12.2002, s. 3.

Podporováno je vytváření pracovních míst v územních oblastech – okresech či spádových oblastech – s průměrnou mírou nezaměstnanosti alespoň o 50 % vyšší, než je průměrná míra nezaměstnanosti v České republice³⁷², avšak pod podmínkou, že místa budou obsazována pracovníky v pracovním poměru na dobu neurčitou. Charakter pracovních pozic a vzdělanostní struktura nejsou významné. Výchozím stavem pro určení, kolik pracovních míst bylo v návaznosti na počáteční investici vytvořeno, je počet nových pracovních míst vytvořených u příjemce ode dne předložení žádosti o investiční pobídky podle § 3 odst. 1 zákona.

Poskytování hmotné podpory vytváření pracovních míst dle § 111 zákona o zaměstnanosti je vázáno výlučně na zákon o investičních pobídkách a nemůže tedy být obecným opatřením. Příjemcem může být tedy jediné osoba, již bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Poskytnutí hmotné podpory je schváleno už na základě rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle § 5 zákona. Ke skutečnému poskytnutí dochází ale teprve na základě dohody, kterou uzavře příjemce s Ministerstvem práce a sociálních věcí a v níž jsou obsaženy bližší podmínky čerpání, ale i vracení hmotné podpory¹⁷¹.

4.4 Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců

Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců je rovněž případem přímého jednostranného transferu peněžních prostředků z rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí. Podpora se poskytuje pouze v územních oblastech s mírou nezaměstnanosti alespoň o 50 % vyšší, než je průměrná míra nezaměstnanosti v ČR, a slouží ke krytí nákladů, které příjemce vynaložil na rekvalifikaci nebo školení

¹⁷² Výše hmotné podpory je upravena v nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění pozdějších předpisů, jímž se provádí § 111 odst. 12 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Původně byla úprava obsažena v nařízení vlády č. 103/2002 Sb., jímž byly provedeny § 5a a § 6b zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Hmotná podpora byla stanovena ve dvou úrovních podle relativní míry nezaměstnanosti v územní oblasti ve srovnání s průměrnou mírou nezaměstnanosti v ČR. V průběhu času se měnila její výše a okruh územních oblastí, v nichž mohla být poskytována. Velmi účelový zásah představovala novela č. 338/2006 Sb. k nařízení č. 515/2004 Sb. Nejzásadnější změna přišla s novelou č. 159/2007 Sb., která představovala krok k postupnému utlumování investičních pobídek. Před ní mohla být hmotná podpora vytváření pracovních míst poskytována ve 30 % okresů, po ní už jen v polovině z nich (jen v oblastech s mírou nezaměstnanosti alespoň o 50 % než je průměrná míra nezaměstnanosti v ČR), přičemž hmotná podpora byla snížena v z 200.000 Kč na 50.000 Kč.

¹⁷³ Zatím se nestalo, že by příjemce, který nedodržel podmínky čerpání hmotné podpory, podporu dobrovolně nevrátil. Otázkou je, zda by v takovém případě mělo být postupováno jako v případě porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2002 Sb., rozpočtová pravidla nebo podat civilní žalobu.

pracovníků, které zaměstná v souvislosti s realizací počáteční investice, a to do výše 35 % oprávněných nákladů³⁷⁴. Poskytnutí hmotné podpory je schváleno už na základě rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle § 5 zákona, avšak ke skutečnému poskytnutí dochází teprve na základě dohody, kterou uzavře příjemce s Ministerstvem práce a sociálních věcí a v níž jsou obsaženy bližší podmínky čerpání, ale i vracení hmotné podpory.

Tato investiční pobídka však není na rozdíl od ostatních regionální podporou. V rámci zákona o investičních pobídkách byla Komisi oznámena jako podpora horizontální, poskytovaná na základě skupinové výjimky – *nařízení Komise č. 68/2001 z 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu vzdělávání*³⁷⁵. Jako taková proto není zahrnována mezi ostatní investiční pobídky pro účely kontroly kumulace podpory, ale vypočítává se samostatně na základě oprávněných nákladů. Náklady, na jejichž krytí může být podpora poskytnuta, jsou určeny taxativním výčtem³⁷⁶. Jedná se o náklady osobní i materiální, avšak vzniklé výlučně v souvislosti s prováděním školení.

Výše zmíněná skupinová výjimka stanoví předpoklady, za kterých jsou podpory vzdělávání automaticky považovány za slučitelné se společným trhem, a proto osvobozeny od povinnosti oznámit Komisi záměr poskytnout takovou podporu³⁷⁷. Jestliže však podpora překročí 1 milion EUR, vzniká poskytovateli i přes naplnění těchto předpokladů notifikační povinnost v souladu s čl. 88 odst. 3 SES³⁷⁸.

