

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

DISERTAČNÍ PRÁCE
Právo veřejných podpor v České republice

2012

JUDr. Jiří Buryan, LL.M.
Školitel: prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly v disertační práci řádně citovány a disertační práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 26. června 2012

Rád bych tímto poděkoval své školitelce, prof. JUDr. Stanislavě Černé, CSc., za čas, který mé práci věnovala, a za její cenné podněty a připomínky, jakož i za spolupráci po celou dobu mého doktorského studia

Motto:

Subvence pro rybáře na lov slanečků se odvíjí od tonáže lodi a nikoliv od přičinlivosti nebo rybářského úspěchu posádky; a proto se obávám, že pro příliš mnoho rybářů je běžné vybavit své lodi za účelem lovu subvencí, a nikoliv ryb.

Adam Smith

(volně přeloženo autorem disertační práce)

Obsah

1.	Úvod	10
1.1.	Předmět disertační práce a její cíle	10
1.2.	Pracovní hypotézy a metody zpracování disertační práce	12
1.3.	Systematické členění disertační práce.....	13
2.	Základní pojmy	15
3.	Role právní úpravy veřejných podpor a její širší kontext v právu EU	20
3.1.	Proč jsou veřejné podpory upravovány na úrovni práva EU?.....	20
3.1.1.	Obecný úvod k pojmu veřejných podpor.....	20
3.1.2.	Veřejné podpory a vnitřní trh	21
3.2.	Veřejné podpory: dobré i zlé	25
3.3.	Regulace veřejných podpor jako ochrana před plýtváním veřejnými prostředky	29
4.	Prameny práva veřejných podpor.....	31
4.1.	Prameny práva veřejných podpor na úrovni EU	31
4.2.	Vývoj regulace veřejných podpor v EU.....	34
4.3.	Prameny práva veřejných podpor na úrovni České republiky	36
4.4.	Vývoj regulace veřejných podpor v České republice	38
5.	Obsah pojmu veřejná podpora	40
5.1.	Zvýhodnění určitého podniku nebo odvětví výroby	41
5.1.1.	Pojem „podnik“ jako příjemce podpory	41
5.1.2.	Co vše může být výhodou.....	51
5.1.3.	Selektivita jako znak veřejné podpory.....	54

5.1.4.	Princip soukromého investora.....	68
5.2.	Podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků.....	78
5.2.1.	Přímé a nepřímé poskytnutí státních prostředků.....	79
5.2.2.	Prostředky Evropské unie jako státní prostředky.....	81
5.2.3.	Musí být státní prostředky zapojeny vždy?.....	82
5.2.4.	Přičitatelnost státu jako znak veřejné podpory.....	86
5.2.5.	Případ France Télécom a dopad na státní prostředky.....	89
5.3.	Narušení hospodářské soutěže.....	94
5.4.	Ovlivnění obchodu mezi členskými státy.....	98
5.5.	Veřejné podpory <i>de minimis</i>	105
5.5.1.	Obecná regulace podpor <i>de minimis</i>	105
5.5.2.	Podpory <i>de minimis</i> v oblasti zemědělství a rybolovu.....	109
5.5.3.	Centrální registr podpor malého rozsahu.....	112
6.	Formy veřejné podpory.....	116
6.1.	Dotace, granty a dotační programy, vzdání se dluhů.....	116
6.2.	Zvýhodněné půjčky.....	117
6.3.	Státní záruky.....	118
6.4.	Prodej nemovitostí a státního majetku.....	122
6.4.1.	Prodej v otevřené veřejné soutěži.....	123
6.4.2.	Prodej za cenu podle znaleckého ocenění.....	124
6.4.3.	Národní úprava prodeje nemovitostí ve veřejném vlastnictví a nakládání s majetkem ve veřejném vlastnictví.....	128
6.5.	Prodej majetku státu.....	131
6.6.	Zvýhodněný prodej zboží, poskytnutí majetku či služeb.....	135

6.7.	Nákup zboží a služeb státem a veřejné zakázky	137
6.8.	Zvýhodňující daňové režimy	142
6.9.	Další možné formy veřejných podpor.....	144
7.	Služby obecného hospodářského zájmu	145
7.1.	Pojem služeb obecného hospodářského zájmu.....	145
7.2.	Rozhodnutí <i>Altmark</i>	149
7.3.	Výklad čtyř podmínek <i>Altmarku</i> a pravidla pro oblast SOHZ.....	152
7.3.1.	Vyrovnávací platby za služby obecného hospodářského zájmu, které nejsou veřejnou podporou.....	155
7.3.2.	Vyrovnávací platby „de minimis“	165
7.3.3.	Vyrovnávací platby podle Rozhodnutí Komise o SOHZ	166
7.3.4.	Vyrovnávací platby podle Rámce Komise o SOHZ.....	168
7.3.5.	Další judikatura ve věci SOHZ	170
7.4.	Služby obecného hospodářského zájmu ve zdravotnictví.....	174
7.5.	Veřejný Internet jako služba obecného hospodářského zájmu.....	179
7.6.	Služby obecného hospodářského zájmu v oblasti dopravy.....	182
8.	Povolené veřejné podpory, slučitelnost s vnitřním trhem	185
8.1.	Automatické výjimky podle čl. 107 odst. 2 SFEU	185
8.1.1.	Podpory sociální povahy	187
8.1.2.	Podpory související s přírodními pohromami	188
8.1.3.	Podpory v souvislosti se sjednocením Německa.....	189
8.2.	Možnost rozhodnout o udělení výjimky podle čl. 107 odst. 3 SFEU.....	189
8.2.1.	Podpory podle Obecného nařízení o blokových výjimkách	191
8.2.2.	Regionální podpory	196

8.2.3.	Podpory na významné evropské projekty a napravení vážných poruch v hospodářství	200
8.2.4.	Podpora určitých hospodářských činností nebo oblastí.....	206
8.2.5.	Podpory v oblasti kultury.....	215
8.2.6.	Jiné kategorie slučitelných veřejných podpor	216
8.2.7.	Shrnutí principů pro posuzování slučitelnosti veřejných podpor	217
8.3.	Další výjimky ze zákazu poskytování veřejných podpor.....	219
9.	Kontrola veřejných podpor ze strany Komise	222
9.1.	Řízení ve věci existujících veřejných podpor.....	224
9.2.	Řízení ve věci nových a pozměněných veřejných podpor	226
9.3.	Řízení ve věci protiprávních veřejných podpor.....	230
9.4.	Navrácení protiprávních veřejných podpor.....	232
10.	Kontrola veřejných podpor ze strany evropských soudních institucí a národních soudů.....	238
10.1.	Žaloby proti rozhodnutí Komise.....	239
10.2.	Žaloby pro nečinnost Komise.....	241
10.3.	Žaloby Komise proti členským státům	242
10.4.	Předběžné otázky podle čl. 267 SFEU a role národních soudů při kontrole veřejných podpor.....	243
11.	Role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci veřejných podpor	252
11.1.	Úřad jako konzultant pro jiné veřejné orgány	253
11.2.	Úřad jako koordinátor v řízení před Komisí	254
11.3.	Úřad jako reprezentant České republiky vůči Komisi a EU	258
11.4.	Úřad jako správce centrálního registru podpor malého rozsahu	259

11.5.	Role Úřadu v zajištění finanční transparentnosti v oblasti veřejných podpor	260
11.6.	Další činnosti Úřadu v oblasti veřejných podpor	265
12.	Následky porušení pravidel veřejné podpory	267
12.1.	Pokuty a penále	267
12.2.	Povinnost navrácení veřejné podpory a neplatnost.....	268
12.2.1.	Neplatnost soukromoprávních smluv obsahujících protiprávní veřejnou podporu	269
12.2.2.	Vyžaduje neplatnost právo EU?	270
12.2.3.	Neplatnost jako následek protiprávnosti v různých členských státech....	275
12.2.4.	Neplatnost podle českého práva	277
12.2.5.	Neplatnost podle Nového občanského zákoníku.....	279
13.	Závěr.....	282
13.1.	Specifika evropské úpravy veřejných podpor pro české právní prostředí	282
13.2.	Implementace veřejných podpor v České republice	286
13.3.	Analýza regulace veřejných podpor de lege ferenda	291
13.3.1.	Zhodnocení více ekonomického přístupu k veřejným podporám (more economic approach).....	292
13.3.2.	Zhodnocení procesu posuzování veřejných podpor a návrhy na jeho úpravu	297
14.	Seznam použité literatury	305
15.	Seznam odkazované judikatury.....	310
16.	Abstrakt.....	326
17.	Summary.....	331

1. Úvod

1.1. Předmět disertační práce a její cíle

Předmětem této disertační práce je právní úprava veřejných podpor v Evropské unii a České republice. Právo veřejných podpor pramení z práva Evropské unie, a to konkrétně článků 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie, má významné dopady do českého právního řádu, a to oblastí práva obchodního, soutěžního ale i správního a občanského. Právo veřejných podpor totiž není možné posuzovat odděleně od českého práva, naopak, jeho dopady jsou zvažovány při sjednávání obchodních smluv a stává se běžným prostředkem, o který opírají strany sporu svou argumentaci.

Na první pohled by se mohlo zdát, že právo veřejných podpor je doplňkem soutěžního práva a v zásadě pouze zakazuje členským státům EU, aby podporovaly svůj národní průmysl, zejména tzv. národní šampiony, na úkor jejich konkurentů z jiných zemí. Jeho dopady jsou však širší.

V době přípravy této práce např. stále vedou nájemci mnoha bytů na Ostravsku spor s jejich majitelem ohledně práva na jejich zvýhodněný převod do jejich vlastnictví. Jedním z argumentů ve sporu používaných je zpochybnění vlastnictví bytů jejich stávajícím majitelem, obchodní společností, která je právním nástupcem těžební společnosti OKD a.s. Nájemníci tvrdí, že „jejich“ byty byly v rámci privatizace společnosti OKD na nového majitele ohodnoceny tak nízkou cenou, že to představovalo prodej majetku státu spočívajícího v akciích společnosti OKD za nepřiměřeně nízkou cenu, a tudíž nezákonnou veřejnou podporu. Prodej části akcií společnosti OKD tedy měl být neplatný, což má zpochybňovat i současné nakládání s byty ze strany jejich nynějšího majitele.

Veřejné podpory dnes hrají rozsáhlou roli. Mohou být relevantní v případech privatizace městských bytů, provozování bezplatného internetu ze strany obce, a dokonce i podmínek poskytování zdravotní péče. Problematika veřejných podpor a subvencí ale není aktuální pouze v moderní době, jak ostatně dokazuje výrok Adama Smitha v mottu této disertační práce.

Základním cílem této práce je popsat nejen právní úpravu veřejných podpor na úrovni práva EU, ale také jaké jsou její dopady do českého právního řádu a jaká je případná interakce mezi pravidly veřejných podpor a ryze národními předpisy. V tomto ohledu je téma práce v české odborné literatuře zcela nepokryto. Žádná obdobně zpracovaná práce ostatně ani nebyla vydána. Výjimkou je publikace Michaela Kincla „*Veřejná podpora v Evropské unii*“ z roku 2004,¹ která je však zaměřena spíše jako jednoduše napsaná příručka pro státní instituce než jako odborná studie. Základní cíle této práce proto vycházejí do určité míry ze skutečnosti, že téma veřejných podpor jako takové dosud nebylo v české právní literatuře dostatečně zpracováno. V rámci tohoto základního cíle své práce se proto nebudu snažit pouze analyzovat veškerá pravidla veřejných podpor, ale spíše než na jejich podrobný popis se zaměřím na jejich uvedení do širšího kontextu nejen práva EU, ale také českého práva.

S primárním cílem budou také souviset otázky, jaké jsou následky porušení práva veřejných podpor, zejména co se týče neplatnosti právních úkonů provedených s tímto právem v rozporu. Práce bude mj. analyzovat otázku, zda může mít porušení pravidel veřejné podpory při převodu majetku vliv na vlastnictví takového majetku nabyvatelem či třetími osobami, i když se porušení pravidel nedopustily.

V návaznosti na tento základní účel si bude tato práce klást další tři cíle.

Za prvé se práce bude zabývat tím, jaká jsou specifika evropské úpravy veřejných podpor pro české prostředí. Tento cíl bude relevantní zejména pro tzv. služby obecného hospodářského zájmu a oblasti jako je organizace zdravotnictví nebo hromadné městské a příměstské dopravy.

Za druhé se budu zabývat otázkou, zda je implementace veřejných podpor v České republice provedena správně a efektivně a zda by bylo možné či nutné tuto implementaci vylepšit. Bude se jednat zejména o roli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti regulace veřejných podpor, jeho funkci a také zavedení tzv. centrálního registru podpor *de minimis*.

¹ Kincl, M. (2004)

Třetím a posledním dílčím cílem této práce je provedení analýzy *de lege ferenda*, zda je vhodné změnit regulaci práva veřejných podpor, a to i na úrovni práva EU. Bude se jednat zejména o mechanismus vymáhání veřejných podpor a roli, kterou v něm hraje Evropská komise.

1.2. Pracovní hypotézy a metody zpracování disertační práce

Jako pracovní hypotézu si v rámci základního cíle práce stanovím předpoklad, že na český právní řád a na právo EU je ve věci veřejných podpor nutné pohlížet v souhrnném kontextu. Jednotlivé právní normy, ačkoliv jejich vznik byl diametrálně odlišný, se navzájem prolínají a musejí být vykládány z hlediska jejich účelu.

Tato hypotéza platí pro právní normy na úrovni práva EU, kdy jednotlivé oblasti tohoto zcela specifického právního systému, jako ochrana hospodářské soutěže nebo tzv. čtyři svobody (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu) sledují stejné cíle jako právní úprava veřejných podpor. Tuto hypotézu je ale možné promítnout i do vzájemné interakce práva evropského a práva majícího ryze národní původ. I v českém právu je totiž možné nalézt řadu norem, které regulují obdobné vztahy jako regulace veřejných podpor, ať už sledují obdobný cíl či cíl jiný (zejména snahu o zabránění plýtvání s veřejnými prostředky).

V rámci svých dalších cílů si tato práce stanoví následující hypotézy:

1. V některých ohledech nastavení vztahů mezi veřejnými orgány a podniky v českém prostředí nepočítá s regulací veřejných podpor, zejména pak s rozsahem této regulace v důsledku judikatury. Přizpůsobení stávajících vztahů pravidlům veřejných podpor však nemusí být natolik problematické.
2. Regulace veřejných podpor neponechává příliš volného prostoru pro možnosti národní implementace. I tak je ale možné dohledat v této národní implementaci některé prvky, které je možné regulovat odlišně.
3. Kontrola veřejných podpor a její vymáhání Evropskou komisí v současné době obsahuje řadu problematických prvků, z nichž nejvýznamnějším je délka

administrativního řízení před Komisí. Za pomoci příkladů z jiných oblastí práva EU by bylo možné změnit nastavení této kontroly s cílem zajistit její větší efektivitu.

Tato práce bude používat řadu pojmů vycházejících přímo z práva Evropské unie. Pro regulaci veřejných podpor je typické, že tyto pojmy nevycházejí ani tak z legislativního textu, kterého je právě v regulaci veřejných podpor velice poskrovnu, ale z judikatury Soudního dvora EU. Je do značné míry obtížné základní pojmy regulace veřejných podpor definovat, popř. jim přiřadit národní ekvivalentní pojem. Z tohoto důvodu bude tato práce zavádět pojmy „podnik“ jako subjekt právních vztahů, jak jej používá čl. 107 odst. 1 SFEU, a nikoliv § 5 Obchodního zákoníku. Tento pojem odpovídá anglickému pojmu „undertaking“ a dal by se připodobnit pojmu „soutěžitel“ používanému českým soutěžním právem (k debatě o shodném významu těchto pojmů viz níže).

Z dalších pojmů uvedených v čl. 107 odst. 1 SFEU budou používány výrazy „veřejné podpory“ namísto doslovného překladu z anglického „state aids“, který by zněl „státní pomoc“, a to mj. i z historických důvodů. Ve stejném duchu bude používán pojem „veřejné prostředky“ namísto doslovného překladu „státní prostředky“ z anglického „state resources“. Dlužno poznamenat, že terminologie českého znění SFEU pracuje s pojmy „státní podpory“ a „státní prostředky“. Pro zjednodušení bude také zaveden pojem „veřejné orgány“ jako poskytovatel veřejné podpory, který neodpovídá žádnému z pojmů používaných českým správním právem, ale naopak jeho výklad spočívá na judikatuře Soudního dvora EU a takto bude i analyzován níže.

1.3. Systematické členění disertační práce

Disertační práce je systematicky členěna do několika částí. V úvodu je popsán předmět disertační práce, její cíle a pracovní hypotézy. Kapitola 3 slouží jako úvod do problematiky veřejných podpor a pro vysvětlení, jaký je vlastně smysl regulace veřejných podpor. Čtvrtá kapitola se zabývá prameny regulace veřejných podpor a vývojem právní úpravy. Gró práce představují kapitoly 5 až 7, které definují pojem veřejné podpory,

analyzují jednotlivé formy veřejné podpory a zabývají se problematikou veřejné podpory a služeb obecného hospodářského zájmu.

Kapitola 8 ve stručnosti popisuje, které veřejné podpory mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem, a tedy i právem EU, a jaká jsou pravidla pro rozhodování o jejich slučitelnosti. Devátá a desátá kapitola se zabývají procesními aspekty souvisejícími s kontrolou a posuzováním veřejných podpor, ať už před Komisí, evropskými soudními institucemi či národními soudy. Uvedené kapitoly však vzhledem k zaměření této práce nejsou předmětem její hlavní pozornosti. Výjimkou je kapitola 10.4, který popisuje kontrolu veřejných podpor ze strany národních, tj. i českých soudů.

Významnými částmi této práce jsou kapitoly 11 a 12. Jedenáctá kapitola popisuje roli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných podpor. Dvanáctá kapitola se zabývá otázkou, jaké dopady z hlediska českého práva má porušení pravidel veřejných podpor.

Závěr této práce je obsažen v kapitole 13. Závěr není pouhým shrnutím předchozích kapitol disertační práce. Naopak. Mou snahou je navázat v závěru na analýzu v předcházejících kapitolách a zodpovědět otázky, které si kladu v úvodu disertační práce. Významnou část závěru práce tvoří úvahy *de lege ferenda* z pohledu národní i evropské regulace veřejných podpor.

Disertační práci uzavírají kapitoly obsahující seznam odborné literatury, z níž jsem vycházel, seznam odkazované judikatury a abstrakt v českém a anglickém jazyce.

2. Základní pojmy

Akční plán	Akční plán pro státní podpory. Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009. KOM(2005) 107 v konečném znění.
Daňový řád	Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění
Evropská dohoda	Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Českou republikou na straně druhé, publikovaná ve Sbírce jako Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 7/1995 Sb.
Komise	Evropská komise (viz čl. 244 SFEU)
Lisabonská smlouva	Lisabonská smlouva podepsaná dne 13. prosince 2007 v Lisabonu vstoupivší v platnost dne 1. prosince 2009
Nařízení č. 1370/2007/ES	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70
Nařízení de minimis	Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu de minimis (<i>Úřední věstník L 379 , 28/12/2006 S. 0005 – 0010</i>)
Nařízení č. 1535/2007	Nařízení Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu de minimis v produkčním odvětví zemědělských produktů (<i>Úřední věstník L</i>

337, 21.12.2007, s. 35)

Nařízení 875/2007/ES	Nařízení Komise (ES) č. 875/2007 ze dne 24. července 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu de minimis v odvětví rybolovu a o změně nařízení (ES) č. 1860/2004 (<i>Úřední věstník L 193, 25.7.2007, s. 6.</i>)
Nařízení o kontrole spojování podniků	Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (<i>Úřední věstník L 024 , 29/01/2004 S. 0001 – 0022</i>)
Nařízení <i>de minimis</i> pro SOHZ	Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 ze dne 25. dubna 2012 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu (<i>Úřední věstník L 114, 26/04/2012 S. 0008 - 0013</i>)
Nový občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (účinný od 1. ledna 2014)
Obecné nařízení o blokových výjimkách nebo také ONBV	Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (<i>Úřední věstník L 214 , 09/08/2008 S. 0003 - 0047</i>)
Občanský zákoník	Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění
Obchodní zákoník	Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění
Procedurální nařízení	Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (<i>Úřední věstník L 083 , 27/03/1999 S. 0001 – 0009</i>)

Prováděcí nařízení	Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (<i>Úřední věstník L 140 , 30/04/2004 S. 0001 – 0134</i>)
Rada	Rada (viz čl. 237 SFEU)
Rámec Komise pro SOHZ	Sdělení Komise: Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2012/C 8/03, <i>Úř. věst. C 008, 11/01/2012 S. 0015 – 0022</i>)
Rozhodnutí Komise o SOHZ	Rozhodnutí Komise o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU, <i>Úř. věst. L 007, 11/01/2012 S. 0003 – 0010</i>)
Rozpočtová pravidla	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění
Rozpočtová pravidla územních celků	Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění
Sdělení Komise o SOHZ	Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (2012/C 8/02, <i>Úř. věst. C 008, 11/01/2012 S. 0004 – 0014</i>))
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie

SES	Smlouva o založení Evropského společenství v konsolidovaném znění před účinností Lisabonské smlouvy
Směrnice o finanční transparentnosti	Směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (<i>Úřední věstník L 318, 17/11/2006 S. 0017 – 0025</i>)
Soudní dvůr	Soudní dvůr v rámci Soudního dvora Evropské unie (viz čl. 19 SEU)
Statut Soudního dvora EU	Protokol č. 3 ke Smlouvě o fungování EU o Statutu Soudního dvora EU
Tribunál	Tribunál v rámci Soudního dvora Evropské unie (viz čl. 19 SEU)
Úřad	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
Zákon na ochranu hospodářské soutěže	Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění
Zákon o daních z příjmu	Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, v platném znění
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění
Zákon o krajích	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění
Zákon o hl. m. Praze	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění
Zákon o finanční transparentnosti	Zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších

předpisů

Zákon o majetku státu	Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, v platném znění
Zákon o správě daní a poplatků	Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (před jeho zrušením Daňovým řádem)
Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory	Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, v platném znění
Zákon o veřejné podpoře	zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění platném do 30. dubna 2004 (před jeho zrušením v souvislosti s přistoupením České republiky k Evropské unii)
Zmocňující nařízení	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 (<i>Úřední věstník L 142, 14/05/1998 S. 0001 – 0004</i>)

3. Role právní úpravy veřejných podpor a její širší kontext v právu EU

Dříve než začnu podrobně analyzovat pravidla pro poskytování veřejných podpor, rád bych odpověděl na základní otázky:

- K čemu slouží právní úprava veřejných podpor?
- Proč je nezbytné tuto oblast upravovat, a to na úrovni evropského práva?

Cílem je ukotvit právo veřejných podpor v právním řádu a v rámci Evropského práva a popsat, jak jsou veřejné podpory nezbytným prvkem, na kterém je právo Evropské unie založeno. Zároveň si kladu za cíl v této kapitole popsat, jaký dopad mohou mít veřejné podpory na ekonomiku členských států Evropské unie. Obecně také shrnu pojem veřejných podpor; konkrétní analýza bude uvedena v kapitole 5.

3.1. Proč jsou veřejné podpory upravovány na úrovni práva EU?

3.1.1. Obecný úvod k pojmu veřejných podpor

Definice veřejných podpor je obsažena na úrovni práva EU, a to v čl. 107 odst. 1 SFEU, který stanoví, že: „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 s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.“

Evropské právo přitom používá pro veřejné podpory výraz „státní podpory“ (v anglickém znění „State aids“). Ačkoliv je český překlad nepřesný (výraz „veřejné“ podpory namísto „státní“ podpory, popř. „státní pomoc“), v české praxi se vžil. Důvodem je zřejmě jeho více vypovídající charakter. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora EU, čl. 107 SFEU se totiž nevztahuje pouze na podpory poskytované státem jako takovým (např. Českou republikou), ale také na jakákoliv jiná opatření (podpory, výhody) z veřejných prostředků, tj. např. i ze strany územních samosprávných celků, kterou jsou sto zvýhodnit určitý podnik nebo odvětví výroby. Pouze pro úplnost již nyní předestřu, že taková zvýhodňující opatření na sebe mohou vzít mnoho forem, ať už jde o finanční dotaci

konkrétní obchodní společnosti nebo složitý soubor daňových pravidel, která ve svém důsledku zvýhodňují určité národní odvětví. Platí, že zákaz dle čl. 107 odst. 1 SFEU se vztahuje i na malé výše podpory.²

Čl. 107 odst. 1 SFEU spolu s definicí veřejných podpor obsahuje zákaz jejich poskytování. Jakmile tedy dané „opatření“ splní definici veřejné podpory, je automaticky zakázáno. Z obecného zákazu se nabízejí pouze dva druhy výjimek. První a menší okruh (automatických) výjimek je zakotven legislativně na úrovni práva EU. Ve druhém případě může (ale také nemusí) Komise rozhodnout, že daná konkrétní veřejná podpora sice splňuje znaky zakázané veřejné podpory dle čl. 107 odst. 1 SFEU, ale přesto tuto veřejnou podporu povolí tím, že ji prohlásí za slučitelnou s vnitřním trhem. Veřejná podpora je považována za slučitelnou až poté, co je notifikována Komisi a Komise ji výslovně za slučitelnou prohlásí. Komise má přitom značnou volnost v rozhodování o tom, která veřejná podpora je či není slučitelná s vnitřním trhem.

3.1.2. Veřejné podpory a vnitřní trh

Na právo veřejných podpor je nutné nahlížet jako na součást soutěžního práva EU, které je upraveno zejména v čl. 101 a násl. SFEU. Čl. 107 odst. 1 SFEU totiž zakazuje pouze ty podpory, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž. K základním třem kategoriím soutěžního práva EU je tedy možné v tomto duchu připojit i kategorii čtvrtou:

- (i) zákaz (kartelových) dohod mezi podniky (čl. 101 SFEU);
- (ii) zákaz zneužití dominantního postavení (čl. 102 SFEU);
- (iii) pravidla pro spojování podniků, tzv. „fúze“ (Nařízení o kontrole spojování podniků); a
- (iv) veřejné podpory (čl. 107 SFEU).

² Např. C-303/88 *Itálie v Komise (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-1433 nebo C-280/00 *Altmark* [2003] ECR I-7747; C-172/03 *Wolfgang Heiser v Finanzamt Innsbruck* [2005] ECR I-1627. K tomu také Nařízení „*de minimis*“ – Nařízení č. 1998/2006/ES [2006] OJ L 379/5.

Jednotlivá ustanovení SFEU týkající se hospodářské soutěže sledují stejný cíl. Soudní dvůr se vzájemnou provázaností ustanovení SFEU týkající se hospodářské soutěže zabýval již ve známém případě *Continental Can*.³ Soudní dvůr uvedl, že tato ustanovení sledují jednotný cíl, kterým je sloužit jako nástroj pro vytvoření řádně fungujícího vnitřního trhu EU. Tento cíl byl stanoven v čl. 3 odst. 1 písm. g) Smlouvy o založení Evropských společenství (SES), dle kterého činnosti Společenství (resp. nyní Evropské unie) v rámci jeho poslání, kterým je vytvoření společného (nyní vnitřního) trhu, zahrnují „systém zajišťující, aby na vnitřním trhu nebyla narušována hospodářská soutěž“. Tento cíl EU byl po účinnosti Lisabonské smlouvy přesunut z výsadního postavení v čl. 3 odst. 1 písm. g) SES do Protokolu č. 27 SFEU o vnitřním trhu a hospodářské soutěži. Tento přesun, který je přisuzován naléhání francouzského prezidenta Sarkozyho, by neměl mít na jednotu soutěžního práva a vztah k budování vnitřního trhu žádný vliv.⁴ Na provázanost soutěžního práva a vnitřního trhu poukazuje také čl. 3 odst. 1 písm. g) SFEU, který vyjmenovává výlučné pravomoci EU, mezi něž patří také „stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu“.

Pravidla hospodářské soutěže v rámci práva EU tudíž nejsou samostatnou oddělenou právní oblastí, ale slouží pro účely řádného fungování vnitřního trhu v rámci EU. Hospodářská soutěž přitom nemusí být narušena pouze zakázanými dohodami mezi podniky (soutěžiteli), které upravuje čl. 101 SFEU, nebo zneužitím dominantního postavení dle čl. 102 SFEU, ale také nevhodným vměšováním se a intervencí ze strany státu.

Ekonomické pozadí úpravy veřejných podpor je tedy možné vztáhnout až k teorii volného obchodu popsané Adamem Smithem v jeho známé monografii „Pojednání o podstatě a původu bohatství národů“⁵ a teorii komparativních výhod, která je přičítána

³ 6/72 *Europemballage Corporation a Continental Can Company Inc. v Komise* [1973] ECR 215, odst. 24 a násl.

⁴ Jones, A. a Sufirin, B. (2011), str. 39 a násl.

⁵ Smith, A. (2002) *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*, nové přepracované vydání. Praha: Liberální institut 2002.

Davidu Ricardovi⁶ a obecně k výhodám volného mezinárodního obchodu. Dle těchto ekonomických teorií, zjednodušeně řečeno, by neměly být národní ekonomikou produkovány ty výrobky, které je možné levněji nakoupit z jiného státu, kde pro jejich produkci existují lepší podmínky.

Veřejné podpory jsou přitom jedním z prostředků, kterými mohou vlády zasáhnout do fungování trhů a ekonomik.⁷ Dle jiného známého ekonomy, Vilfreda Pareta, představují takové státní zásahy do volného obchodu velké výhody pro omezený počet lidí a zároveň malé ztráty pro značný počet spotřebitelů. Přeloženo do podmínek České republiky, daňové poplatníky (a spotřebitele) by vyšlo poměrně draho, pokud by se stát rozhodl dotovat české pěstitele pomerančů a k tomu znevýhodňovat dovozce pomerančů španělských či řeckých. Výsledek by se projevil jak na vyšších daních, tak i vyšších cenách pomerančů. *„Poskytování podpory podnikům znamená, že se odebírají finanční prostředky z jiných oblastí politiky. Státní prostředky jsou omezené a jsou zapotřebí pro řadu zásadních účelů, jako je vzdělávací systém, zdravotnictví, bezpečnost státu, sociální ochrana a ostatní. Pro členské státy je proto nezbytné, aby byl výběr průhledný a aby akce byly odstupňovány podle priorit.“*⁸

Logika veřejných podpor je postavena na ekonomické úvaze, dle které v důsledku intervence dojde k narušení jinak volné soutěže mezi konkurenty na vnitřním trhu, který následně ztrácí svou efektivitu. Jakmile stát neférově zvýhodní konkrétní podnik, může tím automaticky znevýhodnit jeho konkurenty, kteří podobnou výhodu čerpat nemohou. Pokud by se Francie rozhodla poskytnout značné dotace některé z francouzských automobilek, umožní jí nabízet auta na silně konkurenčním trhu s automobily za ceny nižší, než by odpovídalo jejich skutečným výrobním nákladům. Z důvodu poskytnutí této dotace ztratí česká automobilka své zákazníky, kteří přejdou k levnějšímu francouzskému výrobku. V konečném důsledku může ztráta zákazníků způsobit finanční potíže české

⁶ Ricardo, D. (1821) *On the Principles of Political Economy and Taxation*, 3. vydání. Londýn: John Murray 1821. Pro bližší ilustraci teorie komparativních výhod viz Barnard, C. (2010) *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. 3rd Edition, Oxford: Oxford University Press 2010, str. 4 a násl.

⁷ Oldale, Alison a Piffaut, Henry v rámci Bacon, K (2009), str. 6.

⁸ Akční plán pro státní podpory. Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009. KOM(2005) 107 v konečném znění, odst. 8.

automobilky či dokonce její úpadek, i když by za normálních tržních podmínek mohla být úspěšná a zisková. Český stát bude mít obavy o ztrátu významného počtu pracovních míst. Se ztrátou pracovních míst totiž souvisí i ztráta na daních, které se vázaly k propuštěným zaměstnancům, a případné podpory v nezaměstnanosti a jiné dávky, které jim budou muset být poskytnuty. A jelikož propuštění zaměstnanci jsou také potenciální voliči politických stran, může se stát rozhodnout, že poskytne české automobilce obdobnou dotaci jako Francie.⁹ V tom okamžiku již budou za jiné než tržní ceny prodávat své výrobky dvě automobilky, na což budou muset zareagovat vlády v dalších členských státech EU a výsledkem bude nekonečná spirála veřejných podpor.

Tato spirála bude znamenat nejen zásah do národních rozpočtů, ale také skutečnost, že spotřebitelé si nebudou vybírat nejlepší a nejefektivnější výrobky, ale spíše ty, jejichž výroba byla nejvíce dotována ze strany státu. V důsledku dotací či jiných veřejných podpor pak bude provozována nebo udržována hospodářská činnost, která již není nejracionálnějším rozdělením produkce při nejvyšší možné úrovni produktivity.¹⁰

V souvislosti s významnou úlohou volného vnitřního trhu odkazuje prof. Barnard na tzv. Spaak report, což bychom mohli považovat za dokument obdobný českým důvodovým zprávám, vztahující se ke Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství z roku 1957 (tzv. Římská úmluva): „*[Vedoucí delegací ministrů zahraničí] poznamenali, že na takovém [vnitřním] trhu již nebude možné udržovat zastaralé metody výroby, které by vedly k vyšším cenám a nižším mzdám pro zaměstnance. Namísto zachování stávajícího stavu budou podniky pod stálým tlakem nutícím je investovat za účelem zefektivnění výroby, vylepšení kvality a modernizace. Pro podniky bude nezbytné dosáhnout pokroku, aby si udržely své stávající pozice na trhu.*“¹¹

⁹ K tomu, že poskytnutí podpor podnikům může být motivováno snahou politických představitelů na úspěch ve volbách viz např. Viz Nicolaides, P. Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both? *World Competition* 26(2), str. 263-276, na str. 266

¹⁰ 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad of the European Coal and Steel Community* [1961] ECR 00001, str. 19.

¹¹ Barnard, C. (2010), str. 6.

Jak uvádí Zpráva Komise o politice hospodářské soutěže za rok 2010:¹² *“Kontrola státní podpory se stala základním pilířem jednotného trhu a zaručuje, že společnosti mohou soutěžit za rovných podmínek, nezávisle na tom, kde se nachází, a brání členským státům vzájemně soupeřit v oblasti podpor na úkor druhých i na úkor obecného evropského zájmu. Takovéto soupeření nemusí vést pouze k ne hospodárnému využívání omezených prostředků, mohlo by také poškodit soudržnost EU.”*

Akční plán pro veřejné podpory z roku 2005 označuje fungující trhy za zásadní prvek, jak dosáhnout zlepšování životních podmínek občanů v EU, což je základním cílem Smlouvy o Evropské unii. *„Kontrola státní podpory vyplývá z potřeby zachovat rovné podmínky pro všechny podniky činné na jednotném evropském trhu, bez ohledu na to, ve kterém členském státě jsou usazeny. Je obzvláště potřeba se soustředit na ta opatření státní podpory, která některým podnikům poskytují neopodstatněné selektivní výhody, čímž brání nebo oddalují, aby nejvíce konkurenceschopné společnosti měly prospěch z působení trhu, což v důsledku snižuje konkurenceschopnost evropského hospodářství jako celku. Mohlo by to též vést k soustředění tržní síly do rukou několika málo podniků, např. pokud podniky, které žádnou státní podporu neobdrží (např. zahraniční podniky), musejí omezovat své působení na trhu nebo pokud se pomocí státní podpory vytvářejí překážky vstupu na trh. V důsledku takových narušení hospodářské soutěže je možné, že se zákazníci budou setkávat s vyššími cenami, zbožím s nižší kvalitou a menšími inovacemi.“*¹³

3.2. Veřejné podpory: dobré i zlé

Jsou všechny veřejné podpory zlé a měly by být odsouzeny jako nevhodné narušení hospodářské soutěže a vnitřního trhu? „Neviditelná ruka trhu“ není všemocná. V důsledku volného trhu vznikají tzv. externality, tj. vedlejší negativní důsledky pro společnost, které mnohdy nelze pomocí pravidel volného trhu regulovat, jako např.

¹² KOM(2011) 328 v konečném znění, odst. 19.

¹³ Akční plán pro státní podpory. Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009. KOM(2005) 107 v konečném znění, odst. 7.

znečištění životního prostředí. Dále je v některých případech vhodné dát trhu podnět zvenčí, který bude mít za výsledek více inovací a technologického pokroku. Veřejné podpory jsou způsobilé plnit tento úkol a potenciálně také zmírnit dopady externalit vyprodukovaných trhem.

„Veřejná podpora je nástroj, který má jak dobré, tak i zlé užití. Veřejné podpory mohou být zneužity s cílem chránit domácí podniky, udržovat při životě neefektivní výrobce či uměle udržovat nákladné trhy. Veřejná podpora však může být využita za dobrými účely jako prostředek otevření se globálnímu trhu a využitím veřejných prostředků na podporu hospodářského růstu a nových pracovních míst na otevřených a konkurenčních trzích, podporu hospodářských reforem a zajištění dlouhodobé konkurenceschopnosti. Komise je v pozici rozhodce, jehož úlohou je zajistit, aby veřejné podpory přinesly užitek pro celou EU a aby jejich přínos pro hospodářský rozvoj, pracovní místa, sociální soudržnost nebo životní prostředí převážil nad jejich negativní stránkou, kterou je narušení soutěže a volného trhu.“¹⁴

Zmíněný úryvek z proslovu jednoho z představitelů Komise předurčuje odpověď na otázku, proč vlastně vlády (nebo jiné veřejné orgány) jednotlivých států poskytují veřejné podpory. Může jít o snahu odstranit externality způsobené v důsledku volného obchodu, např. odstranění znečištění životního prostředí způsobené již zkrachovalými těžaři.¹⁵ Může jít také o podporu podnikům k provedení investic, jejichž cílem je snížit rozsah emisí způsobených výrobou, kterou by tyto podniky samy o sobě neprovedly, jelikož směřují nad úroveň požadovanou právními předpisy, a tudíž nad úroveň pro ně povinnou.¹⁶ Podpory bývají také poskytovány s cílem podpořit inovace a vědu a výzkum (R&D) v rámci podniků, a to jako příspěvek na náklady, které s rozvojem nových

¹⁴ Lowri Evans (former Deputy Director General, DG Competition). „State Aid Reform: Where do we stand? Status of the State Aid Action Plan“. [online] *Speech at IBC Global Conferences, Brussels*, 7. listopadu 2006 [cit. 2011-06-13]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2006_015_en.pdf>.