Podpora investic do lidských zdrojů je Komisí pozitivně vnímána ze dvou důvodů: jednak zlepšuje postavení samotných pracovníků na trhu práce³⁷⁹, jednak

³⁷⁴ Procentní sazba je upravena v nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění pozdějších předpisů, jímž se provádí § 111 odst. 12 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Původně byla úprava obsažena v nařízení vlády č. 103/2002 Sb., jímž byly provedeny § 5a a § 6b zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Podstata hmotné podpory byla zachována, předchozí úprava však obsahovala různé sazby v závislosti na míře nezaměstnanosti v okrese. I zde přišla nejzásadnější změna s novelou č. 159/2007 Sb., která představovala krok k postupnému utlumování investičních pobídek. Před ní mohla být hmotná podpora vytváření pracovních míst poskytována ve všech okresech s nadprůměrnou mírou nezaměstnanosti, což představovalo 38 % okresů, po ní už jen v 15 % (oblasti s mírou nezaměstnanosti alespoň o 50 % než je průměrná míra nezaměstnanosti v ČR).

³⁷⁵ Nařízení Komise vyžaduje v čl. 3, aby právní akt, na jehož základě má být podpora školení poskytována, obsahoval výslovný odkaz na toto nařízení. Tento odkaz lze nalézt v § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 515/2004 Sb.

³⁷⁶ Čl. 4 odst. 7 nařízení Komise.

³⁷⁷ Čl. 3 nařízení Komise.

³⁷⁸ Čl. 5 nařízení Komise. Odpovídající úprava je obsažena v § 5 nařízení vlády č. 515/2004 Sb.

³⁷⁹ Čl. 12 nařízení Komise.

vlivem vysoké kvalifikace pracovní síly také posiluje konkurenceschopnost Společenství jako celku³⁸⁰. Aby však taková podpora měla žádoucí efekt, musí být nabytá kvalifikace uplatnitelná nejen u příjemce, ale mít obecnější přenosný charakter a týkat se významného počtu pracovníků: „*U takové podpory je třeba zjišťovat, zda pouze nesnižuje náklady, které by společnost byla nucena nést. Musí spíše odrážet externality spojené s pracovníkem, který využívá nově získané znalosti na trhu práce.*“³⁸¹ Proto nařízení rozlišuje mezi tzv. obecným vzděláváním, jímž je teoretické a praktické vzdělávání nesouvisející s pracovním umístěním pouze u příjemce a jež je uplatnitelné u ostatních zaměstnavatelů, a tzv. specifickým vzděláváním, které je vázáno na pracovní pozici u příjemce a bude jen zčásti nebo vůbec využitelné jinde³⁸². Přestože pojmy obecného a specifického vzdělání jsou právně neurčité a v praxi do značné míry nejasné, což je třeba předpisu s přímými účinky vytknout, je správné zařazení školení rozhodné pro určení přípustné intenzity podpory, neboť školení specifické je podporováno v omezenější míře z důvodu omezené využitelnosti u jiného zaměstnavatele a vyššího rizika narušení soutěže, neboť lze předpokládat, že takové školení by příjemce musel kvůli vlastní potřebě provést i bez podpory³⁸³.

Podle § 111 odst. 2 zákona o zaměstnanosti se školením pro účely investičních pobídek rozumí „*teoretické a praktické vzdělávání, získávání znalostí a dovedností pro pracovní zařazení zaměstnanců, které odpovídají požadavkům stanoveným zaměstnavatelem*“. Ze znění není úplně zřejmé, zda se jím rozumí školení specifické nebo obecné, v praxi – protože se jedná o investiční pobídku ve zpracovatelském průmyslu – se však jedná převážně o zaškolení v obsluze strojního zařízení a výrobních procesech. Je tedy nutné použít ustanovení čl. 4 odst. 2, případně odst. 5 nařízení Komise. Podle odst. 2 nesmí intenzita podpory překročit 25 % oprávněných nákladů, resp. 35 % u malých a středních podnikatelů, a v případě regionů soudržnosti s postavením dle čl. 87 odst. 3 písm. a) SES ji lze navýšit o 10 procentních bodů. Vzhledem k tomu, že hmotná podpora rekvalifikace nebo školení je poskytována v okresech, jež jsou součástí takových regionů soudržnosti, a nedochází ke zvýhodňování malých a středních podnikatelů, nesmí přípustná intenzita podpory překročit 35 % oprávněných nákladů a to odpovídá sazbě stanovené v nařízení vlády

³⁸⁰ Čl. 10 nařízení Komise.

³⁸¹ Evans, Andrew: *European Community Law of State Aid*, s. 325.

³⁸² Čl. 2 písm. d) a e) nařízení Komise.

³⁸³ Odst. 12 preambule nařízení Komise.

č. 515/2004 Sb. i v předchozím nařízení č. 103/2002 Sb. V odst. 5 se pak uvádí, že v případě nemožnosti rozlišit, zda se jedná o školení obecné nebo specifické, je nutno postupovat podle odst. 2, tedy jako by se jednalo o školení specifické.

Závěr

Investiční pobídky v režimu zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách jsou fiskálním nástrojem, jímž jsou do zpracovatelského průmyslu na území České republiky lákány investice většího rozsahu. Jsou poskytovány podnikům splňujícím zákonem stanovená kritéria, a to ve formě přímé finanční podpory na pracovní místa a rekvalifikaci, slevy na dani z příjmů a prodeje pozemků za nižší než tržní cenu. Vzhledem k zákonem stanovenému požadavku minimální výše investice dosahuje částka poskytovaná investičními pobídkami výše od padesáti milionů korun až do několika set milionů korun.

S ohledem na podmínky, za jakých jsou poskytovány, a způsob, jakým jsou poskytovány, naplňují znaky článku 87 odst. 1 SES. Ten stanoví, že opatření splňující znaky tímto článkem definované, ať už je forma podpory jakákoliv, nejsou slučitelná se společným trhem, a to z toho důvodu, že narušují podmínky volné soutěže, jež je jedním z klíčových zájmů Společenství. Tato opatření se nazývají veřejnou podporou a jejich znaky jsou poskytnutí hospodářské výhody veřejnou mocí či z jejích zdrojů určitému podniku či odvětví, přičemž tato opatření jsou způsobilá ohrozit nebo narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod na společném trhu. Veřejnou podporou přitom nelze rozumět pouze podporu poskytovanou jednotlivě, ale i ve formě programů, které rámcově upravují poskytování podpory podnikům splňujícím stanovená kritéria.

Investiční pobídky jsou tedy veřejnou podporou. Česká republika jako členský stát Evropské unie je vázána ustanoveními SES, a proto nemůže veřejnou podporu poskytovat o své vůli v rozporu se závazky, které jí z členství plynou. Jestliže článek 87 odst. 1 SES uvádí, že veřejná podpora je neslučitelná se společným trhem, znamená to, že je zakázána, avšak s výhradou vyslovení slučitelnosti podle dalších ustanovení SES. Zákaz poskytování veřejné podpory pro Českou republiku platil ale i před jejím přistoupením k Evropské unii na základě čl. 64 odst. 1 bodu iii. Evropské asociační dohody.

Jestliže je veřejná podpora zakázána, avšak s výhradou vyslovení slučitelnosti podle jiných ustanovení SES, znamená to, že koncept veřejné podpory nespočívá v absolutním zákazu veřejných podpor, nýbrž v posouzení podpor z hlediska zájmu Společenství a následném připuštění podpor, jež mohou přispět k posílení soudržnosti

regionů uvnitř Společenství a zvýšení konkurenceschopnosti Společenství na světových trzích.

Mezi takové veřejné podpory patří regionální podpora dle čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) SES, v jejímž rámci byl Komisi notifikován zákon o investičních pobídkách jako program národní regionální podpory. Motivem pro připuštění regionální podpory je potřeba podpořit hospodářsko-sociální rozvoj regionů trpících vážnějšími hospodářskými problémy a odstranit regionální rozdíly uvnitř Společenství. Cílem je stimulovat příchod investic a tvorbu pracovních míst.

I přes určitou potřebnost zůstává regionální podpora veřejnou podporou se všemi riziky pro fungování volné soutěže a obchodu na společném trhu. Je proto třeba regionální podporu koncipovat tak, aby její pozitivní dopad na region převažoval nad těmito riziky. Z toho důvodu byly stanoveny zásady, bez jejichž naplnění nelze vyslovit slučitelnost regionální podpory se společným trhem. Jsou jimi soustředěnost podpory do potřebných regionů, nezbytnost pro realizaci žádoucích investic a podnícení rozvoje regionu a v neposlední řadě proporcionalita jejího objemu ve vztahu k řešeným problémům a narušení soutěže. Aby bylo zřejmé, podle jakých kritérií je naplnění těchto zásad posuzováno, uveřejnila Komise vlastní metodiku – *Pokyny pro národní regionální podporu* – nahrazenou od 1.1.2007 *Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013*.