¹⁵ Z reálií České republiky např. situace popsána v rozhodnutí Úřadu ve věci Likvidace starých těžebních sond na Hodonínsku (Rozhodnutí Č.j. VP/S041/02-160 ze dne 20. května 2002).

¹⁶ Z reálií České republiky např. podpory poskytnuté společnosti Třinecké železářny a.s. na projekty související se zlepšením dopadů výroby na životní prostředí popsané v rozhodnutí Úřadu ve věci Č.j. VP/S 153b-3/03-160 ze dne 30. dubna 2004.

technologií souvisejí. Prostřednictvím podpor se státy snaží o dosažení globální konkurenceschopnosti svých podniků.

Dalšími typy podpor jsou podpory, které souvisejí s pracovními místy v méně rozvinutých regionech. Může jít zejména o investiční pobídky, ale také o jiné podpory mající za cíl udržet výrobu. Tyto typy podpor jsou politicky velmi citlivé a z právního hlediska mohou být značně kontroverzní.

V srpnu 2005 notifikovalo Německo Komisi svůj záměr poskytnout podporu loděnici Volkswerft Stralsund za účelem realizace nových investičních projektů.¹⁷ Cílem bylo zvýšit výnosnost této společnosti, která se nacházela v jednom z méně rozvinutých regionů v rámci EU. Komise se obávala, že namísto vylepšení dlouhodobé efektivity výroby bude mít podpora za výsledek pouze zvýšení kapacity výroby, což by mohlo poškodit ostatní společnosti v oboru. Komise zahájila formální šetření, v jehož rámci se dotazovala konkurentů společnosti na jejich názor na dopady podpory. Teprve na základě výsledků šetření Komise shledala, že její obava se nenaplní a soutěž mezi výrobci lodí nebude narušena. Podpora byla povolena.

Jedním z důvodů může být snaha vlád neférově zvýhodnit některého z domácích podniků (např. tzv. národního šampióna) oproti zahraniční konkurenci. Komise např. zřejmě nebyla příliš nadšená veřejnou podporou, kterou chtěla Francie poskytnout ve prospěch Peugeot-Citroen a jejich partnerům na rozvoj hybridních automobilů. Ačkoliv se zdálo, že podpora sleduje legitimní cíle, tj. podporu vědy a výzkumu a životního prostředí, Komise měla obavu, zda je legitimní i v daném případě, jelikož konkurenti příjemců podpory již začali vyvíjet obdobné technologie bez finanční pomoci ze strany státu. Komise proto zahájila formální šetření s cílem zjistit, do jaké míry mohou být příjemci podpory zvýhodněni oproti konkurentům, a v konečném důsledku byla žádost Francie o výjimku ze zákazu veřejných podpor stažena.¹⁸

¹⁷ Veřejná podpora č. No C 6/2006 [2007] Úř. věst. L151/33.

¹⁸ Veřejná podpora č. C 51/07 [2008] C 189/14 “Support by the Industrial Innovation Agency in favour of the VHD programme”. Viz. dále Oldale, Alison a Piffaut, Henry v rámci Bacon, K (2009), str. 10, pro další obdobné případy.

Zcela specifickým případem intervencí ze strany států jsou veřejné podpory zaměřené na záchranu podniků klíčových pro národní hospodářství. Jedná se o podniky, jejichž činnost je významná pro národní hospodářství a pracovní místa a jejichž pád by mohl ohrozit (nejen) národní ekonomiku. Poskytování takových podpor se však také musí řídit stanovenými pravidly. Tzv. finanční krize, která bude popsána níže, slouží jako příklad aplikace pravidel veřejné podpory ve zcela výjimečné situaci na trhu.

Státy také poskytují podpory v souvislosti s tzv. veřejnými statky, tj. zejména službami, jejichž řádné fungování je pro stát a jeho obyvatele nezbytné a které by za běžných tržních podmínek, tj. bez ingerence státu, nemohly existovat, popř. by existovaly za podmínek, které jsou ze sociálního hlediska neakceptovatelné. Může se jednat o poštovní služby, zdravotnictví, ale také o služby v oblasti hromadné (městské a příměstské) dopravy. Pravidla pro poskytování těchto podpor budou popsána v kapitole zabývající se službami obecného hospodářského zájmu.

Veřejné podpory, tj. ty podpory, které splní definici dle čl. 107 odst. 1 SFEU tedy mohou být „dobré i zlé“. „Opatření státní podpory mohou být někdy účinným nástrojem pro dosažení cílů společného zájmu. Mohou napravit selhání trhu a tím zlepšit fungování trhů a zvýšit evropskou konkurenceschopnost. Mohou rovněž pomáhat při podpoře např. sociální a regionální soudržnosti, udržitelného rozvoje a kulturní rozmanitosti, a to bez ohledu na nápravu selhání trhu. Státní podpora by se však měla používat pouze tehdy, pokud je vhodným nástrojem pro splnění přesně definovaného cíle, vytváří správné pobídky, je přiměřená a pokud narušuje hospodářskou soutěž v nejmenší možné míře. Z uvedených důvodů nepředstavuje hodnocení slučitelnosti státní podpory v zásadě nic jiného, než vyvážení negativních účinků podpory na hospodářskou soutěž pozitivními účinky z hlediska společného zájmu.“¹⁹

Hodnocení slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem spočívá právě v rozlišení „dobrých“ podpor od těch „zlých“. Pravidla pro toto hodnocení vypracovaná Komisí jsou rozsáhlá a budou ve stručnosti analyzována v kapitole 17.

¹⁹ Akční plán pro státní podpory. Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009. KOM(2005) 107 v konečném znění, odst. 10, 11.

3.3.Regulace veřejných podpor jako ochrana před plýtváním veřejnými prostředky

Ačkoliv by to tak mohlo na první pohled vypadat, cílem regulace veřejných podpor není ochrana před plýtváním veřejnými prostředky. Cílem práva veřejných podpor je zajistit, aby nebyla narušena hospodářská soutěž a vnitřní trh. Pokud tedy daná veřejná podpora splňuje podmínky dané právem veřejných podpor, může být prohlášena za slučitelnou se společným trhem, i když by šlo o podporu vynaloženou naprosto neefektivně a k tíži daňových poplatníků. Pokud se tedy stát rozhodne, že poskytne soukromé společnosti dotaci, např. na záchranu pracovních míst, a tato dotace se projeví jako zcela neefektivní vynaložení finančních prostředků, znamená to, že je automaticky zakázána z hlediska práva veřejných podpor.

Jako konkrétní příklad je možné zmínit dotaci pro společnost Lignit Hodonín, s.r.o.²⁰ Lignit Hodonín se svými 392 zaměstnanci patřila k významným zaměstnavatelům v hodonínském regionu a předpokládalo se ukončení jeho činnosti (těžba lignitu). Stát se v obavě před sociálními následky rozhodl přispět na otevření nové těžební štoly prostřednictvím dotací ve výši 155,5 mil. Kč. Jistou roli při úvaze státu hrál i fakt, že se ztrátou pracovních míst by souvisel také dopad na rozpočet státu ve formě ušlých daní a také nutnosti vyplácet sociální dávky (předpokládaly se obtíže při hledání nového zaměstnání v regionu). Komise při posuzování veřejné podpory v červenci 2005 shledala, že: *„Podle informací od České republiky, které jsou shrnuty výše, má investice Lignitu Hodonín jen omezený vliv na hospodářskou soutěž, ale na druhé straně významně přispěje k rozvoji regionu cestou podpory hospodářské aktivity a tím způsobem zachrání pracovní příležitosti, jež jsou vzhledem k velikosti daného regionu významné.“*²¹

Podle informací z tisku o čtyři roky později společnost po vánoční přestávce (v roce 2009) neobnovila těžbu a z 350 lidí, kteří na dole pracovali, jich zůstalo v pracovním

²⁰ Veřejná podpora č. N 597/2004 – Česká republika - Lignit Hodonín, s.r.o. (Úřední věstník 2005/C 250/03).

²¹ Ibid. odst. 35.

poměru k lednu 2010 pouze 54.²² Společnost se potýkala s finančními problémy již delší dobu, na přelomu let 2009/2010 měla většina zaměstnanců dát výpověď z důvodu nevyplácení mzdy a následně soud rozhodl o jejím úpadku.²³ Životaschopnost investice a dotace společnosti však nebyla předmětem přezkumu ze strany Komise. Tento případ tedy dokládá skutečnost, že právo veřejných podpor se nezabývá efektivností vynakládaných prostředků. V daném případě by bylo možné říct, že dotace v přepočtu na jednoho zaměstnance (který po další 4 roky ve společnosti pracoval) činila 400 tis. Kč. Na čtenáři této práce ponechám odpověď na otázku, do jaké míry byly prostředky vynaloženy efektivně a zda šlo spíše o novodobou variantu Hladové zdi.

Otázku, zda stát (resp. orgán veřejné správy) vynakládá prostředky neefektivně, tedy řeší jiné předpisy na úrovni českého právního řádu.²⁴ Tyto předpisy nemají vliv na právní úpravu veřejných podpor. To znamená, že pokud je daná dotace v souladu s českými předpisy (např. Zákonem o obcích a Rozpočtovými pravidly územních celků, pokud se jedná o dotaci ze strany obce), nemusí být ještě v souladu s regulací veřejných podpor a naopak.

To ovšem neznamená, že by národní implementace pravidel veřejné podpory nemohla sloužit také cílům souvisejícím se šetrným nakládáním s veřejnými prostředky. V závěru této práce se pokusím odpovědět, zda se takové možnosti nabízí či nikoliv.

²² „Lignit Hodonín zastavil těžbu, čeká se na soud“ [online] *E15.cz*, vydáno 19. ledna 2010 [cit. 2011-08-04]. Dostupné z: <<http://zpravy.e15.cz/byznys/prumysl-a-energetika/lignit-hodonin-zastavil-tezbu-ceka-se-na-soud>>.

²³ „Lignit Hodonín je v úpadku. Lidé nedostávali platy“ [online] *aktuálně.cz*, vydáno 29. března 2010 [cit. 2011-08-04]. Dostupné z: <<http://aktualne.centrum.cz/ekonomika/prace/clanek.phtml?id=664578>>.

²⁴ Jedná se zejména o Rozpočtová pravidla, Rozpočtová pravidla územních celků, Zákon o obcích, Zákon o krajích a Zákon o hl. m. Praze.

4. Prameny práva veřejných podpor

Právní úprava veřejných podpor vychází z práva Evropské unie. Česká legislativa se od úpravy v právu EU odvíjí a není tedy samostatná. To ostatně do značné míry platilo i před přistoupením České republiky k Evropské unii v roce 2004.

4.1. Prameny práva veřejných podpor na úrovni EU

Primární prameny práva EU

Základním pramenem práva veřejných podpor na úrovni práva Evropské unie jsou čl. 107, 108 a 109 SFEU.

Čl. 107 odst. 1 SFEU obsahuje definici veřejných podpor a zároveň obecný zákaz jejich poskytování. Čl. 107 odst. 2 SFEU obsahuje tři výjimky z tohoto obecného zákazu. Pokud veřejná podpora naplní znaky některé z těchto tří výjimek, bude vždy považována za podporu slučitelnou s vnitřním trhem, a tudíž veřejnou podporu, která je povolena.

Čl. 107 odst. 3 SFEU obsahuje výčet výjimek, při jejichž splnění mohou být veřejné podpory slučitelné se společným trhem. Pravomoc k posouzení, zda daná podpora je či není slučitelná s vnitřním trhem, náleží Komisi. Čl. 107 odst. 3 písm. e) SFEU umožňuje stanovit další kategorie podpor, než jsou uvedeny pod písmeny a) až d), které určí Rada na návrh Komise svým rozhodnutím.

Za povšimnutí stojí skutečnost, že vztah obecného zákazu veřejných podpor dle čl. 107 odst. 1 SFEU a výjimek z tohoto zákazu dle následujících dvou odstavců stejného článku odpovídá logice čl. 101 odst. 1 SFEU, který upravuje obecný zákaz protisoutěžních dohod mezi podniky a výjimek z tohoto zákazu dle čl. 101 odst. 3 SFEU.

Čl. 108 SFEU upravuje pravomoci Komise ve věci kontroly veřejných podpor. Čl. 108 odst. 3 SFEU upravuje povinnost nahlášení záměru poskytnout veřejnou podporu (tzv. notifikační řízení) a dále povinnost neposkytnout veřejnou podporu dříve, než Komise přijme konečné rozhodnutí ve věci (tzv. „stand-still clause“). Tato povinnost

obsažená v čl. 108 odst. 3, třetí větě SFEU je považována dle judikatury Soudního dvora za přímo aplikovatelnou.²⁵

Čl. 108 odst. 2, třetí pododstavec SFEU obsahuje speciální pravomoc Rady. Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchýlně od článku 107 SFEU nebo nařízení podle článku 109 SFEU považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení podle prvního pododstavce čl. 108 odst. 2 SFEU, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady. Nevyjádří-li se však Rada do tří měsíců po podání této žádosti, rozhodne věc Komise. Tato pravomoc Rady je považována za výjimečný krok vhodný pouze pro případy výrazných krizí na evropském trhu, na což poukazuje také skutečnost, že příslušné rozhodnutí Rady musí být přijato jednomyslně.

Čl. 109 SFEU obsahuje zmocňovací ustanovení, dle kterého může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat nařízení k provedení čl. 107 a 108 SFEU. Rada může dle čl. 109 SFEU zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 108 odst. 3 SFEU zakotvující notifikační řízení veřejných podpor Komisi, jakož i vymezovat druhy podpor, které jsou vyňaty z tohoto řízení. Na základě tohoto ustanovení bylo přijato např. Procedurální nařízení nebo Nařízení č. 994/98/ES, na jehož základě bylo přijato Obecné nařízení o blokových výjimkách.

Na čl. 109 navazuje ustanovení čtvrtého odstavce čl. 108, dle kterého Komise může přijmout nařízení týkající se kategorií státních podpor, u kterých Rada podle článku 109 dala možnost vyjmout je z notifikačního řízení.

S veřejnými podporami souvisí řada dalších článků SFEU. Jde zejména o čl. 3 SEU, 3 až 6 SFEU, 14, 42, 50, 93, 106, 119 a 346 SFEU a Protokoly č. 26 a 26 k SFEU. Jejich vliv na regulaci veřejných podpor bude popsán dále v této práci.

²⁵ 120/73 *Lorenz v Německo* [1973] ECR 1471. C-301/87 *Francie v Komise (Boussac)* [1990] ECR I-307, odst. 9.

Sekundární prameny práva EU

K oblasti veřejné podpory se vztahuje řada nařízení vydaných Radou či Komisí, a to:

- (i) Nařízení Rady 994/98/ES (tzv. Zmocňující nařízení);
- (ii) Nařízení Rady 659/1999/ES (Procedurální nařízení);
- (iii) Nařízení Komise 794/2004/ES (Prováděcí nařízení);
- (iv) Nařízení Komise 800/2008/ES (Obecné nařízení o blokových výjimkách);
- (v) Nařízení Komise 1998/2006/ES (Nařízení *de minimis*).

Právním základem pro nařízení vydaná Radou je čl. 109 SFEU a pro nařízení vydaná Komisí pak Zmocňující nařízení (resp. po účinnosti Lisabonské smlouvy zároveň čl. 108 odst. 4).

Na základě čl. 106 odst. 3 SFEU byla v souvislosti se službami obecného hospodářského zájmu vydána Směrnice Komise 2006/111/ES (Směrnice o finanční transparentnosti). S oblastí veřejných podpor a služeb obecného hospodářského zájmu také souvisí Nařízení 1370/2007/ES upravující otázky veřejné hromadné dopravy.

Další prameny práva EU – soft law

Pro oblast práva veřejných podpor byla vydána řada dalších předpisů, které však nemají legislativní povahu a bývají proto označovány za „soft law“. Tyto předpisy, zejména různá sdělení, právní rámce, pokyny apod., souvisí z větší části s pravidly, dle kterých bude Komise posuzovat, zda je danou veřejnou podporu možné považovat za slučitelnou s vnitřním trhem.

Tyto předpisy nejsou přímo aplikovatelné, ani nejsou závazné pro jejich adresáty. Jak však vyplývá z judikatury Soudního dvora, tyto předpisy jsou závazné pro Komisi, pokud

obsahují pravidla, dle kterých má Komise postupovat, pokud nejsou v rozporu s primárním právem (Smlouvami) a jsou členskými státy akceptovány.²⁶

4.2. Vývoj regulace veřejných podpor v EU

Lisabonská smlouva

Před účinností Lisabonské smlouvy článkům 107 až 109 SFEU odpovídaly čl. 87 až 89 SES, přičemž jejich znění bylo stejné jako znění současné s několika drobnými výjimkami. Pojem „společný trh“ byl nahrazen pojmem „vnitřní trh“. Čl. 87 odst. 2 písm. c) SES týkající se slučitelnosti podpor určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa byl doplněn o ustanovení, dle kterého pět let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Rada na návrh Komise přijmout rozhodnutí, jímž se písmeno c) daného odstavce zruší.

Výjimka ze zákazu veřejných podpor dle čl. 87 odst. 3 písm. a) byla rozšířena a za slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány také podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji „regionů uvedených v čl. 349 s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci“. Regiony uvedené v čl. 349 SFEU zahrnují Guadeloup, Francouzskou Guayanu, Martinik, Réunion, Svatý Bartoloměj, Svatý Martin, Azory, Madeiru a Kanárské ostrovy.

Čl. 88 SES (tj. nyní 108 SFEU) byl doplněn o čtvrtý odstavec, dle kterého „Komise může přijmout nařízení týkající se kategorií státních podpor, u kterých Rada podle článku 109 dala možnost vyjmout je z řízení uvedeného v odstavci 3 tohoto článku.“

²⁶ C-351/98 *Španělsko v Komise* [2002] ECR I-8031, odst. 53, T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091, odst. 50, C-409/00 *Španělsko v Komise* [2003] ECR I-1487, odst. 69, dále také 310/85 *Deufil v Komise* [1987] ECR 901, odst. 22; případ C-313/90 *CIRFS a další v Komise* [1993] ECR I-1125, odst. 36; a C-311/94 *IJssel-Vliet* [1996] ECR I-5023, odst. 43

Vývoj v kontrole veřejných podpor

Již od podepsání Římské smlouvy v roce 1957 tvoří politika státní podpory nedílnou součást politiky hospodářské soutěže a úkolem Evropské komise je zamezit, aby podpora poskytovaná členskými státy nadměru narušovala hospodářskou soutěž. V dřívějších dobách však nebyla kontrola veřejných podpor v rámci soutěžní politiky EU natolik vynucována. Situace se změnila v polovině 90. let minulého století a nyní hraje kontrola veřejných podpor ze strany Komise velkou roli, nejméně stejně důležitou, jako je kontrola dohod mezi podniky (čl. 101 SFEU), zneužívání dominantního postavení (čl. 102 SFEU) a kontrola fúzí.²⁷ O významu svědčí také přehledy poskytnutých veřejných podpor v pravidelně publikovaných dokumentech Komise, tzv. „State Aid Scoreboard“.²⁸

Významným krokem ve vývoji práva veřejných podpor bylo přijetí Zmocňovacího nařízení v roce 1998. Toto nařízení umožnilo Komisi přijímat blokové výjimky a dalo jí větší pravomoci k efektivnímu vynucování veřejných podpor.

Kontrola veřejných podpor byla významným prvkem tzv. Lisabonské strategie z roku 2000, ve které si Evropská unie kladla za cíl stát se do roku 2010 nejvíce konkurenceschopnou, dynamickou a na znalostech založenou ekonomikou na světě. Rozvoj evropské ekonomiky měl být trvale udržitelný, měl znamenat více kvalitních pracovních příležitostí a větší sociální soudržnost. V návaznosti na Lisabonskou strategii přijala Komise v roce 2005 Akční plán pro veřejné podpory, jehož cílem bylo modernizovat přístup ke kontrole veřejných podpor na úrovni EU.²⁹ Hlavním mottem Akčního plánu bylo „Cílenější veřejné podpory a jejich nižší počet“ (v anglickém znění „less and better targeted state aid“). Akční plán znamenal posun k většímu důrazu na ekonomickou analýzu při hodnocení slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem, ale také snahu zefektivnit proces kontroly veřejných podpor včetně notifikačního řízení.

²⁷ Jones, A. a Sufrin, B. (2011), dodatečná kapitola k veřejným podporám, str. 3.

²⁸ Zpráva Komise: Srovnávací přehled státních podpor. Zpráva o příspěvku státních podpor ke strategii Evropa 2020 (Aktualizace za jaro 2011) [online] vydáno 27.6.2011 [cit. 2011-08-05] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2011_spring_cs.pdf>.

²⁹ Akční plán pro státní podpory. Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009. KOM(2005) 107 v konečném znění.

Významným bodem v historii kontroly veřejných podpor byl rok 2008, kdy vypukla celosvětová finanční a ekonomická krize. V důsledku krize se členské státy EU (ale samozřejmě i jiné země) rozhodly intervenovat zejména ve prospěch svých finančních institucí z obavy jejich pádu a tím způsobených katastrofálních následků pro národní ekonomiky. Komise byla nucena urychleně zareagovat na tyto plánované intervence s cílem zajistit, aby taková národní opatření zcela nedeformovala hospodářskou soutěž a vnitřní trh. Otázka, do jaké míry se Komisi podařilo zachovat důslednou kontrolu pravidel veřejných podpor v této kritické době, i když nepochybně čelila silným politickým tlakům ze strany členských států, je, vzhledem k jejímu významu, analyzována v kapitole 8.2.3.

4.3.Prameny práva veřejných podpor na úrovni České republiky

Regulace veřejných podpor patří mezi výlučné pravomoci Evropské unie. Tato skutečnost vyplývá z čl. 3 odst. 1 písm. b) SFEU, dle kterého má Unie výlučnou pravomoc v oblasti „stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu“. V oblastech, které spadají pod výlučnou pravomoc, mohou být právní předpisy přijímány pouze na úrovni EU. Členské státy mohou přijímat právní předpisy pouze, pokud jsou k tomu výslovně zmocněny právem EU nebo pokud by takové předpisy sloužily k implementaci předpisů EU.³⁰ Unijní předpisy tudíž zcela okupují oblast právní regulace veřejných podpor a české právní předpisy hrají pouze omezenou roli. Nařízení EU v oblasti regulace veřejných podpor jsou tudíž přímo aplikovatelné v českém právním řádu, stejně jako příslušná ustanovení SFEU. Jinak je tomu u směrnic, resp. Směrnice o finanční transparentnosti, která byla do českého právního řádu transponována Zákonem o finanční transparentnosti.

Nejvýznamnějším předpisem na úrovni českého práva je zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, v platném znění (Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory). Zákon

³⁰ Chalmers, D., Davies, G. a Monti, G. (2010), str. 207.

o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory neobsahuje hmotněprávní normy, neurčuje co je či není veřejnou podporou, ani neobsahuje pravidla pro posouzení, která veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Tímto zákonem jsou upraveny pravomoci Úřadu, jakožto koordinačního orgánu v oblasti veřejné podpory v rámci České republiky spočívající ve výkonu koordinační, poradenské, konzultační a monitorující činnosti, přičemž tyto činnosti vykonává zejména ve vztahu k poskytovatelům veřejné podpory. Zmíněné pravomoci Úřad vykonává ve všech oblastech, s výjimkou oblasti zemědělství a rybolovu, kde tyto pravomoci vykonává Ministerstvo zemědělství České republiky. Za účelem výkonu těchto činností byl na Úřadě vytvořen odbor veřejné podpory. Zákon upravuje také součinnosti Úřadu při provádění kontrol ze strany Komise.

K provedení Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory byly Úřadem přijaty dvě prováděcí vyhlášky. Vyhláška Úřadu č. 207/2005 Sb., o formě a obsahu plnění informační povinnosti k poskytnuté veřejné podpoře provádí § 5 odst. 1 písm. a) zákona a obsahuje údaje, které musí poskytovatelé veřejných podpor každoročně předložit Úřadu. Na základě těchto údajů pak Úřad sestavuje souhrnnou zprávu, kterou předává Komisi.

Vyhláška Úřadu č. 45/2009 Sb., o údajích zaznamenávaných do centrálního registru podpor malého rozsahu provádí §3a zákona. Vyhláška upravuje obsah a rozsah údajů, které jsou povinni poskytovatelé podpory malého rozsahu zaznamenat do centrálního registru podpor malého rozsahu a postup při zaznamenávání těchto údajů.

S oblastí veřejných podpor souvisí také zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (Zákon o finanční transparentnosti). Tímto zákonem byla do českého právního řádu transponována Směrnice o finanční transparentnosti.

4.4. Vývoj regulace veřejných podpor v České republice

V současné době je role Úřadu v oblasti veřejných podpor pouze koordinační a monitorovací. Tak tomu ale nebylo vždy. Před přistoupením České republiky k EU (tj. před 1. květnem 2004), byl Úřad rozhodovacím orgánem ve věcech veřejných podpor v České republice. To znamená, že Úřad měl v zásadě postavení, které má nyní Komise.

Právní normou, o kterou se kompetence Úřadu opírala, byl zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, v platném znění (Zákon o veřejné podpoře). Zákon o veřejné podpoře, obdobně jako je tomu nyní v čl. 107 SFEU, upravoval definici veřejné podpory a zároveň její obecný zákaz. Z tohoto zákazu existovaly výjimky, obdobně jako je tomu nyní. Řízení o výjimkách ze zákazu veřejných podpor probíhalo před Úřadem, který byl zároveň odpovědný za dohled nad dodržováním pravidel veřejných podpor v rámci České republiky. Povinnost provádět dohled nad poskytováním veřejných podpor plynula pro Českou republiku z Evropské dohody zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Českou republikou na straně druhé.

Zákon o veřejné podpoře upravoval postup při posuzování slučitelnosti veřejné podpory se závazky vyplývajícími z Evropské dohody. Čl. 64 odst. 1 bod (iii) Evropské dohody přitom stanovil, že neslučitelná s řádným působením Evropské dohody, v míře, jíž může být dotčen obchod mezi Českou republikou a Společenstvím, je jakákoliv veřejná podpora, která narušuje soutěž nebo hrozí jejím narušením v důsledku zvýhodňování některých podnikatelských jednotek nebo výroby určitého zboží. Dle čl. 64 odst. 3 Evropské dohody měla Rada přidružení přijmout do tří let od vstupu Evropské dohody v platnost nezbytná pravidla pro provádění čl. 64 odstavců 1 a 2 týkajících se veřejných podpor. Tato pravidla byla přijata dne 24. června 1998 s účinností od 11.7.1998 (sdělení č. 225/1998 Sb., o sjednání Rozhodnutí č. 1/98 Rady přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Českou republikou na straně druhé ze dne 24.6.1998 o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v čl. 64 odst. 1 bod (iii) a odst. 2, podle

čl. 64 odst. 3 Evropské dohody, a v čl. 8 odst. 1 bod (iii) a odst. 2 Protokolu 2 k této Dohodě o výrobcích ESUO) (Prováděcí pravidla).

Čl. 2 Prováděcích pravidel stanovil, že posouzení slučitelnosti jednotlivých rozhodnutí o podpoře a programů veřejných podpor s Evropskou dohodou bude probíhat na základě kritérií vyplývajících z uplatnění pravidel čl. 107 SFEU (dříve 87 SES), včetně současné a budoucí sekundární legislativy, systémů, směrnic a dalších příslušných administrativních nařízení platných v ES, jakož i precedenčního práva Soudního dvora a Obecného soudu (resp. dříve Soudního dvora ES a Soudu první instance) a zvláštních pokynů, které budou vypracovány podle článku 4 odst. 3 Prováděcích pravidel.

Na základě těchto pravidel měl tedy Úřad povinnost postupovat při posuzování veřejných podpor stejně, jak by tomu učinila Komise. V praxi to znamenalo, že vydala-li Komise sdělení či pokyn, jak bude postupovat při posuzování určitého druhu podpor (např. podpor majících za cíl zlepšení životního prostředí), byl Úřad povinen se takových pravidel držet. Úderem půlnoci 30. dubna 2004 se však tato rozhodovací úloha Úřadu transformovala na roli konzultační. Namísto kontroly poskytovatelů veřejných podpor se Úřad dostal spíše do pozice jejich advokáta v otázkách, jak postupovat ve věcech veřejných podpor vůči Komisi, popř. jiným orgánům.

Za dobu, kdy měl pravomoci rozhodovat ve věcech veřejné podpory, vydal Úřad řadu rozhodnutí. Jelikož pravidla, podle kterých rozhodoval, byla stejná jako pravidla pro rozhodování Komise, jsou některá z těchto rozhodnutí citována také v této práci.

5. Obsah pojmu veřejná podpora

Pojem „veřejná podpora“³¹ je definován v čl. 107 odst. 1 SFEU, který zároveň stanoví obecné pravidlo, že veřejné podpory jsou neslučitelné s vnitřním trhem: „*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 s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.*”

Čl. 107 odst. 1 SFEU tedy stanoví čtyři základní znaky veřejných podpor:

- (i) jsou poskytovány v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků;
- (ii) narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž;
- (iii) zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby;
- (iv) ovlivňují obchod mezi členskými státy.

K těmto znakům bývají na základě judikatury Soudního dvora přidávány další dva znaky:

- (v) podpora je přičitatelná státu;
- (vi) zvýhodnění je selektivní, tj. nejde o opatření obecné povahy, které by zvýhodňovalo všechny podniky.

První z obou dodatečných prvků veřejné podpory (přičitatelnost podpory státu) lze přiřadit ke znaku ad (i). Skutečnost, že podpora je přičítána státu, totiž musí souviset s tím, že je zároveň poskytována státem nebo ze státních prostředků. V tomto smyslu je nutné pojem „stát“ a „státní prostředky“ vykládat široce.

Druhý z obou znaků, tj. znak selektivity daného opatření, bude v této práci analyzován společně s pojmem zvýhodnění tvořícím znak ad (iii). O zvýhodnění je totiž možné hovořit pouze tehdy, pokud je zvýhodněn určitý podnik nebo odvětví výroby (tj. podnik nebo odvětví výroby má selektivně jiné zacházení než podniky jiné). Zkoumání znaku

³¹ Neboli také „státní podpora“, State Aid (v anglickém znění), Staatliche Beihilfen (v německém znění) či Les aides d'État (ve francouzském znění), štátna pomoc (ve slovenském znění).

selektivity je nezbytné provádět zejména u obecných opatření typu daňových režimů. Touto analýzou lze dospět k závěru, zda se skutečně jedná o výhodu poskytovanou danému konkrétnímu podniku či odvětví anebo zda se sice jedná o výhodu, ale taková výhoda má charakter obecného opatření nediskriminujícího jedny podniky oproti druhým. V druhém případě totiž o veřejnou podporu nepůjde.³²

Výše uvedené znaky musí být naplněny kumulativně, aby dané opatření představovalo zakázanou veřejnou podporu.³³

5.1. Zvýhodnění určitého podniku nebo odvětví výroby

Pojem „podpora“ a „výhoda“ či „zvýhodnění“ není dále podrobněji definován ve Smlouvách. Jeho význam je však nutné vyvodit z judikatury Soudního dvora a Tribunálu. Judikatura evropských soudních institucí také rozvádí, co je míněno pod pojmem „podnik“.

5.1.1. Pojem „podnik“ jako příjemce podpory

Pro splnění všech znaků veřejné podpory je nezbytné, aby byla podpora ve formě zvýhodnění udělena určitému podniku. Pokud na straně příjemce podpory (výhody) nestojí podnik (resp. odvětví výroby), zvýhodnění není zakázanou veřejnou podporou

³² Z koncepčního hlediska se sluší poznamenat, že různí autoři pojmají začlenění dvou dodatečných znaků do čtyřech znaků definovaných v čl. 107 odst. 1 SFEU různě. Rozdíly jsou však spíše formálně-koncepční; nejde tedy o různé pojetí samotného obsahu pojmu „veřejná podpora“. V návaznosti na obecnou analýzu znaků bývá zpravidla analyzována judikatura týkající se nejčastějších či nejproblematictějších forem veřejné podpory. V této práci následuje analýza takových forem veřejné podpory za obecnou analýzou jejich znaků. Teoreticky by však nebyl vyloučen popis forem veřejné podpory v souvislosti s analýzou znaku zvýhodnění ad (iii); viz např. Jones a Suffrin (2011) nebo Bacon, K. (ed.) (2009). Jednotlivé znaky analyzují podle jejich významu, nikoliv podle pořadí uvedeném v čl. 107 odst. 1 SFEU. Mnou zvolený postup se mi jeví jako ze systematického hlediska nejpřehlednější.

³³ C-142/87 *Belgium v Komise (Tubemeuse)* [1990] ECR I-959, odst. 25; spojené případy C-278/92 až C-280/92 *Spain v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 20; a C-482/99 *France v Komise* [2002] ECR I-4397, odst. 68; C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH a Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I-07747, odst. 74, C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA a La Poste v Union française de l'express (UFEX) a další* [2008] ECR I-04777, odst. 121.

ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Pouze podnik (resp. odvětví výroby), jak tento pojem vyplývá z judikatury, je možné označit za „způsobilého příjemce veřejné podpory“.

Definice podniku

Pojem podnik není v SFEU dále definován.³⁴ Výklad pro účely soutěžního práva je tedy ponechán judikatuře Soudního dvora a Tribunálu.

Pojem „podnik“ je definován judikaturou jako „jakýkoliv subjekt (entita), bez ohledu na jeho právní subjektivitu nebo způsob, jakým je financován, který vykonává hospodářskou činnost (ekonomickou aktivitu), tj. činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na trhu.“

Tato definice pojmu „podnik“ je společná jak pro regulaci veřejných podpor, tak i pro podniky ve smyslu čl. 101 a 102 SFEU³⁵ a byla formulována ve známém hospodářsko-soutěžním případě – rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Höfner a Elsner*.³⁶ Pojem hospodářská činnost byl judikaturou definován jako jakákoliv činnost spočívající v nabízení zboží a služeb na trhu.³⁷

³⁴ Tento pojem však byl definován ve Smlouvě o Evropském hospodářském prostoru jako „jakýkoliv subjekt vyvíjející aktivitu komerční nebo ekonomické povahy“ (čl. 1 Protokolu 22).

³⁵ Viz např. T-231/06 a T-237/06 *The Netherlands and Nederlandse Omroep Stichting v Komise*. [2010] ECR 0000, odst. 92 a 105.

³⁶ C-41/90 *Höfner a Elsner v Macrotron* [1991] ECR I-1979, odst. 21. Z navazující judikatury k definici „podniku“ a „hospodářské činnosti“ viz např. T-196/04 *Ryanair Ltd v Komise* [2008] ECR II-03643, odst. 87; 118/85 *Komise v Itálie* [1987] ECR 2599, odst. 7; a *Aéroports de Paris v Komise*, odst. 66, odst. 107; C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas v Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)* [2002] ECR I-00691, odst. 22.

³⁷ Toto pojetí používá např. výše zmíněné Rozhodnutí ESD ve spojených případech C-180/98 až C-184/98 *Pavlov* [2000] ECR I-6451, odst. 75, které se odvolává na Rozhodnutí ESD v případě 118/85 *Komise v Itálie* [1987] ECR 02599, odst. 7, týkající se aplikace Směrnice 80/723/EHS a definice „veřejných podniků“. Pojem „hospodářská činnost“ používá také legislativa v rámci jiných oblastech práva EU, např. Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (*Úř. věst. L 347, 11/12/2006 S. 0001 – 0118*). Pojmy hospodářská činnost definovaný v této směrnici však nelze ztotožnit s hospodářskou činností dle soutěžního práva.

Odkaz na pojem podnik zahrnuje také osoby samostatně výdělečně činné vykonávající hospodářskou činnost, jako např. zubní lékaře,³⁸ ale také neziskové subjekty (pokud nabízejí na trhu zboží nebo služby), jak vyplývá např. z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Cassa di Risparmio di Firenze*.³⁹ V tomto rozhodnutí Soudní dvůr mj. konstatoval, že bankovní nadace jednájící sama v oblastech veřejného zájmu a společenské prospěšnosti může být považována za podnik v rozsahu, v němž vykonává hospodářskou činnost, bez ohledu na okolnost, že nabídka zboží nebo poskytování služeb jsou uskutečňovány bez výdělečného cíle, vzhledem k tomu, že se tato nabídka nachází v hospodářské soutěži s nabídkou subjektů sledujících takový cíl.⁴⁰

Za hospodářskou činnost se nepovažují činnosti, které nezbytně souvisí s výkonem veřejné moci jako např. zajištění bezpečnosti a ochrana pořádku, výkon soudní moci, zahraniční politiky apod. Na subjekty zajišťující tyto činnosti nedopadá regulace veřejných podpor. Judikatura evropských soudních institucí a také rozhodovací praxe Komise identifikovala, které činnosti se považují za výkon veřejné moci a nejsou tedy hospodářskou činností.⁴¹ Jedná se např. o řízení letového provozu,⁴² správu (obligatorního) sociálního zabezpečení,⁴³ činnosti subjektu soukromého práva, který je však ze strany veřejných orgánů pověřen dohledem nad znečištěním životního prostředí konkrétního přístavu,⁴⁴ orgánu místní samosprávy, který uděluje koncese na pohřební služby,⁴⁵ organizace zajišťující chod národního (Španělského) zdravotnického systému⁴⁶

³⁸ C-172/03 *Heiser* [2005] ECR I-1627, odst. 26.

³⁹ C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato a Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* [2006] ECR I-00289.

⁴⁰ *Ibid.* odst. 122 a 123.

⁴¹ Viz také kapitolu 7, dále také např. Jones, A, a Sufrin, B. (2011), str. 127 a násl.

⁴² C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* [1994] ECR I-43; C-113/07 *P SELEX Sistemi Integrati SpA v Komise* [2009] ECR I-02207.

⁴³ C-159/91 *Poucet et Pistre v Assurances Générales de France* [1993] ECR I-637.

⁴⁴ C-343/95 *Diego Cali v SEPG* [1997] ECR I-1547.

⁴⁵ 30/87 *Corinne Bodson v Pompes Funébres des Régions Libérées SA* [1988] ECR 2479.