Uveřejnění metodiky však neznamená pouze to, že Komise bude k regionální podpoře přistupovat podle stanovených kritérií, ale také to, že do úpravy regionální podpory, ať už poskytované individuálně nebo v podobě programu, budou tato kritéria vtělena, aby byl soulad předem zajištěn. U zákona o investičních pobídkách se tak stalo přijetím tzv. euronovely, zákona č. 19/2004 Sb., a prováděcího nařízení č. 310/2004 Sb., proti jejichž obsahu Komise v rozhodnutí N 259/2004 nevznesla námitky. Ani tak se však nestala právní úprava z hlediska *Pokynů pro národní regionální podporu* úplnou a provedení některých požadavků Komise nebylo v zákoně ani souvisejících předpisech (např. v zákoně č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů či v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) výslovně ošetřeno.

V souvislosti s nutností uvést zákon na prahu nového programovacího období do souladu s *Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013*, resp. s blokovou výjimkou – *Nařízením Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88*

Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu, jejímuž režimu byl zákon o investičních pobídkách od 2.7.2007 podřízen, byly některé nedostatky odstraněny:

Zejména byla doplněna úprava zamezující umělému dělení velkých investičních projektů, kterým se investoři snažili obejít ustanovení o snižování regionální podpory a o povinnosti notifikace. V praxi přitom docházelo velice často k tomu, že týž podnik či jiný podnik ve skupině předložil téměř bezprostředně po vydání jednoho rozhodnutí o příslibu investičních pobídek další projekt, který ve své podstatě byl součástí projektu, ke kterému již bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Tyto případy mohly být sice podchyceny již v průběhu správního řízení, ale výslovný zákaz obcházení byl žádoucí.

Druhou oblastí je ošetření kumulace podpory. V zákoně o investičních pobídkách výslovná úprava obdobná ustanovením Pokynů chyběla. Nedostatek v případě regionální investiční podpory od různých poskytovatelů pak byl dodatečně hojen v samotných individuálních správních aktech, na jejichž základě jsou investiční pobídky poskytovány, a v daňových příznacích, jež obsahují vzorec pro výpočet veřejné podpory, jejího dosavadního a budoucího čerpání. Přesto lze doporučit, aby příjemci byli na tuto skutečnost upozorněni již v okamžiku poskytnutí investičních pobídek a předešlo se tak riziku postihu ze strany Komise. Co však v úpravě zcela chybí, je úprava kumulace podpor různého druhu, např. kombinace regionálních podpor vypočítávaných na základě počáteční investice a pracovních míst, regionálních a horizontálních podpor a kumulace s podporami *de minimis*. Nakolik je kumulace veřejné podpory od různých poskytovatelů kontrolovatelná, je však otázkou. V České republice chybí centrálně vedený registr veřejné podpory a vůbec jakýkoli mechanismus kontroly poskytování veřejné podpory na komunální úrovni.

Z hlediska nových Pokynů byl splněn požadavek na podporu pouze nového strojního zařízení, aby se zabránilo přesunům výroby ze starých členských států do nových a formálně byl zajištěn pobídkový efekt investice tím, že zahájení prací na projektu bude podmíněno vydáním určitého potvrzení žadatelem, že jeho projekt splňuje požadavky programu a může získat regionální podporu. Jakkoli se mohou zdát představy Komise věcně naivní, formálně právně v programu v nějaké podobě obsaženy být musely. Nedomnívám se však, že by uvedeným potvrzením mohl být zajištěn pobídkový efekt podpory. Zákon o investičních pobídkách tak i nadále naráží na dlouho

diskutovaný problém, v jakém momentu by mělo být investorovi umožněno zahájit investici.

Nepřekonány nicméně zůstaly následující problémy:

První se týká přímo jedné z investičních pobídek, totiž prodeje pozemků za zvýhodněnou cenu. Zákon o investičních pobídkách neobsahuje žádná bližší ustanovení k procesu prodeje pozemků, jež jsou majetkem obcí, a rozhodnutí o příslibu investičních pobídek rovněž není aktem, na jehož základě by příjemci pobídka ve formě prodeje pozemků za zvýhodněnou cenu byla skutečně poskytnuta, ba v něm byla vůbec vyčíslena. Proto přímo na tomto základě nemůže bez dalšího k převodům z hlediska práva veřejné podpory docházet. Každá obec musí proto samostatně Komisi takový prodej oznámit, a to buď jednotlivě či jako program, případně poskytnutí podřídít režimu blokové výjimky.