⁴⁶ C-205/03P *FENIN v Komise* [2006] ECR I-6295.

nebo sdružení zdravotních fondů,⁴⁷ organizací, financování a výkon trestů odnětí svobody.⁴⁸

Za hospodářskou činnost se dle rozhodovací praxe Komise nepovažuje také výstavba dopravní infrastruktury ze strany veřejných orgánů, pokud je dostupná všem uživatelům za rovných a nediskriminačních podmínek.⁴⁹ Pokud by však dopravní infrastruktura byla budována „soukromým“ subjektem (nikoliv veřejným orgánem), o hospodářskou činnost by se již jednalo.⁵⁰

Za hospodářskou činnost se nebude považovat ani obecné vzdělávání.⁵¹ Komise v rozhodnutí týkající se Vysoké školy logistiky v Přerově (VŠLG), které byl rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky udělen státní souhlas působit jako soukromá vysoká škola neuniverzitního typu a akreditace bakalářského studijního programu, posoudila, že hlavní činnost této školy spočívá ve vzdělávací, vývojové, tvůrčí a výzkumné činnosti na základě akreditovaného studijního programu a působení univerzity na základě státního schválení a akreditace. VŠLG nemůže dle Komise vykonávat činnosti, které nejsou spojeny s její hlavní činností. Případné zisky mohou být navíc opětovně investovány pouze do hlavní činnosti VŠLG a nemohou být přerozdělovány. Komise proto uzavřela, že VŠLG nevykonává hospodářskou činnost, ale plní vzdělávací úlohu veřejného zájmu.

Posouzení, co je či není hospodářskou činností, musí být provedeno vždy individuálně pro daný případ. Zkoumána bude zejména existence tržního prostředí, tj. zda daný

⁴⁷ C-264, 306, 354 a 355/01 *AOK Bundesverband v Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani&Co* [2004] ECR I-2493.

⁴⁸ Rozhodnutí Komise ve věci N 140/2006 — Litva — Přidělování dotací státním podnikům v nápravných zařízeních, Úř. věst. C 244, 11.10.2006.

⁴⁹ Rozhodnutí Komise N 478/2004 – State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, z 7.6.2006, bod 26; N 284/2005 Irish Broadband, z 8.3. 2006, bod 34; C 42/2001 Terra Mitica SA, bod 64.

⁵⁰ Rozhodnutí Komise N 478/2004 – State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, z 7.6.2006, bod 27.

⁵¹ Soudní dvůr tak např. ve věci týkající volného pohybu služeb a přístupu ke vzdělání uznal, že stát se zavedením a udržováním systému vzdělávání nesnaží vykonávat ziskovou činnost, ale zamýšlí plnit svou úlohu vůči obyvatelstvu v sociální, kulturní a vzdělávací oblasti. Viz C-263/86, *Humbel a Edel* [1998], ECR 5365, odst. 9-10; 15-18.

subjekt má nebo nemá konkurenci, která by danou činnost mohla vykonávat (a to i za účelem dosažení zisku) . V jiných členských státech EU tedy mohou být subjekty s podobným rozsahem činností posouzeny různě. Taková situace může nastat zejména u zdravotních fondů (pojišťoven), které, s ohledem na národní legislativu, mohou v některých členských státech EU vykonávat hospodářskou činnost, a tudíž být považovány za „podniky“, zatímco v jiných nikoliv.⁵²

Posouzení výkonu hospodářské činnosti nezávisí na tom, zda daná činnost je či není prováděna za účelem zisku. V rozhodnutí *Ambulanz Glockner* Soudní dvůr stanovil, že co se týče služeb převozu pacientů, jsou dotčené (německé) zdravotní organizace považovány za podniky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU i přesto, že nejsou založeny za účelem zisku.⁵³

Penzijní fond, kterému byla svěřena správa dodatečného penzijního pojištění a který soutěžil na trhu s pojišťovacími společnostmi, tak byl Soudním dvorem považován za podnik, přestože byl neziskový a byl založen za nehopodářským (sociálním) účelem.⁵⁴

Szydło⁵⁵ popisuje, že za podniky nebudou považovány ty subjekty, které sledují čistě sociální cíle na základě principu solidarity. To je případ zdravotních a penzijních fondů za předpokladu, že splňují určitá kritéria: víceméně aplikují právní předpisy a nemohou ovlivnit výši příspěvků, využití svého majetku anebo výši výhod poskytnutých jejich členům; jejich aktivita je založena na principu solidarity, jsou založeny na neziskovém základě a poskytování příspěvků ze strany členů je povinné.

V odborné literatuře bylo diskutováno, zda je jedním z definičních znaků pojmu podnik také požadavek, aby daná entita „*dlouhodobě sledovala určitý ekonomický/hospodářský*

⁵² Viz blíže kapitola 7.4 ohledně služeb obecného hospodářského zájmu a zdravotnictví.

⁵³ C-475/99 *Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz* [2001] ECR I-08098, odst. 22; a stanovisko Generálního advokáta Jacobse, odst. 66 a 70.

⁵⁴ C-115 až 117/97 *Brentjens' Handelsonderneming BV v Stichting Bedrijfspensioenfondsvoor de Handel in Bouwmaterialen* [1999] ECR I-06025 odst. 80 a násl.

⁵⁵ Szydło, M. Leeway of Member States in Shaping the Notion of an „Undertaking“ in Competition Law. *World Competition*. 33/4 (2010), str. 552. Podle Szydla tak německé a polské zdravotní a penzijní fondy mají povahu podniků podle soutěžního práva, zatímco v případě britského systému je tato povaha sporná.

cíl“. Tato diskuse vznikla nad interpretací rozhodnutí Tribunálu ve věci *Shell*.⁵⁶ Na zmíněné rozhodnutí je v právu hospodářské soutěže často poukazováno s odkazem na koncept jedné hospodářské jednotky („*single economic unit*“). Domnívám se, že „*sledování určitého hospodářského cíle*“ jako znak podniku nebyl navazující judikaturou převzat, co se týče záměru „podniku“ týkajícího se jeho činnosti navenek (na trhu).⁵⁷ Ze zmíněného rozhodnutí totiž není zřejmé, co je míněno „hospodářským cílem“. Lze snad pojem „hospodářský cíl“ ztotožnit se snahou dosahovat zisku? Jak uvádím výše, daný subjekt bude „podnikem“ i přesto, že není založen za účelem dosažení zisku. Skutečnost, že je daný subjekt založen za účelem zisku, je pouze indikátorem existence „hospodářské činnosti“ a „podniku“. ⁵⁸ Pojem sledování „hospodářského cíle“, jak je uveden v rozhodnutí ve věci *Shell*, je proto nutné interpretovat spíše ve vztahu ke konceptu jedné hospodářské jednotky, jejíž jednotlivé složky nejsou ekonomicky samostatné, tj. nesledují „samostatně své hospodářské cíle“ nezávisle na ostatních složkách hospodářské jednotky.⁵⁹

V tomto smyslu shrnují Jones a Sufrin pojem „podnik“ a „hospodářská činnost“ následovně: *„Z judikatury by bylo možné vyvodit, že charakteristickými znaky hospodářské činnosti jsou (1) nabízení zboží nebo služeb na trhu, (2) pokud tato činnost může, alespoň v zásadě, být realizována soukromými společnostmi za účelem dosažení zisku. Pokud jsou tyto požadavky splněny, je irrelevantní, zda je daný subjekt ziskový či zda byl založen za hospodářským účelem.“*⁶⁰

⁵⁶ T-11/89 *Shell International Chemical Company Ltd v Komise* [1992] ECR II-00757.

⁵⁷ Viz diskuse mezi Munková, J. Podnik jako adresát normy v soutěžním právu. *Právní rozhledy* 17/2004 a Buryan, J. (2005) a nato navazující Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. (2012), str. 86.

⁵⁸ Viz blíže kapitola 7.3.1.

⁵⁹ Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. (2012) ostatně ani blíže nerozvádějí, co považují za „sledování hospodářského cíle“. Z diskuse s autorem příslušné pasáže pro mne vyplynul závěr, že záměrem uvedených autorů je spíše vztáhnout tento definiční znak ke vztahům mezi jednotlivými složkami jedné hospodářské jednotky (tj. žádná složka není ekonomicky samostatná, nesleduje samostatně své hospodářské cíle) spíše než k působení celé hospodářské jednotky (podniku) navenek.

⁶⁰ Jones, A. a Sufrin, B. (2011), str. 124 a 125. Požadavek na sledování „hospodářského cíle“ podniku nestanoví ani Bellamy&Child (2008), str. 92 a násl. nebo Faull, J. a Nikpay, A. (2007), str. 188 a násl.

Podnik, koncern a ekonomická jednotka

Skupina podniků může být z hlediska regulace veřejných podpor pojata za jednoho příjemce podpory, a tudíž za podnik jediný. Pokud několik podniků (společností) tvoří jedinou hospodářskou jednotku („*single economic unit*“), považuje evropské právo celou takovou hospodářskou jednotku za podnik jediný. Takovou jedinou hospodářskou jednotku tvoří tehdy, pokud jednotlivé složky neurčují samostatně své chování na trhu.⁶¹

*„Pro koncept podniku je proto nezbytným definičním prvkem ekonomická samostatnost.“*⁶²

V případě *Intermills*⁶³ Soudní dvůr konstatoval, že i když dané tři společnosti mají právní subjektivitu odlišnou od bývalého SA Intermills, tvoří dohromady jednotnou skupinu, a to zejména co se týče podpory obdržené od příslušných belgických orgánů. Komise proto správně posoudila celou skupinu společností za jediný podnik ve smyslu čl. 107 SFEU. Obdobně v případě *ENI-Lanerossi*⁶⁴ nebylo dle Soudního dvora nezbytné zkoumat, zda finanční prostředky poskytnuté společnosti ENI (vlastníka skupiny Lanerossi), byly skutečně určené jako podpora na pokrytí ztrát pro čtyři dotčené dceřiné společnosti v rámci dané skupiny. V daném případě postačilo, že finanční prostředky umožnily

⁶¹ Viz např. T-102/92 *VIHO Europe BV v Komise* [1995] ECR II-00017, odst. 47.

⁶² Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. (2012), str. 88. V této souvislosti považuji za nezbytné vysvětlit některé doktrinární rozpory uváděné citovanými autory a mou staší analýzou podniku (viz Buryan, J. (2005)). Citovaní autoři totiž mohou vyvolat nesprávný dojem, že popírám koncept hospodářské jednotky. Takový závěr by však byl nesprávný. Rozpory s citovanými autory vznikly v oblasti terminologické, nikoliv faktické. Judikatura evropských soudních institucí (kterou popisuje např. citovaný rozsudek Tribunálu ve věci *Viho*) dříve rozlišovala mezi pojmy „podnik“ a „jedna hospodářská jednotka“, kdy „...čl. [101 SFEU] se neaplikuje na na podniky náležející do jedné skupiny jako mateřská a dceřiná společnost, pokud tyto podniky tvoří jedinou hospodářskou jednotku, v rámci níž nemá dceřiná společnost možnost určit své jednání na trhu...“. V judikatuře však došlo k terminologickému posunu, kdy jsou pojmy „jediná hospodářská jednotka“ a „podnik“ pojímány totožně. Neplatí již tedy, že „jediná hospodářská jednotka“ je tvořena z „ekonomický nesamostatných“ podniků, ale že „podnikem“ je pouze taková „jediná hospodářská jednotka“.

⁶³ 323/82 *Intermills v Komise* [1984] ECR 3809, odst. 11; viz dále též např. 40/85 *Belgie v Komise* [1986] ECR 2321, odst. 15.

⁶⁴ C-303/88 *Itálie v Komise (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-01433.

společnosti ENI uvolnit si prostředky, které pak mohly být použity na uhrazení ztrát dceřiných společností.

V rozhodnutí *Cassa di Risparmio di Firenze* Soudní dvůr shledal, že za určitých okolností může být podnikem i akcionář, který jinak sám hospodářskou činnost nevykonává. „*Nejčastěji je hospodářská činnost vykonávána přímo na trhu. Nicméně není vyloučeno, že jde současně o úkon hospodářského subjektu v přímém kontaktu s trhem a nepřímo jiného subjektu ovládajícího tento subjekt v rámci jedné hospodářské jednotky, kterou společně tvoří. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že pouhé držení podílů, dokonce majoritních, pokud umožňuje pouze výkon práv spojených s postavením akcionáře nebo společníka, jakož i případně přijímání dividend, pouhých plodů z vlastnictví zboží, nepostačuje k určení hospodářské činnosti subjektu vlastnického tyto podíly. Naproti tomu subjekt, který vlastnictvím majoritních podílů ve společnosti vykonává toto ovládnutí tím, že se přímo či nepřímo vměšuje do její správy, musí být považován za účastnického se hospodářské činnosti vykonávané ovládaným podnikem.*“⁶⁵

Otázkou výkladu pojmu „hospodářská jednotka“ v případě komplikovanějších vnitrokoncernových vztahů se Soudní dvůr zabýval v případě *ACEA Electrabel*. Soudní dvůr nejprve odkázal na svoji dřívější judikaturu ve věci *Intermills*⁶⁶. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že po provedení restrukturalizace, jejíž součástí je převod výrobních zařízení společnosti na nově založené průmyslově orientované společnosti, přičemž dřívější společnost má nadále účast v těchto nově založených společnostech, mohou všechny tyto společnosti s ohledem na podporu tvořit jednu skupinu. Jednu skupinu (hospodářskou jednotku) budou tvořit i přesto, že nově založené společnosti mají svou právní subjektivitu odlišnou od právní subjektivity dřívější společnosti.

Soudní dvůr konstatoval, že pojem hospodářská jednotka může být vykládán odlišně v případě regulace veřejných podpor než je tomu např. u kartelových dohod (čl. 101 SFEU): „*pojem „hospodářská jednotka“ se v oblasti veřejných podpor může lišit*

⁶⁵ C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato a Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* [2006] ECR I-00289, odst. 109 až 112.

⁶⁶ 323/82 *Intermills v Komise* [1984] ECR 3809.

od pojmu „*hospodářská jednotka*“ *použitelného v jiných oblastech práva hospodářské soutěže*.“ Soudní dvůr dále shledal, že ani případná funkční samostatnost společnosti AEP nemohla zpochybnit okolnost, že společnost ACEA má právo blokovat rozhodnutí týkající se nejdůležitějších věcí řízení společnosti AEP. Na základě této skutečnosti Soud v projednávaném případě potvrdil závěr Komise, že společnost ACEA společně ovládá společnost AEP a že AEP je součástí soudržného celku.⁶⁷ Soudní dvůr přihlédl k tomu, že restrukturalizace provedená společností ACEA společně se společností Electrabel mohla vyvolat nebezpečí vyhýbání se příkazu k vrácení podpory obsaženému v dřívějším rozhodnutí. Podle soudu stačilo, že Komise prokázala existenci takového nebezpečí a nebylo nutné prokázat, že vyhýbání se příkazu k vrácení podpory bylo cílem restrukturalizace.⁶⁸

Podnik a soutěžitel

Evropské právo pojímá pojem „podnik“ jinak než právo české. Podnik je v českém právu definován jako objekt práva, resp. jako věc hromadná, a to v § 5 Obchodního zákoníku. Podnikem se pro účely obchodního zákoníku rozumí soubor hmotných, jakož i osobních a nehmotných složek podnikání, jeho chápání se však v tomto smyslu vžilo pro celý právní řád. Bez ohledu na vývoj a zavedení tohoto pojmu je nutné podotknout, že obecně jazykovému vnímání slova „podnik“ se právní termín zavedený v obchodním zákoníku poněkud vymyká. Na tento možný rozpor, či dvojí výklad, odkazuje i prof. Eliáš⁶⁹ upozorněním na právní význam podniku (jako objektu) a na jeho ekonomický význam (jako organizovaná hospodářská jednotka, resp. subjekt právních vztahů). Pojem podniku jako objektu právních vztahů pak prolamuje i existence státních podniků jako subjektů ve smyslu zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁷ C-480/09P *ACEA/Electrabel* [2010] ECR 00000, odst. 66 - 67.

⁶⁸ *Ibid.*, odst. 57 až 60.

⁶⁹ Eliáš, K., Bejček, J., Hajn, P., Ježek, J. a kol. (2004) *Kurs obchodního práva. Obecná část. Soutěžní právo, 4. vydání*. Praha: C.H.Beck 2004, str. 125.

Vzhledem k tomu, že pojem „podnik“ je již použit v § 5 Obchodního zákoníku, muselo české soutěžní právo použít pojem jiný, a to pojem „soutěžitel“ (zřejmě jako odraz anglického výrazu *competitor*). Soutěžiteli se přitom podle § 2 odst. 1 Zákona na ochranu hospodářské soutěže rozumí „fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právníky osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.“ Obdobně jiné předpisy v oblasti českého soutěžního práva si musely vypomoci opisem výrazu „podnik“. Již neplatný Zákon o veřejné podpoře používal pro „podnik“ pojem „příjemce“ a Zákon o finanční transparentnosti namísto pojmu „veřejný podnik“ („public undertaking“) používá pojmy „osoba ovládaná subjektem veřejné správy“ a „osoba účtující odděleně“.⁷⁰

V české odborné literatuře v oblasti hospodářské soutěže probíhala diskuse, zda má být pojem „soutěžitel“ v českém právu vykládán stejně jako pojem „podnik“ dle práva EU.⁷¹ Řada autorů ale nyní odkazuje na nutnost aplikovat judikaturu evropských soudních institucí vztahující se k pojmu „podnik“ i při výkladu národního pojmu „soutěžitel“, k čemuž se připojují.⁷² Tato debata probíhá nejen na české, ale i evropské úrovni. Szydło⁷³ např. poukazuje na drobné rozdíly v pojetí pojmu podnik podle národních soutěžních pravidel, a to i např. na více extenzivní pojetí tohoto pojmu na národní úrovni zahrnující více subjektů, než evropské soutěžní právo.

Tato debata však dle mého názoru nemá relevanci v případě regulace veřejných podpor. Pojem „soutěžitel“ není do národní implementace pravidel veřejné podpory zaveden. Jak jsem již uváděl výše, vzhledem k výlučnosti kompetencí na straně EU pro oblast veřejných podpor a nedostatku zmocnění v právu EU pro přijetí samostatné národní

⁷⁰ Detailnější popis k Zákonu o finanční transparentnosti je uveden dále v této práci.

⁷¹ viz např. popis různých možností interpretace v Munková, J. a Kindl, J. (2009), str. 28.

⁷² Petr, M. a Dostál, O. (2007), str. 31 nebo Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. (2012), str. 95.

⁷³ Szydło, M. Leeway of Member States in Shaping the Notion of an „Undertaking“ in Competition Law. *World Competition*. 33/4 (2010), str. 549-568. Členské státy však nejsou (dle Szydlova závěru) oprávněny výklad pojmu podnik oproti evropskému pojetí zúžit.

úpravy, je tedy nutné vycházet z pojmů obsažených v právu EU tak, jak jsou definovány evropskou judikaturou.⁷⁴

V této práci používaný pojem podnik je tedy nutné chápat ve smyslu práva EU, a nikoliv ve smyslu § 5 Obchodního zákoníku.

5.1.2. Co vše může být výhodou

Přímá dotace může být nepochybně výhodou pro podnik, který ji obdržel. Podniky ale mohou být zvýhodněny ze strany státu také jinými způsoby. Koncept veřejných podpor je proto širší a zahrnuje nejenom pozitivní podpory jako dotace, ale také opatření, která v různých formách snižují běžnou finanční zátěž na rozpočty určitých podniků.⁷⁵

Podle testu stanoveného judikaturou evropských soudních institucí je relevantní, zda podnik obdržel takovou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nezískal.⁷⁶ Quigley popisuje, že „výhody daný podnik dosáhne, pokud se v důsledku podpory jeho čistá finanční situacelepší, nebo, ačkoliv nedojde ke zlepšení finanční situace, pokud by se bez obdržení podpory jeho finanční situace zhoršila.“⁷⁷

Bacon⁷⁸ popisuje, že pojem „běžné tržní podmínky“ je nutné vykládat s ohledem na dvojí funkci státu, který může vykonávat jak svrchované, veřejné funkce (státní správa, daňová legislativa a výběr daní apod.), ale také může být i účastníkem trhu.

⁷⁴ Jde zejména o pojmy používané v Zákoně o finanční transparentnosti, které je nutné vykládat eurokonformně, tj. v souladu se Směrnicí o finanční transparentnosti, která je tímto zákonem implementována.

⁷⁵ Spojené případy C-128/03 a C-129/03 *AEM SpA a AEM Torino SpA v Autorità per l'energia elettrica e per il gas a další* [2005] EC I-2861, odst. 38; dále také 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad* [1961] ECR 1, str. 19; C-256/97 *DM Transport* [1999] ECR I-3913, odst. 19, C-276/02 *Španělsko v Komise* [2004] ECR I-0000, odst. 24; C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] ECR I-877, odst. 13; C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671, odst. 23.

⁷⁶ C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste* [1996] ECR I-03547, odst. 60; viz také Bacon, K. (2009), str. 29.

⁷⁷ Quigley, C. (2009), str. 3.

⁷⁸ Bacon, K. (2009), str. 30.

Pokud stát vykonává veřejné funkce, tj. působí jako regulátor trhu, a např. přijaté daňové předpisy zvýhodňují určitý podnik, musí být podle jejich dopadů (effects) posouzeno, zda nepředstavují veřejnou podporu. Soudní dvůr již v rozhodnutí *Steekolenmijne*, které se týkalo Evropského sdružení uhlí a oceli, uvedl, že není nezbytné zkoumat účel podpory, ale její dopad (effect) na daný podnik.⁷⁹ V tomto rozhodnutí Soudní dvůr také nastínil definici dotace jako formy podpory (výhody pro daný podnik) a dále definici výhody.

Pokud stát jedná jako účastník trhu, je možné z hlediska regulace veřejných podpor porovnat jeho jednání s jinými, soukromými účastníky trhu. Na existenci výhody je tedy možné usuzovat za použití porovnání, zda se stát chová jako soukromý účastník trhu. Pokud by stejný potenciální příjemce podpory neobdržel od státu jinou výhodu, než od jiného soukromého účastníka trhu, nejednalo by se o veřejnou podporu (viz dále princip soukromého investora).

Výhoda může být poskytnuta danému podniku přímo i nepřímo. Nepřímo výhodou je situace, kdy podpora je poskytnuta určitému subjektu (nemusí se jednat o podnik), ale v důsledku podpory je zvýhodněn jiný určitý podnik. Příkladem je dotace fyzické osobě – akcionáři podniku, který sám o sobě nevykonává žádnou hospodářskou činnost, a tudíž podnikem není. Pokud ale danou dotaci použije na navýšení základního kapitálu podniku, je tento podnik nepřímo zvýhodněn, a to z veřejných prostředků.⁸⁰

Posouzení, zda je výhoda poskytnuta nepřímo, může být značně komplikované, o čemž svědčí např. rozhodnutí Obecného soudu ve věci *Kuwait Petroleum*.⁸¹ Od 1. července 1997 byla zvýšena spotřební daň v Nizozemí z některých pohonných hmot. Příslušný zákon ale zakotvil možnost přijmout přechodná opatření v hraniční zóně s Německem za účelem snížení rozdílu mezi sazbou spotřební daně po uvedeném zvýšení a spotřební daně z lehkých olejů existující v Německu. Dotace v přepočtu na litr dané pohonné hmoty byly Nizozemím poskytnuty ve prospěch provozovatelů čerpacích stanic

⁷⁹ 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad* [1961] ECR I, odst. 19 a násl.

⁸⁰ K obdobné situaci např. C-457/00 *Belgie v Komise* [2003] ECR I-6931.

⁸¹ T-354/99 *Kuwait Petroleum (Nederland) BV v Komise* [2006] ECR II-1475. S tímto rozhodnutím souvisí také C-382/99 *Nizozemí v Komise* [2002] ECR I-5163.

umístěných v hraničním pásmu s Německem. Majitelé a provozovatel několika čerpacích stanic v tomto pásmu měli s Kuwait Petroleum uzavřenu výhradní smlouvu o dodávkách pohonných hmot obsahující cenovou doložku. Cenová doložka ukládala dodavateli pohonných hmot poskytnout provozovateli alespoň částečné vyrovnání ztrát, které utrpěl z důvodu zvýšení spotřební daně. Nizozemská vláda tedy dle Komise de facto převzala část nebo celek závazků dodavatele z cenové doložky. Důsledkem podpory čerpacím stanicím bylo osvobození naftařských společností od povinnosti pokrýt veškeré náklady nebo jejich část na snížení cen na čerpacích stanicích prováděných jejich distributorem za účelem zamezení ztrát podílů na trhu. Nizozemí tedy podporou čerpacích stanic nepřímo podpořila dodavatele pohonných hmot.

Obdobně Obecný soud v případě *Mediaset*⁸² rozhodl, že veřejná podpora poskytnutá každému, kdo si koupí nebo pronajme zařízení umožňující přijímání televizního signálu přenášeného prostřednictvím digitálního pozemního přenosu, není technologicky neutrální a zvýhodňuje společnosti používající tyto technologie (jako Mediaset) oproti satelitním operátorům. Ačkoliv přímými příjemci podpory jsou jednotliví spotřebitelé, tj. nikoliv „způsobití příjemci podpory“, podpora nepřímo zvýhodňuje provozovatele digitálních sítí.

Forem veřejné podpory, tj. různých typů výhod, může být mnoho. Smlouvy neobsahují jejich taxativní výčet a takový výčet nelze odvodit ani z judikatury. Některé specifické formy veřejných podpor budou analyzovány níže. Kromě již zmíněných dotací (subvencí, grantů) se může jednat zejména o daňové úlevy či úlevy na jiných poplatcích a úhradách (sociální zabezpečení apod.), zvýhodněné půjčky, tj. půjčky poskytnuté příjemci s nižším než tržním úrokem, (státní) záruky poskytnuté za netržních podmínek, bezplatné či zvýhodněné poskytnutí majetku (zejména se může jednat o zvýhodněné pronájmy nemovitostí), zvýhodněné poskytnutí zboží a služeb (pod tržní cenou nebo za výhodných podmínek) včetně zvýhodněného prodeje veřejného majetku nebo úhradu provozních ztrát. Zajímavou otázkou je, zda samotná prohlášení vlády o podpoře určitého podniku

⁸² T-177/07 *Mediaset SpA v Komise* [2010] ECR 00000.

(tj. bez faktického poskytnutí prostředků) mohou být považována za veřejnou podporu. Tato otázka bude analyzována níže na případu *France Télécom*.⁸³

5.1.3. Selektivita jako znak veřejné podpory

Selektivita, jako jeden ze znaků veřejné podpory, je spojena se skutečností, že pro naplnění pojmu veřejné podpory je nezbytné, aby byly zvýhodněny *určité* podniky. Pokud je veřejná podpora poskytnuta formou dotace konkrétnímu podniku, je zřejmé, že takový podnik je selektivně zvýhodněn oproti jiným. Znak selektivity by byl naplněn. Smyslem tohoto znaku je, aby pojem veřejné podpory nezahrnoval také obecná opatření, zejména ve formě obecné (daňové) legislativy, která mají stejné důsledky pro všechny podniky bez rozdílu. Zásah práva veřejných podpor do této oblasti obecného (daňového) zákonodárství by zároveň mohl znamenat jeho přespříliš extenzivní pojetí, které zasahuje do oblastí zákonodárství vyhrazených členským státům EU. Výhody poskytnuté na základě obecného opatření, které má důsledky bez rozdílu na všechny podniky, proto nemohou představovat veřejnou podporu.⁸⁴

Analýza selektivity není jednoduchá, jelikož některá jinak obecná opatření mohou mít za důsledek (nepřímé) zvýhodnění určitých podniků. Je pak otázkou, nakolik jsou takové důsledky obecných opatření odůvodněny specifickou povahou daného opatření a nakolik jsou plánovanou veřejnou podporou. Zkoumání znaku selektivity hraje význam zejména u daňové legislativy, jejímž prostřednictvím může být poskytnuta veřejná podpora. Analýza selektivity takové legislativy bude klíčová v případě podezření, že např. takové daňové zákonodárství není ničím jiným než skrytou veřejnou podporou pro určité podniky, resp. typicky národní odvětví.

Analýza znaku selektivity je ale relevantní i v jiných případech než u daňové legislativy. Tato kapitola je proto rozdělena na dvě části. První část se zabývá obecným popisem

⁸³ T-425/04, T-444/04, T-450/04, T-456/04 *Francie v Komise (France Télécom)* [2010] ECR II-02099.

⁸⁴ C-106/09 P a C-107/09 P *Komise a Španělsko v Gibraltar a Spojené království* [2011] ECR 00000; C-156/98 *Germany v Komise* [2000] ECR I-6857, odst. 22; a spojené případy C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium* [2006] ECR I-5293, odst. 32.

znaku selektivity, zejména evropskou rozhodovací praxí. Druhá část se zaměřuje na specifika analýzy znaku selektivity u daňových opatření.

Obecně ke znaku selektivity

Dle judikatury Soudního dvora je nutné v rámci posouzení podmínky selektivnosti určit, zda v rámci daného právního režimu může vnitrostátní opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem ve „srovnatelné skutkové a právní situaci“.⁸⁵

Z hlediska splnění znaku selektivity je možné rozlišovat tři druhy opatření:⁸⁶

- 1) selektivní opatření, tj. opatření zvýhodňující určité podniky nebo určitá odvětví výroby;
- 2) opatření obecné povahy, která sice některé podniky zvýhodňují, zatímco jiné ne, ale nejsou veřejnou podporou;
- 3) opatření, která by sice mohla být považována za selektivní, ale jsou odůvodněna povahou daného (daňového) systému.

Otázkou selektivity se Soudní dvůr zabýval v případě *CETM*,⁸⁷ který se týkal španělského opatření, dle kterého byly dotovány komerční půjčky na nákup nových vozidel. Obecný soud nejprve konstatoval, že selektivní povaha daného opatření je jedním ze znaků veřejné podpory. V tomto smyslu je nezbytné určit, zda daným opatřením získávají výhodu výlučně určité podniky nebo odvětví na úkor jiných podniků, které se oproti svým konkurentům dostávají do nevýhody.⁸⁸ Obecný soud v tomto ohledu souhlasil s Komisí, která ve svém rozhodnutí o dané veřejné podpoře uvedla, že

⁸⁵ C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115, odst. 54; dále také C-143/99 *Adria -Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001] ECR I-8365, odst. 41; C-308/01 *GIL Insurance a další* [2004] ECR I-4777, odst. 68; C-172/03 *Heiser* [2005] ECR I-1627, odst. 40.

⁸⁶ viz též Bacon, K. (2009), str. 80 a násl.

⁸⁷ T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Komise* [2000] ECR II-03207.

⁸⁸ *Ibid.*, odst. 39. Viz také C-241/94 *Francie v Komise* [1996] ECR I-4551, odst. 24; C-200/97 *Ecotrade* [1998] ECR I-7907, odst. 40 a 41; a C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671, odst. 26.

selektivita španělského opatření spočívá ve skutečnosti, že bylo zaměřeno pouze ve prospěch fyzických osob, malých a středních podniků („SMEs“), obecních a regionálních veřejných orgánů a orgánů poskytujících veřejné služby. Jiní uživatelé vozidel, zejména pak velké podniky, byli z daného opatření vyloučeni, a tudíž museli nakupovat nová vozidla za běžných tržních podmínek.

V rozhodnutí ve věci *Unicredito*⁸⁹ Soudní dvůr rozhodl, že podpora může být selektivní, i pokud se týká celého hospodářského odvětví. Tak je tomu v případě snížení daně, které se použije pouze na bankovní odvětví, v jehož rámci z něho mají prospěch výlučně podniky uskutečňující určité operace. Jelikož se nepoužije na všechny hospodářské subjekty a ve skutečnosti se odchyluje od daňového režimu obecného práva, nelze ho považovat za všeobecné opatření daňové nebo hospodářské politiky. Bacon⁹⁰ zmiňuje další případy selektivních podpor pro hospodářská odvětví a uzavírá, že dle judikatury Soudního dvora může být veřejnou podporou i opatření zvýhodňující velký počet podniků, a to i v případě, pokud je tento počet neurčitý a jednotlivé podniky ani nelze individuálně dopředu identifikovat.

Posouzení selektivity daného opatření se může stát náročným „duševním cvičením“. Selektivně zvýhodnění mohou být velcí investoři nebo velké podniky v obtížích oproti malým (a naopak)⁹¹ anebo, v důsledku daňových úlev pro zaměstnance ženského pohlaví, odvětví zaměstnávající více žen oproti těm, která zaměstnávají více mužů.⁹² Některá opatření mohou mít povahu obecné legislativy nezvýhodňující žádný podnik oproti jinému, stanou se však selektivními, pokud rozhodování o poskytnutých částkách bude záviset na dalším konkrétním rozhodnutí veřejného orgánu (veřejného fondu), který bude moci ovlivňovat, komu budou výhody uděleny a komu ne a v jaké výši.⁹³

⁸⁹ C-148/04 *Unicredito Italiano SpA v Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I* [2005] ECR I-11137, odst. 44 a násl.

⁹⁰ Bacon, K. (2009), str. 81 - 82.

⁹¹ C-200/97 *Ecotrade* [1998] ECR I-7907; T-92 a 103/00 *Territorio Histórico de Álava v Komise* [2002] ECR II-1385.

⁹² C-203/82 *Komise v Itálie* [1983] ECR 2525.

⁹³ viz např. C-241/94 *Francie v Komise (Kimberley Clark)* [1996] ECR I-4551.

Za selektivní výhodu může být označeno i něco, co by bylo jinak považováno za veřejné služby. V případě *GEMO*⁹⁴ Soudní dvůr rozhodl, že legislativa, na základě které je bezplatně provozována služba odvozu uhynulých zvířat a jatečního odpadu zvýhodňuje podniky provozující jatka nebo farmy, jelikož stát místo nich nese náklady spojené s jejich podnikáním. Skutečnost, že tuto službu mohou využívat všechny ostatní podniky (domácnosti, zoologické zahrady apod.), nebyla pro Soudní dvůr relevantní, jelikož tato veřejnými orgány provozovaná služba nebyla pro jejich činnost natolik významná jako pro jatka nebo farmy.

Na základě rozhodnutí ve věci *GEMO* by bylo možné považovat za veřejnou podporu např. případy, kdy by obec postavila veřejnou infrastrukturu, která by však sloužila zejména pro účely konkrétního podniku, ačkoliv by ji mohly využívat i jiné subjekty. Mohlo by se jednat např. o bezplatnou výstavbu příjezdové komunikace k nově budovanému podniku, popř. výstavbu inženýrských služeb, sloužících zejména potřebám takového podniku.

Dle Soudního dvora v případě *Adria -Wien Pipeline*⁹⁵ opatření státu, které zvýhodňuje (je ve prospěch) všechny podniky na území státu bez rozdílu, nemůže být veřejnou podporou. Veřejnou podporou by bylo takové opatření, pouze pokud by splňovalo určitou úroveň selektivity. V daném případě Soudní dvůr konstatoval, že daňové zákonodárství, na základě něhož jsou poskytovány obecné daňové úlevy z daní z energií (výroba a spotřeba), samo o sobě není veřejnou podporou, i když daňové úlevy jinak výhodou pro podniky mohou být. Jelikož však byly daňové úlevy poskytovány pouze podnikům vyrábějícím zboží, a nikoliv podnikům poskytujícím pouze služby, znak selektivity byl naplněn, a to z důvodu zvýhodnění odvětví výroby zboží oproti odvětví služeb.

Opatřením obecné povahy tudíž budou pouze výhody poskytované na základě objektivních kritérií, které nerozlišují mezi jednotlivými odvětvími, sídlem či místem podnikání podniku či povahou daného podniku. Jednotlivá odvětví podnikání se však

⁹⁴ C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769, odst. 36 a násl.

⁹⁵ C-143/99 *Adria -Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001] ECR I-8365, odst. 34 – 35.

od sebe liší, může se tedy stát, že některé odvětví bude zvýhodněno nepřímou. Rozlišení hranice, kdy je možné dané opatření považovat za obecné a kdy je naopak nepřímou selektivně zvýhodněno určité odvětví (resp. podnik), nemusí být jednoznačné. V případě *Sloman Neptun*⁹⁶, který je do větších podrobností popsán níže v souvislosti s pojmem „veřejné prostředky“, tak např. Soudní dvůr uznal, že selektivním zvýhodněním již nebudou obecné daňové úlevy, i přestože ve svém důsledku zvýhodňují více odvětví náročná na práci zaměstnanců.

Obdobným případem je *Maribel*⁹⁷, který se týkal daňových úlev pro zaměstnavatele zaměstnávající manuálně pracující. Z rozsudku Soudního dvora vyplývá, že selektivní, a tudíž veřejnou podporou, bylo toto opatření pouze proto, že Belgie svojí vyhláškou stanovila odvětví výroby, ve kterých je možné úlevu za manuálně pracující uplatnit, přičemž některá manuálně náročná odvětví byla vynechána.

V případě *Ecotrade*⁹⁸ byl předmětem přezkumu Soudního dvora zvláštní proces vyrovnání, který byl v rámci insolventního řízení dostupný pouze pro velké podniky a který jim umožnil další činnost. Tento proces zahrnoval zákaz vymáhání daňových nedoplatků vůči takovým podnikům, nemožnost uložit jim penále za nedoplatky na sociálním zabezpečení a případně i možnost poskytnutí státní záruky za závazky podniku pokračujícího v činnosti. Soudní dvůr uvedl, že uvedené druhy daňových úlev by samy o sobě nepředstavovaly veřejnou podporu, jelikož svojí povahou souvisí s existencí insolvenčního řízení. Jakmile jsou tyto úlevy dostupné pouze pro určité typy podniků, o veřejnou podporu již půjde.

V případě *DMT*⁹⁹ stanovil Soudní dvůr pravidlo, že ačkoliv může mít opatření daňových úlev obecnou povahu, bude považováno za selektivní, pokud je v konečném důsledku ponecháno na diskreci orgánům veřejné správy, kterému podniku budou daňové úlevy uděleny a kterému nikoliv.

⁹⁶ C-72 a 73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] ECR I-887, odst. 19.

⁹⁷ C-75/97 *Maribel* [1999] ECR I-3671, odst. 23-31.

⁹⁸ C-200/97 *Ecotrade* [1998] ECR I-7907, zejména odst. 36, 40 a 41.

⁹⁹ C-256/97 *DMT* [1999] ECR I-3913, odst. 26-30.

Pokud je dané (daňové) opatření odůvodněno povahou nebo konstrukcí (daňového) systému, nejedná se o (selektivní) veřejnou podporu. Typicky se může jednat o případy progresivního zdanění. Osoby spadající do vyšších daňových sazeb nemohou namítat, že subjekty v nižších pásmech jsou zvýhodněny – takové zvýhodnění je totiž vlastní povaze progresivního daňového systému.

Možnost, že výhoda uvnitř (daňového) systému může být odůvodněná „povahou nebo vnitřním uspořádáním daňového systému“, tedy zda vyplývá přímo ze základních nebo řídicích zásad daňového systému dotyčného členského státu, byla naznačena v judikatuře Soudního dvora a Obecného soudu¹⁰⁰ a ve Sdělení Komise o použití předpisů o veřejné podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti.¹⁰¹ „*Progresivní povaha sazeb daní z příjmů nebo zisků se odůvodňuje povahou přerozdělování daní. Výpočet odpisů aktiv a metody oceňování zásob se liší podle jednotlivých členských států, ale tyto metody mohou být vlastní daňovému systému, jehož jsou součástí. Rovněž úprava způsobu vybírání daňových dluhů se může lišit podle jednotlivých členských států. Některé podmínky mohou být odůvodněné objektivními rozdíly mezi poplatníky.*“¹⁰²

Je ale nezbytné, aby toto odůvodnění stát prokázal, nestačí jej pouze tvrdit či namítnout. Nepostačí odůvodnění vnějšími cíly daňového systému, jako je např. sociální či regionální cíle (typicky regionální rozvoj),¹⁰³ ochrana životního prostředí a zlepšení dopravní bezpečnosti¹⁰⁴ a s tím spojenými obecnými zájmy.¹⁰⁵ Proto pouze specifické daňové opatření odůvodněné interní logikou daňového systému (podobné logice

¹⁰⁰ C-173/73 *Itálie v Komise* [1974] ECR 709, odst. 36; C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671, odst. 33 a 34; T-67/94 *Ladbroke Racing v Komise* [1998] ECR II-1, odst. 76.

¹⁰¹ (98/C 384/03), odst. 16.

¹⁰² *Ibid.*, odst. 24.

¹⁰³ *Ibid.*, odst. 26.

¹⁰⁴ T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Komise* [2000] ECR II-03207, odst. 53; C-487/06 P *British Aggregates Association v Komise a Spojené Království* [2008] ECR I-10515 odst. 92.

¹⁰⁵ C-409/00 *Španělsko v Komise* [2003] ECR I-01487, odst. 53.

progresivního zdanění), nebude veřejnou podporou.¹⁰⁶ Mezi touto logikou a daňovým opatřením musí panovat přímý příčinný vztah (kauzální nexus).¹⁰⁷

Splnění těchto podmínek je možné ilustrovat na příkladě *GIL Insurance* týkajícím se dvou sazeb daní z pojistného vztahujícího se k domácím spotřebičům zavedeného ve Spojeném království. Ačkoliv původním úmyslem britského zákonodárce bylo zavést jednotnou sazbu, příslušný zákon zaváděl kromě standardní také zvýšenou daňovou sazbu pro některé typy pojistných smluv. Pojišťovny poskytující pojistky dotčené vyšší sazbou požadovaly její navrácení z důvodu existence zakázané veřejné podpory spočívající ve zvýhodnění pojišťoven poskytující pojistky, na které se vztahovala standardní sazba. Soudní dvůr ale uznal, že vyšší míra zdanění byla zavedena jako prostředek proti obcházení daně z přidané hodnoty. K obcházení docházelo za použití manipulace s cenami za prodej nebo pronájem domácích spotřebičů a s cenami za pojištění s cílem přesunout finanční toky takovým způsobem, aby se podniky co nejvíce vyhnuly placení DPH. Ačkoliv tedy zavedení vyšší daňové sazby obecně představovalo poskytnutí výhody, taková výhoda byla odůvodněna povahou nebo vnitřním uspořádáním daňového systému, a to konkrétně snahou zabránit obcházení povinnosti odvést DPH.¹⁰⁸

Zajímavou otázkou je, jakým způsobem by měli být odškodněni konkurenti podniků, jimž byla poskytnuta protiprávní selektivní veřejná podpora. V návaznosti na případ *Adria-Wien Pipeline* se Soudní dvůr zabýval řešením této problematiky v souvislosti s předběžnou otázkou vznesenou ze strany rakouského ústavního soudu v případě *Transalpine Ölleitung*.¹⁰⁹ Rakouská legislativa poskytovala podnikům vyrábějícím zboží určité daňové úlevy z daní z energií. Podniky, které na tyto úlevy neměly nárok a musely příslušné daně uhradit v plné výši, se u národních (rakouských) soudů domáhaly jejich

¹⁰⁶ Spojené případy T-92/00 a T-103/00 *Territorio Histórico de Álava a další v Komise* [2002] ECR II-01385, odst. 60.

¹⁰⁷ C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115, odst. 81.

¹⁰⁸ C-308/01 *GIL Insurance Ltd and Others v Komiseers of Customs & Excise* [2004] ECR I-04777, odst. 70 a násl.

¹⁰⁹ C -368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH a další v Finanzlandesdirektion für Tirol a další* [2006] ECR I-09957.

vrácení, a to ve výši daňové úlevy. Takový nárok ale Soudní dvůr odmítl. Dle Soudního dvora by totiž nebylo v souladu se zájmy Unie, aby daňové úlevy, které byly posouzeny jako nezákonná veřejná podpora, byly poskytnuty také ostatním podnikům. Takový postup by vedl pouze k rozšíření okruhu příjemců nezákonné veřejné podpory a ke zvýšení jejich negativních důsledků.¹¹⁰

Dle některých komentátorů¹¹¹ rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Transalpine Ölleitung* naznačuje, že v některých případech nemusí odkaz na právo veřejných podpor sloužit žalobcům ku prospěchu věci. Dříve, než rakouský ústavní soud vznesl předmětnou předběžnou otázku, se totiž úspěch žadatelů na získání daňových úlev z příslušných daní zdál jako zřejmý. Zároveň tento závěr Soudního dvora potvrzuje, že podniky nemají nárok na veřejnou podporu, a to ani z toho důvodu, že takovou podporu obdržely podniky jiné.

Specifika analýzy znaky selektivity u daňových opatření

Otázkou selektivity daňových opatření se Soudní dvůr zabýval v případě portugalské legislativy mající za cíl snížení sazeb daně ve prospěch fyzických a právnických osob usazených na Azorech.¹¹² Podle ustálené judikatury¹¹³ nezahrnuje pojem veřejné podpory státní opatření zavádějící rozlišení mezi podniky, a tedy *a priori* selektivní, pokud toto rozlišení vyplývá z povahy nebo systematiky daňové soustavy, do níž tato opatření patří. Členské státy EU totiž mají značnou volnost v nastavení svých daňových režimů. Daňová legislativa nemůže být veřejnou podporou jenom proto, že zvýhodňuje podniky v jednom členském státě oproti jinému, např. nižší daní ze zisku.

¹¹⁰ Ibis., odst. 49 – 50.

¹¹¹ Retter, K. a Bielez, H. Review of Judgment in *Transalpine Ölleitung in Osterreich GmbH and Others*, Case C-368/04. *European State Aid Law Quarterly* 1/2007, str. 136-137.

¹¹² C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115.

¹¹³ C-173/73 *Itálie v. Komise* [1974] ECR 709, odst. 33; C-148/04 *Unicredito Italiano* [2005] ECR I-11137, odst. 51.

Jak bylo již naznačeno výše, aby bylo možné zjistit v rámci analýzy selektivity, zda dané opatření je výhodou či nikoliv, je nezbytné určit, které podniky se nacházejí ve „srovnatelné skutkové a právní situaci“.¹¹⁴

Pro tyto účely slouží určení tzv. „referenčního rámce“ pro srovnání s jinými podniky. To má zvláštní důležitost v případech daňových opatření, jelikož samotná existence zvýhodnění může být zjištěna pouze ve vztahu k takzvanému „normálnímu“ zdanění. Normální daňová sazba je sazba platná v zeměpisné oblasti, která je referenčním rámcem. Dosavadní rozhodovací praxe Komise svědčí o tom, že pouze opatření, jejichž dosah se týká celého území státu, se vymykají kritériu selektivity. „*Opatření oblastního nebo místního územního dosahu mohou totiž zvýhodňovat některé podniky.*“¹¹⁵

V případě *Portugalská republika v Komise (Azory)* bylo klíčové určit, zda referenčním rámcem byly pouze (autonomní území) Azory, v rámci něhož by opatření selektivní nebylo, anebo celé Portugalsko, v rámci něhož by bylo selektivní ve prospěch podniků usazených na Azorách. Soudní dvůr určil, že v daném případě nešlo o autonomní opatření v rámci Azor, a tudíž je referenčním rámcem celé Portugalsko. Portugalsku se dle Soudního dvora nepodařilo prokázat, že je opatření odůvodněno povahou a systematikou vnitrostátní daňové soustavy (nezbytné pro fungování a účinnost obecné daňové soustavy). Diferenciace v oblasti poplatků vyplývající z dotčených snížení daňových sazeb tudíž nebyla odůvodněna povahou nebo systematikou portugalské daňové soustavy a byla posouzena jako veřejná podpora.¹¹⁶

Význam „referenčního rámce“ byl Soudním dvorem zdůrazněn také v navazujícím případě *UGT-Rioja*,¹¹⁷ který se týkal platnosti snížené korporátní daně aplikované

¹¹⁴ C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115, odst. 54; dále také C-143/99 *Adria-Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001] ECR I-8365, odst. 41; C-308/01 *GIL Insurance a další* [2004] ECR I-4777, odst. 68; C-172/03 *Heiser* [2005] ECR I-1627, odst. 40.

¹¹⁵ Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti (98/C 384/03) odst. 17.

¹¹⁶ C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115, odst. 83 - 84.

¹¹⁷ Spojené případy C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) a další v Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya and Others* [2008] ECR I-06747, odst. 83 a násl.

v autonomním Baskickém regionu oproti zbytku Španělska. Klíčovou otázkou posouzení bylo, zda je autonomní oblast Baskicka možné považovat z hlediska určování daní za skutečně autonomní, a tudíž, zda je možné uznat Baskicko za referenční rámec. Soudní dvůr navázal na tři podmínky autonomie vnitrostátního celku uvedené v případě *Portugalská republika v Komise*:¹¹⁸

- 1) Institucionální autonomie – politický a správní status autonomního území je odlišný od centrální vlády.
- 2) Procedurální autonomie – vnitrostátní celek musí být oprávněn přijmout dané opatření nezávisle, tj. bez možnosti intervence ze strany centrální vlády do jeho obsahu. Splnění této podmínky nepřekáží povinnost autonomního celku konzultovat navrhovaná opatření s centrální vládou, popř. brát ohledy na celonárodní zájmy, pokud takové konzultace nejsou závazné.
- 3) Ekonomická a finanční autonomie – finanční důsledky snížené daňové sazby v autonomním regionu nesmí být autonomní vládě kompenzovány ze strany vlády centrální. Soudní dvůr ponechal řešení této otázky v případě *UGT-Rioja* národnímu soudu. Poznamenal však, že dle dohody s centrální vládou bude mít autonomní region v důsledku uplatnění snížené daně nárok na určité vyšší platby z centrálního rozpočtu. To však samo o sobě nemusí negovat ekonomickou a finanční autonomii regionu, pokud region ponese finanční důsledky snížené daně.

Rossi-Maccanico používá v souvislosti s problematikou daňových veřejných podpor pojem „nepřímá selektivita“.¹¹⁹ „Pojem obecné opatření přestává být podstatný a začíná být limitován přístupem založeným na analýze jeho dopadů [*effect-based approach*] interpretované jako nepřímá selektivita. V konečném důsledku jen obecná opatření, která jsou odůvodněna povahou daňového systému, nebudou naplňovat pojem nepřímé

¹¹⁸ C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115.

¹¹⁹ Rossi-Maccanico, P. The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice. *European State Aid Review Quarterly*. 2/2009. str. 161 – 176.

selektivity.¹²⁰ Tento závěr je jedním z pohledů v rámci debaty popsané např. Honorém,¹²¹ a to konkrétně zda se při posuzování daňových opatření jako potenciálních veřejných podpor má uplatnit jednostupňový nebo dvoustupňový test. Dvoustupňový test spočívá v tom, že nejprve je nutné posoudit, zda je dané opatření selektivní, a teprve pokud je selektivita shledána, je nutné analyzovat, zda je opatření odůvodněno povahou (vnitřní logikou) daného (daňového) systému. Rossi-Maccanico se zřejmě přiklonil k závěru, že oba tyto stupně mají být posuzovány zároveň.

Tento názor osobně považuji za velmi restriktivní z hlediska regulace veřejných podpor. Judikatura Soudního dvora, jak ji podrobně analyzuje Honoré, však v rámci analýz nepřímého poskytnutí veřejné podpory a „nepřímé selektivity“ není jednotná. Je tedy možné, že se vyvine takovým způsobem, že značná část zvýhodňujících daňových opatření bude považována za selektivní, ledaže by byla výše popsaným způsobem ospravedlněna. Osobně se však spíše přikláním k závěru, že judikatura evropských soudních institucí bude v budoucnu aplikovat dvoustupňový test. Tento závěr vyplývá z rozhodnutí ve věci *Gibraltar*,¹²² které bude analyzováno níže a které je vahou třináctičlenného senátu Soudního dvora, který jej rozhodoval, schopno rozdílný pohled na tento způsob hodnocení selektivity sjednotit.

Rossi-Maccanico popisuje široké šetření prováděné Komisí v letech 2001 až 2006 zaměřené právě na využití uvedené ospravedlnění potenciálně zvýhodňujících daňových šetření. Výsledkem šetření byl závěr, že mnoho národních režimů obsahovalo veřejnou podporu zvýhodňující některé národní sektory hospodářství, která byla neslučitelná s vnitřním trhem.¹²³ Otázku, jak široce může být selektivita pojata, popisuje také Luja, který se zaměřuje na zdanění podnikatelských skupin a zvýhodnění některých

¹²⁰ Rossi-Maccanico, P. The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice. *European State Aid Review Quarterly*. 2/2009. str. 175 – 176.

¹²¹ Honoré, M. Selectivity and Taxation - Reflections in the Light of Case C-487/06 P, British Aggregates Association. *European State Aid Law Quarterly*. 4/2009, str. 527 – 538.

¹²² Spojené případy C-106/09 P a C-107/09 P *Komise a Španělsko v Gibraltar* [2011] ECR 00000.

¹²³ Blíže k tomuto Rossi-Maccanico, P. Commentary of State Aid Review of Multinational Tax Regimes. *European State Aid Law Quarterly*. 1/2007, str. 25-41.

hospodářských odvětví.¹²⁴ Některé standardní daňové instrumenty dle Luja zasluhují větší pozornost z hlediska veřejné podpory, jelikož mohou *de facto* znamenat selektivní výhody.

Otázku posuzování nepřímé selektivity je možné ilustrovat na případě *British Aggregates*.¹²⁵ Tribunál v tomto případě usoudil, že environmentální daň, která je uvalena pouze na některé výrobky (resp. způsoby jejich využití), může být ospravedlnitelná interní logikou daňového systému a nejde tedy o selektivní podporu. Ospravedlnění spočívá mj. v dodržení principu „znečišťovatel životního prostředí platí“, přičemž v tomto případě znečišťovatel platil prostřednictvím vyšší daňové zátěže související s produkcí svých výrobků. Jeden ze znaků veřejné podpory nebyl v daném případě dle Tribunálu naplněn.

S tímto názorem ale nesouhlasil Soudní dvůr, který rozhodnutí Tribunálu zrušil a vrátil jej Tribunálu k novému posouzení znaku selektivity.¹²⁶ Soudní dvůr nejprve poukázal na svou judikatorní definici selektivity, tj. zda opatření v rámci daného právního systému představuje výhodu některým podnikům oproti jiným, které jsou ve srovnatelné právní a faktické situaci. Podle Soudního dvora nemají členské státy volné pole působnosti v podpoře sekundárních (environmentálních) cílů a nemohou si tedy volně určit, na které zboží bude uplatněna environmentální daň a na které nikoliv, protože by taková daň nemusela platit na všechny obdobné aktivity. Podniky provozující aktivity osvobozené od daně by byly selektivně zvýhodněny. Přístup založený pouze na neomezené možnosti členských států sledovat environmentální cíle prostřednictvím ukládání specifických daní na konkrétní výrobky by dle Soudního dvora zcela vylučoval možnost, že by prostřednictvím neuložení těchto daní na výrobky ve srovnatelné pozici došlo k poskytnutí selektivní výhody, a to i zcela nezávisle od důsledků samotného daňového opatření. Ačkoliv ochrana životního prostředí je dle Soudního dvora jedním z podstatných cílů Evropské unie, nemůže ospravedlnit poskytování selektivních výhod

¹²⁴ Luja, R. H. C. Group Taxation, Sectoral Tax Benefits and De Facto Selectivity in State Aid Review. *European State Aid Review Quarterly*. 4/2009. str. 473 – 488.

¹²⁵ T-210/02 *British Aggregates Association v Komise* [2006] ECR II-02789, odst. 151 – 153.

¹²⁶ C-487/06 P *British Aggregates Association v Komise* [2008] ECR I-10515.

v rozporu s regulací veřejných podpor.¹²⁷ Ochrana životního prostředí sledovaná daným opatřením může být pouze vzata v úvahu v rámci postupu podle čl. 107 odst. 3 SFEU při posuzování, zda veřejná podpora může být slučitelná s vnitřním trhem.

Zjednodušeně řečeno, Soudní dvůr dospěl k závěru, že uvalením environmentální daně na některé výrobky, resp. na některé způsoby jejich využití, může být nepřímo selektivně zvýhodněno použití těchto výrobků jiným, srovnatelným způsobem. Tento závěr je protikladný k závěru učiněném Tribunálem, který uznal, že taková diferenciací ve způsobech užití může být ospravedlněna daným systémem a snahou spíše znevýhodnit podnikání méně šetrné k životnímu prostředí. Dle Rossi-Maccanica je takový závěr poněkud nešetrný k právu členských států stanovit si autonomně svůj daňový systém a směřuje příliš k harmonizaci národních systémů k jednotným daním.¹²⁸

Rozhodnutí Soudního dvora také bývá dáváno do kontrastu s dřívějším rozhodnutím ve věci *Adria -Wien Pipeline*¹²⁹, kde Soudní dvůr výslovně uznal možnost členských států sledovat sekundární (environmentální) cíle v rámci své daňové politiky. Bartosch¹³⁰ v návaznosti na tuto judikaturu zdůrazňuje choulostivou povahu znaku selektivity. V daných dvou případech je tato choulostivá povaha reprezentována skutečností, že na jednu stranu judikatura sice umožňuje sledování sekundárních cílů, na druhou stranu však jakýkoliv takový sekundární cíl vyústí v „nepřímou selektivitu“ popsanou Rossi-Maccanicim. Choulostivou se tato otázka stává mimo jiné i proto, že naráží na autonomii členských států v daňových oblastech.

Vývoj judikatury ve věci selektivity je stále neuzavřen.

Jose Luis da Cruz Vilaza, bývalý prezident Tribunálu a bývalý generální advokát,¹³¹ vidí v judikatuře evropských soudních institucí konstantní vývoj završený rozhodnutím

¹²⁷ Ibid., odst. 82 a násl.

¹²⁸ Rossi-Maccanico, P. The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice. *European State Aid Review Quarterly*. 2/2009, str. 172.

¹²⁹ C-143/99 *Adria -Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001] ECR I-8365.

¹³⁰ Bartosch, A. On Being Selective in Selectivity. *European State Aid Review Quarterly*. 3/2009, str. 434.

¹³¹ da Cruz Vilaza J. L. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments A personal View. *European State Aid Law Quarterly*. 2/2009, str. 443 – 452.

Tribunálu v případech *Gibraltar*.¹³² Podle něj judikatura ukazuje na „autonomii členských států ve věci hospodářské politiky, a tudíž i daňového systému – a běžnému režimu v rámci takového systému – který mohou členské státy zvolit podle toho, co jim připadá vhodné, zejména tedy mohou rozložit daňové zatížení podle své volby mezi různé hospodářské sektory.“¹³³

Tento závěr byl ovšem relativizován rozhodnutím Soudního dvora v rámci řízení o zrušení rozhodnutí Tribunálu. Spor o selektivitu se týkal dvou základních otázek, u kterých je patrný rozdíl, když budou jednotlivá daňová opatření posuzována optikou regulace veřejných podpor jednotlivě a souhrnně.

První z nich se týkala daňového opatření, které stanovilo, že dvě ze stanovených daní (daně odváděné z mezd zaměstnanců a daně z nemovitostí užívaných k obchodním účelům) mají být hrazeny, pouze pokud daňový subjekt vykáže zisk, a výše těchto daní má být zastropována na 15% zisku. Soudní dvůr v tomto případě souhlasil s Tribunálem, dle kterého takové daňové opatření nebylo selektivní. Soudní dvůr v tomto případě odmítl myšlenku, kterou nastínil výše Rossi-Maccanica, že již z důvodu, že 15% zastropování daně je prvkem cizím danému daňovému systému, musí být dané opatření selektivní. Dle Soudního dvora by takový závěr nic neměnil na tom, že 15% strop je neutrální, a tudíž není selektivním opatřením.

Za druhé ale Soudní dvůr uvedl, že ačkoliv jednotlivě je uvedené dvě daně sice možné považovat za obecné opatření, ve svém souhrnu budou v konečném důsledku mít selektivní povahu. V důsledku jejich uplatnění totiž dojde k situaci, kdy tzv. off-shoreové společnosti, na základě svých specifických charakteristik (tyto společnosti zpravidla nemají zaměstnance ani nemovitosti používané za obchodními účely), nebudou podléhat zdanění.¹³⁴

¹³² Spojené případy T-195/01 a T-207/01 *Gibraltar v Komise* [2002] ECR II-2309.

¹³³ da Cruz Vilaza J. L. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments A personal View. *European State Aid Law Quarterly*. 2/2009, str. 443 – 451.

¹³⁴ Spojené případy C-106/09 P a C-107/09 P *Komise a Španělsko v Gibraltar* [2011] ECR 00000.

Závěr, který je možné z posledního vývoje judikatury ve věcech *British Aggregates* a *Gibraltar* dle mého názoru učinit je, že Soudní dvůr se přiklání k možnosti ingerence evropského práva veřejných podpor do pravomoci členských států volně stanovit daňové režimy. Prostředkem k tomu bude právě kritérium (nepřímé) selektivity. Na druhou stranu se přikláním k názoru uvedenému da Cruz Vilazzou, a to i přestože jej činil před rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Gibraltar*, který poukázal na nutnost vnímat tuto ingerenci práva veřejných podpor do pravomocí členských států v souvislosti s tendencí přistupovat k hodnocení veřejných podpor více ekonomicky (more economic approach). Tento přístup by stavěl na první místo základních zásad veřejných podpor samotnou „hospodářskou soutěž, nikoliv pouze selektivitu, a spotřebitele, nikoliv pouze konkurenty“.¹³⁵

5.1.4. Princip soukromého investora

Obecná pravidla pro uplatnění principu soukromého investora

Princip soukromého investora v zásadě znamená, že o veřejnou podporu se nejedná, pokud by obdobný úkon (transakci) jako veřejný orgán učinil racionální, informovaný, soukromý (na veřejné moci nezávislý) investor.¹³⁶ Zejména se v tomto ohledu zjišťuje, zda s určitou investicí ze strany veřejného orgánu je spojena pravděpodobnost přiměřené návratnosti vložené investice v adekvátní lhůtě. Pokud by obdobnou investici za daných podmínek učinil i soukromý investor, nemůže se jednat o veřejnou podporu, poněvadž je činěna jako běžná tržní transakce. Také z hlediska zásady rovného zacházení vyplývá, že

¹³⁵ da Cruz Vilaza J. L. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments A personal View. *European State Aid Law Quarterly* 2/2009, str. 447. da Cruz Vilaza v této souvislosti poukazuje na nesprávnost příliš formálního přístupu k veřejným podporám obdobně, jak to bylo kritizováno u práva hospodářské soutěže Ahlbornem a Bergem (Ahlborn, C. a Berg, C. Can State aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State aid Rule. *The Law of State aid in the EU*. Biondi, Eeckhout and Flynn, eds, Oxford, 2004.

¹³⁶ Viz např. Slocock, B.: The Market Economy Investor Principle. *Competition Policy Newsletter* 2/2006, str. 23 – 26.

i stát se může chovat jako „soukromý“ investor a neměl by být posuzován odlišně pouze z titulu své veřejnoprávní povahy.¹³⁷

Princip soukromého investora byl vyvinut judikaturou evropských soudních institucí do mnoha podob. Veřejné orgány totiž mohou vystupovat jako soukromý investor v případě investic do obchodních společností, v případě zvyšování jejich základního kapitálu (soukromý akcionář), jako věřitel, který sleduje co nejúspěšnější splacení svého dluhu (soukromý věřitel), jako objednavatel zboží a služeb apod.

Lze však říct, že tento princip soukromého investora se vyvinul na základě judikatury vztahující se k případům, kdy stát (veřejné orgány) vystupoval jako akcionář podniků usilující o navýšení jejich základního kapitálu (tzv. kapitálovou injekcí nebo kapitálovou investicí). Důsledkem navýšení základního kapitálu je zvýšení finančních prostředků, se kterými může podnik nakládat, a tím i jeho posílení oproti konkurenci. Z právního hlediska sice obecně může představovat zvýšení základního kapitálu podniku působícího na trhu s jinými konkurenty, poskytnutí veřejné podpory. O veřejnou podporu se však jednat nebude, pokud by soukromý investor v obdobném postavení jako veřejný orgán (jako případný poskytovatel veřejné podpory) byl za srovnatelných podmínek ochoten uskutečnit obdobnou kapitálovou investici.

Z rozhodovací praxe a výkladových dokumentů Komise plyne, že participace na zvýšení základního kapitálu ze strany veřejného orgánu se považuje za souladnou s principem tržního investora, například pokud by kapitál vkládaný ze strany veřejného sektoru byl proporcionální k počtu akcií jím držených a současně by se navyšování základního kapitálu účastnili za obdobných podmínek soukromí investoři (ať již stávající či případně budoucí akcionáři), přičemž však podíl soukromého kapitálu by musel být z ekonomického hlediska významný. Dle Slococka¹³⁸ je existence takových dalších investorů účastnících se společně s veřejným orgánem kapitálové injekce nejlepším

¹³⁷ C-303/88 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-1433, odst. 19-20; C-261/89 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-4437, odst. 15; C-358/94 *Air France v Komise* [1996] ECR II-2109, 70; T-296/97 *Alitalia v Komise ('Alitalia I')* [2000] ECR II-3871, odst. 80; T-127, 129 a 148/99 *Diputación Foral de Álava v Komise* [2002] ECR II-1275, odst. 100.

¹³⁸ Slocock, B.: The Market Economy Investor Principle. *Competition Policy Newsletter* 2/2006, str. 24 - 25.

důkazem postupu v souladu s principem soukromého investora. I v daném případě ale bude předmětem analýzy, zda podmínky investice veřejného orgánu a jiného investora jsou stejné, tj. zda podmínky investice nejsou pro investora výhodnější než pro stát.

Princip soukromého investora může být také naplněn tehdy, pokud stávající situace podniku a rozumný předpoklad jeho budoucího vývoje odůvodňuje závěr, že míra návratnosti kapitálu vkládaného ze strany veřejného orgánu (v podobě předpokládaných dividend či kapitálového zhodnocení), přinejmenším ve středně- či dlouhodobém horizontu odpovídá návratnosti, která by byla přijatelná pro soukromého investora ve srovnatelném postavení a s ohledem na rizikovost transakce.¹³⁹

Soudní judikatura na úrovni Evropské unie dále také uznává, že soukromý investor, který má sám dostatek prostředků, může mít zájem na dalším udržení činnosti jím vlastněné společnosti, pokud by jinak náklady na její likvidaci byly vyšší než náklady související s poskytnutím podpory její další činnosti. Soukromý investor (věřitel) porovnává přínosy spojené s okamžitou likvidací společnosti oproti přínosům, které by mohl získat, pokud by společnost podpořil a ta by dále pokračovala ve své činnosti.¹⁴⁰ Soukromý investor může zvýšit základní kapitál své dceřiné společnosti s cílem zajistit pokračování její činnosti, pokud společnost zažívá dočasné obtíže a existuje reálný výhled její budoucí ziskovosti, a to zejména po provedení restrukturalizace.¹⁴¹ Soukromý investor může být k poskytnutí takové podpory motivován i výhledem na jiné výhody, jako např. zachování dobrého jména koncernu nebo přesměrování a reorganizace svých aktivit.¹⁴²

¹³⁹ Případ T-296/97 *Alitalia v Komise I* [2000] ECR II-3871, odst. 81, T-301/01 *Alitalia v Komise II* (navazující rozhodnutí ze dne 9. července 2008), C-278/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 27.

¹⁴⁰ Stanovisko generálního advokáta ve věci C-276/02 *Španělsko v Komise*, odst. 39, obdobně ohledně principu soukromého věřitele případ T-152/99 *HAMSA v Komise* [2002] ECR II-03049, odst. 168.

¹⁴¹ C-305/89 *Itálie v Komise (Alfa Romeo)* [1991] ECR I-1603, odst. 22.

¹⁴² Případ C-303/88 *Itálie v Komise (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-1443, odst. 21.

Soukromý investor, akcionář, věřitel a ručitel

Zachování činnosti dceřiné společnosti může být pro veřejný orgán podstatné i s ohledem na smluvní vztahy mezi ním a dceřinou společností, zejména pokud veřejný orgán převzal za svou dceřinou společností již dříve (platně) některé závazky nebo pokud ručí za splnění závazků dceřiné společnosti. Veřejný orgán tak v zásadě bude vůči své dceřiné společnosti vystupovat jako „soukromý ručitel“.

V případě týkajícím se společností *INMA* a *Itainvest*¹⁴³ se Tribunál zabýval situací, kdy jediný akcionář (potenciální poskytovatel veřejné podpory, který byl považován za „veřejný orgán“) byl zároveň ručitelem za závazky dceřiné společnosti (podniku). Tribunál uznal, že Komise se v rámci rozhodování o existenci veřejné podpory musí zabývat argumentací, že pro jediného akcionáře a ručitele by bylo výhodnější poskytnout podporu dceřiné společnosti, a zajistit tak zachování její činnosti a následně dosáhnout výhodnějších podmínek jejího prodeje, než tak neučinit, jelikož v opačném případě by v důsledku platební neschopnosti společnosti musel tento akcionář plnit značné částky z titulu ručení. Takový postup může být posouzen jako souladný s principem soukromého investora, který se snaží minimalizovat své ztráty z titulu svého ručení za dceřinou společností.

Veřejný orgán tedy bude postupovat v souladu s principem soukromého investora, pokud poskytnutím prostředků bude pouze minimalizovat své ztráty, které by jako ručitel pravděpodobně utrpěl (lze hovořit o principu soukromého ručitele). Na druhou stranu by bylo za veřejnou podporu považováno opatření, kdy by veřejný orgán do své dceřiné společnosti investoval další kapitál, ať již formou dotace či kapitálové injekce (zvýšení základního kapitálu), ale tato společnost by neměla reálnou a hodnověrnou vyhlídku na to, že se dluhu, který je zaručen veřejným orgánem zbaví. Došlo by totiž k situaci, kdy výše případné expozice veřejného orgánu z titulu ručení zůstane nadále stejná, ale veřejný orgán přijde o další prostředky vynaložené na kapitálovou injekci.

¹⁴³ Případ T-32/99 *Industrie Navali Meccaniche Affini SpA (INMA) a Italia Investimenti SpA (Itainvest)* v *Komise* [2002] ECR II-545, odst. 63, 99 a 100.

V takto složitých případech lze proto doporučit, aby nezávislý ekonomický poradce posoudil budoucí možnosti podniku (dceřiné společnosti) do budoucna zaručený dluh splácet a zároveň tedy posoudil, zda se veřejnému orgánu daná kapitálová injekce může v budoucnu vyplatit. V případě případného přezkumu poskytnutí kapitálové injekce ze strany Komise může veřejný orgán argumentovat takto vypracovanou studií. Studie se tedy stane významným ekonomickým důkazem pro to, že veřejný orgán před tím, než přistoupil k poskytnutí kapitálové injekce, uvažoval v termínech její výhodnosti a cílem tedy nebylo pouze poskytnout veřejnou podporu dceřinou společností.

V konečném důsledku může být shledána i série kapitálových injekcí učiněných veřejných orgánem jako souladná s principem soukromého investora, pokud by bylo možné odůvodnit účinnost těchto investic z hlediska minimalizace nákladů (resp. maximalizace zisku) veřejného orgánu. Pokud by naopak kapitálová injekce přesahovala výši, která je nezbytná pro minimalizaci nákladů (resp. maximalizaci zisku) veřejného orgánu, mohla by být posouzena jako veřejná podpora. Komise by totiž mohla argumentovat, že částka kapitálové injekce přesahující takovou hranici je nadbytečná a soukromý investor by takto své prostředky neposkytl.

Komise bude muset při posouzení souladu postupu veřejného orgánu s principem soukromého investora provést komplexní ekonomickou analýzu podmínek dané transakce s cílem posoudit, zda by soukromý investor postupoval stejně jako veřejný orgán. Komise se tedy nebude se moct spolehnout pouze na formální posouzení daného případu,¹⁴⁴ což ostatně odpovídá novému více ekonomickému přístupu k posuzování veřejných podpor (tzv. „more economic approach“).

Dle Bacona¹⁴⁵ bude Komise přihlížet k i dalším faktorům, jako

- situace podniku (příjemce potenciální podpory) na relevantním trhu k datu rozhodnutí veřejného orgánu o uskutečnění investice;¹⁴⁶

¹⁴⁴ Soudní dvůr kritizoval přístup Komise jako příliš formální, rigidní a restriktivní např. ve spojených případech C-329/93, C-62/95 a C-63/95 *Německo v Komise* [1996] ECR I-5151, odst. 36.

¹⁴⁵ Bacon, K. (2009), str. 45.

- povaha kapitálové injekce z hlediska její likvidity;¹⁴⁷
- porovnání mezi interní mírou návratnosti investice a minimální mírou návratnosti, kterou by vyžadoval soukromý investor.¹⁴⁸ Pokud je to vhodné, taková minimální míra návratnosti kapitálu může být odvozena od průměrné míry návratnosti v daném odvětví.¹⁴⁹ Riziko související s investicí může v daném případě znamenat zvýšení minimální úrovně míry návratnosti, jelikož s vyšší mírou rizika soukromý investor může požadovat vyšší výnosy. Naopak, dobře informovaný investor se může v některých případech spokojit i s nižší mírou návratnosti investice, pokud investicí sleduje jiné cíle než zisk.¹⁵⁰ Míra návratnosti by měla být vyšší, než jsou náklady příležitosti investovaného kapitálu.¹⁵¹

Jak bylo naznačeno výše, test soukromého investora se neuplatní jen na kapitálové injekce, ale i na jiné případné formy veřejné podpory. Veřejný orgán může konat stejné kroky, jaké by učinil soukromý investor, pokud by se rozhodl zaručit se za splacení úvěru své dceřiné společnosti, který by ji měl sloužit např. na provedení investičního projektu. Díky záruce veřejného orgánu by totiž mohla dceřiná společnost získat výhodnější podmínky úvěru, tj. levnější financování. Snížené náklady na financování projektu by se projevíly do větší výnosnosti zamýšleného projektu. Veřejný orgán by tak v důsledku poskytnutí záruky mohl získat perspektivu vyšších zisků plynoucích z budoucích dividend vyplácených dceřinou společností ze zisku, který by byl vytvořen úspěšným investičním projektem. Ve složitějších případech takového financování lze opět doporučit, aby byla budoucí výnosnost projektu pro veřejný orgán posouzena ze strany nezávislých ekonomických poradců. Posudek by totiž mohl potvrdit, že záměr veřejného

¹⁴⁶ T-11/95 *BP Chemicals v Komise* [1998] ECR II-3235, odst. 171, T-228 a 233/99 *Westdeutsche Landesbank v Komise* [2003] ECR II-435, odst. 251.

¹⁴⁷ T-228 a 233/99 *Westdeutsche Landesbank v Komise* [2003] ECR II-435, odst. 238 a 239.

¹⁴⁸ T-296/97 *Alitalia v Komise I* [2000] ECR II-3871, odst. 98-100, T-301/01 *Alitalia v Komise II* (navazující rozhodnutí ze dne 9. července 2008).

¹⁴⁹ T-228 a 233/99 *Westdeutsche Landesbank v Komise* [2003] ECR II-435, odst. 254.

¹⁵⁰ T-228 a 233/99 *Westdeutsche Landesbank v Komise* [2003] ECR II-435, odst. 270.

¹⁵¹ K výpočtu vnitřní návratnosti kapitálu a k zohlednění nákladů příležitosti viz Friederiszick, H.W. a Tröge, M. Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter 1/2006*. str. 105 - 109.

orgánu poskytnout záruku a riziko s poskytnutím záruky související je vyváženo budoucími příjmy.

Riziko sekundárně poskytnuté veřejné podpory

V této souvislosti by se měl veřejný orgán vyvarovat riziku poskytnutí sekundární veřejné podpory. Pokud by veřejný orgán nebyl jediným společníkem podniku, kterému by byla poskytnuta záruka, těžili by z nižších nákladů na financování podniku také jeho jiní akcionáři. Ačkoliv by tito akcionáři nenesli žádné riziko vyplývající z poskytnuté záruky, plynuly by jim zisky z dividend v případě, že by byl investiční projekt daného podniku úspěšný.

Obdobně by mohli být nepřímo zvýhodněni věřitelé dceřiné společnosti, pokud by oproti poskytnuté záruce veřejného orgánu nenabídli výhodnější podmínky úvěru. Tato situace by byla evidentní zejména v případě, kdy by již úvěr byl poskytnut a dceřiná společnost veřejného orgánu by se dostala do obtíží s jeho placením. Věřitelé dceřiné společnosti by totiž bez dalšího získali dodatečnou jistotu, že úvěr bude splacen. Záleželo by tedy na detailní ekonomické analýze, zda i za takových podmínek může být poskytnutí záruky pro veřejný orgán výhodné.¹⁵²

Princip soukromého investora se uplatní také v případech, kdy veřejný orgán vystupuje v pozici věřitele vůči podniku, kterému hodlá odpustit část dluhů, úroků, restrukturalizovat úvěr apod. (jedná se o tzv. princip soukromého věřitele). Odpuštění dluhů či úroků, stejně jako jiná obdobná opatření mohou představovat veřejnou podporu. Za určitých okolností by ale také soukromý věřitel přistoupil k odpuštění části dluhu svému dlužníkovi, pokud by věděl, že by se dlužník jinak dostal do úpadku a odpuštění části dluhu umožní dlužníkovi dále pokračovat ve své obchodní činnosti za předpokladu, že v konečném důsledku bude veřejnému orgánu uhrazena alespoň část dluhu. Soukromý investor by se totiž rozhodoval, jakou část dluhu získá v případě úpadku svého dlužníka

¹⁵² Obdobně viz též např. Bacon, K. (2009), str. 46.

a jakou, pokud umožní dlužníkovi nadále podnikat. Opatření veřejného orgánu proto musí být posouzeno aspektem soukromého věřitele.¹⁵³

V úvahu bude v případě takého rozhodování, a tedy i posuzování souladu s principem soukromého věřitele, nutné vzít řadu dalších faktorů souvisejících s konkrétním dluhem, jako je jeho zajištění a možnost veřejného orgánu uspokojit se ze zajištění, alternativní možnosti, jak dluh řešit apod.