Druhým problémem je skutečnost, že týž žadatel opakovaně žádá o investiční pobídky pro své dceřiné společnosti, přičemž se jedná stále o tentýž nebo navazující druh výroby. Účelově jsou tak zakládány nové společnosti s ručením omezeným, přestože ekonomicky a funkčně se jedná o výrobu jedinou. Příčinou je vedle umělého dělení investic nemožnost uplatňovat slevu na dani z příjmů na více projektů najednou. Jestliže jeden příjemce získá (i v delším časovém horizontu) rozhodnutí o příslibu investičních pobídek pro další projekt a splní podmínky pro čerpání slevy na dani z příjmů, musí se rozhodnout, u kterého projektu slevu uplatní a do jejího úplného vyčerpání svou volbu nemůže změnit.

Výše uvedené nedostatky jsou charakteru víceméně technického a lze je napravit doplněním odpovídající úpravy. Investiční pobídky se však potýkají také s problémy ryze systémovými, které spočívají v samotném naplnění cíle předvidaného čl. 87 odst. 3 písm. a) a c) SES, totiž v regionálním rozvoji.

Pokyny stanoví, že má-li investice regionu skutečně pomoci, musí se v něm udržet alespoň po dobu pěti let. Tento požadavek je v zákoně skutečně promítnut, přesto však není schopen efektivně zabránit odchodu investic, které se vyznačují vysokou mobilitou a nízkou vázaností na region, ve kterém jsou alokovány. Za poslední dva až tři roky, kdy uplynulo pětileté období pro první podpořené investice, se objevilo několik prvních případů rušení výroby a lze předpokládat, že jich bude přibývat. Investiční

pobídky se sice osvědčily jako nástroj lákání přímých zahraničních investic, avšak samy o sobě nejsou schopny zahraniční investory motivovat k tomu, aby v České republice setrvali.

Jako další selhání se může jevit vyhodnocení, jaké investice skutečně do České republiky přicházejí. Investiční pobídky byly spojovány s představou, že do České republiky budou proudit investice do high-tech oborů a vývojových center s tím, že Česká republika může nabídnout vysoce kvalifikovanou pracovní sílu v takových oborech potřebnou. Nestalo se tak. Namísto high-tech oborů se v České republice usazují závody na výrobu automobilových komponentů a montovny, nezřídka přesouvané ze západní Evropy, kde zůstávají vývojová centra. High-tech obory mají zcela okrajový podíl na přímých zahraničních investicích, s výrobami přichází hotové know-how, vývoj je věcí mateřských společností usazených v západní Evropě.

Pokud jde o tolik vyzvedávanou kvalifikovanou pracovní sílu, lze konstatovat, že trh práce se již vyčerpал a výrobci si vzájemně přetahují kvalifikované pracovníky a zaměstnávají dělníky z Polska a Slovenska. Nedostatek kvalifikovaných nebo spíše kvalifikovatelných pracovních sil se projevil přesto, že pracovní místa vytvořená investicemi předpokládají pouze základní vzdělání, protože o vyškolení se investoři starají sami. Na situaci strukturálně nezaměstnaných se mnoho nezměnilo. Na vině je jednak skutečnost, že tito zaměstnaní nejsou rekvalifikovatelní a investoři pro ně nenacházejí pracovní uplatnění, ale také problém sociální, jdoucí daleko nad rámec investičních pobídek, totiž chybějící motivace na straně nezaměstnaných doplnit si kvalifikaci a vrátit se do pracovního procesu v důsledku štědrého sociálního systému.

Téměř osm let existence zákona o investičních pobídkách poskytlo dostatek prostoru pro zhodnocení jeho pozitiv i negativ. Za pravdu je třeba dát jak zastáncům investičních pobídek, podle kterých jsou investiční pobídky stále nástrojem získávání přímých zahraničních investic ze zahraničí, tak hlasům zdůrazňujícím potřebu zaměřit se na technologicky náročnější projekty. Lze uzavřít, že přestože nepochybně dozrál čas na zásadní přerod investičních pobídek, je třeba změny vážit tak, aby Česká republika byla schopna v konkurenci ostatních států a regionů lákajících přímé zahraniční investice obstát a měla co nabídnout.