Veřejný orgán jako regulační autorita a soukromý investor

Při posuzování splnění principu soukromého investora je nutné odhlédnout od skutečnosti, že stát (veřejný orgán) může mít i jiné sekundární příjmy související s daným opatřením (ať už jde o investici, záruku nebo odpuštění dluhů). Pokud by stát (jako věřitel) připustil, aby jeho dlužník zbankrotoval, neznamená to pro něj pouze ztrátu (části) dluhu, který dlužník v úpadku nebude schopen zaplatit, ale také případnou ztrátu na daních. Pokud by totiž podnik pokračoval ve své činnosti, platil by do státní poklady daně z příjmu, sociální zabezpečení za zaměstnance apod., naopak, v případě ukončení činnosti vzniknou státu náklady související s případnou nezaměstnaností bývalých zaměstnanců podniku. Tyto náklady mohou do značné míry převýšit ztrátu státu plynoucí z odpuštění dluhu a bylo by tedy z pohledu státu logické a finančně výhodné, aby podnik takřkajíc „udržel při životě“.

Soudní dvůr ale tento způsob nazírání na princip soukromého investora zamítl. Soudní dvůr oddělil roli státu jako veřejného orgánu zodpovědného za výběr daní a jako soukromého investora (věřitele): „...závazky vyplývající z nákladů na odstupné, výplaty dávek v nezaměstnanosti a podpory na restrukturalizaci průmyslové infrastruktury nesmí být vzaty v úvahu pro účely posouzení aplikace principu soukromého investora“.¹⁵⁴ Tento aspekt tedy nebude hrát roli při výpočtu výhodnosti jednotlivých kroků, které může stát

¹⁵³ T-46/97 SIC - *Sociedade Independente de Comunicação SA v Komise* [2000] ECR II-02125, odst. 99, také C-342/96 *Tubacex* [1999] ECR I-02459 a C-480/98 *Magefesa* [2000] ECR I-08717.

¹⁵⁴ C-278/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 22.

učinit (tj. poskytnout či neposkytnout dotaci, odpustit část dluhu či nikoliv), a tedy i při posuzování s principem soukromého investora.

Tribunál se v případě *Ryanair* zabýval v souvislosti s principem soukromého investora také složitější situací, kdy stát (veřejné orgány) vystupoval z pozice veřejného regulátora a zároveň účastníka trhu (tj. podniku). V daném případě Komise rozhodla, že nízkonákladové letecké společnosti Ryanair byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora v souvislosti se slevou na poplatcích za odbavení účtovaných letišťem v Charleroi (Brussels South Charleroi Airport – „BSCA“), které bylo ovládáno Valonským regionem, a dále snížením přistávacích poplatků, které byly stanoveny samotným Valonským regionem. Tato snížení byla poskytnuta Ryanairu v souvislosti s novými leteckými linkami, které hodlal zavést právě z letiště v Charleroi. Dle Komise jednal Valonský region při stanovení přistávacích poplatků jako veřejný regulační orgán, a tudíž nemohl jednat z pozice soukromého investora. BSCA podle Komise také nejednalo při snížení poplatků za odbavení v souladu s principem soukromého investora, neboť „v okamžiku, kdy přijala rozhodnutí o investici, neprovedla analýzu souladnou se všemi možnostmi zamýšlené smlouvy s Ryanairem, a to výlučně s Ryanairem.“¹⁵⁵

Tribunál závěry Komise odmítl. Tribunál připomenul, že posouzení otázky, zda opatření splňuje kritérium soukromého investora, v tržní ekonomice vyžaduje komplexní ekonomickou analýzu. Komise má v rámci takové analýzy velkou míru diskrece a soudní přezkum se omezuje na ověření procesních pravidel, co se týče dodržení procesních pravidel a řádného odůvodnění a na ověření správnosti právního posouzení, věcné správnosti skutkových zjištění a neexistence zneužití pravomoci Komise. Soudu nepřísluší nahrazovat svým ekonomickým posouzením posouzení Komise.¹⁵⁶

Dle Tribunálu Komise měla usoudit na to, že Valonský region a BSCA tvoří jedinou ekonomickou jednotku. Při posuzování existence veřejné podpory na jednu stranu musí být činěn rozdíl mezi situací, kdy stát (veřejný orgán) vykonává ekonomickou činnost

¹⁵⁵ Ibid., odst. 16.

¹⁵⁶ Ibid., odst. 41. Dále také C-323/00 *P DSG v Komise* [2002] ECR I-3919, odst. 43, a T-152/99 *HAMSA v Komise* [2002] ECR II-3049, odst. 127.

a kdy působí jako veřejná, regulační autorita.¹⁵⁷ Komise ale nesprávně vyhodnotila vztahy mezi BSCA a Valonským regionem a na základě toho nesprávně odmítla vztáhnout princip soukromého investora i na Valonský region. Ten totiž při stanovení přistávacích poplatků zohledňuje také dopad na jím ovládanou společnost BSCA a poplatku mají spíše povahu odměny/poplatku než daně. Pokud by dle Tribunálu posoudila Komise obě opatření takto komplexněji, není vyloučeno, že by došla k závěru, že obě snížení poplatků byla v konečném důsledku pro BSCA/Valonský region výhodná (z důvodu přilákání nového zákazníka Ryanair).

Dle Oswella, Metaxase a Vahidy,¹⁵⁸ komentujících rozhodnutí Tribunálu, měla Komise vzít v úvahu také další faktory, jako síťové externality, přidružené příjmy související s novým zákazníkem a mezní náklady. Jakmile totiž letiště využívá více cestujících (v důsledku toho, že z něj provozují dopravu nízkonákladové aerolinky), jeho hodnota se zvedá. Takové letiště totiž může snáze přilákat další aerolinky, pro které je vyšší počet cestujících atraktivní. S větším počtem cestujících dále souvisí přidružené příjmy spočívající v prodeji potravin, dopravních službách apod. Zisky z přidružených služeb přitom tvoří někdy více než 50 % příjmů operátorů letišť. Příjmy z nových cestujících také mohou přispět na hrazení fixních nákladů letiště (tj. nákladů, které letiště musí vynakládat bez ohledu na počet cestujících). Z tohoto pohledu mohou být mezní náklady letiště na další nově přepravované cestující nižší než na stávající počet, a proto je letiště (stejně jako jiný soukromý investor) ekonomicky snížit své sazby pro nové aerolinky, které takové cestující na letiště přivedou.

Kritika principu soukromého investora

Je nutné dodat, že institut principu soukromého investora je některými autory kritizován. Parish¹⁵⁹ uvádí, že by mělo jít o princip opatrného soukromého investora a takový

¹⁵⁷ Ibid., odst. 84. Dále také spojené případy C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 22, a C-334/99 *Německo v Komise* [2003] ECR I-1139, odst. 134.

¹⁵⁸ Oswald, D., Metaxas, G a Vahida, E. CFI judgment in the Charleroi case T-196/04. *European State Aid Law Quarterly* 4/2009. Str. 549 – 555.

¹⁵⁹ Parish, M. On the private investor principle. *European Law Review* (2003) 28. Str. 70-89.

koncept je v praxi těžko uchopitelný až příliš idealistický, jelikož se mj. každý investor řídí svými osobními zájmy. Takový přístup dává Komisi při jejím posuzování příliš širokou míru diskrece, což činí její rozhodování neprediktabilní.

Dle mého názoru je nepochybnou skutečností, že existence principu soukromého investora dodává do posuzování veřejných podpor dodatečnou potřebu individuálního posouzení založeného na ekonomické analýze. S tím samosebou souvisí také menší míra právní jistoty, že dané opatření skutečně nebude posouzeno jako veřejná podpora. Nejistotu lze ale v mnoha případech snížit, a to např. tím, že si veřejný orgán opatří odborné posouzení potvrzující, že jeho postup je z obchodního hlediska výhodný. Takové posouzení může veřejný orgán použít pro účely argumentace souladu s principem soukromého investora. Princip soukromého investora navíc dává státu (veřejným orgánům) značnou míru volnosti v tom, aby mohl řídit jím ovládané podniky. Není totiž možné opomenout, že takové podniky se účastní hospodářské soutěže spolu s jinými konkurenty, kteří mohou být také podporováni ze strany svých akcionářů, kterými mohou být silné nadnárodní společnosti. Princip soukromého investora je totiž schopen zaručit alespoň částečně rovnost zbraní podnikům ovládaným státem (veřejnými orgány). Zároveň ale tento princip limituje stát (veřejné orgány), ať už více či méně efektivně, aby jím ovládaným podnikům dával skryté veřejné podpory.

5.2. Podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků

Čl. 107 odst. 1 SFEU stanoví jako další podmínku pro naplnění pojmu veřejné podpory, aby tato podpora byla poskytnuta „státem nebo ze státních prostředků“. Pojem stát, resp. státní prostředky je nutné vykládat široce, o čemž svědčí i judikatura Soudního dvora a Obecného soudu. Za stát mohou být považovány také jednotky územní samosprávy¹⁶⁰ a různé státní instituce a státní fondy. Zákon o veřejné podpoře proto namísto pojmu „státní prostředky“ používal přesnějšího pojmu „veřejné prostředky“. Od toho se ostatně

¹⁶⁰ Viz např. C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115.

odvívá i český termín „veřejné podpory“ používaný namísto doslovného překladu, který by zněl „státní podpory“.

5.2.1. *Přímé a nepřímé poskytnutí státních prostředků*

Veřejné prostředky mohou být v daném opatření přítomny i nepřímě.

Pojem veřejné prostředky budou splňovat i podpory vyplácené soukromým fondem, pokud byl tento fond zřízen státem za účelem výplaty takových podpor.¹⁶¹ V případě francouzských podpor chudým farmářům byly dotace vypláceny fondem zřízeným podle veřejného práva, jehož rozhodnutí však nebyla finální, dokud nebyla schválena ze strany příslušných veřejných orgánů. Pouze minoritní část členů řídicího orgánu fondu přítomná byla jmenována ze strany státu a prostředky pro vyplácení podpor byly získávány ze zisku za správu soukromých fondů. Přesto byly dle soudního dvora prostředky fondu veřejnými prostředky, jelikož jejich výplata podléhala souhlasu veřejných orgánů, podpory byly vypláceny podle pravidel nastavených veřejnými orgány a podpory mj. sloužily jako jedno z opatření státu na podporu farmářů.¹⁶²

Pro posouzení, zda prostředky daného subjektu (a to i subjektu soukromého práva) je možné považovat za státní prostředky, je určujícím testem, zda jsou pod kontrolou státu (veřejných orgánů). Závěr je nutné učinit vždy dle konkrétního případu a rozhodujícími faktory mohou být zejména podíl na daném subjektu či možnost státu (veřejných orgánů) jmenovat jeho statutární orgány.¹⁶³ V případě *Itálie v Komise*¹⁶⁴ Soudní dvůr stanovil, že finanční prostředky soukromé společnosti, na níž má 87% podíl veřejný orgán (italský

¹⁶¹ 78/76 *Steinike & Weinlig* [1977] ECR 595.

¹⁶² 290/83 *Komise v Francie* [1985] ECR 00439, odst. 15. Dále v této věci např. C-189/91 *Kirsammer-Hack* [1993] ECR I-6185, odst. 16; spojené případy C-52/97, C-53/97 a C-54/97 *Viscido* [1998] ECR I-2629, odst. 13; C-200/97 *Ecotrade* [1998] ECR I-7907, odst. 35; C-295/97 *Piaggio* [1999] ECR I-3735, odst. 35.

¹⁶³ C-278/00 *Řecko v Komise* [2004] ECR I-3997, odst. 52; dále také C-83/98 P *France v Ladbroke Racing and Komise* [2000] ECR I-3271, odst. 50; 323/82 *Intermills v Komise* [1984] ECR 3809, odst. 32; spojené případy 67/85, 68/85 a 70/85 *Van der Kooy v Komise* [1988] ECR 219, odst. 36 a 38, C-482/99 *Francie v Komise* [2002] ECR I-4397, odst. 37.

¹⁶⁴ Spojené případy C-328/99 a C-399/00 *Itálie a SIM 2 Multimedia SpA v Komise* [2003] ECR I-04035, odst. 33

region Friulia-Venezia Giulia) a která je kontrolována ze strany tohoto veřejného orgánu, je nutné považovat za státní prostředky. Nehraje přitom roli, že jde o vlastní prostředky dané společnosti, pokud zůstávají pod kontrolou veřejného orgánu, a z tohoto důvodu jsou veřejnému orgánu k dispozici. Obdobný závěr učinil Soudní dvůr v případě podpory poskytnuté z vlastních prostředků Crédit Lyonnais, jejíž 80% akciový podíl byl ve vlastnictví státu.¹⁶⁵

Pokud budou dány státu k dispozici soukromé prostředky, ale stát s nimi bude moci (byť i dočasně) nakládat, bude se jednat pro účely veřejných podpor o prostředky veřejné.¹⁶⁶ Jinou otázkou by samozřejmě bylo, pokud by s takovými prostředky stát nakládat nemohl, ale takřikajíc pouze by mu prošly pod rukama.¹⁶⁷

Obdobný závěr učinil Obecný soud v případě *Pearle*,¹⁶⁸ který se týkal reklamní kampaň pořádané Nizozemskou unií optiků. Ačkoliv Unie optiků sdružující soukromé optiky byla považována za veřejný subjekt, prostředky na kampaň byly vybrány z povinných příspěvků od všech členů Unie účelově určených na tuto kampaň. Soudní dvůr uznal, že náklady kampaň byly plně hrazeny s povinných příspěvků beneficentů kampaň, a tudíž kampaň nepředstavovala žádnou zátěž pro státní prostředky, ani jejich snížení.

Dle některých komentátorů¹⁶⁹ však pozdější judikatura evropských soudních institucí naznačuje, že závěry Tribunálu v případě *Pearle* budou vykládány spíše restriktivně. V případě *EARL Salvat*¹⁷⁰ usoudil Tribunál na zapojení veřejných prostředků v případě podpory poskytnuté veřejným fondem zejména z důvodu možnosti veřejných orgánů vykonávat nad rozhodováním takového fondu značný vliv.

¹⁶⁵ C-482/99 *Francie v Komise* („*Stardust Marine*“) [2002] ECR I-4397, odst. 37.

¹⁶⁶ T-358/94 *Air France v Komise* [1996] ECR II-2109, odst. 66.

¹⁶⁷ Rozhodnutí Komise N 514/2001 – *United Kingdom “Modernisation of the UK benefit payment system and provision of access to universal banking services through post offices”*, ze dne 13.2.2002, odst. 23.

¹⁶⁸ C-345/02 *Pearle BV a další v Hoofdverijfschap Ambachten* [2004] ECR I-7139, odst. 36.

¹⁶⁹ Arhold, C. The 2007/2008 Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aid. *European State Aid Law Quarterly*. 3/2008. str. 441 – 494.

¹⁷⁰ T-136/05 *EARL Salvat a další v Komise* [2007] ECR II-04063.

Veřejné prostředky mohou být zapojeny i tehdy, kdy v důsledku poskytnutí podpory bude dopad na veřejné rozpočty kladný, jako např. v případě investičních pobídek. Investičními pobídkami se státy snaží přilákat do země nové zahraniční investice. Státy převedou na investora bezúplatně pozemky pro vybudování výrobního provozu, poskytnou investorovi daňové úlevy, popř. mu přispějí na platy nových zaměstnanců, což je bezpochyby negativní dopad do veřejných rozpočtů. Na druhou stranu se v důsledku investice sníží nezaměstnanost, což znamená menší náklady státu na sociální zabezpečení a větší odvod daní z platů zaměstnanců nového investora. Investor také bude danit své zisky. Investiční pobídky ale musí být z hlediska práva veřejných podpor posuzovány bez ohledu na potenciální daňové výnosy z nových investic. Přestože v konečném důsledku stát poskytnutím investičních pobídek získá, budou investiční pobídky posuzovány jako poskytnutí veřejných prostředků.¹⁷¹

5.2.2. *Prostředky Evropské unie jako státní prostředky*

Definice veřejných podpor používá pojem podpory poskytované „státem nebo ze státních prostředků“. Ačkoliv sama definice naznačuje nutnost na její široký výklad „podpory poskytované v jakékoliv formě“ a stejně tak judikatura dospěla k širokému výkladu pojmu stát, zahrnujícím také např. jednotky územní samosprávy, nevztahuje se pojem stát na Evropskou unii. Znamená to, že jakékoliv financování poskytované Evropskou unií, tj. např. z evropských fondů, nebude veřejnou podporou.

V rozhodnutí *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor*¹⁷² Soudní dvůr konstatoval, že finanční výhoda, kterou obchodníci získávají v důsledku kvót zmrazeného hovězího a telecího masa spočívající ve skutečnosti, že obchodníci nejsou v důsledku přidělení kvóty povinni hradit příslušné poplatky Unii, není výhodou poskytnutou státem, ale Evropskou unií (resp. v té době Evropským společenstvím). Pojem stát a státní

¹⁷¹ Např. T-92/00 a T-103/99 *Territorio Historico de Alava* [2002] ECR II-1385, odst. 61 – 62; C-182/03 a C-217/03 *Belgie a Forum 187 ASBL v Komise* [2006] ECR I-5479, odst. 128 – 129.

¹⁷² 213 až 215/81 *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., a Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1982] ECR 03583, odst. 22 - 24.

prostředky dle čl. 107 odst. 1 SFEU je pak nutné vykládat jako členský stát a prostředky členského státu EU. Dle Soudního dvora, pokud by byly kvóty poskytnuty ze strany Evropské unie nesprávně, je nutné tuto nesprávnost posoudit podle jiných ustanovení zakládacích smluv, nikoliv však podle pravidel pro veřejné podpory.

Jakmile by však o alokaci finančních prostředků z Unie nerozhodovaly orgány EU, ale členský stát, o veřejnou podporu by se jednat mohlo. Stejně tak bude nutné z hlediska pravidel veřejné podpory posoudit národní prostředky poskytnuté určitému podniku, i když bude daný projekt kofinancován ze strany EU. Poskytnutí prostředků z EU totiž automaticky neopravňuje členský stát k poskytnutí dalších státních prostředků stejnému příjemci. Prostředky, jež mají být danému příjemci na konkrétní projekt poskytnuty z EU, budou však brány Komisí v potaz v případě posuzování slučitelnosti další podpory poskytnuté na takový projekt ze strany státu.

5.2.3. *Musí být státní prostředky zapojeny vždy?*

Pokud budou veřejné orgány intervenovat na trhu, avšak do takové intervence nebudou zapojeny veřejné prostředky, o veřejnou podporu nepůjde. V případě *Van Tiggele* byly na základě Nizozemského zákona regulovány minimální ceny alkoholických nápojů. Dle Soudního dvora došlo na základě takového zákona (tj. opatření státu) ke zvýhodnění distributorů na úkor spotřebitelů, avšak nebyly vynaloženy veřejné prostředky (zvýšenou cenu alkoholických nápojů nesli spotřebitelé).¹⁷³

Na základě judikatury bylo tedy možné vysledovat rozdělení na podpory poskytnuté státem a podpory poskytnuté ze státních prostředků. Výklad právě druhého z obou pojmů považují za nejkomplicovanější a nejvíc odvislý od judikatorního návodu.

Na tento rozdíl poukázal Soudní dvůr např. v případě *Sloman Neptun*, ve kterém zároveň konstatoval, že pojem „veřejné prostředky“ zahrnuje také veřejné či soukromé subjekty

¹⁷³ 82/77 *Openbaar Ministerie of the Netherlands v Van Tiggele* [1978] ECR 25, odst. 25.

zřízené či jmenované státem.¹⁷⁴ V daném případě byl předmětem sporu systém, který umožňoval rejdařům, aby uzavírali se zaměstnanci z určitých zemí (nečlenských zemí daného systému) pracovní smlouvy mimo režim pracovního práva dané země, zejména pak za nižší minimální mzdy a horších podmínek než u zaměstnanců z domovského státu dané lodi, resp. než zemí začleněných do daného systému. Soudní dvůr nesouhlasil s názorem Komise, dle které byli tímto systémem zvýhodněni rejdaři (podniky) zaměstnávající zaměstnance z nečlenských zemí systému. Dle Komise byly státní prostředky zapojeny formou nižších daní, které souvisely s nižšími platy zaměstnanců. Dle Soudního dvora ale naopak byla cílem daného systému pouze úprava vztahů mezi rejdaři a jejich zaměstnanci a nikoliv podpora rejdařů ze státních prostředků. Skutečnost, že by v důsledku nižších mezd, a tudíž nižšího daňového základu, mohlo dojít k potenciálnímu snížení výběru daní, považoval Soudní dvůr za vlastní povaze daného systému a nešlo tedy o veřejnou podporu.¹⁷⁵ Dle Soudního dvora tedy ne každé opatření, které má (potenciální) dopad do veřejných rozpočtů naplňuje pojem „státní prostředky“.

Definice veřejné podpory uvádí, že veřejné podpory jsou poskytovány státem *nebo* ze státních prostředků. Ze samotného textu by tedy jazykovým výkladem bylo nutné dovodit alternativní vztah mezi pojmy stát a státní prostředky. Pro naplnění definice veřejné podpory by tedy stačilo, když podpora bude poskytnuta státem, státní prostředky již zapojeny být nemusí. Příklad *Sloman Neptun* však naznačil odlišný přístup ze strany evropských soudů, podle kterého musí být pro účely naplnění pojmu veřejné podpory státní prostředky vždy zapojeny.

Zcela klíčovým judikátem pro potvrzení tohoto přístupu bylo rozhodnutí ve věci *PreussenElektra*.¹⁷⁶ Podle německé legislativy byli soukromí distributoři elektrické energie povinni odebírat určité množství elektrické energie z obnovitelných zdrojů za minimální ceny stanovené státem. Rozdíl mezi minimálními cenami a tržní cenou elektřiny byl hrazen ostatními výrobci elektrické energie, tj. vyrábějícími elektřinu

¹⁷⁴ C-72 a 73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] ECR I-887, odst. 19.

¹⁷⁵ *Ibid.*, odst. 22.

¹⁷⁶ C-379/98 *PreussenElektra AG v Schhleswag AG* [2001] ECR I-02099.

z konvenčních a nikoliv obnovitelných zdrojů. Společnost PreussenElektra provozovala v Německu více než dvacet standardních a jaderných elektráren, jakož i distribučních elektrizačních soustav vysokého a velmi vysokého napětí. PreussenElektra dodávala prostřednictvím těchto soustav elektřinu mj. společnosti Schleswig zásobující elektřinou zákazníky ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko. V souladu s německou legislativou (Stromeinspeisungsgesetz) vyfakturovala Schleswig společnosti PreussenElektra vícenáklady vzniklé z výkupu elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie. PreussenElektra faktury zaplatila, ale podala žalobu na vrácení příslušných částek k Zemskému soudu v Kielu, který předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku ohledně souladu německého Stromeinspeisungsgesetz s právní úpravou veřejných podpor.

Soudní dvůr na úvod konstatoval, že povinný výkup elektřiny vyrobené z obnovitelných zdrojů energie za minimální ceny dle Stromeinspeisungsgesetz přináší určitou hospodářskou výhodu výrobcům tohoto typu elektřiny, neboť jim bez rizika zaručuje zisky vyšší, nežli by dosáhli, kdyby tato povinnost neexistovala. Soudní dvůr ale dále uvedl, že povinnost soukromých podniků zásobujících elektřinou vykoupit elektřinu vyrobenou z obnovitelných zdrojů energie za minimální stanovené ceny nezpůsobuje žádný přímý ani nepřímý přesun státních prostředků ve prospěch podniků, které vyrábějí tento typ elektřiny. *„Vzhledem k tomu rozdělení finančních nákladů vzniklých těmito soukromým podnikům zásobujícím elektřinou na základě povinného výkupu, mezi tyto podniky a jiné soukromé podniky nemůže být přímým nebo nepřímým přesunem státních prostředků. Za těchto podmínek skutečnost, že povinný výkup je uložen zákonem a že přiznává nepopiratelnou výhodu určitým podnikům, neznámá, že se jedná o státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.“*¹⁷⁷

Na závěr Soudního dvora neměla vliv ani okolnost, že finanční náklady vzniklé z povinného výkupu za minimální ceny mohou mít negativní dopad na hospodářské výsledky podniků podléhajících této povinnosti, a v důsledku toho přivodit snížení finančních příjmů státu. Tyto důsledky jsou totiž dle Soudního dvora takové právní úpravě vlastní a nemohou být považovány za prostředek poskytování výhod výrobcům

¹⁷⁷ Ibid., odst. 59 – 61.

elektřiny z obnovitelných zdrojů energie k tíži státu. Poslední částí argumentace tedy Soudní dvůr navázal na rozhodnutí ve věci *SlomanNeptun* co se týče potenciálního (vedlejšího) důsledku na snížení výběru daní.¹⁷⁸

Důsledkem judikatury Soudního dvora vrcholí v případě *PreussenElektra* je tedy závěr, že aby byly splněny předpoklady pojmu veřejné podpory, musí být do opatření zapojeny veřejné prostředky. Pokud tedy v důsledku opatření budou některé „soukromé“ podniky *de facto* dotovat podniky jiné, o veřejnou podporu nepůjde. Tento závěr kontrastuje se skutečností, že výhoda bude mít stejnou povahu, jako by byla dotace poskytnuta z prostředků státních. Narušení soutěže může být dokonce i větší, jelikož částky budou muset mnohdy namísto státu zaplatit zvýhodněnému podniku jeho konkurenti, jak je to v případě podpory obnovitelných zdrojů energie.

Případ *PreussenElektra* byl po vstupu České republiky do EU použit ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže i při obhajobě souladu zákona č. 180/2005, o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie s právem veřejných podpor. Tento zákon totiž funguje na obdobném principu jako německý *Stromeinspeisungsgesetz*, tj. stanoví se povinnost odebrat elektřinu z obnovitelných zdrojů energie za minimální stanovené ceny. Zvýšenou cenu elektřiny pak (v rámci ceny za přenos) hradí koncoví odběratelé.

To samosebou dává státu manévrovací prostor pro intervence do ekonomiky, např. Ve prospěch národních šampionů. Taková státní intervence totiž bude veřejnou podporou pouze, pokud výhoda bude poskytnuta z prostředků státních, a nikoliv z prostředků konkurentů či odběratelů výrobků a služeb (např. v případě minimálních cen).

To, že je opatření v souladu s právem veřejných podpor, ale neznamená, že nemůže být v rozporu s jinými články Smlouvy o fungování EU. Typicky by se mohlo jednat o rozpor s tzv. čtyřmi svobodami (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu), konkrétně by mohlo jít o opatření obdobné povahy jako kvantitativní omezení dovozu nebo o opatření schopné bránit (přímo či nepřímo, fakticky či potencionálně) obchodu mezi

¹⁷⁸ Pojem vedlejší snížení veřejných prostředků „incidental reduction in State resources“ je zdůrazňován Conorem Quigleym v Quigley (2009), str 23.

členskými státy.¹⁷⁹ V případě *PreussenElektra* Soudní dvůr, vzhledem k účelu německého *Stromeinspeisungsgesetz*, jímž byla podpora výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a ochrana životního prostředí, jako jednoho z uznávaných cílů Evropské unie, neshledal rozpor se svobodou volného pohybu zboží a čl. 36 SFEU (tj. bývalým čl. 30 SES).

5.2.4. Přičitatelnost státu jako znak veřejné podpory

Kritérium přičitatelnosti, které odráží skutečnost, že podpora musí být poskytnuta *státem*, je možné pojmout jako jeden z dodatečných znaků pro naplnění pojmu veřejné podpory. Pokud budou splněny všechny ostatní znaky veřejných podpor, ale dané opatření nebude přičitatelné státu, o veřejnou podporu nepůjde. Přičitatelnost státu lze v mnoha případech automaticky předpokládat. Půjde zejména o rozhodnutí ministerstva poskytnout dotaci, rozhodnutí státu o poskytnutí státní záruky¹⁸⁰ či přijetí zvýhodňujícího daňového zákonodárství. Přičitatelnost státu ale bude nutné podrobněji zkoumat v případech, kdy je výhoda poskytnuta prostřednictvím podniku, jehož společníky jsou veřejné orgány, resp. nad kterým veřejné orgány vykonávají kontrolu. Takový podnik bývá v praxi nazýván veřejným podnikem (public undertaking).

Samotná kontrola vykonávaná ze strany státu (veřejných orgánů) nad takovým (veřejným) podnikem totiž nemusí znamenat, že lze státu přičíst odpovědnost za každý krok, který management podniku učiní v rámci své činnosti. Běžné tržní chování veřejného podniku by přitom nemělo být veřejnou podporou. Naopak, pokud je chování veřejného podniku ovlivněno jeho společníkem (veřejným orgánem), lze takové chování přičíst takovému veřejnému orgánu a může se jednat o veřejnou podporu.

¹⁷⁹ K tomu blíže např. Barnard (2010).

¹⁸⁰ V příslušné formě v souladu s Rozpočtovými pravidly a Zákonem o majetku státu.

Soudní dvůr se zabýval otázkou přičitatelnosti v případě *Van der Kooy*,¹⁸¹ který se týkal žaloby proti rozhodnutí Komise, dle které představoval preferenční tarif cen zemního plynu pro pěstitele používající skleníky veřejnou podporu. Tarify zemního plynu byly stanoveny společností Gasunie, na níž měly 50% podíl veřejné orgány, zbývající podíl byl v soukromém vlastnictví. V návaznosti na námitku, že rozhodnutí Gasunie o výši tarifů bylo nezávislé na státu, Soudní dvůr usoudil, že Gasunie neměla plnou autonomii ve věci stanovení tarifů, naopak musela brát v potaz požadavky veřejných orgánů, které měly možnost rozhodnutí o výši tarifů blokovat. Opatření bylo tudíž přičitatelné státu.

Obdobně v případě *Stardust Marine* Soudní dvůr konstatoval, že pokud je poskytovatelem podpory veřejný podnik (v daném případě podnik, jehož 80% akciový podíl je ve vlastnictví státu), nelze automaticky usuzovat na přičitatelnost opatření státu.¹⁸² I takový veřejný podnik totiž může jednat s velkou mírou nezávislosti na státu jako svém akcionáři. Na přičitatelnost opatření státu v případě podpory je nutné v případě podpory poskytované ze strany veřejných podniků usuzovat z více kritérií. Komise proto dle Soudního dvora chybovala, když pro účely přičitatelnosti vzala v potaz pouze kritérium jediné, a to že poskytovatelé veřejné podpory byli veřejnými podniky kontrolovanými státem.

Z judikatury, zejména pak z případů *Van der Kooy* a *Stardust Marine* lze vysledovat následující znaky, které indikují, že dané opatření je přičitatelné státu:

1. Nastavení vztahů mezi veřejným podnikem a veřejným orgánem jej ovládajícím, zejména míra jeho integrace do struktury veřejné správy;
2. povaha činností veřejného podniku, zejména skutečnost, zda tyto činnosti podnik vykonává za tržních podmínek v hospodářské soutěži s jinými (soukromými) konkurenty;
3. charakter podniku z právního hlediska, tj. zejména zda je založen podle (běžného) obchodního práva nebo na základě veřejného práva (např. zvláštním zákonem);

¹⁸¹ Spojené případy 67/85, 68/85 a 70/85 *Van der Kooy a další v Komise* [1988] ECR 219, odst. 35. Viz dále též C-305/89 *Italy v Komise* [1991] ECR I-1603, odst. 13; C-303/88 *Italy v Komise* [1991] ECR I-1433, odst. 11.

¹⁸² C-482/99 *Francie v Komise („Stardust Marine“)* [2002] ECR I-4397, odst. 50 a násl.

- skutečnost, že jde o obchodní společnost dle soukromého práva, jejíž akcie drží také soukromí investoři, sama o sobě nevylučuje naplnění znaku přičitatelnosti;
4. intenzita výkonu kontroly ze strany veřejných orgánů nad managementem veřejného podniku;
 5. zda mohl veřejný podnik přijmout příslušné opatření, bez toho aniž by musel brát ohled na požadavky veřejných orgánů;
 6. zda musel veřejný podnik brát ohled na pokyny ze strany veřejného orgánu, resp. zda veřejný podnik neobdržel finanční prostředky od státu právě za účelem poskytnutí podpory;¹⁸³
 7. resp. jakákoliv jiná skutečnost indikující na zapojení veřejných orgánů do rozhodování o daném opatření.

Z judikatury ve věci *Stardust Marine* tedy mj. vyplývá, že i rozhodnutí učiněné obchodní společností založenou podle soukromého práva, jejímž většinovým akcionářem je stát, resp. veřejné orgány, může být přičitatelné státu. Argument, že akcionáři společnosti jsou také soukromí investoři, a společnost tudíž musí dodržovat příslušná pravidla o řádném hospodaření se svým majetkem (v souladu s principem řádného hospodáře), aby nedošlo k poškození soukromých akcionářů, naplnění znaku přičitatelnosti nevylučují.

Naopak, jak vyplývá z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Pearle*,¹⁸⁴ výhoda poskytnutá přímo veřejným subjektem (Nizozemskou unií optiků) nemusí být považována za přičitatelnou státu, pokud veřejný subjekt slouží spíše jako nástroj pro výběr finančních prostředků od soukromých podniků a tyto prostředky jsou účelově vázány na dané opatření (reklamní kampaň), takže veřejné orgány nemají prakticky žádnou možnost zasahovat do toho, jak bude výhoda poskytnuta.

¹⁸³ C-303/88 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-1433, odst. 11 a 12; C-305/89 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-1603, odst. 13, 14 a 16.

¹⁸⁴ C-345/02 *Pearle BV a další v Hoofdverijfschap Ambachten* [2004] ECR I-7139, odst. 37.

Situaci popisovanou v rozhodnutí ve věci *Pearle* je nutné dát do kontrastu se starším rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Steinike*.¹⁸⁵ Zatímco ve věci *Pearle* neměly veřejné orgány žádnou možnost zasahovat do toho, jak bude výhoda poskytnuta a jaké prostředky budou vybrány za tímto účelem, ve věci *Steinike* se jednalo o případ opačný. Povinnost hradit příspěvky do fondu zřízeného na základě německého spolkového práva byla stanovena státem za účelem použít tyto prostředky na propagaci německého zemědělství a potravin. Příspěvatelé ale neměli žádnou možnost ovlivňovat propagační kampaně, naopak, rozhodnutí o použití prostředků na propagaci zůstávalo na (veřejném) fondu. Soudní dvůr nato ve věci *Steinike* konstatoval, že opatření přijatá veřejnými orgány s cílem podporovat určité podniky či výrobky neztrácí povahu neoprávněné výhody jen proto, že je zcela nebo zčásti financováno příspěvky soukromých subjektů poskytnutých veřejnému orgánu na základě závazného rozhodnutí takového orgánu.¹⁸⁶

Otázku přičitatelnosti bude nutné zkoumat vždy podle okolností daného případu. Některá opatření (výhody) stejného veřejného podniku přitom mohou být přičitatelná státu, zatímco jiná nikoliv.

5.2.5. Případ *France Télécom* a dopad na státní prostředky

Na závěr této kapitoly pojednávající o pojmu „státní prostředky“ jsem si ponechal krátký popis o velmi specifickém případě *France Télécom*.¹⁸⁷ S tímto případem jsem se poprvé setkal, když na jeho bizarní povahu upozornil Conor Quigley ve své přednášce na konferenci o veřejných podporách pořádané v r. 2004 Evropskou právní akademií v Trevíru.¹⁸⁸ Tento případ si podle mého názoru zaslouží větší pozornost.

¹⁸⁵ 78/76 *Steinike & Weinlig v Německo* [1977] ECR 595.

¹⁸⁶ *Ibid.*, odst. 22.

¹⁸⁷ T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04 *Francie, France Télécom a další v Komise* [2010] ECR II-02099. Rozhodnutí je předmětem odvolání podaném Komisí u Soudního dvora pod č. C-401/10 P *Komise v Francie a další*.

¹⁸⁸ Bohužel není možné odkázat na písemný výstup z přednášky Conora Quigleyho. Nicméně jeho postřehy považuji za natolik podnětné, že bych je nerad v této práci použil bez odkazu.

France Télécom vykazovala v roce 2002 v důsledku několika zahraničních akvizic značnou míru zadluženosti. S ohledem na finanční situaci France Télécom francouzský ministr hospodářství, financí a průmyslu v rozhovoru zveřejněném v deníku Les Echos ze dne 12. července 2002 prohlásil: „*Jsem většinovým akcionářem [France Télécom] s 55 % kapitálu [...]. Stát jako akcionář bude jednat jako obezřetný investor a pokud by měla [FT] vykazovat potíže, přijmeme vhodná opatření [...]. Opakuji, že pokud by [France Télécom] vykazovala finanční problémy, což není dnešní případ, přijme stát rozhodnutí nezbytná k tomu, aby byly překonány. Oživujete pověsti kolem navýšení kapitálu [...]. Ne, to určitě ne! Tvrdím pouze, že v přiměřené době přijmeme přiměřená opatření. Pokud to bude nezbytné [...].“*

V návaznosti na nepříliš příznivou finanční zprávu France Télécom ze září 2002 a odstoupení jejího předsedy představenstva vydaly francouzské orgány tiskovou zprávu, dle které „*[Francouzský] stát poskytne podporu [FT] při realizaci tohoto plánu [hospodářského zotavení] a přispěje k velmi významnému posílení kapitálu [FT] v časovém plánu a způsoby stanovenými v závislosti na podmínkách trhu. Od tohoto okamžiku [francouzský] stát přijme, pokud to bude nezbytné, opatření, umožňující uchránit [FT] před všemi finančními problémy.“* Dále pro vylepšení situace navrhla vláda poskytnutí akcionářské půjčky ve prospěch France Télécom, půjčka však nikdy nebyla uskutečněna.

Komise ve správním řízení zahájeném na základě stížnosti konkurentů France Télécom dospěla k závěru, že se France Télécom v červenci 2002 potýkala s krizí důvěry a vážně hrozila její neschopnost splácet své závazky.¹⁸⁹ Přesto však byla France Télécom schopna získat nové půjčky na bankovním trhu, a to zejména díky tomu, že nedošlo k předpokládanému oslabení jejího ratingu stanoveného ratingovými agenturami.

Ačkoliv stát nikdy neposkytl ve prospěch France Télécom žádnou půjčku, státní záruku či podobnou formu podpory, Komise shledala, že podpora francouzských orgánů na úrovni veřejných prohlášení byla jedním z klíčových faktorů pro zachování hodnocení

¹⁸⁹ 2006/621/ES: Rozhodnutí Komise ze dne 2. srpna 2004 o státní podpoře, kterou Francie poskytla společnosti France Télécom (oznámeno pod číslem dokumentu K(2004) 3060).

France Télécom ratingovými agenturami na úrovni jistých investic, což mělo v konečném důsledku vliv na menší úrokové náklady na dluhy France Télécom a vůbec možnost úvěr za výhodných podmínek získat. Následně Komise rozhodla, že v kontextu prohlášení francouzských orgánů představoval návrh na poskytnutí akcionářské půjčky ze strany státu (tj. ačkoliv nebyl nikdy přijat) veřejnou podporu, avšak nepožadovala navrácení takové veřejné podpory.

Podporou tedy v daném případě bylo prohlášení francouzských orgánů (zejména pak ministra hospodářství) a učinění návrhu půjčky. Výhodu pro France Télécom pak představovalo její lepší rating na trhu opírající se o prohlášení francouzských orgánů. Ale kde je zapojení státních prostředků jako jednoho ze znaků veřejné podpory?

Komise ve svém rozhodnutí uvedla, že výhoda vyplývá z poskytnutí státního závazku, který vyvolává potenciální, ale ne okamžitý převod zdrojů, což nevylučuje, aby tato výhoda byla poskytnuta prostřednictvím státních zdrojů. Dle Komise, pokud by stát nedodržel svá prohlášení, byla by ovlivněna přímo jeho pověst jako vlastníka, akcionáře nebo provozovatele ratingově hodnocených nebo nehodnocených podniků, a také jako emitenta obligací k financování veřejného dluhu. Prohlášení francouzské vlády a prohlášení ministra hospodářství dle Komise oznamovala strategii opírající se o pověst státu, který riskuje její ztrátou. Taková ztráta pověsti státu zahrnuje hospodářské náklady, které téměř jistě státu připadnou, pokud si bude chtít půjčit kapitál na trhu nebo pokud bude jednat jako vlastník nebo provozovatel podniku.¹⁹⁰

Dalo by se tedy shrnout, že dle Komise spočívalo zapojení státních prostředků v daném případě v potenciální ztrátě pověsti Francie při nedodržení svých prohlášení. Se ztrátou pověsti by případně mohly být spojeny vyšší náklady, které by Francie v důsledku nedůvěry trhu utrpěla např. v souvislosti s emisí státních dluhopisů.

Před Tribunálem Francie v rámci odvolání proti rozhodnutí Komise argumentovala, že prohlášení ministra hospodářství bylo velmi obecné, podmíněčné a právně nezávazné a vyjadřovalo zejména vůli jednat jako obezřetný investor. Nešlo jej kvalifikovat jako jasný, přesný a konečný závazek francouzského státu, který ani ministr hospodářství

¹⁹⁰ Ibid., odst. 217.

nemohl přijmout. Samotný návrh akcionářské půjčky pak ze strany France Télécom nebyl přijat. Nedošlo tedy k vynaložení státních prostředků.

Tribunál nejprve akceptoval názor Komise, že prohlášení francouzských orgánů představovalo výhodu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož tím došlo ke zlepšení pozice France Télécom na dluhovém trhu.¹⁹¹ Samotný návrh akcionářské půjčky dle Tribunálu výhodou nebyl, s odkazem na tvrzení France Télécom, která dle svého tvrzení „odmítla podepsat smlouvu o akcionářské půjčce, jelikož stanovovala příliš náročné podmínky, a že by každopádně dala přednost refinancování svých dluhů na trhu s obligacemi.“¹⁹²

Tribunál dále konstatoval, že prohlášení ministra hospodářství a státu byla otevřená, neurčitá a podmíněná povahy. Dle soudu by konkrétní, nepodmíněný a neodvolatelný závazek poskytnout veřejné prostředky ze strany francouzského státu předpokládal, že tato prohlášení výslovně uvedou buď přesné částky investice, nebo konkrétní dluhy, za které je poskytována záruka, nebo alespoň předběžně stanovený finanční rámec, jako je úvěrová linka v určité výši, jakož i podmínky poskytnutí zamýšlené pomoci.¹⁹³ Tribunál dále konstatoval, že připuštění existence podpory musí být založeno na objektivních skutečnostech, a nikoli na pouhém vnímání subjektů na trhu. Tribunál proto neuznal argument Komise, podle kterého „vláda byla povinna dodržet sliby, které učinila, a tím si udržet dobrou pověst z pohledu finančních trhů“.¹⁹⁴ Prohlášení ministra hospodářství a státu proto dle Tribunálu neobsahovala závazek poskytnout státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Význam rozhodnutí Obecného soudu spočívá v popření některých absurdit obsažených v rozhodnutí Komise a komentovaných na uvedené přednášce Conorem Quigleym. Dle Komise by totiž de facto prohlášení ministra vlády mohlo znamenat zapojení státních prostředků ve formě ztráty pověsti státu. Ale platilo by toto pravidlo ve všech zemích

¹⁹¹ T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04 *Francie, France Télécom a další v Komise* [2010] ECR II-02099, odst. 231 až 242.

¹⁹² *Ibid.*, odst. 252 a 258.

¹⁹³ *Ibid.*, odst. 279 – 280.

¹⁹⁴ *Ibid.*, odst. 288.

a pro všechny ministry? Bylo by nutné rozlišovat hodnověrnost různých představitelů států v různých zemích? Co třeba v České republice?

Komise ve svém rozhodnutí nepožadovala navrácení podpory, ale jaký je skutečný význam rozhodnutí bez sankce? Není ani jasné, jak by navrácení podpory probíhalo – musel by příslušný ministr vzít své prohlášení zpět? Čistě teoreticky by bylo možné vypočítat výhodu spočívající ve výhodnějším ratingu, kterého France Télécom dosáhla díky uvedeným prohlášením, a tudíž i menší náklady na její dluhovou službu. Rozdíl mezi náklady na dluhovou službu za nižšího ratingu oproti nákladům za vyššího ratingu by mohl být přepočten ve vztahu k objemu půjčky na finančních trzích. Výsledná finanční suma by, v duchu logiky rozhodnutí Komise, měla být navrácena Francii jako veřejná podpora představovaná prohlášením ministra.

Bylo by ale spravedlivé, aby France Télécom, jako soukromá společnost, jejíž část akcionářů jsou soukromé osoby, hradila uvedené částky jen kvůli prohlášení ministra?

Přílišná extenzita závěru Komise se projeví i v případě, kdy jsou její argumenty vyloženy výkladem *ad absurdum*. Je mnoho prohlášení států, jeho představitelů či veřejných orgánů, která jsou způsobilá posílit ratingovou pozici některých společností (i těch ovládaných státem). Stát může činit prohlášení o podpoře svého exportu, např. o snaze udržet kurzy národní měny výhodné pro exportéry, může chválit významné národní zaměstnavatele nebo je rovnou oceňovat za jejich konkurenceschopnost. V kontextu své hospodářské politiky může stát podporovat prolomení těžebních limitů či výrobu elektřiny z jádra. Tato prohlášení mohou ovlivňovat ratingové agentury anebo také investory zajímající se o vložení svých prostředků do těchto společností, tj. ratingy a akciové kurzy podniků. V konečném důsledku mohou mnohá podobná prohlášení poskytnout konkrétnímu podniku výhodu oproti jeho konkurentům. Představa Komise, že by právo EU mělo obdobné typy prohlášení zakazovat, jde podle mého názoru proti smyslu úpravy veřejných podpor a vůbec respektu k členským státům v možnosti jejich působení v hospodářské politice. Zákaz veřejných podpor se totiž nerovná zákazu jakýchkoliv intervencí.

Tribunál svým rozhodnutím mj. odmítl akceptovat možnost takového potenciálního vynaložení státních prostředků, jako tomu bylo v případě prohlášení ministra hospodářství. Představitelé státu se tedy nebudou muset natolik obávat, že každé jejich (byť i neuvážené) prohlášení může být důvodem pro odsuzující rozhodnutí Komise. Na druhou stranu ale z rozhodnutí Tribunálu vyplývá, že pokud by byl závazek, uvedený v obou francouzských prohlášeních, konkrétní, nepodmíněný a neodvolatelný, o vynaložení státních prostředků by se jednat mohlo.

Význam rozhodnutí Tribunálu je také nutné chápat s ohledem na judikaturu ohledně pojmu státních prostředků navazující na rozhodnutí ve věci *PreussenElektra*. Ne každá intervence ze strany státu, která zvýhodňuje konkrétní podnik, bude veřejnou podporou, pokud nedojde k vynaložení státních prostředků.

5.3. Narušení hospodářské soutěže

Jedním z dalších znaků dle čl. 107 odst. 1 SFEU pro naplnění pojmu veřejné podpory je narušení hospodářské soutěže v důsledku zvýhodnění určitých podniků nebo odvětví výroby. Pro naplnění tohoto znaku není nezbytné prokázat, že k narušení hospodářské soutěže došlo, postačí, že v důsledku daného opatření její narušení hrozí. Pokud by Komise musela vždy prokázat skutečný dopad již poskytnuté podpory, do značné míry by se zhoršila její pozice v preventivním zásahu proti zamýšleným veřejným podporám. Členské státy (resp. veřejné orgány) by totiž častěji byly ochotny přistoupit k poskytnutí nenotifikované veřejné podpory opírajíc se o předpoklad, že Komise nebude schopna později prokázat skutečné narušení hospodářské soutěže. Navíc by byla zcela zásadně oslabena preventivní funkce regulace veřejných podpor, pokud by Komise mohla zakázat pouze již poskytnuté veřejné podpory, které již narušily hospodářskou soutěž. Měřitelnost (a tím i prokazatelnost) skutečného dopadu na hospodářskou soutěž je v tomto ohledu značně problematictější než učinění kvalifikovaného úsudku ohledně jejího ohrožení.

V konečném důsledku by byly zvýhodněny ty členské státy (resp. jejich veřejné orgány), které již podporu poskytly v rozporu s povinností její předchozí notifikace Komisi podle

čl. 109 odst. 3 SFEU, a to v neprospěch těch členských států, které podporu řádně nahlásily ještě ve stádiu jejího záměru.¹⁹⁵

Novější judikatura evropských soudních institucí pak používá v souvislosti s tímto znakem veřejné podpory formulaci „schopné narušit obchod mezi členskými státy a hospodářskou soutěž“ („liable to have an effect on intra-Community trade and to distort competition within such trade“).¹⁹⁶

Již ve starším rozhodnutí ve věci *Philip Morris*¹⁹⁷ Soudní dvůr uvedl, že pokud je dána podpora určitému podniku, je podnik, příjemce podpory, zvýhodněn oproti ostatním v hospodářské soutěži, a již tím je soutěž narušena. V daném případě se jednalo o dotaci, kterou Nizozemí hodlalo poskytnout za účelem rozšíření výrobních kapacit významného výrobce tabákových produktů. Tento výrobce by byl v důsledku jejího poskytnutí zvýhodněn oproti ostatním podnikům, které musely náklady nových investic nést samy bez pomoci státu. Mohl by tedy uspořené prostředky využít např. na snížení cen cigaret a tím vytlačit své konkurenty z trhu. Konkurenti by totiž museli účtovat takové ceny, které by pokryly jejich plné investiční náklady.

Podle soudní judikatury, jak již bylo analyzováno výše, nemusí být výhoda poskytnuta určitému podniku přímo. Pro účely naplnění pojmu „narušení hospodářské soutěže“ postačí, když cílem podpory je ulevit danému podniku od výdajů, které by za běžných podmínek musel nést v rámci své běžné činnosti.¹⁹⁸ Skutečnost, že takové výdaje musí nést jeho konkurenti je totiž způsobilá hospodářskou soutěž ohrozit.

Hospodářská soutěž může být narušena pouze tehdy, pokud vůbec existuje. Je tedy nezbytné řádně identifikovat relevantní trh, na kterém příjemce působí a který může být v důsledku poskytnutí veřejné podpory narušen, jako se stalo v případě *Philip Morris*

¹⁹⁵ C-301/87 *Francie v Komise* [1990] ECR I_00307, odst. 33.

¹⁹⁶ Např. C-148/04 *Unicredito Italiano SpA v Agenzia delle Entrate Ufficio Genova I* [2005] ECR I-11137, odst. 55, C-172/03 *Wolfgang Heiser v Finanzamt Innsbruck* [2005] ECR I-1627, odst. 27.

¹⁹⁷ 730/79 *Philip Morris v Komise* [1980] ECR 2671, odst. 11; obdobně též C-53/00 *Ferring* [2001] ECR I-9067, odst. 21; a C-372/97 *Itálie v Komise* [2004] ECR I-3679, odst. 52.

¹⁹⁸ T-217/02 *Ter Lembeek International NV v Komise* [2006] II-04483, odst. 177; dále také např. T-459/93 *Siemens v Komise* [1995] ECR II-1675, odst. 48 a 77; a T-214/95 *Vlaamse Gewest v Komise* [1998] ECR II-717, odst. 43.

u trhu s cigaretami. Lze citovat např. případ *SIDE*,¹⁹⁹ ve kterém Tribunál zrušil rozhodnutí Komise o nezákonné veřejné podpoře právě proto, že Komise špatně definovala relevantní trh. Relevantní trh příjemce podpory je definován co do produktu a geografického rozsahu, popř. je určeno, zda jde o trh sezonní nebo trvalý. Pokud by na takto definovaném trhu příjemce podpory neměl žádné konkurenty, soutěž by narušena být nemohla.

K narušení soutěže by ale mohlo dojít i potenciálně, a to v případě, pokud poskytnutí podpory mohlo ovlivnit rozhodnutí podniků na relevantním trhu doposud nepůsobících na něj nevstoupit.

Jak vyplývá již z rozhodnutí *Philip Morris*, ohrožení soutěže, jako jeden ze znaků veřejné podpory, je možné do značné míry předpokládat. Komise tudíž není povinna provést tak detailní analýzu relevantního trhu, jak by tomu bylo např. v soutěžních případech ohledně porušení čl. 101 či 102 SFEU. To však nezabavuje Komisi povinnosti provést ekonomickou analýzu dopadu poskytnutí veřejné podpory, co se týče alespoň ohrožení soutěže.²⁰⁰ V potaz jsou brány faktory, jako je velikost příjemce podpory, charakter jeho činnosti, zejména pak míry exportu jeho zboží a výše veřejné podpory.²⁰¹

Skutečnost, že odvětví (a relevantní trh), ve kterém působí příjemce podpory, je liberalizováno na úrovni EU předurčuje, že podpora má skutečný nebo potenciální dopad na hospodářskou soutěž (a také na obchod mezi členskými státy).²⁰²

Hospodářská soutěž může být ohrožena i v odvětvích, které jsou silně regulovány státem a kde, z povahy věci, neexistuje značná konkurence, jako např. ve zdravotnictví.

¹⁹⁹ T-155/98 *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) v Komise* [2002] ECR II-01179, odst. 71.

²⁰⁰ T-34/02 *Le Levant 001 a další v Komise* [2006] ECR II-267; T-304/04 a T-316/04 *Itálie a Wam v Komise* [2006] ECR II-00064, odst. 73; C-62/95 a C-63/95 *Německo a další v Komise* („*Bremer Vulkan*“) [1996] ECR I-5151, odst. 53.

²⁰¹ T-730/79 *Philip Morris v Komise* [1980] ECR 2671, odst. 10-11; T-254/00, T-270/00 a T-277/00 *Hotel Cipriani SpA a další v Komise* [2008] ECR II-03269, odst. 228.

²⁰² C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato and Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* [2006] ECR I-00289, odst. 142, C-409/00 *Spain v Komise* [2003] ECR I-1487, odst. 75; nebo C-66/02 *Itálie v Komise* [2005] ECR I-10901, odst. 116.

V případě *Heiser*²⁰³ Soudní dvůr usoudil na možnost ohrožení hospodářské soutěže na trhu speciálních zubařských služeb. Soudní dvůr neuznal argument, dle kterého v důsledku poskytnutí podpory nemůže být ohrožena hospodářská soutěž, jelikož pacienti si v rakouském zdravotnictví nevybírají lékaře podle jejich ceny, ale podle jiných faktorů.

Oproti tomu Komise konstatovala, že poskytnutí veřejných prostředků, určených na rekonstrukci lanové dráhy na Sněžku, nezakládá veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.²⁰⁴ Ve svém rozhodnutí Komise uvedla, že není naplněn jeden z definičních znaků veřejné podpory, a sice narušení hospodářské soutěže. K uvedenému závěru Evropská komise dospěla na základě skutečnosti, že lanová dráha je určena pro uspokojení obecných přepravních potřeb a představuje jediný zvláštní dopravní prostředek, jehož fungování je povoleno v rámci národního parku, ve kterém se Sněžka nachází. Rovněž je dle Komise s ohledem na hospodářské, právní a ekologické důvody vyloučeno, že by na české nebo na polské straně Sněžky mohla být nově vybudována a provozována lanová dráha nebo jiný komerčně provozovaný dopravní prostředek na vrchol hory, tj. nehrozí sekundární zvýhodnění jiného podniku.

Dle judikatury evropských soudů bude soutěž narušena i tehdy, pokud cílem podpory není zvýhodnit určitý podnik či odvětví, ale pouze odstranit nevýhody, kterým čelí v porovnání se zahraničními konkurenty. Typicky se může jednat o snahu státu snížit určitému odvětví daňovou zátěž, aby bylo konkurenceschopné v silné mezinárodní soutěži.²⁰⁵ Obdobně neuspěje ani argument, že soutěž nemůže být narušena, neboť obdobné typy podpor, jako v posuzovaném případě, poskytují i jiné členské státy.²⁰⁶

Narušení hospodářské soutěže bude podle judikatury evropských soudních institucí předpokládáno v případě, že je podniku poskytována tzv. provozní podpora, tj. podpora, jejímž cílem je ulevit podniku od nákladů, které by musel nést v rámci své běžné

²⁰³ C-172/03 *Wolfgang Heiser v Finanzamt Innsbruck* [2005] ECR I-1627, ods. 55 a 56.

²⁰⁴ N 702/2009 – *Podpora na rekonstrukci lanové dráhy na Sněžku*

²⁰⁵ C-298/00 P *Itálie v Komise* [2004] ECR I-04087, odst. 61 a 62; dále také 6/69 a 11/69 *Komise v Francie* [1969] ECR 523, odst. 20 a 21; a C-6/97 *Itálie v Komise* [1999] ECR I-2981, odst. 21.

²⁰⁶ 78/76 *Steinike & Weinlig v Německo* [1977] ECR 595, odst. 24.

každodenní činnosti.²⁰⁷ Provozní podpora bude totiž z hlediska narušení (ohrožení) hospodářské soutěže posuzována zpravidla přísněji než např. podpora, jejímž účelem je pomoci podniku v provedení nových investic. Pokud je totiž státem podporován přímo provoz daného podniku, důsledek na možnost snížení cen jeho produktů, a tedy i jeho zvýhodnění oproti jiným podnikům, je bezprostřední.

To že je existencí narušení hospodářské soutěže často presumováno, bylo předmětem kritiky německé Monopolkommission.²⁰⁸ Jak bude blíže rozvedeno v závěru této práce, Monopolkommission doporučuje, aby bylo hodnocení narušení hospodářské soutěže doplněno kritériem „citelnosti“ takového narušení („Spürbarkeitstest“).

5.4. Ovlivnění obchodu mezi členskými státy

Posledním znakem, který je nutné splnit, aby dané opatření mohlo být veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, je ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Z textu samotné SFEU by tedy bylo možné vyčíst, že úmyslem členských států bylo podřadit pod čl. 107 pouze signifikantní podpory, které by měly dopad na vnitřní trh. Evropská judikatura však vykládá tento znak velice široce.

Cílem čl. 107 SFEU má být ochrana vnitřního trhu před zásahy členských států spočívajícími ve výhodách poskytnutých konkrétnímu podniku a narušujícími hospodářskou soutěž.²⁰⁹

²⁰⁷ T-214/95 *Het Vlaamse Gewest v Komise* [1998] ECR II 717, odst. 43; nebo T-459/93 *Siemens v Komise* [1995] ECR II-1675, odst. 48 a 77.

²⁰⁸ Monopolkommission vydává na základě § 44 odst. 1 německého zákona na ochranu hospodářské soutěže (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*) každé dva roky zprávu hodnotící stav aplikací soutěžního práva a budoucí vývoj soutěžní politiky. Tyto zprávy jsou zasílány německé spolkové vládě a jsou (alespoň dle mého názoru) zpracovány s velkou odborností zahrnující ekonomické i právní aspekty soutěžní politiky. Daný závěr se opírá o sedmnáctou zprávu z let 2006/2007 a její kapitolu VI „Der "more economic approach" in der europäischen Beihilfenkontrolle“. K dispozici [online] Hauptgutachten XVII: (2006/2007): *Weniger Staat, mehr Wettbewerb* (2008). Bonn 30.6.2008 [cit. 2012-05-11] Dostupné z: <<http://www.monopolkommission.de/haupt.html>>.

²⁰⁹ Jak je tento cíl uznán judikaturou evropských soudních institucí, např.: T-116/01 a T-118/01 *P & O European Ferries (Vizcaya), SA a Diputación Foral de Vizcaya v Komise* [2003] ECR II-02957, odst. 111; 310/85 *Deufil v Komise* [1987] ECR 901, odst. 8; C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] ECR I-877, odst. 12; C-39/94 *SFEI* [1996] ECR I-3547, odst. 58; 173/73 *Itálie v Komise* [1974] ECR 00709, odst. 13.

V rozhodnutí ve věci *Philip Morris* popsaném výše Soudní dvůr uvedl, že v důsledku zvýhodnění určitého podniku jsou znevýhodněni jeho konkurenti a hospodářská soutěž je narušena. Pokud bude zvýhodněný podnik významným exportérem do jiných členských států EU, je zřejmé, že bude narušena soutěž nejen na národní úrovni, ale také na úrovni EU bude narušen obchod mezi členskými státy.²¹⁰ Obdobně jako v případě znaku „narušení hospodářské soutěže“ pro naplnění daného znaku není nezbytné prokázat, že k „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ skutečně došlo. Postačí, že v důsledku daného opatření hrozí její narušení.²¹¹

Vztah mezi povahou samotné výhody, která byla poskytnuta určitému podniku či odvětví výroby, a dopadem na obchod mezi členskými státy může být i velmi vzdálený. V případě *GEMO*²¹² popsaném výše byli zvýhodněni producenti masa tím, že mj. v jejich prospěch byla bezplatně provozována služba odvozu uhynulých zvířat a jatečního odpadu. Dle Soudního dvora takové zvýhodnění ovlivnilo obchod mezi členskými státy, jelikož producenti v jiných členských státech tyto náklady nést museli.

Pokud tedy příjemce podpory působí na vnitřním trhu (obchoduje s jinými členskými státy), je znak ovlivnění obchodu mezi členskými státy splněn.²¹³ V případě *Fleuren Compost* tak např. Tribunál zkoumal, jaký je reálný okruh, do kterého může příjemce podpory dovážet. Jelikož v daném případě činil tento okruh 200 km, Tribunál usoudil, že příjemce může z Nizozemí vyvážet své výrobky i do Německa či Belgie, a tudíž byl obchod mezi členskými státy ovlivněn.²¹⁴

Ve své novější judikatuře ale Soudní dvůr vyložil pojem ovlivnění obchodu mezi členskými státy ještě více široce. Obchod bude ovlivněn nejen v případě, kdy příjemce podpory vyváží své výrobky do zahraničí anebo v případě kdy spolu výrobky příjemce

²¹⁰ K této logice viz již starší rozhodnutí ve věci 173/73 *Itálie v Komise* [1974] ECR 00709, odst. 13.

²¹¹ C-301/87 *Francie v Komise* [1990] ECR I-307, odst. 33; T-55/99 *CETM v Komise* [2000] ECR II-3207, odst. 103; T-116/01 a T-118/01 *P & O European Ferries (Vizcaya), SA a Diputación Foral de Vizcaya v Komise* [2003] ECR II-02957, odst. 142.

²¹² C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769, odst. 44 a násl.

²¹³ 730/79 *Philip Morris v Komise* [1980] ECR 2671, odst. 11; C-303/88 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-1433, odst. 27.

²¹⁴ T-109/01 *Fleuren Compost BV v Komise* [2004] ECR II-00127.

podpory a výrobce z jiného členského státu soutěží, ale také, pokud je bráněno podniku z jiného členského státu usadit se a začít podnikat v členském státě příjemce podpory.

Podle mého názoru je nejlépe ilustrativním v této věci případ *Altmark*, který bude dále analyzován v souvislosti se službami obecného hospodářského zájmu.²¹⁵

Případ *Altmark* se týkal, zjednodušeně řečeno, městské a příměstské hromadné dopravy. Je patrné, že provozovatel městské či příměstské dopravy není (až na výjimečné případy v blízkosti hranic) exportérem svých služeb, ani z povahy věci nemá přímé konkurenty ze zahraničí. Jeho oblast působnosti je omezena zpravidla na daný region, tj. uvnitř jednoho členského státu. Totéž platí pro jeho konkurenty. Je tedy možné, že si provozovatelé hromadné dopravy konkurují v daném regionu a o obchod mezi členskými státy se nejedná.

Soudní dvůr ale rozvedl do větší míry pojem ovlivnění obchodu mezi členskými státy a konstatoval, že i v případě regionální dopravy může dojít k narušení obchodu mezi členskými státy, jelikož dopravci z jiných států mohou mít vzhledem ke zvýhodněnému postavení podpořeného podniku (společnosti *Altmark Trans*) ztížen přístup na národní trh.²¹⁶ Tento svůj závěr opřel Soudní dvůr také o argument, že mnohé členské státy otevřely dopravní trh (včetně příměstské hromadné dopravy) zahraniční konkurenci, takže mnohé podniky provozují příměstskou dopravu nejen ve svém členském státě, ale expandují také do zahraničí.

Význam rozhodnutí *Altmark* spočívá v závěru, že znak ovlivnění obchodu mezi členskými státy bude naplněn i tehdy, pokud by příjemci podpory mohl konkurovat i potenciální investor z jiného členského státu EU, a to i za situace, kdy by si takový investor nejprve musel vybudovat ve členském státě příjemce pobočku, aby mohl příjemci podpory konkurovat. Tímto prizmatem pojato, je nutné pojem „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ vykládat do značné míry extenzivně.

²¹⁵ C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH a Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I-07747.

²¹⁶ *Ibid.*, odst. 78. Soudní dvůr se v tomto ohledu odkázal na svoji předchozí judikaturu ve věcech 102/87 *Francie v Komise* [1988] ECR 4067, odst. 19; C-305/89 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-1603, odst. 26; a *Španělsko v Komise*, odst. 40.

O tom, že tento znak veřejné podpory bude v drtivé většině případů presumován, svědčí i další závěr Soudního dvora ve věci *Altmark*. Dle Soudního dvora (s odkazem na jeho předchozí judikaturu)²¹⁷ neexistuje práh nebo procentní podíl, při jejichž nedosažení lze mít za to, že obchod mezi členskými státy není ovlivněn. I poměrně malá výše podpory nebo poměrně malá velikost podniku, který je příjemcem podpory, dle Soudního dvora *a priori* nevylučují možnost ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Kdy nebude obchod mezi členskými státy EU ovlivněn? Nemožnost ovlivnění trhu může nastat zejména u sektorů, které nejsou liberalizovány. Pokud by daný sektor nebyl otevřen ani investorům z jiných členských států, obchod mezi členskými státy by ovlivněn být nemohl. Liberalizace daného sektoru tak je jedním z faktorů naznačujících, že je obchod mezi členskými státy ovlivněn.²¹⁸ Pokud není daný sektor liberalizován, je možné (s ohledem na daný případ), že obchod ovlivněn není. Obchod nebyl ovlivněn např. v případě podpory pro rejdáře ze Sardinie, vzhledem k tomu, že jimi provozovaná pobřežní plavba k ostrovům ve Středozemním moři nebyla v době poskytnutí podpory liberalizována.²¹⁹

Zajímavou otázkou je, zda obchod ovlivňuje podpora zaměřená na export do třetích zemí. V případě *Tubemeuse*²²⁰ Soudní dvůr usoudil, že k ovlivnění obchodu dochází, pokud by se v důsledku podpory exportující podnik mohl rozhodnout o přesměrování svého vývozu z třetích zemí na trhy jiných členských států.

Jak bylo Soudním dvorem stanoveno v případě *Altmark*, lokální význam služeb poskytovaných příjemcem podpory neznámá, že není ovlivněn obchod mezi členskými státy. V případě *Heiser*²²¹ se Soudní dvůr zabýval podporou ve prospěch rakouských

²¹⁷ C-142/87 *Belgie v Komise (Tubemeuse)* [1990] ECR I-959, odst. 43; C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 42.

²¹⁸ C-206/06 *Essent Netwerk Noord BV supported by Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v Aluminium Delfzijl BV, and in the indemnification proceedings Aluminium Delfzijl BV v Staat der Nederlanden and in the indemnification proceedings Essent Netwerk Noord BV v Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV and Saranne BV* [2008] ECR I-05497, odst. 77.

²¹⁹ C-15/98 a C-105/99 *Itálie a Sardegna Lines - Servizi Marittimi della Sardegna SpA v Komise* [2000] ECR I-08855, odst. 68-70.

²²⁰ C-142/87 [1990] ECR I-959, odst. 35

²²¹ C-172/03 *Wolfgang Heiser v Finanzamt Innsbruck* [2005] ECR I-1627, ods. 35.

dentistů. Dle Soudního dvora mohli i lokální dentisté soutěžit s dentisty z jiných členských států, a tudíž mohlo v důsledku podpory dojít k ovlivnění obchodu mezi členskými státy. I v reáliích České republiky se přitom stává, že zahraniční (rakouští) pacienti dojíždějí za ošetřením do česko-rakouského příhraničí, což indikuje na existenci obchodu mezi členskými státy.²²²

Adinda Sinaeve si na základě notifikovaných opatření veřejné podpory *Baskickým divadlům*²²³ klade otázku, zda je i podpora ve prospěch divadel způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy. Komise v této věci usoudila, že podpora je zaměřena na rozvoj malých divadel lokální a regionální povahy. Jiná divadla, která by mohla uvádět podporované divadelní hry v Baskickém jazyce, a tedy by byla schopná soutěžit o stejné diváky, se dle analýzy Komise nacházela přes 50 km daleko od podporovaných divadel. Již z tohoto důvodu byl dopad na obchod mezi členskými státy dle Komise vyloučen. Vzhledem k jazykové bariéře a nízké výši podpory bylo také dle Komise vyloučeno, aby byl obchod mezi členskými státy dotčen tím, že by divadelní soubory vycestovaly mimo svoji stálou divadelní scénu (do zahraničí).

Sinnaeve²²⁴ na základě tohoto rozhodnutí uzavírá, že v případě podpory kultury, u které hraje zásadní roli národní jazyk (typicky divadla), by neměl být dotčen obchod mezi členskými státy, pokud je tento jazyk používán pouze v daném členském státě. Obchod mezi členskými státy ale může být ovlivněn, pokud by existovala byť jen možnost, že návštěvníci z jiných zemí by byli ochotni přicestovat za účelem dané kulturní události. Sinnaeve to označuje za velmi extenzivní pojetí pojmu veřejné podpory, které se bude vztahovat také na podpory kultury méně významného rázu. S tím bude zároveň souviset nutnost předchozí notifikace plánované podpory Komise za účelem získání dostatečné právní jistoty.

²²² „Stomatolog jezdí za prací do Čech“ [online] IHned.cz, vydáno 1. července 2003 [cit. 2010-10-05].

Dostupné z:

<<http://hn.ihned.cz/index.php?s1=5&s2=0&s3=0&s4=0&s5=0&s6=0&m=detail&article%5Bid%5D=13025720>>.

²²³ N 257/2007 – Španělsko - Podpora ve prospěch divadelní produkce v Baskickém regionu (Subsidies for theatre production in the Basque country).

²²⁴ Sinnaeve, A. Does Aid for Theatres affect Trade between Member States? *European State Aid Law Quarterly*. 1/2008. str. 7 – 11.

Takové extenzivní pojetí možnosti ovlivnění obchodu mezi členskými státy (dle názoru Komise) ilustruje i případ podpory slovenského časopisu „Literárny týždenník“,²²⁵ a to i přes úzké zaměření časopisu (na umělecky zaměřené intelektuály a vzdělané čtenáře) a jeho nízký náklad (v roce 2005 vyšlo 44 čísel v celkovém nákladu 110 tisíc výtisků). V tomto případě však nehrála v rozhodování Komise žádnou roli jazyková bariéra, vzhledem ke které byl počet jeho čtenářů v zahraničí podstatně ovlivněn.²²⁶

Výše uvedené závěry mají samosebou velký dopad i do českého prostředí podpory kultury. Některá divadla v České republice jsou totiž podporována ze strany veřejných orgánů, nejčastěji obcí. V minulosti vznikaly spory mezi divadly provozovány bez dotací čistě na komerčním (ziskovém) základě a divadly podporovanými obcemi (ať už šlo o zisková či nezisková divadla) a strany sporů se odvolávaly na právo veřejných podpor.²²⁷

Grantové programy podpory hlavního města Prahy byly v roce 2011 notifikovány Komisi, která je povolila, resp. prohlásila za slučitelné s vnitřním trhem dle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU.²²⁸ Komise ve svém rozhodnutí posoudila, že podpory mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy EU. Tento závěr byl odůvodněn mj. tím, že „Divadelní a literární produkce mají ze své povahy a vzhledem k jazykovým omezením poměrně malou schopnost ovlivnit obchod uvnitř Unie. V oblasti hudby a tance však jazykové bariéry nejsou tak zřetelné. U výtvarného umění, fotografie a nonverbálního umění jazyková překážka neexistuje, a tak je reálnější, že tyto činnosti budou provozovány v zahraničí nebo že budou daná představení přitahovat turisty, což je potenciálně spojeno s větším rizikem ovlivnění obchodu uvnitř Unie.“²²⁹

²²⁵ N 542/2005 – Slovenská republika Vydavateľstvo spolku slovenských spisovateľov s. r. o., individuálna pomoc týždenníku venovanému literatúre, odst. 10.

²²⁶ Podpora však byla Komisí povolena, resp. shledána jako slučitelná s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU (resp. tehdejšího čl. 87 odst. 3 písm. d) SES).

²²⁷ Např. článek „Spor o granty poškozují i nevinné neziskovky“ [online] *ihned.cz*, vydáno 7. září 2007 [cit. 2011-12-28]. Dostupné z: <<http://hn.ihned.cz/c1-21972400-spor-o-granty-poskozuj-i-nevinne-neziskovky>>.

²²⁸ SA.32599 (2011/NN) – Česká republika - Grantový systém hl. m. Prahy v oblasti kultury a umění na léta 2010–2015.

²²⁹ *Ibid.*, odst. 57.

Není tedy jednoduché identifikovat případy, kdy k ovlivnění obchodu nedojde. Nápomocné mohou být návody publikované Komisí,²³⁰ které zmiňují v této věci několik precedenční rozhodnutí Komise. Jde zejména známý případ *bazén Dorsten*,²³¹ dále také podporu pro *Bataviawerf* – rekonstrukce plavidla ze 17. století.²³²

V případě *bazén Dorsten* nebyl dle Komise ovlivněn obchod mezi členskými státy z důvodu, že bazén, jehož se podpora týkala, byl užíván obyvateli města Dorsten a jeho okolí (v dosahu cca 50 km). Dle Komise byl rozdíl mezi tímto typem zařízení a větším tematickým parkem (aquaparkem), který je zaměřen na návštěvníky z celého státu, popř. i ze zahraničí, a který inzeruje své služby daleko za hranicí města, ve kterém je vybudován.

V případě *Bataviawerf* Komise shledala, že příjemce podpory je muzeum zaměřené na uchovávací práce (holandské lodi ze 17. století). Dle Komise nebylo možné *Bataviawerf* považovat za muzeum významné na národní či mezinárodní úrovni a bylo nepravděpodobné, že by do něj zavítali turisté z jiných členských států.

V obou případech je patrné, že závěr o neovlivnění obchodu platí konkrétně pro daný posuzovaný případ. Podpora poskytnutá podniku provozující obdobné služby by obchod ovlivnit mohla, jak to bylo ostatně výslovně zmíněno Komisí u větších zábavních parků v kontrastu s lokální povahou *bazénu Dorsten* či významnějších muzejních institucí v případě *Bataviawerf*.

Na základě výše uvedených rozhodnutí činí Komise závěry pro posouzení, kdy bude možné mít u předmětného opatření za to, že nemá žádný vliv na obchod mezi členskými státy. Členský stát bude muset prokázat zejména následující:

- 1) podpora nemá za následek přilákání investic do dotčeného regionu;

²³⁰ Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03).

²³¹ N 258/2000 – Německo - plavecký bazén Dorsten.

²³² N 377/2007 - Nizozemsko - podpora pro *Bataviawerf* – rekonstrukce plavidla ze 17. století. Z dalších případů je to N 486/2002 – Švédsko - podpora pro kongresovou halu ve Visby a N 610/2001 – Německo - program infrastruktury cestovního ruchu v Bádensku- Württembersku.

- 2) zboží/služby produkované příjemcem jsou čistě lokálního charakteru a/nebo jsou přitažlivé jen pro zeměpisně ohraničenou oblast;
- 3) vliv na spotřebitele v sousedících členských státech je nepatrný a
- 4) tržní podíl příjemce podpory je z hlediska jakéhokoliv použitého vymezení relevantního trhu minimální a příjemce nepatří k širší podnikatelské skupině.

5.5. Veřejné podpory *de minimis*

5.5.1. Obecná regulace podpor *de minimis*

Pravidlo *de minimis* je v soutěžním právu obecně používáno s cílem nepostihovat všechna dotčená jednání, ale pouze ta, která mohou mít závažný dopad na hospodářskou soutěž. Obdobný cíl má pravidlo *de minimis* i v oblasti veřejných podpor. Toto pravidlo zároveň slouží k redukci administrativní zátěže na straně členských států a Komise, která by měla soustředit své síly na případy významné na unijní úrovni. Veřejná podpora může mít mnoho forem, dost často tak může dojít k jejímu poskytnutí, aniž by si to jak poskytovatel, tak i příjemce podpory uvědomili. Mnohé podpory navíc dosahují tak malých úrovní, že by bylo krajně neekonomické stanovit před jejich poskytnutím povinnost předchozího nahlášení Komisi, s čímž souvisí nutnost získat rozhodnutí Komise o jejich slučitelnosti s vnitřním trhem.