Použitá literatura

Právní předpisy s platností pouze pro ČR:

1. Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách).
2. Nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky.
3. Nařízení vlády č. 310/2004 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky.
4. Vyhláška č. 250/2004 Sb., kterou se stanoví sektory, v nichž nemohou být uděleny investiční pobídky.
5. Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
8. Nařízení č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění pozdějších předpisů.
9. Nařízení č. 103/2002 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a rekvalifikaci zaměstnanců v rámci investičních pobídek.
10. Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.
11. Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.
12. Sdělení MZV č. 7/1995 Sb., o sjednání Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Českou republikou na straně druhé.
13. Sdělení MZV č. 225/1998 Sb., o přijetí Rozhodnutí Rady přidružení č. 1/98 o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v článku 64 (1) (iii) a (2), podle článku 64 (3) Evropské dohody.
14. Sdělení ČSÚ č. 228 z 14.4.2004 k provedení § 19 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

Předpisy komunitárního práva:

1. Články 87 a 88 Smlouvy o založení Evropského společenství.
2. Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o založení Evropského společenství.

3. Nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory.
4. Nařízení Komise (ES) č. 68/2001 z 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 SES na podporu vzdělávání.
5. Nařízení Komise č. 69/2001 z 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 SES na podporu *de minimis*.
6. Nařízení Komise č. 70/2001 z 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 SES na veřejnou podporu malým a středním podnikům.
7. Nařízení Komise č. 1628/2006 z 24.10.2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu.

Dokumenty nelegislativní povahy, rozhodnutí a zprávy Komise:

1. Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013 (ÚV C 54 z 4.3.2006).
2. Pokyny pro národní regionální podporu (ÚV C 74 z 10.3.1998).
3. Multisektorální rámec pro regionální podporu velkým investičním projektům (ÚV C 70/04 z 19.3.2002).
4. Sdělení Komise členským státům o metodě použití článku 92 odst. 3 písm. a) a c) na regionální podporu (ÚV C 163, 4.7.1990, s. 6 ve znění ÚV C 364, 20.12.1994, s. 8).
5. Rozhodnutí Rady z 20. října 1971 o všeobecných systémech regionální podpory (ÚV C 111, 4.11.1971, s. 1), vydaný v návaznosti na sdělení Komise z 23.6.1971 (ÚV C 111, s. 7).
6. Sdělení o prvcích státní podpory při prodejkách pozemků a staveb orgány veřejné moci ÚV C 209, 10.7.1997.
7. Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na opatření v oblasti přímého zdanění podnikatelů. ÚV C 384, 10.12.1998, s. 3.
8. Report on the implementation of the Commission Notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation, 11 Feb 2004.
9. Rozhodnutí Komise N 259/2004 nevznášet námitky k zákonu č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách.
10. Rozhodnutí Komise ve věci CZ 45/2003 nevznášet námitky k mapě regionální podpory pro Českou republiku na období od 1.5.2004 do 31.12.2006.
11. Rozhodnutí N 510/2006 Komise nevznášet námitky k mapě regionální podpory pro Českou republiku pro období 2007-2013.
12. Generální ředitelství Hospodářská soutěž: Akční plán pro státní podpory – konzultační dokument ze dne 7.6.2005, COM (2005) 107 v konečném znění.
13. State Aid Scoreboard, autumn 2002 update. Special Edition on the Candidate Countries, 27.11.2002, COM(2002) 638 final.

14. State Aid Scoreboard, autumn 2004 update. 16.11.2004, COM(2004) 750 final.
15. XXVIIIth Report on Competition Policy 1998.
16. XXXth Report on Competition Policy 2000, bod 436.
17. XXXIInd Report on Competition Policy 2002.

Judikatura Evropského soudního dvora a Soudu první instance:

1. 30/59 De Gezamenlijke Steenkolenmijnen.
2. 19/61 Mannesmann/Hohe Behörde.
3. 120/73 Lorenz.
4. 173/73 Itálie v. Komise.
5. 78/76 Steinike & Weinlig.
6. 730/79 Philip Morris.
7. 84/82 Německo v. Komise.
8. 323/82 Intermills.
9. 290/83 Komise v. Francie.
10. 234/84 Belgie v. Komise.
11. 248/84 Německo v. Komise.
12. 67/85, 68/85 a 70/85 van der Kooy.
13. 310/85 Deufile.
14. 82/87 van Tiggele.
15. 102/87 Francie v. Komise.
16. C-56/93 Belgie v. Komise.
17. C-142/87 Belgie v. Komise.
18. C-301/87 Francie v. Komise (Boussac).
19. C-303/88 ENI-Lanerossi.
20. C-305/89 Itálie v. Komise (Alfa Romeo).
21. C-41/90 Höfner & Elser.
22. C-313/90 CIRFS.
23. C-72/91 a 73/91 Sloman Neptun.
24. C-188/92 Textilwerke Deggendorf.
25. C-225/91 Matra.
26. C-278/92, C-279/92 a C-280/92 Španělsko v. Komise.
27. C-387/92 Banco Exterior de España.