Pravidlo *de minimis* nebylo vytvořeno na základě judikatury evropských soudních institucí. Jak stanovil Soudní dvůr např. v případě *Altmark* a *Heiser* ale i jiných²³³, i malá výše podpory může narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod mezi členskými státy. Skutečnost, že narušení hospodářské soutěže může být malé, nevyjímá dle Soudního dvora *per se* dané opatření mimo dosah čl. 107 odst. 1 SFEU. Například v případě *Eni-Lanerossi* dle Soudního dvora nehrála při posuzování splnění pojmu veřejná podpora žádnou roli skutečnost, že zvýhodněný podnik měl pouze 2,5% podíl v odvětví oděvů

²³³ Např. C-142/87 *Belgie v Komise (Tubemeuse)* [1990] ECR I-959, odst. 43 ve věci ovlivnění obchodu mezi členskými státy u některých sektorů.

pro muže na italském trhu, resp. podíl podniku na italských exportech v tomto odvětví činil pouze 0,33 %.²³⁴

Pravidlo *de minimis* bylo ustanoveno Komisí v roce 1992, a to ve prospěch malých a středních podniků. Pravidlo *de minimis* je významným institutem práva veřejných podpor. Pro příjemce menších výší podpor znamená, že nemusí složitě zkoumat naplnění všech znaků veřejné podpory, popř. procházet časově a administrativně náročným notifikačním řízením před Komisí, postačí, pokud je splněno toto pravidlo a podpora nebude protiprávní.

Pravidlo *de minimis* stanovilo finanční strop výše podpory, do jehož naplnění se předpokládá zanedbatelný vliv podpory na narušení hospodářské soutěže a obchod mezi členskými státy.²³⁵ V současné době je toto pravidlo zakotveno na základě Nařízení Komise 1998/2006/ES (Nařízení *de minimis*).²³⁶ Platné Nařízení *de minimis* zvýšilo finanční strop oproti předchozí úpravě, a to na 200 tis. EUR během tří let.²³⁷ Aby bylo možné využít pravidlo *de minimis*, nesmí celková výše podpory *de minimis* poskytnuté jednomu podniku v kterémkoli tříletém období přesáhnout částku 200 tis. EUR. Toto tříleté období je klouzavé, limit *de minimis* je tedy nutné sledovat v kterýchkoliv třech letech po sobě. Období se stanoví podle roků používaných příjemcem podpory k daňovým účelům. V souladu s § 3 odst. 2 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, je tímto časovým úsekem účetní období - nepřetržitě po sobě jdoucích dvanáct měsíců. Účetní období se buď shoduje s kalendářním rokem, nebo je hospodářským rokem. Hospodářským rokem je účetní období, které může začínat pouze

²³⁴ C-303/88 *Itálie v Komise (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-01433, odst. 26 a násl.

²³⁵ Někteří autoři v této souvislosti poukazují na to, že pravidlo *de minimis* je v rozporu s uvedenými judikatorními závěry Soudního dvora EU. Jelikož Soudní dvůr EU vykládá přímo primární právo, a to konkrétně čl. 107 odst. 1 SFEU, je tedy pravidlo *de minimis* v rozporu s primárním právem. Dle takového názoru totiž není možné, aby Komise na základě svého nařízení měnila přímo primární právo, popř. je vykládala jinak, než činí Soudní dvůr EU. V konečném důsledku existuje riziko, že podpora v režimu *de minimis* bude shledána jako protiprávní. Blíže viz Berghofer, M. *The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles? European State Aid Law Quarterly*. 1/2007. str. 20 a násl.

²³⁶ Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis* (*Úř. věst. L 379, 28/12/2006 S. 0005 – 0010*).

²³⁷ Nařízení Komise (ES) č. 69/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu *de minimis*, dle kterého činil finanční strop *de minimis* 100 tis. EUR.

prvním dnem jiného měsíce, než je leden. Účetní období bezprostředně předcházející změně účetního období může být kratší nebo i delší než uvedených dvanáct měsíců.

V případě *příjemce, který není účetní jednotkou*, je rozhodné období stanoveno jako současný a dva předchozí kalendářní roky.

Celková částka podpory *de minimis* udělená každému jednotlivému podniku činnému v odvětví silniční dopravy nesmí přesáhnout snížený finanční limit, který činí 100 tis. EUR v kterémkoliv období tří fiskálních let. Tyto stropy se uplatní nezávisle na formě podpory nebo jejím sledovaném cíli a nezávisle na tom, zda je podpora poskytnutá členskými státy zcela nebo částečně financována ze zdrojů Společenství.

Překročí-li celková částka poskytnuté podpory stanovený finanční strop, nelze v době poskytnutí podpory ani v pozdějším období využít výhody plynoucí z Nařízení *de minimis* ani na část celkové částky podpory, která tento strop nepřekračuje. V takovém případě nelze využít výhodu plynoucí z Nařízení *de minimis* pro opatření podpory ani v době, kdy je podpora poskytnuta, ani k žádnému pozdějšímu okamžiku.

Nařízení *de minimis* se nevztahuje na odvětví rybolovu a akvakultury, prvovýrobu zemědělských produktů a odvětví zpracování a uvádění zemědělských produktů, pokud může dojít k přenosu výhody pro prvovýrobu zemědělských produktů. Na tato odvětví se uplatní zvláštní pravidla. Dále nelze podporu *de minimis* podle Nařízení *de minimis* poskytnout:

- a) na činnosti spojené s vývozem do třetích zemí nebo do členských států, zejména podpory přímo spojené s vyváženým množstvím na vytvoření a provoz distribuční sítě nebo jiné běžné výdaje související s vývozní činností;
- b) v případě podpory závislé na užití domácích produktů na úkor dovážených produktů;
- c) podnikům činným v uhelném sektoru definovaného v nařízení (ES) č. 1407/2002 o státní podpoře uhelnému průmyslu²³⁸;

²³⁸ Úř. věst. 205, 2.8.2002, str. 1.

- d) v případě podpory na nabývání vozidel pro silniční nákladní dopravu pro cizí potřebu;
- e) v případě podpory udělené podnikům v obtížích.

Nařízení *de minimis* stanoví nové pravidlo transparentnosti a vztahuje se tak pouze na podporu, v jejímž případě lze přesně vypočítat hrubý ekvivalent grantu u podpory *ex ante* bez nutnosti provádět hodnocení rizik. Pro výpočet ekvivalentu podpory v případě jiných transparentních podpor než formou příspěvků nebo podpory poskytované v několika splátkách je nutné použít tržní úrokové sazby platné v době poskytnutí této podpory. Za referenční sazby pro účely Nařízení *de minimis* považují tržní sazby, které Komise pravidelně stanovuje na základě objektivních kritérií a zveřejňuje v *Úředním věstníku Evropské unie* a na internetu. Základní sazbu však bude nutné snížit nebo zvýšit o další procentuální výše s ohledem na to, jaké záruky (např. za plnění úvěru) příjemce podpory poskytl nebo naopak riziko, které je s tímto příjemcem spojeno. Někteří komentátoři ovšem vykládají Nařízení *de minimis* způsobem, kdy k případnému zvýšení referenční sazby o rizikovou procentuální přírážku není nutno pro účely výpočtu výše podpory *de minimis* přihlížet.²³⁹

Čl. 2 odst. 3 a 4 Nařízení *de minimis* popisuje konkrétní formy veřejné podpory z hlediska jejich transparentnosti pro účely výpočtu podpory *de minimis* a hrubého ekvivalentu podpory. Jedná se o tyto formy podpory: přímá dotace, půjčka, kapitálová injekce, rizikový kapitál, záruky. Např. podpora formou kapitálových injekcí by neměla být považována za transparentní podporu *de minimis*, ledaže celková částka veřejné injekce nedosáhne stropu *de minimis*. Při splnění podmínek stanovených v tomto ustanovení může být slučitelná s pravidlem *de minimis* i taková forma podpory, u které nelze transparentně stanovit výši. Za transparentní se tedy bude považovat také podpora formou záruky, pokud výše záruky nepřesáhne 1 500 000 EUR na jeden podnik (resp. 750 000 EUR na podnik působící v odvětví silniční dopravy). Záruka zároveň nesmí převýšit 80 % půjčky.

²³⁹ Berghofer, M. The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles? *European State Aid Law Quarterly*. 1/2007. str. 16.

Nařízení také stanoví zákaz kumulace s jinými typy podpor. Podporu *de minimis* nelze kumulovat s veřejnou podporou ohledně týchž způsobilých nákladů, pokud by taková kumulace měla za následek míru podpory převyšující míru stanovenou pro specifické okolnosti každého případu v nařízení nebo rozhodnutí Komise o blokové výjimce. V tomto ohledu jde o změnu oproti předchozí úpravě pravidla *de minimis* obsažené v nařízení 69/2001/ES, dle kterého bylo možné poskytnout jedinému podniku na konkrétní projekt slučitelnou (povolenou) veřejnou podporu do výše limitu stanoveného na základě pravidel Komise a nad tuto výši bylo ještě možné poskytnout podporu *de minimis*. V konečném důsledku *de facto* docházelo k navýšení stropů pro povolenou veřejnou podporu na daný projekt.

Výhoda podpor *de minimis* spočívá v jejich jednoduchosti. Při udělení podpory *de minimis* totiž dle čl. 3 Nařízení *de minimis* postačí, aby poskytovatel veřejné podpory informoval příjemce o výši veřejné podpory, která mu má být udělena (v přepočtu na částku hrubé dotace), a zároveň, aby si od příjemce podpory vyžádal prohlášení v psané či elektronické podobě o jakýchkoli dalších podporách *de minimis*, které tento podnik obdržel v předchozích dvou rozpočtových letech a v současném rozpočtovém roce.

Alternativně se může členský stát EU rozhodnout, že namísto povinnosti informovat příjemce o výši podpory *de minimis* a povinnosti vyžádat si čestné prohlášení příjemce s cílem potvrdit si, že strop podpory *de minimis* nebude překročen, bude zřízen centrální registr podpory *de minimis*. Takový centrální registr podpory *de minimis* obsahující úplné informace o všech podporách *de minimis*, které poskytl kterýkoli orgán daného členského státu, nahradí uvedené povinnosti od okamžiku, kdy registr zahrne období tří let. Cestou zřízení centrálního registru podpory *de minimis* (pod názvem centrální registr podpor malého rozsahu) se vydala Česká republika.

5.5.2. Podpory *de minimis* v oblasti zemědělství a rybolovu

Podpory *de minimis* v oblasti zemědělské prvovýroby jsou regulovány nařízením Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES

na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů²⁴⁰ (dále jen „Nařízení č. 1535/2007“).

Pro podporu *de minimis* platí, že celková výše podpory *de minimis* poskytnuté jednomu podniku/příjemci nesmí v rozhodném období, které je stejné jako rozhodné období pro obecné podpory *de minimis*, přesáhnout částku 7 500 EUR (čl. 3 odst. 2 Nařízení č. 1535/2007). Kumulovaná výše podpory *de minimis* (výše podpory za celou Českou republiku) poskytnutá různým podnikům z odvětví produkce zemědělských produktů nesmí v rozhodném období přesáhnout hodnotu 26 257 000 EUR. Rozhodným obdobím jsou v tomto případě aktuální a dva předcházející kalendářní roky.

Podporu *de minimis* upravenou Nařízením 1535/2007 nelze poskytnout:

- a) v případě podpory, jejíž výše je stanovena na základě ceny nebo množství produktů uvedených na trh;
- b) v případě podpory na činnosti spojené s vývozem, zejména podpory přímo spojené s vyváženým množstvím, se zavedením a provozem distribuční sítě nebo s jinými běžnými výdaji plynoucími z vývozní činnosti;
- c) v případě podpory závislé na užití domácích produktů na úkor dovážených produktů;
- d) v případě podpory poskytnuté podnikům v obtížích.

Podporu *de minimis* lze poskytovat ve všech *transparentních formách*. Transparentní podpora je vymezena jako takové opatření, pro které lze přesně vypočítat hrubý ekvivalent grantu ex ante bez potřeby provádět hodnocení rizik. Obdobně, jak tomu činí Nařízení *de minimis*, stanoví čl. 3 odst. 4 až 6 Nařízení č. 1535/2007 konkrétní formy podpory a způsob výpočtu hrubého ekvivalentu podpory (přímá dotace, půjčka, kapitálová injekce, rizikový kapitál, záruky).

Pro podporu *de minimis* v oblasti rybolovu platí, že celková výše podpory *de minimis* poskytnuté jednomu subjektu/příjemci nesmí v rozhodném období, které je stejné jako

²⁴⁰ Úř. věst. L 337, 21.12.2007, str. 35.

rozhodné období pro obecné podpory *de minimis*, přesáhnout částku 30 000 EUR (čl. 3 odst. 2 Nařízení 875/2007/ES). Obdobně jako v případě podpory *de minimis* v zemědělství nesmí kumulovaná výše podpory *de minimis* (výše podpory za celou Českou republiku), poskytnutá různým podnikům z odvětví rybolovu, v rozhodném období přesáhnout hodnotu 1 008 000 EUR (čl. 3 odst. 4 Nařízení 875/2007/ES). Rozhodným obdobím jsou v tomto případě aktuální a dva předcházející kalendářní roky.

Podporu *de minimis* upravenou Nařízením 875/2007/ES nelze poskytnout:

- a) v případě podpory, jejíž výše je stanovena na základě ceny nebo množství produktů uvedených na trh;
- b) v případě podpory na činnosti spojené s vývozem, zejména podpory přímo spojené s vyváženým množstvím, se zavedením a provozem distribuční sítě nebo s jinými běžnými výdaji plynoucími z vývozní činnosti;
- c) v případě podpory závislé na užití domácích produktů na úkor dovážených produktů;
- d) v případě podpory na zvýšení rybolovné kapacity vyjádřené z hlediska prostornosti nebo výkonu podle čl. 3 písm. n) nařízení (ES) č. 2371/2002, pokud nejde o podporu na modernizaci hlavní paluby podle čl. 11 odst. 5 uvedeného nařízení;
- e) v případě podpory na nákup nebo stavbu rybářských plavidel;
- f) v případě podpory poskytnuté podnikům v obtížích.

Podporu *de minimis* lze poskytovat ve všech *transparentních formách*. Transparentní podpora je vymezena jako takové opatření, pro které lze přesně vypočítat hrubý ekvivalent grantu *ex ante* bez potřeby provádět hodnocení rizik. Obdobně, jak tomu činí Nařízení *de minimis*, stanoví čl. 5 až 7 Nařízení 875/2007/ES konkrétní formy podpory a způsob výpočtu hrubého ekvivalentu podpory (přímá dotace, půjčka, kapitálová injekce, rizikový kapitál, záruky, vratná záloha).

5.5.3. *Centrální registr podpor malého rozsahu*

Centrální registr podpor malého rozsahu je podle § 3a Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory informačním systémem veřejné správy, který obsahuje údaje o poskytnutých podporách malého rozsahu. Předmětem záznamu v registru jsou podpory malého rozsahu (podpory *de minimis*) v oblasti:

- a) **zemědělské prvovýroby**, poskytované v souladu s Nařízením č. 1535/2007;
- b) **rybolovu**, poskytované v souladu s Nařízením 875/2007/ES;
- c) **ostatní podpory**, poskytované v souladu s Nařízením *de minimis*.

Povinnost zaznamenávat údaje do centrálního registru vznikla nabytím účinnosti vyhlášky č. 465/2009 Sb., o údajích zaznamenávaných do centrálního registru podpor malého rozsahu, v platném znění dne 1. ledna 2010. Údaje centrálního registru o celkové podpoře malého rozsahu, kterou příjemce obdržel, jsou přístupné poskytovateli formou dálkového přístupu. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstvo zemědělství plní role správce centrálního registru dle své působnosti, přičemž každý z těchto koordinačních orgánů stanoví vlastním prováděcím právním předpisem obsah a rozsah údajů, které je poskytovatel podpory *de minimis* povinen zaznamenat do centrálního registru.

Poskytovatel podpory *de minimis* je povinen před poskytnutím takové podpory v centrálním registru ověřit, zdali poskytnutím podpory nedojde k překročení limitu *de minimis* pro daného příjemce anebo k překročení kumulativního limitu stanoveného v oblasti zemědělství a rybolovu pro podpory *de minimis* v České republice. Dále je poskytovatel povinen do 5 pracovních dnů ode dne poskytnutí podpory zaznamenat do centrálního registru údaje o poskytnuté podpoře malého rozsahu a o jejím příjemci.

Údaje jsou v centrálním registru vedené pod modulem Ministerstva zemědělství (informace o poskytnutých podporách v oblastech „Zemědělská prvovýroba“ a „Rybolov“) nebo modulem ÚOHS (informace o poskytnutých podporách v oblasti

„Všechna ostatní odvětví“). Podrobný návod jak postupovat při zaznamenávání údajů do centrálního registru je popsán na internetových stránkách Úřadu.²⁴¹

Dle Výroční zprávy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za rok 2010²⁴² bylo zahájení provozu Centrálního registru z pohledu veřejné podpory ústředním tématem činnosti Úřadu. Dle Úřadu má po naplnění registru v roce 2012 tato databáze přinést zkvalitnění monitoringu poskytovaných podpor malého rozsahu pro poskytovatele veřejné podpory. Přínos spatřuje Úřad zejména ve zrychlení administrace podpor *de minimis* a zvýšení informovanosti a právní jistoty poskytovatelů i příjemců podpory *de minimis*.

Úřad konstatoval, že přestože nově zavedenou povinnost zápisu do registru velice intenzivním způsobem propagoval, mj. dopisem určeným všem poskytovatelům podpory, dvěma tematickými informačními listy a na několika konferencích a seminářích, ukázalo se zapisování údajů do registru ve stanovené lhůtě pro mnoho poskytovatelů jako problematické. Již v polovině roku 2010 byla na straně poskytovatelů podpor odhalena celá řada pochybení, která svou povahou ohrožují samotný smysl registru. Celkem bylo zjištěno více než 800 nedostatků spočívajících v pozdním zapsání podpory do registru. Úřad zahájil v této věci celkem 45 správních řízení a vydal 29 prvostupňových rozhodnutí, z toho 23 s pokutou. Za tato pochybení byly uloženy sankce v souhrnné výši 288 000 Kč, z toho 16 pokut ve výši 156 000 Kč nabylo právní moci a bylo zaplaceno. Představitelé Úřadu obecně hodnotí centrální registr jako úspěšný, „...*a to s ohledem na zvýšení transparentnosti podpor de minimis a možnosti statistického přehledu o výši poskytnuté podpory de minimis. Samotný registr pak představuje i nástroj pro zvyšování povědomí o veřejné podpoře obecně, protože je patrná snaha subjektů, které obdrží sankci za pozdní zápisy poskytnuté podpory, o vyšší zájem o znalost problematiky de minimis a veřejné podpory obecně.*“²⁴³

²⁴¹ „Centrální registr podpor malého rozsahu (de minimis)“ [online] *compet.cz* [cit. 2011-10-22]. Dostupné z: <<http://www.compet.cz/verejna-podpora/registr-de-minimis>>

²⁴² „Výroční zpráva 2010“ [online] *compet.cz* [cit. 2011-10-22]. Dostupné z: <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/VZ_verejnost/Vyrocní_zprava_2010.pdf>

²⁴³ Citováno z odpovědi ředitele odboru veřejné podpory Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Mgr. Bumbálka na dotaz, který jsem v souvislosti s přípravou této práce vznesl.

V této chvíli je asi ještě brzy na to posuzovat, zda zavedení Centrálního registru bylo skutečným přínosem. Na jednu stranu se zavedením centrálního registru usnadní sledování podpor *de minimis* pro účely naplnění kumulativního limitu v oblasti zemědělství a rybolovu. Proti zavedení centrálního registru ale hovoří i některé argumenty, kterým nasvědčuje i skutečnost, že Česká republika je jednou z mála zemí, které obdobný registr zavedly. Tento registr totiž prozatím zavedly pouze Slovensko, Slovinsko, Litva, Bulharsko, Kypr. V době jeho zavádění přitom tento registr existoval pouze ve dvou posledně uvedených zemích.

Dle mého názoru je sporná skutečnost, že Centrální registr sníží administrativní zátěž při sledování veřejných podpor *de minimis*. Alternativní postup, tj. vyžádání si předchozího prohlášení příjemce podpory a zaslání informace o výši poskytnuté podpory *de minimis* totiž dle mého názoru nepředstavuje až tak velikou administrativní obtíž. Prakticky totiž prohlášení příjemce může být vyžadováno poskytovatelem již v souvislosti s žádostí o příslušný grant či jinou podporu v rámci opatření podpory, kterou daný poskytovatel vyhlašuje a které spadají pod *de minimis*. Může se tak jednat o různé dotační programy, pro které poskytovatel podpory vytváří standardní formuláře, na kterých má být žádost podána. Informaci o výši podpory *de minimis* pak povětšinou poskytovatel tak jako tak sděluje.

Následný zápis do centrálního registru se tak může jevit jako povinnost navíc, jejíž nedodržení může mít důsledek v zahájení správního řízení a případně udělení pokuty. Jak Úřad ostatně sám uvádí, uvedení centrálního registru do povědomí orgánů veřejné správy bylo značně problematické.

Centrální registr byl zaveden čistě s cílem implementace práva EU a neplní zjevně žádné další cíle ovlivněné národními zájmy. Cílem zavedení výjimečného režimu pro podpory *de minimis* ze strany Komise je vyjmout tyto podpory z regulace Evropského práva za pouze minimálních administrativních náležitostí. Může se tedy jevit, že zavedením centrálního registru je Česká republika *de facto* přísnější než Brusel.

Otázkou zůstává, jaký důsledek pro příjemce podpory by mělo selhání poskytovatele, který nezapiše podporu *de minimis* do registru ve stanovené lhůtě. Nařízení *de minimis*

v článku 2 stanoví, že podpora *de minimis* nebude považována za zakázanou podporu, pokud splní podmínky stanovené v jeho čl. 2 až 5, tj. včetně podmínek pro monitorování podpor *de minimis* uvedených v čl. 3. Dovedu si představit argumentaci, že porušení povinnosti zapsat podporu *de minimis* do registru v souladu se Zákonem o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory a Vyhláškou o centrálním registru má mít za následek rozpor s čl. 3 Nařízení *de minimis*, a tudíž odebrání výhody tohoto režimu čistě z administrativních důvodů.

6. Formy veřejné podpory

Cílem této kapitoly je popsat některé typické formy veřejných podpor. Na jednotlivých formách přitom budu demonstrovat splnění jednotlivých znaků veřejných podpor, jak jsou popsány výše. Výčet forem veřejných podpor uvedený níže ovšem v žádném případě není úplný. Ostatně ani Smlouva o fungování EU ani jiný dokument žádný takový taxativní výčet neobsahuje.

6.1. Dotace, granty a dotační programy, vzdání se dluhů

Dotace a granty patří mezi nejklaasičtější, ale zároveň nejvíce transparentní způsoby poskytnutí veřejných podpor. Dotace mohou být poskytovány individuálně jako jednorázová podpora konkrétnímu podniku anebo v rámci dotačního programu podpory. Individuální dotace musí být předem notifikovány Komisi. V druhém jmenovaném případě je Komisi notifikován program veřejné podpory, který obsahuje konkrétní podmínky, při jejichž splnění budou poskytovány v rámci programu dotace jednotlivým podnikům. Komise tedy schvaluje pouze celý dotační program, a nikoliv konkrétní dotace, které jsou na jeho základě poskytovány. Ty mohou být pouze předmětem následného přezkumu s cílem ověřit, zda byly poskytnuty v souladu s podmínkami dotačního programu tak, jak byl Komisí schválen. V podmínkách České republiky se jedná zejména o operační programy, do kterých jsou zapojeny také prostředky fondů EU a které byly předmětem předchozího schválení ze strany Komise.

Podniky ale mohou být zvýhodněny ze strany státu také jinými způsoby. Koncept veřejných podpor je totiž širší a zahrnuje nejenom pozitivní podpory jako dotace, ale také opatření, která v různých formách snižují běžnou finanční zátěž na rozpočty určitých podniků.²⁴⁴ Takovou typickou formou veřejné podpory je zejména odpuštění různých poplatků či daní včetně penále na nezaplacené dani.

²⁴⁴ Spojené případy C-128/03 a C-129/03 *AEM SpA a AEM Torino SpA v Autorità per l'energia elettrica e per il gas a další* [2005] EC I-2861, odst. 38; dále také 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad* [1961] ECR I, str. 19; C-256/97 *DM Transport* [1999] ECR I-3913, odst. 19; a C-

Podle § 55a Zákona o správě daní a poplatků²⁴⁵ mohlo Ministerstvo financí ČR rozhodnout o prominutí příslušenství k dani z důvodu odstranění tvrdosti zákona. Vyhláškou č. 299/1993 Sb. zmocnilo Ministerstvo financí ČR k promíjení příslušenství daně územní finanční orgány. Před vstupem České republiky do EU, kdy rozhodovací pravomoc ve věcech veřejných podpor náležela Úřadu, se značná část správních řízení a rozhodnutí Úřadu týkala právě povolování výjimky ze zákazu podpor pro prominutí příslušenství k dani (daňové penále). Rozhodnutí Úřadu v těchto věcech byla povětšinou odůvodněna argumentací, že podpory jsou natolik nevýznamné (šlo o částky v řádu desítek tisíc Kč), že nemohl být narušen obchod mezi členskými státy, resp. vůbec narušena soutěž.²⁴⁶ Je sporné, zda by tento závěr bylo možné učinit i dnes, vzhledem k judikatuře evropských soudů, která jednoznačně stanovila, že i malá částka podpory může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Takové podpory by tedy bylo možné posoudit z pohledu pravidla *de minimis*.

Na druhou stranu ne všechna opatření, v důsledku kterých dojde ke vzdání se dluhu na úkor veřejných prostředků, budou veřejnou podporou. Existence veřejné podpory bude vyloučena, pokud bude splněn test soukromého věřitele (soukromého investora). I soukromý věřitel totiž může být za určitých okolností ochoten vzdát se části dluhu vůči dlužníkovi, pokud mu to např. umožní vymoci dluhy zbývající.

6.2. Zvýhodněné půjčky

Veřejná podpora může být poskytnuta také ve formě zvýhodněné půjčky. V případě *Het Vlaamse Gewest*²⁴⁷ Tribunál uvedl, že bezúročná půjčka zvýhodňuje podnik oproti jeho konkurentům, jelikož mu ulevuje od plateb (úroků), které by musel běžně nést v rámci

276/02 *Španělsko v Komise* [2004] ECR I-0000, odst. 24; C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] ECR I-877, odst. 13; C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671, odst. 23.

²⁴⁵ V současné době je prominutí daně regulováno § 259 a násl. Daňového řádu.

²⁴⁶ Viz např. rozhodnutí Úřadu č.j.: VP/S 76/04-160 ze dne 19. dubna 2004.

²⁴⁷ T-214/95 *Vlaamse Gewest v Komise* [1998] ECR II-717.

svého podnikání. Takovou bezúročnou půjčku posoudil Tribunál jako provozní veřejnou podporu.

Veřejnou podporou mohou představovat také zvýhodněné půjčky.²⁴⁸ Jde o půjčky, u nichž veřejný orgán, jako věřitel, účtuje dlužníkovi úroky, ty jsou však nižší, než by byl úrok tržní s ohledem na kredibilitu daného podniku. Veřejná podpora v takovém případě spočívá v rozdílu mezi tržní výší úroků a výší, kterou podnik skutečně hradí. Tržní výše úroků se vypočte s ohledem na porovnání s úrokovou mírou, kterou by daný podnik byl schopen získat stejný úvěr na trhu (s ohledem na svou kredibilitu, míru zajištění apod.).

Veřejnou podporou mohou být také půjčky, které jsou poskytnuty sice za tržní úrok, ale nikoliv již za jiných tržních podmínek. Zejména se může jednat o nedostatečnou míru zajištění.²⁴⁹ O výhodu, a tudíž i veřejnou podporu se může jednat v případě, kdy by dlužník (příjemce podpory) sice byl schopen získat úvěr na trhu za stejný úrok, avšak komerční věřitelé by oproti veřejnému orgánu vyžadovali poskytnutí dostatečného zajištění (např. formou zřízení zástavního práva na majetku podniku).

Z judikatury Soudního dvora také vyplývá, že za veřejnou podporu mohou být považovány půjčky poskytované podnikům v obtížích, u kterých hrozí vážné riziko, že nebudou splaceny.²⁵⁰

6.3. Státní záruky

Státní záruky, resp. záruky veřejných orgánů za podniky a zejména za úvěry, které si tyto podniky hodlají pořídit u komerčních finančních institucí, mohou představovat veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Záruka totiž umožňuje dlužníkovi získat úvěr, když by mu finanční instituce bez existence záruky nepůjčila (např. chce-li realizovat nové činnosti nebo strategickou investici), nebo mu poskytne lepší podmínky pro úvěr, než jsou obecně dostupné na finančním trhu (např. získá nižší úrokovou sazbu, případně

²⁴⁸ 102/87 *Francie v Komise* [1988] ECR 04067.

²⁴⁹ T-234/95 *DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH v Komise* [2000] ECR II-02603.

²⁵⁰ Nepřímo k tomu viz např. C-457/00 *Belgie v Komise* [2003] ECR I-06931.

může poskytnout menší zajištění úvěru). Za riziko související s poskytnutím záruky by se obvykle měla zaplatit příslušná prémie. Pokud dlužník nemusí platit prémii nebo platí nízkou prémii, je zvýhodněn.

Státní záruky tak mohou usnadnit založení nových podniků a umožnit některým podnikům získat peníze na novou činnost. Stejně tak může státní záruka pomoci podniku v úpadku pokračovat v činnosti místo toho, aby byl tento podnik z podnikání vyřazen nebo byl nucen se restrukturalizovat, což vede k možnému narušení hospodářské soutěže.

Za určitých okolností může poskytnutím záruky dojít k nepřímé podpoře věřitele, vzhledem k tomu, že se zvýší zajištění jím poskytovaného úvěru. Ačkoliv smluvní vztah ve věci poskytnutí záruky může existovat mezi veřejným orgánem a dlužníkem, věřitel je beneficentem záruky a může tedy být nepřímým příjemcem veřejné podpory formou záruky. Půjde zejména o případy, kdy věřitel již před poskytnutím záruky má vůči dlužníkovi pohledávky. V důsledku poskytnutí záruky se vymahatelnost těchto pohledávek zvýší. Tento případ byl Soudním dvorem analyzován např. v rozhodnutí ve věci *Residex Capital*,²⁵¹ které je podrobněji analyzováno níže v souvislosti s otázkou platnosti smlouvy o poskytnutí záruky, která představovala protiprávní veřejnou podporu. V daném případě totiž měl věřitel již před poskytnutím záruky pohledávky vůči dlužníkovi, které byly transformovány na úvěr zaručený zárukou veřejného orgánu. Před poskytnutím záruky byla, vzhledem k situaci dlužníka, vymahatelnost pohledávek věřitele sporná.

Záruka poskytnutá veřejným orgánem nebude veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud nebude dlužníkovi přinášet žádnou výhodu. Soudní dvůr potvrdil ve svých rozsudcích, že by Komise měla při posuzování existence výhody vycházet z principu soukromého investora.²⁵² Mělo by se proto počítat se skutečnými možnostmi podniku získat srovnatelnou záruku na kapitálovém trhu. Pro záruky nebo půjčky poskytnuté veřejnými orgány platí, že o veřejnou podporu se nebude jednat, pokud budou

²⁵¹ C-275/10 *Residex Capital v Gemeente Rotterdam* [2011] ECR 00000.

²⁵² C-482/99 *Francie v Komise („Stardust Marine“)* [2002] ECR I-4397.

poskytnuty za podmínek, které by byly přijatelné pro soukromý subjekt za normálních podmínek tržního hospodářství.²⁵³

Komise popsala ve svém Sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na veřejné podpory ve formě záruk²⁵⁴ podmínky, za kterých nebude považovat státní záruky za veřejné podpory. V případě individuálních záruk (tj. jednorázově záruk poskytnutých konkrétnímu dlužníku) jde o následující podmínky:

1. Dlužník nemá finanční obtíže.
2. Rozsah poskytnuté záruky lze náležitě stanovit. To znamená, že záruka musí být vázána na konkrétní finanční transakci, musí znít na stanovenou maximální částku a musí být časově omezená.
3. Záruka nepokrývá více než 80 % nesplacené půjčky nebo jiného finančního závazku.²⁵⁵ Podle Sdělení Komise, je-li finanční závazek plně pokryt státní zárukou, je věřitel méně stimulován, aby řádně zhodnotil, zajistil a snížil riziko plynoucí z úvěrové operace, zejména aby řádně zhodnotil schopnost dlužníka splácet úvěr. Tato nedostatečná stimulace co nejvíce snížit riziko nesplacení půjčky by mohla povzbuzovat věřitele, aby poskytovali půjčky s větším rizikem, než je obvyklé obchodní riziko, a mohla by tak zvýšit objem vysoce rizikových záruk státu.²⁵⁶

Sdělení Komise požaduje, aby věřitel skutečně nesl část rizika z finančního závazku. To znamená, že pokud se časem snižuje velikost půjčky nebo finančního závazku, kupříkladu proto, že se půjčka začíná splácet, musí se úměrně snižovat i zaručená částka, aby záruka v žádném okamžiku nepokrývala více než 80 % nesplacené půjčky nebo jiného finančního závazku. Ztráty z finanční transakce je třeba rozdělovat poměrně a stejným způsobem mezi věřitele a ručitele.

²⁵³ Sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na veřejné podpory ve formě záruk (*Úř. věst. C 155, 20/06/2008 S. 0010 – 0022*) bod 3.1.

²⁵⁴ *Úř. věst. C 155, 20/06/2008 S. 0010 – 0022*

²⁵⁵ Toto omezení se dle Sdělení Komise nevztahuje na záruky pokrývající dluhové cenné papíry.

²⁵⁶ Sdělení Komise o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na veřejné podpory ve formě záruk (*Úř. věst. C 155, 20/06/2008 S. 0010 – 0022*) bod 3.2.

4. Za záruku se platí běžná tržní cena. Za riziko spojené s poskytnutím záruky by se totiž obvykle měla zaplatit příslušná prémie (odměna) z částky záruky nebo protizáruky. Pokud je cena zaplacená za záruku nejméně stejně vysoká jako odpovídající záruční prémie, kterou lze nalézt na finančních trzích, nepředstavuje záruka veřejnou podporu. Při určení „tržní prémie“ za poskytnutí záruky se zohledňuje zejména zaručená částka, doba trvání transakce, další zajištění poskytnuté dlužníkem, pravděpodobnost neplnění dluhu ze strany dlužníka v důsledku jeho finanční situace, situace v oboru činnosti dlužníka. Klasifikaci dlužníka z hlediska jeho rizikovosti může poskytnout také mezinárodní ratingová agentura.

Sdělení Komise stanoví jednodušší pravidla pro výpočet prémie v případě, že dlužník je malým a středním podnikem. Další pravidla jsou stanovena, pokud se stát (veřejný orgán) rozhodne vytvořit program (režim, systém), který stanoví konkrétní pravidla pro poskytování záruk (takový program bude pojmán jako program veřejné podpory).

Pokud nebudou splněny podmínky stanovené Sdělením Komise, může záruka představovat veřejnou podporu. v takovém případě bude nutná její notifikace Komise, která bude posuzovat její slučitelnost s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU.

Poskytování státních záruk je regulováno také na národní úrovni, a to např. Rozpočtovými pravidly. Podle ustanovení § 73 Rozpočtových pravidel může Česká republika poskytnout státní záruky, pouze stanoví-li tak zvláštní zákon. Za poskytnutí státní záruky musí dlužník zaplatit do státního rozpočtu 0,5 % ze zaručené částky, a to do 30 dnů ode dne nabytí účinnosti zákona, kterým byla státní záruka poskytnuta.

Výše této částky se však nerovná tržní prémii za poskytnutí záruky vyžadovanou na základě evropské regulace veřejných podpor. Skutečnost, že podnik (příjemce záruky) splní podmínky pro státní záruky stanovené Rozpočtovými pravidly, ještě neznamená, že státní záruka nebude představovat (protiprávní) veřejnou podporu.

Veřejnou podporou mohou představovat také instituty obdobné státním zárukám. Může se jednat o výhodu poskytnutou podniku např. (směněčným) ručením anebo vstupem

veřejného orgánu jako nového společníka daného podniku, pokud veřejný orgán bude neomezeně ručícím společníkem (může se jednat např. o veřejnou obchodní společnost podle § 76 a násl. Obchodního zákoníku).

V případě zvýhodněných půjček a záruk bude relevantní zkoumat, zda veřejný orgán nepostupuje v souladu se zásadou soukromého investora (viz výše). Pokud by veřejný orgán prokázal soulad svého postupu s principem soukromého investora, předmětná půjčka či záruka by nebyla veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

6.4. Prodej nemovitostí a státního majetku

Podpora může být určitému podniku poskytnuta nejen jako dotace, ale také prostřednictvím prodeje majetku, např. nemovitostí, za zvýhodněnou cenu. Pokud by měl podnik možnost koupit z veřejných prostředků např. pozemky za zvýhodněnou cenu, získal by tím výhodu oproti svým konkurentům, kteří by museli pozemky pořizovat za vyšší cenu, která by odpovídala podmínkám na trhu.²⁵⁷ Nákupem pozemků pod tržní cenou by si tedy zvýhodněný podnik zajistil dodatečné prostředky oproti svým konkurentům, a ty by mohl použít např. na snížení ceny výrobků nebo na další investice.

Pokud by za pozemky byla kupujícím podnikem zaplacená cena tržní, transakce by nebyla veřejnou podporou. Pokud by cena byla pro kupujícího zvýhodněná, veřejná podpora by byla představována rozdílem mezi cenou zvýhodněnou a cenou tržní. Cenou tržní je cena, kterou by musel kupující v čase transakce uhradit na trhu, pokud by si chtěl předmět koupě pořídit od jiného soukromého subjektu, který by s ním nebyl nijak spřízněný, tj. za běžných tržních podmínek.²⁵⁸

S cílem vnést větší světlo do nejistot ohledně prodeje nemovitostí ze strany státu soukromým subjektům vydala Komise Sdělení Komise o prvcích veřejné podpory

²⁵⁷ T-274/01 *Valmont Nederland BV v Komise* [2004] ECR II-03145, odst. 45; T-127/99, T-129/99 a T-148/99 *Diputación Foral de Álava and Others v Komise* [2002] ECR II-1275, odst. 73; T-274/01 *Valmont v Komise* [2004] ECR II-3145, odst. 45; T-366/00 *Scott v Komise* [2007] ECR II-797, odst. 93.