28. C-56/93 Belgie v. Komise.
29. C-39/94 SFEL.
30. C-241/94 Francie v. Komise (Kimberly Clark).
31. C-24/95 Alcan Deutschland GmbH.
32. C-52/97, C-53/97 a C-54/97 Epifanio Viscido.
33. C-75/97 Belgie v. Komise (Maribel).
34. C-200/97 Ecotrade.
35. C-256/97 DM Transport.
36. C-295/97 Piaggio.
37. C-22/98 Becu.
38. C-379/98 PreussenElektra.
39. C-482/99 Stardust Marine.
40. C-53/00 Ferring.
41. T-67/94 Ladbroke Racing.
42. T-358/94 Air France.
43. T-380/94 AIUFASS & AKT.
44. T-214/95 Vlaamse Gewest.
45. T-16/96 Cityflyer Express.
46. T-126/96 a T-127/96 BFM & EFIM.
47. T-46/97 SIC.
48. T-204/97 a T-270/97 EPAC.
49. T-288/97 Friuli Venezia Giulia.
50. T-298/97 Alzetta Mauro.
51. T-613/97 Ufex.
52. T-55/99 CETM.

Monografie:

1. Callies, Christian – Ruffert Matthias: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*. Luchterhand, Neuwied 1999, 2361 stran, ISBN 3-472-02490-9.
2. Evans, Andrew: *European Community Law of State Aid*. Clarendon Press, Oxford 1997, 532 stran, ISBN 0198764510.
3. Fairhurst, John: *Law of the E.U.* 5th Edition, Pearson Education Limited, Harlow 2006, 622 stran, ISBN 1405 812 338.

4. Harden, Ian: *State Aid: Community Law and Policy*. Bundesanzeiger, Köln 1993, 155 stran, ISBN 3-88784-426-6.
5. Heidenhain, Martin: *Handbuch des europäischen Beihilferechts*. C.H.Beck, München 2003, 1156 stran, ISBN 3 406 49741.
6. Hoischen, Stefan: *Die Beihilferegelung in Artikel 92 EWGV*. Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1989, 116 stran, ISBN 3-452-21537-7.
7. Jurčík, Radek a kol.: *Právní úprava veřejné podpory v České republice*. Linde, Praha 2001, 210 stran, ISBN 80-86131-28-9.
8. Kincl, Michael: *Veřejná podpora v Evropské unii*. Polygon, Praha 2004, 145 stran, ISBN 80-7273-097-5.
9. Nicolaysen, Gert: *Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt*. 1. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1996, 566 stran, ISBN 3-7890-4293-5.
10. Oppermann, Thomas: *Europarecht*. 3. Auflage, C.H.Beck, München 2005, 740 stran, ISBN 3406 535 410.
11. Schroeter, Nikolai Robert: *Die kommunale Wirtschaftsförderung im Lichte des europäischen Beihilfenrechts*. LIF Verlag, Münster 2005, 242 stran, ISBN 3-8258-8550-x.
12. Schröter, Helmuth – Jakob, Thina – Mederer, Wolfgang: *Kommentar zum Europäischen Wettbewerbsrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2003, 2442 stran, ISBN 3-7890-3597-1.
13. Wyatt, Derrick – Dashwood, Alan: *European Community Law*. 3rd Edition, Sweet & Maxwell, Londýn 1993, 690 stran, ISBN 0421 468 904.

Články a studie:

1. Arhold, Christoph: *Steuerhoheit auf regionaler oder lokaler Ebene und der europäische Beihilfenbegriff*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 23/2006, s. 717-721.
2. Bachtler, John – Wishlade, Fiona – Youill, Douglas: *Regional Policy in Europe After Enlargement*. European Policy Research Paper Number 44, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2001.
3. Běhan, Petr: *Státní podpory slučitelné se společným trhem, část III*. In: Právní fórum 10/2005, s. 399-403.
4. Blauburger, Michael: *European State Aid Control in the New Member States*. Jean Monnet Centre for European Studies, University of Bremen, 2007.
5. Blauburger, Michael: *From Negative to Positive Integration?* MPIfG Discussion Paper 08/4. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1998.
6. Erlbacher, Friedrich: *Die neuen Leitlinien der kommission für die Vergabe staatlicher Regionalbeihilfen*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/1998, s. 517-522.

7. Evans, Andrew: *Enlargement and State Aid in CEECs*, Working Paper Number 04. Queen's University Belfast, 2004.
8. Fothergill, Steve: *EU State Aid Rules: How the European Union is setting the framework for member states own regional policies*. Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University 2006.
9. Heidenhain, Martin: *Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Durchführungsverbot des Art. 88 III 3 EG*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5/2005, s. 135-139.
10. Hoffmann, J.M. – Bollmann, M.: *Rückforderung vertraglich gewährter Beihilfen durch Verwaltungsakt*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 13/2006, s. 398-402.
11. Jestaedt, Thomas – Häsemeyer, Ulrike: *Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 23/1995, s. 787-792.
14. Jour-Schröder, Alexandra: *The Application of the EC-State Aid Rules in the Central and Eastern European Countries*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 24/1996, s. 741-747.
12. Kincl, Michael: *Daňové úlevy jako forma veřejné podpory*. In: Právní fórum 3/2004, s. 96-99.
13. Kincl, Michael: *Zamyšlení nad některými formami veřejné podpory*. In: Právní fórum 8/2006, s. 273-276.
14. Kincl, Michael: *Pravidla EU ve veřejné podpoře*. In: Právní rádce 4/2005, s. 22-27.
15. Kindl, Jiří: *Podnik nebo soutěžitel... záleží na tom?* In: Právní rozhledy 5/2006, s. 161-170.
16. König, Christian – Kühling, Jürgen: *Grundfragen des EG-Beihilfenrechts*. In: Neue Juristische Wochenschrift 15/2000, s. 1065-1074.
17. König, Christian – Kühling, Jürgen: *Reform des EG-Beihilfenrechts aus der Perspektive des Mitgliedstaatlichen Systemwettbewerbs*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 17/1999, s. 517-523.
18. Munková, Jindřiška: *Podnik jako adresát normy v soutěžním právu*. In: Právní rozhledy 17/2004, s. 625-630.
19. Podlesak, Thomas – Lindig, Stefan: *Staatliche Beihilfen in der Tschechischen Republik aus wettbewerbsrechtlicher Sicht*, In: WiRO 07/2002, s. 199-202.
20. Schohe Gerrit, – Hoenike, Mark: *Die Rechtsprechung von EuGH und Eug zu staatlichen Beihilfen in den Jahren 1996 und 1997*. In Europäische Zeitschrift für Wirtschaftrecht 24/1997, s. 741-748.
21. Schütterle, Peter: *Effiziente Kontrolle staatlicher Beihilfen in den mittel- und osteuropäischen Ländern als Beitrittskriterium*, In: EuZW 23/2001, s. 711-714.
22. Soltész, Ulrich: *Die Belastung des Staatshaushalts als Tatbestandsmerkmal einer Beihilfe i.S. des Art. 92 I EGV*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, s. 747-753.
23. Soltész, Ulrich: *Von „guten“ und „schlechten“ Beihilfen*. In: Europäische Zeitung für Wirtschaftsrecht 13/2005, s. 385.

24. Soltész, Ulrich – Makowski, Gösta Christoph: *Die Nichtdurchsetzung von Forderungen der öffentlichen Hand als staatliche Beihilfe i.S. von Art. 87 I EG*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 03/2003, s. 73-78.
25. Soltész, Ulrich – Marquier, Julia: *„Künstliche Aufteilung“ von Investitionsprojekten zur Umgehung der Beihilfenkontrolle (?) - Das Beispiel des neuen Multisektoralen Rahmens*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 19/2004, s. 587-590.
26. Soltész, Ulrich – Schädle, Anne: *Zur Umgehung beihilferechtlicher Notifizierungspflichten – Aktuelle Entwicklungen bei der „3-Jahres-Regel“*. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 5/2008, s. 134-137.
27. Tichý, Luboš: *Vracení veřejné (státní) podpory podle právního režimu platného od 1.5.2004*. In: Právní rozhledy 21/2004, s. 778-785.
28. Wishlade, Fiona: *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent Developments in EU Competition Policy and Control of Regional State Aid*. European Policy Research Paper Number 54, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2004.
29. Wishlade, Fiona: *EC Competition Policy and Regional Aid: An Agenda for the Year 2000?* Regional and Industrial Research Paper Number 25, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 1997.
30. Wishlade, Fiona: *When Are Tax Advantages State Aids and When Are They Generam Measures?* Regional and Industrial Policy Research Paper Number 20, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 1997.
31. Youill, Douglas – Wishlade, Fiona: *Area Designation Under the Regional Aid Guidelines: Past Experiences and Future Options*. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow 2003.