²⁵⁸ T-366/00 *Scott v Komise* [2007] ECR II-797, odst. 93; *Scott v Komise*. Ibid. odst. 105.

při prodeji půdy a budov²⁵⁹ (dále jen „Sdělení“). Sdělení obsahuje souhrn podmínek, při jejichž splnění bude předpokládáno, že daná transakce není veřejnou podporou. Prodej nemovitostí nebude podle Sdělení představovat veřejnou podporu, pokud bude učiněn v otevřené (nepodmíněné) veřejné soutěži anebo pokud bude kupní cena odpovídat ceně tržní stanovené nezávislým znalcem.

Prodeje nemovitostí, které neproběhly ani jedním z těchto dvou způsobů, mohou být veřejnou podporou, a měly by proto být notifikovány Komisi v notifikační proceduře podle čl. 108 odst. SFEU. Pokud by takový prodej prvky veřejné podpory obsahoval, mohla by jej i tak Komise povolit jako prodej majetku představující veřejnou podporu slučitelnou s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 SFEU.

6.4.1. Prodej v otevřené veřejné soutěži

Sdělení stanoví, že pokud je majetek státu prodáván v otevřené veřejné soutěži, bude z něj vyloučeno riziko veřejné podpory. Taková veřejná soutěž musí ovšem splňovat několik kumulativních podmínek. Veřejná soutěž musí být publikována s dostatečným předstihem, musí být otevřena všem potenciálním zájemcům, nesmí obsahovat žádné omezující podmínky či požadavky a akceptována musí být nejlepší nabídka. Dostatečným předstihem pro zveřejnění má být rozumná doba, za což označuje Sdělení nejméně 2 měsíce a zveřejnění by mělo proběhnout v národním tisku anebo jiným obvyklým způsobem. Prodeje značného majetku s komunitárním rozměrem by také měly být inzerovány na evropské úrovni.

Prodej majetku může obsahovat omezující podmínky vyplývající pouze z charakteru takového majetku. Při prodeji půdy se tak může jednat zejména o dodržení ochrany životního prostředí, závazných územních plánů apod. Pokud jsou s prodejem spojeny také jiné podmínky mající např. povahu služby státu či veřejného blaha, taková podmínka by měla být již ze své povahy splnitelná všemi zájemci o účast ve veřejné soutěži.

²⁵⁹ Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodejkách pozemků a staveb orgány veřejné moci (Úř. věst. C 209 , 10/07/1997 S. 0003 – 0005).

V případě jiných omezujících podmínek by již prodej nebyl považován za prodej v otevřené veřejné soutěži (viz níže v souvislosti s privatizací státního majetku).

V případě otevřené veřejné soutěže bude považována cena, za kterou byl prodej učiněn, za cenu tržní, a to i pokud by předchozí odhadní ceny prodávaného majetku byly odlišné.²⁶⁰

Není ale vyloučeno, že i při nedodržení všech podmínek otevřeného výběrového řízení nebude prodej majetku představovat veřejnou podporu. Na konferenci pořádané dne 31. května 2012 Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže prezentoval Michael Kincl rozhodnutí Komise ve věci prodeje majetku ze strany obce Leiden, které všechny podmínky Sdělení nespĺňovalo.²⁶¹ Cena nebyla stanovena na základě znaleckého posudku. Obec Leiden bohužel zveřejnila některé aspekty prodeje až ve druhém kole výběrového řízení, proto nebylo možné konstatovat naplnění podmínek sdělení ohledně výběrového řízení. Komise ale konstatovala, že obec Leiden zcela zjevně vybrala nejvyšší nabídku a neexistovaly žádné indicie, že by nereflektovala hodnotu prodávaného majetku (jednalo se o budovy ve špatném stavu, z nichž některé byly na seznamu památek). Neexistovaly navíc přesvědčivé důkazy o tom, že by nabídka podaná v daném případě stěžovatelem byla vyšší než nabídka vybraného uchazeče o koupi majetku. Prodej majetku proto nepředstavoval veřejnou podporu.

6.4.2. Prodej za cenu podle znaleckého ocenění

V případě, že prodej majetku nenaplnuje byť i jedinou podmínku Sdělení pro otevřenou veřejnou soutěž, musí být minimální cena prodávaného majetku stanovena na základě znaleckého posudku určujícího jeho tržní hodnotu. Znalec by měl být osobou kompetentní pro dané ocenění a měl by být nezávislý, čehož lze dosáhnout např. na základě jeho jmenování soudem. Sdělení však nepožaduje, aby ocenění vypracoval

²⁶⁰ viz Quigley, C. (2009), str. 116.

²⁶¹ Rozhodnutí EK SA. 29012 – Nizozemí – Údajný prodej budov pod tržní cenou obcí Leiden.

vždy pouze znalec jmenovaný pro takový účel soudem, resp. znalec ve smyslu zákona o znalcích a tlumočnících.²⁶²

Určená cena majetku by měla odpovídat jeho tržní hodnotě, tedy hodnotě, za kterou by bylo možné majetek prodat. V případech prodeje půdy by tedy nešlo o cenu stanovenou na základě právních předpisů (podle zákona o oceňování majetku²⁶³), ale o cenu, za kterou by půdu bylo skutečně možné prodat v dané lokalitě a v daném čase. Sdělení stanoví, že v případech, kdy by nebylo možné po vynaložení rozumného úsilí majetek prodat za cenu stanovenou znaleckým oceněním, může být tato cena snížena až o 5 %. Pokud prodej stále nelze uskutečnit, může být vypracováno nové znalecké ocenění, které by zapracovalo také aspekty takto snížené poptávky po majetku a zkušenosti z jeho prodeje.

Pokud jsou s prodejem svázány další podmínky (závazky kupujícího něco vykonat, nakládat s majetkem nějakým způsobem, jiným než jak je požadováno právními předpisy), měly by tyto omezující podmínky být ohodnoceny a jejich *negativní* hodnota započtena oproti ceně prodáváného majetku.

Jednou z indikací tržní ceny je cena, za kterou stát prodáváný majetek nabyt. Pokud by stát nabyt majetek za cenu převyšující cenu, za kterou by měl být prodáván, tato výše ztráty by znamenala možnou veřejnou podporu. Výjimkou by byl náhlý pokles ceny majetku, který by byl ve znaleckém posudku stanoven (např. pokles cen nemovitostí v oblasti, znehodnocení nemovitosti apod.).

Pokud nebudou požadavky na nezávislé znalecké ocenění prodávané nemovitosti splněny, neznamená to automaticky, že prodej představoval veřejnou podporu, ale pouze riziko, že existence veřejné podpory bude shledána. V případě přezkumu zákonnosti prodeje bude zpravidla vypracován znalecký posudek, který ohodnotí, zda cena prodáváných nemovitostí byla cenou odpovídající ceně tržní. Na základě posudku by

²⁶² Tj. znalci jmenovaní podle § 3 zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, v platném znění.

²⁶³ Způsoby oceňování stanoví zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), v platném znění a související předpisy, vyhláška č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška), v platném znění.

mělo být stanoveno, zda rozdíl kupní ceny oproti ceně tržní je podstatný a zda tedy byla kupujícímu poskytnuta skutečná výhoda. V úvahu by měly být vzaty také konkrétní podmínky, za kterých byl prodej uskutečněn (např. nejistota státu jako prodávajícího ohledně budoucího vývoje cen apod.).

Pokud je ve věci daného prodeje vypracováno více znaleckých posudků, v úvahu by mělo být bráno cenové rozpětí z těchto posudků vyplývající. Není tedy možné, aby např. Komise v případě přezkumu prodeje nemovitostí odhlédla od tří posudků potvrzujících, že kupní cena odpovídala ceně tržní, a vycházela pouze z posudku čtvrtého.²⁶⁴

V praxi v případě přezkumů správnosti ceny, za kterou byly v minulosti nemovitosti prodány, může docházet k „souboji posudků“. Stát obhajující tržní výši kupní ceny, resp. kupující, si může nechat vypracovat znalecké posudky správnost ceny potvrzující. Ty pak budou konfrontovány s oceněními, které budou v případě přezkumu vypracovány Komisí, resp. na základě zadání od Komise. Nelze přitom automaticky říct, které ocenění převáží. Pro rozhodnutí však bude nepochybně relevantní, jakou autoritu má zpracovatel posudku, do jaké míry je nezávislý, zda posudek neobsahuje vnitřní rozpory, resp. jak se zpracovatelé posudků vyrovnávají s odlišnými závěry posudku konkurenčního.

Jak stanovil Tribunál v případě *Valmont*, Komise sice může pověřit externí znalce k přezkoumání existence podpory, není nicméně zproštěna povinností přezkoumat výsledky činnosti znalců a zůstane na ní odpovědnost za aplikaci čl. 107 SFEU.²⁶⁵ Pokud se Komise spolehne na posudek znalce, který není dostatečně průkazný (popř. obsahuje zásadní vnitřní rozpory), aniž by posudek znalce korigovala, budou její závěry ohledně existence veřejné podpory v rozporu s čl. 107 SFEU.

V případě *Territorio Histórico de Álava*, který se týkal „souboje posudků“, Tribunál uzavřel, že Komise jednala arbitrárně, když použila jako definitivní závěr údaje vyplývající z jednoho znaleckého ocenění prodávaných pozemků (na cenu 4481 ESP

²⁶⁴ T-127, 129 a 148/99 *Diputación Foral de Álava v Komise* [2002] ECR II-1275, odst. 63-92.

²⁶⁵ T-274/01 *Valmont Nederland BV v Komise* [2004] ECR II-03145, odst. 71 a 72. Obdobně také 78/76 *Steinike & Weinlig* [1977] ECR 595, odst. 9; C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a další* [1991] ECR I-5505, odst. 14; a C-44/93 *Namur-Les assurances du crédit* [1994] ECR I-3829, odst. 17.

za metr čtvereční). Další znalecké posudky, které byly v souvislosti s daným prodejem vypracovány, stanovily rozmezí, ve kterém se cena za metr čtvereční měla pohybovat (4000 až 4500 ESP a 4000 až 4800 ESP), a cena, za kterou byly pozemky prodány (4125 ESP), se pohybovala v tomto rozmezí. Komise pak postupovala nesprávně, když automaticky propočítala střední hodnotu mezi nejvyšší a nejnižší hranicí v tomto rozmezí, a tuto hodnotu použila jako podporu jí preferovaného posudku. V daném případě tedy nebylo možné říct, že veřejnou podporu představuje rozdíl mezi cenou 4125 ESP a cenou 4481 ESP za metr čtvereční pozemků. Další znalecké posudky totiž stanovily, že jakákoliv cena nad 4000 ESP je cenou tržní. Případ *Territorio Histórico de Álava* poukazuje na to, jak obtížné je pro Komisi určit skutečnou tržní cenu pro danou transakci a jak komplikované situace mohou nastat v případě, kdy v rámci stejné transakce proti sobě stojí několik znaleckých posudků poukazujících na rozdílné výše tržních cen.

Dle mého názoru jediným řešením takové situace je provedení pečlivé analýzy a revize všech znaleckých posudků v dané věci a jejich vzájemná konfrontace. Mnohé znalecké posudky mohou totiž z důvodu opatrnosti stanovit vysoké rozpětí pro tržní ceny. Čím konkrétnější cenu bez rozmezí, ve kterém se pohybuje, totiž znalec určí, tím větší je riziko jeho případné odpovědnosti. V praxi u prodeje velkých majetků jsem se setkal se znaleckými posudky udávajícími rozmezí tržní ceny prodáváného majetku 3 až 5 mld. Kč. V takovém případě by mohlo být chybou, pokud by veřejný orgán automaticky převzal závěr, že jakákoliv cena nad 3 mld. Kč je cenou tržní, která by vyloučila riziko poskytnutí nezákonné veřejné podpory.

Specifickou situací je, pokud prodej není realizován za cenu podle znaleckého posudku a ani v rámci otevřené veřejné soutěže. Jak se v takovém případě stanoví tržní cena prodáváného majetku? Je Komise povinna pořídit si nezávislé znalecké ocenění a může v rámci řízení o veřejné podpoře dojít k souboji dodatečně vypracovaných znaleckých posudků?

V případě *Scott*²⁶⁶ se Soudní dvůr (a před ním Tribunál) zabýval situací, kdy prodej nebyl uskutečněn ani na základě výběrového řízení, ani na základě znaleckého posudku. Komise posoudila tržní cenu pozemků na základě analýzy založené na nákladech, které s prodejem pozemků nesly veřejné orgány („cost-based method analysis“). V konečném důsledku Komise zjistila, že náklady na koupi pozemků veřejnými orgány a náklady na jejich úpravy pro účely výstavby továrny společnosti Scott převýšily cenu, za kterou byly této společnosti prodány. Rozdíl dle Komise představoval veřejnou podporu. To společnost Scott napadala s odkazem na nedostatečnost analýzy Komise, která si měla dle tvrzení společnosti k posouzení ceny mj. vyžádat nezávislé expertní ocenění.

Soudní dvůr při posouzení správnosti postupu Komise aplikoval stejnou úvahu, jakou by při koupi pozemků, jejich úpravám a následnému prodeji použil soukromý investor.²⁶⁷ Soudní dvůr dále uznal, že zpětné hodnocení kupní ceny pro transakci, která se udála 15 let před rozhodnutím Komise je do značné míry komplexní a je předmětem nestranných ekonomických úvah Komise, která je činí na základě informací jí dostupných v době jejího rozhodování.²⁶⁸ Metoda založená na hodnocení nákladů souvisejících s transakcí dle Soudního dvora mohla být v dané situaci použita vhodně a Komise nebyla povinna pořídit si nezávislé znalecké ocenění.

6.4.3. Národní úprava prodeje nemovitostí ve veřejném vlastnictví a nakládání s majetkem ve veřejném vlastnictví

Skutečnost, že prodej nemovitostí vlastněných členskými státy je v souladu s právem veřejných podpor, resp. nepředstavuje veřejnou podporu ve smyslu práva EU, neznamená, že na něj nemohou dopadat ryze národní pravidla pro prodej majetku státu. Národní právní úprava prodeje majetku státu v takovém „stojí vedle“ úpravy veřejných podpor dle práva EU. V českém právním prostředí zahrnuje národní právní úprava

²⁶⁶ C-290/07 *P Komise v Scott* [2010] ECR 0000; T-366/00 *Scott v Komise* [2007] ECR II-797.

²⁶⁷ V tomto ohledu viz případ C-56/93 *Belgie v Komise* [1996] ECR-I 723, odst. 10 a 11, a spojené případy C-328/99 a C-399/00 *Itálie a SIM 2 Multimedia v Komise* [2003] ECR I-4035, odst. 38 a 39.

²⁶⁸ C-290/07 *P Komise v Scott* [2010] ECR 0000, odst. 90 a 91, dále také C-367/95 *P Komise v Sytraval a Brink's France* [1998] ECR I-1719, odst. 62; C-390/06 *Nuova Agricast* [2008] ECR I-2577, odst. 54.

zejména rozpočtová pravidla, ať už na úrovni státu či samosprávných územních celků, a pravidla pro nakládání s majetkem státu (České republiky), majetkem obcí a krajů.

Nezávislost národní úpravy pro nakládání s „veřejným“ majetkem na právní úpravě veřejných podpor přitom obousměrně. Nelze proto argumentovat, že pokud je prodej dané nemovitosti z vlastnictví obce v souladu se Zákonem o obcích a Rozpočtovými pravidly územních celků, je zároveň souladný také s právní úpravou veřejných podpor. Naopak je nutné zkoumat v rámci dané transakce dopad obou právních úprav.

Výše uvedená pravidla se mohou vztahovat nejen na prodej nemovitostí, ale na jakýkoliv jiný majetek (relevantní budou zejména podíly v obchodních společnostech).

Prodej nemovitosti ve vlastnictví státu (České republiky) upravuje na národní české úrovni zejména Zákon o majetku státu a rozpočtová pravidla. Podle § 21 odst. 1 Zákona o majetku státu lze, nejde-li o prodej zboží v obchodě nebo jiný smluvní převod v rámci stanoveného předmětu činnosti, převést do vlastnictví právnické nebo fyzické osoby převést smlouvou věc jen tehdy, je-li tato věc pro stát trvale nepotřebná a jsou splněny další zákonné podmínky. Podle § 22 odst. 1 Zákona o majetku státu se při úplatném převodu věci cena sjednává nejméně ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Nedodržení povinnosti převést smlouvu za takto stanovenou minimální kupní cenu má za následek neplatnost kupní smlouvy.²⁶⁹

Zásady postupu při zjišťování zájemců o koupi majetku, nepůjde-li o přímý prodej vybrané osobě, upraví prováděcí právní předpis, kterým je vyhláška Ministerstva financí č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu. Ustanovení § 21 a násl. této vyhlášky podrobněji upravují postup ve výběrovém řízení na prodej majetku státu. Skutečnost, že Zákon o majetku státu připouští prodej přímo vybrané osobě, nevylučuje aplikaci pravidel veřejných podpor. Typicky se jedná o aplikace Sdělení, které hovoří o prodeji majetku v otevřeném výběrovém řízení jako o jedné z alternativ, jak vyloučit existenci veřejné podpory.

²⁶⁹ Havlan, P. (2010), str. 237.

Zákon o majetku státu umožňuje majetek převést také bezúplatně, avšak pouze ve veřejném zájmu, anebo je-li bezúplatný převod hospodárnější než jiný způsob naložení s věcí nebo stanoví-li tak zvláštní právní předpis. Druhá z obou uvedených podmínek přitom připomíná postup státu jako soukromého investora, pro kterého je finančně výhodnější se nepotřebného majetku bezúplatně „zbavit“, než jej nákladně udržovat nebo zajistit jeho nákladnou likvidaci.²⁷⁰ Takový postup by mohl splnit obě na sobě nezávislá pravidla, tj. jak pravidla veřejných podpor, tak i Zákon o majetku státu.

Převody nemovitých věcí, které se evidují v katastru nemovitostí, jakož i smlouvy o převodu bytu a nebytového prostoru, vyžadují, až na výjimky uvedené v § 22 odst. 3 Zákona o majetku státu, schválení Ministerstvem financí. Zákon o majetku státu dále stanoví obligatorní schvalovací režim např. pro některé smlouvy o převodu movité a nemovité věci prohlášené za kulturní památku a smlouvy o převodu sbírky muzejní povahy (Ministerstvem kultury) a některé smlouvy o převodu pozemku či stavby ve zvláště chráněném území a jeho ochranném pásmu (Ministerstvo životního prostředí). Vláda České republiky si dále podle § 23 Zákona o majetku státu může vyhradit povinnost schválení při převodu věci mající strategickou povahu nebo značnou peněžitou anebo jinou hodnotu.²⁷¹

Zákon o majetku státu reguluje také možnost zřídit zástavní práva k majetku státu (§ 25), možnosti účasti státu v právnických osobách a sdruženích (§ 28 a násl.) nebo nakládání s pohledávkami, jinými právy, cennými papíry a ostatními majetkovými hodnotami (§ 31 a násl.).

Pravidla pro nakládání s veřejným majetkem jsou dále upravena zejména v Rozpočtových pravidlech. Rozpočtová pravidla upravují např. poskytování dotací a návratných finančních výpomocí (§ 14 a násl.), poskytování státních záruk a ručení státu za závazky příspěvkových organizací.

Pravidla pro nakládání s majetkem územně samosprávných celků jsou obsažena zejména v Rozpočtových pravidlech územních celků, Zákonu o obcích a Zákonu o krajích. Zákon

²⁷⁰ Blíže k bezúplatnému převodu např. Nedorost, J. a Sovák, Z. (2002) str. 64.

²⁷¹ K náležitostem schvalovacího režimu viz Havlan, P. (2010), str. 241 a násl.

o obcích upravuje konkrétní podmínky pro případy, kdy mají obce v záměru prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku (§ 39). Obec musí záměr zveřejnit po dobu nejméně 15 dnů před rozhodnutím v příslušném orgánu obce vyvěšením na úřední desce obecního úřadu, aby se k němu mohli zájemci vyjádřit a předložit své nabídky. Záměr může obec též zveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud obec záměr nezveřejní, je právní úkon od počátku neplatný. Podle § 39 odst. 2 Zákona o obcích se při „úplatném převodu majetku cena sjednává zpravidla ve výši, která je v daném místě a čase obvyklá, nejde-li o cenu regulovanou státem. Odchylna od ceny obvyklé musí být zdůvodněna.“

Zákon o obcích tedy připouští režim, který je odlišný od režimu prodeje majetku dle Sdělení. Je totiž umožněn prodej majetku vybranému zájemci a v některých případech by ani lhůta 15 dnů nedostačovala pro naplnění požadavku na předchozí vyhlášení výběrového řízení na kupce majetku. Zákon o obcích navíc umožňuje, aby se kupní cena odchýlila od ceny obvyklé, a to i směrem dolů. Pokud není taková odchylna odůvodněna, dovozuje literatura, že následkem odchylny není sankce v podobě absolutní neplatnosti převodu, ale pouze její relativní neplatnosti.²⁷² Následky v případě nedodržení pravidel veřejných podpor však nastanou bez ohledu na právní následky vycházející z právní úpravy zákona o obcích.

6.5. Prodej majetku státu

Situace obdobná prodeji nemovitostí ve státním (veřejném) vlastnictví může nastat i v případě, kdy stát či jiné veřejné orgány prodávají jiný majetek, včetně účastí na obchodních společnostech. Otázka veřejné podpory byla živá zejména v případě privatizace podniků ve vlastnictví státu do soukromých rukou.

Ačkoliv se v případě prodeje majetkových účastí jedná o zcela jiný předmět prodeje, než jsou nemovitosti, lze u privatizačních projektů postupovat podle pravidel pro posouzení existence veřejné podpory uvedených ve Sdělení. V zásadě to znamená, že stejná pravidla

²⁷² Vedral, J. a kol. (2008), str. 239.

se použijí jak na prodej pozemků, tak i na privatizaci majetkových účastí ve velkých státních podnicích. Pro zajištění souladu privatizace s právem veřejných podpor je tedy dle Sdělení nezbytné prodej učinit buď v otevřené veřejné soutěži anebo za cenu stanovenou znaleckým posudkem.

České zkušenosti pocházející z doby před přistoupením ČR k Evropské unii, kdy rozhodujícím orgánem v oblasti veřejných podpor byl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, poukazují zejména na nutnost řádného přezkumu znaleckých posudků, pokud se cena prodávané majetkové účasti státu opírá o znalecké ocenění, a nikoliv o cenu nabídnutou v otevřené veřejné soutěži.

Případ prodeje minoritní (45,88%) majetkové účasti státu na společnosti OKD²⁷³ poukázal na nezbytnost, aby Úřad přistoupil k důkladnému přezkumu znaleckých posudků, které byly vypracovány za účelem ocenění privatizované majetkové účasti. To spočívalo zejména ve skutečnosti, že znalecká ocenění rozlišovala několik metod ocenění a poukazovala také na to, že společnost OKD je nutné z hlediska ocenění rozdělit na několik částí. Kromě hlavní výrobní složky společnosti totiž měla společnost ve vlastnictví značné množství bytů (cca 44 tisíc) na Ostravsku, které vznikly v minulosti za účelem uspokojení bytových potřeb horníků a jiných jejích zaměstnanců. Dále skupina zahrnovala řadu dceřiných společností, z nichž některé prováděly činnost související s hlavní činností OKD a jiné nikoliv. Úřad dle mého názoru správně odmítl přístup některých znaleckých ocenění, která aplikovala na celou společnost pouze výnosovou metodu ocenění. Taková metoda²⁷⁴ (pro zjednodušení) odhaduje hodnotu společnosti pouze na základě jejích peněžních toků, nepřihlíží přitom k hmotnému majetku, který, ač značné hodnoty, neprodukuje žádný výnos. Podle toho Úřad usoudil, že je nezbytné, aby byly konkrétní části společnosti (a jejich dceřiné společnosti) ohodnoceny podle metody odpovídající jejich skutečné hodnotě. Hodnota bytů tedy např. měla být posouzena jako cena, kterou by bylo možné dosáhnout při jejich prodeji, a souhrnná částka měla být připočtena k částce ohodnocení vlastní produkční části společnosti. Následně bylo dle

²⁷³ Rozhodnutí Úřadu č.j.: VP/S 59/04-160 ze dne 30. dubna 2004.

²⁷⁴ Metoda diskontovaných peněžních toků („free cash flow to equity method – FCFE“).

znaleckého ocenění zohledněno, že prodáván je pouze minoritní podíl na společnosti za situace, kdy je majoritní podíl na společnosti koncentrován v rukou jednoho vlastníka.

Na základě této úvahy Úřad ve svém rozhodnutí usoudil, že z předložených posudků vyplývá, že by cena za privatizovanou majetkovou účast státu měla být daleko vyšší než je cena navrhovaná, která činila 2,25 mld. Kč. Přihlédnuto bylo mj. i ke konkurenční nabídce na koupi tohoto podílu, která zněla na výši 3,1 mld. Kč a k hodnotě cca 4% podílu na společnosti OKD, který byl volně obchodován na trhu. Rozdíl proto dle Úřadu představoval zakázanou veřejnou podporu, prodej za navrhovanou cenu nebyl povolen a musel se uskutečnit za cenu daleko vyšší, která činila 4,1 mld. Kč.

Prodej za tuto zvýšenou cenu již přezkoumávala po přistoupení ČR k EU Komise, mj. na základě stížnosti nájemníků bytů ve vlastnictví OKD. Ti použili stížnost ke Komisi pro porušení práv veřejných podpor jako jeden z (legitimních) způsobů své obrany ve sporu s pronajímatelem, tj. společností OKD, resp. RPG Byty.²⁷⁵

Komise se musela vypořádat s několika stížnostmi, mj. také s nově předloženými znaleckými posudky na hodnotu prodávané majetkové účasti, a skutečností, že volně obchodovatelný obchodní podíl byl nakonec majoritním akcionářem (nyní již s 96% podílem) odkoupen za třikrát větší cenu v přepočtu na 1 akcii.

Komise oproti Úřadu ve svém rozhodnutí více zdůraznila možnost odvodit cenu z cen volně obchodovatelné části. Úřad k těmto cenám spíše přihlédl pro potvrzení svých závěrů analýz znaleckých posudků s tím, že vzhledem k malému objemu volně obchodovaných akcií je jejich vypovídací hodnota omezena, protože se uskutečňuje příliš málo transakcí, než aby bylo možné dojít ke smysluplné tržní ceně, a tato hodnota by mohla být manipulována.

Dle Komise soukromý prodávající musí své rozhodnutí založit na informacích, jež jsou k dispozici v momentě uzavření transakce. Komise se nedomnívala, že český stát v momentě uzavření obchodu dne 16. září 2004 mohl předvídat, kdy bude menšinový podíl vykoupen. Nabídka na odkup volně obchodovatelného podílu byla učiněna šest

²⁷⁵ Rozhodnutí Komise č. SA.25076 (2011/NN) – Česká republika - Privatizace společnosti OKD a.s. společností Karbon Invest a.s. ze dne 13. července 2011.

měsíců po uzavření transakce. Pro tržní ohodnocení společnosti bylo v tento moment nutné vzít v úvahu několik nových aspektů. Především se cena černého uhlí podstatně zvýšila následkem vývoje na energetických trzích. Cena závazné nabídky minoritním akcionářům navíc není výsledkem tržního procesu, nýbrž se musí podřít metodologii stanovené českými právními předpisy, jež předpokládají především schválení orgány burzovního dohledu.²⁷⁶

Nově doložené znalecké posudky Komise odmítla (viz výše uvedená pasáž o souboji znaleckých posudků). Jeden z posudků dle Komise nezohledňoval specifickou situaci transakce, a to skutečnost, že většina bytů byla „zatížena“ regulovaným nájmem a jejich výnosnost tudíž byla nižší. Druhý znalecký posudek byl odmítnut proto, že vycházel z odlišného rozhodného okamžiku (konce roku 2005) než skutečná transakce, k níž došlo dne 16. září 2004.²⁷⁷ Důvodem pro tento závěr zřejmě byla radikální změna ve vývoji na trhu s černým uhlím, znalecký posudek vypracovaný o rok později již tedy zřejmě nebyl pro účely dané transakce relevantní. Na základě těchto závěrů Komise uzavřela, že prodej za cenu 4,1 mld. Kč nepředstavoval veřejnou podporu.

Jak Komise zdůraznila v případě prodeje OKD jako obecné pravidlo, probíhá-li privatizace státního podílu ve společnosti jejím prodejem, slouží jako měřítko pro posouzení, zda dotčená transakce týkající se státního majetku obsahuje zvýhodnění, skutečnost, jestli by se subjekt působící v tržním hospodářství a postavený do podobné situace choval stejně, tj. jestli by prodal akcie společnosti za stejnou cenu.²⁷⁸

Při privatizaci je nutné v rámci znaleckého ocenění zohlednit také omezující podmínky vztahující se k prodávánému podniku. Ty mohou mít někdy nulovou hodnotu a naopak jindy mohou představovat podstatné omezení pro nabyvatele podniku. Takové omezující podmínky mohou být daleko komplikovanější než v případě prodeje nemovitostí a mohou mít povahu např. chování společnosti určitým způsobem vůči občanům,

²⁷⁶ Ibid., odst. 67.

²⁷⁷ Ibid., odst. 72.

²⁷⁸ Spojené případy C-278/92 – C 280/92 *Španělsko v. Komise (Hytasa)*; věc T-296/97 *Alitalia*; T-228/99 a T-233/99 *WestLB v Komise*; T-366/00 *Scott SA*; C-328/99 a C-399/00 *Italy and SIM 2. Multimedia v Komise*; T-358/94 *Air France v Komise*.

dodržování některých závazných bodů business plánu apod. V případě prodeje OKD se jednalo o (podle všeho v konečném důsledku nepřilíš funkční) předkupní právo na byty ve vlastnictví OKD ve prospěch nájemníků.

Nebezpečí spojené s uložením omezujících podmínek tkví ve skutečnosti, že pokud zaváže stát kupujícího při prodeji, aby se nějak vůči nabývané společnosti choval, za což mu sníží cenu prodávané majetkové účasti, nepřímo tím může poskytovat veřejnou podporu právě společnosti, v níž má stát prodávanou majetkovou účast, popř. zvýhodňovat konkurenty. Konkurenti prodávaného podniku totiž nebudou omezením vázání a nepřímo mohou získat volnější pole působnosti ve svém podnikání a tak i určitou konkurenční výhodu.

Příklady hodnocení omezujících podmínek při privatizaci státního majetku Komisi popisují také pracovníci Komise.²⁷⁹ V případě *Automobile Craiova*²⁸⁰ rumunská privatizační agentura prodávala svůj podíl ve výběrovém řízení, kterého se účastnil pouze jediný uchazeč. Komisi zejména vadilo, že cena má pouze 35% váhu z celkového hodnocení a zbývajících 65 % hodnocení se týkalo investic, které by uchazeč provedl do prodávaného podniku.

V případě privatizace společnosti Tractorul²⁸¹ byly podmínky prodeje pro uchazeče nezávazné, spíše doporučující povahy, s čímž již Komise neměla problém.

6.6. Zvýhodněný prodej zboží, poskytnutí majetku či služeb

Závěrem, že prodej zboží nebo poskytnutí majetku či služeb za zvýhodněnou cenu nebo jiných zvýhodněných podmínek, může být veřejnou podporou, se zabývala řada rozhodnutí evropských soudních institucí.²⁸²

²⁷⁹ von Buttlar, L., Wagner, Z., Medghoul, S. State aid issues in privatisation of public undertakings – Some recent decisions. *Competition Policy Newsletter 2008(2)*, str. 77 – 81.

²⁸⁰ C-46/2007 Privatisation of Automobile Craiova, rozhodnutí ze dne 27.2.2008.

²⁸¹ C-41/2007- Privatisation of Tractorul, rozhodnutí ze dne 2.4.2008.

²⁸² C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA and La Poste v Union française de l'express (UFEX) a další* [2008] ECR I-04777, odst. 123; a T-198/01 *Technische Glaswerke Ilmenau v Komise* [2004] ECR II-2717.

V části zabývající se přičitatelností státu, již byl zmíněn případ *Van der Kooy*,²⁸³ který se týkal preferenčního tarifu cen zemního plynu pro pěstitele používající skleníky. Soudní dvůr shledal, že preferenční tarif by mohl být teoreticky odůvodněn snahou udržet si zákazníky, kteří by jinak přešli na jiná paliva (uhlí). V daném případě však tento ekonomický motiv prokázán nebyl.

Případ *Van der Kooy* však poukazuje na možnost zvýhodněnou cenu z ekonomického hlediska odůvodnit. Platí, že zvýhodněná cena nebude veřejnou podporou, pokud by se stát za dané ekonomické situace zachoval jako jakýkoliv jiný soukromý subjekt působící na trhu (tj. „soukromý investor“).²⁸⁴

Případ *GEMO*²⁸⁵ se týkal zvýhodněného poskytování služeb, resp. bezplatně provozované služby odvozu uhynulých zvířat a jatečního odpadu. Dle Soudního dvora tímto opatřením byly zvýhodněny podniky provozující jatka nebo farmy, jelikož stát místo nich nesl náklady spojené s jejich podnikáním.

Takové bezplatné poskytování služeb může být v rámci běžných úkolů, které provádí orgány veřejné správy. Je však nutné rozlišovat mezi tím, co je těmito úkoly, tj. co je veřejnými statky, které stát běžně a zdarma (resp. za zvýhodněnou cenu) poskytuje svým občanům, a kdy jsou již zvýhodňovány konkrétní podniky či odvětví podnikání. Veřejnými statky mohou být zejména služby jako výstavba a udržování silnic a dálnic, veřejné osvětlení, různé veřejné evidence jako Katastr nemovitostí apod. Přestože těchto veřejných statků užívají některé subjekty více než jiné (např. provozovatelé kamionové dopravy v případě silnic, realitní agentury v případě katastru nemovitostí) a poplatky za jejich využívání nemusí odpovídat skutečné ekonomické hodnotě pro daný podnik, o veřejnou podporu nepůjde.²⁸⁶

Zvýhodněným poskytováním služeb se různé instituce EU zabývaly také v případě dlouhé ságy rozsudků ve věci *Chronopost*. Francouzská La Poste měla monopol

²⁸³ Spojené případy 67/85, 68/85 a 70/85 *Van der Kooy a další v Komise* [1988] ECR 219, odst. 39 a násl.

²⁸⁴ Viz též T-298/97 etc *Mauro Alzetta v Komise* [2000] ECR II-2319, odst. 99.

²⁸⁵ C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769, odst. 36 a násl.

²⁸⁶ Obdobně viz N 599/1999 *Standardised record books for cattle and sheep farmers* [1999].

na poskytování určitých poštovních služeb. Její dceřiná společnost Chronopost však působila na trhu expresních zásilek, který byl již plně vystaven konkurenci. La Poste poskytovala Chronopostu některé logistické a obchodní služby a konkurenti Chronopostu tvrdili, že cena, kterou Chronopost za tyto služby hradí, je zvýhodněná a představuje tudíž veřejnou podporu. Spor se pak týkal zejména způsobu výpočtu ceny, kterou by měl Chronopost hradit. Podle Obecného soudu mělo být posouzeno, zda La Poste za své služby požaduje ceny, které by požadoval jakýkoliv jiný soukromý podnik na trhu, který není vyhrazen monopolu La Poste. S tímto testem nesouhlasil Soudní dvůr, dle kterého měla být vzata v potaz specifická povaha služeb a logistické sítě, které musí La Poste provozovat v rámci svého výhradního monopolu.

Dle Soudního dvora nešlo o služby a logistickou síť, kterou by byl ochoten vybudovat běžný soukromý podnik motivovaný snahou o dosažení zisku. Pro účely posouzení veřejné podpory tedy měla cena dle Soudního dvora pokrýt veškeré dodatečné, variabilní náklady související s poskytnutím logistických a obchodních služeb Chronopostu a dále měla také zahrnovat složku odpovídající příspěvku Chronopostu na fixní náklady La Poste, které La Poste nesla v souvislosti se svojí logistickou sítí, a odpovídající přiměřené návratnosti kapitálu, který musela La Poste do takové sítě investovat.²⁸⁷ V daném případě pak bylo v konečném důsledku shledáno, že nedošlo k poskytnutí zakázané veřejné podpory.²⁸⁸

6.7. Nákup zboží a služeb státem a veřejné zakázky

Veřejnou podporou může být také nákup zboží či objednávání služeb ze strany státu, pokud by byl podnik, prodávající zboží či poskytující služby, „přeplácen“ nebo pokud by stát objednával zboží účelově například s cílem podpořit takový podnik v těžké ekonomické situaci. Stát (veřejné orgány) je ale samozřejmě oprávněn pořizovat si zboží

²⁸⁷ C-83, 93 a 94/01 P *Chronopost v Ufex* [2003] ECR I-6993, odst. 40.

²⁸⁸ Ve věci *Chronopost* rozhodovaly instituce EU několikrát. Konečným rozsudkem byl C-341-342/06P *Chronopost v Ufex* [2008] ECR I-04777, navazující na T-613/97 *Ufex v Komise* [2006] ECR II-1531 C-83, 93 a 94/01 P *Chronopost v Ufex* [2003] ECR I-6993.

či služby, pokud tak učiní stejně jako jakýkoliv jiný soukromý podnik. Bacon²⁸⁹ v této souvislosti rozlišuje dvě podmínky, jež by měly být splněny, aby nebyl nákup považován za veřejnou podporu. Za prvé musí jít o běžnou obchodní transakci a dále musí pořízení zboží či služeb odpovídat skutečným potřebám veřejného orgánu.

Pokud je zboží nakoupeno v otevřeném výběrovém řízení, obdobně jak bylo toto řízení popsáno ve Sdělení Komise o prvcích veřejné podpory při prodeji půdy a budov,²⁹⁰ dá se předpokládat, že cena byla cenou tržní. Tento závěr bude platit i v případě pořizování zboží či služeb ve veřejné zakázce podle Zákona o veřejných zakázkách, resp. podle evropských zadávacích směrnic.²⁹¹ Proces veřejné zakázky sice indikuje, že pořizovací cena je cenou tržní, neznamená to ale automaticky, že existence veřejné podpory je vyloučena. Zadávací řízení podle Zákona o veřejných zakázkách totiž dává veřejnému orgánu (zadavateli) značnou volnost ve volbě hodnotících kritérií a při hodnocení. Není proto vyloučeno, že i řádným postupem podle Zákona o veřejných zakázkách může v konečném důsledku dojít ke zvýhodnění konkrétních podniků (dodavatelů) či skupiny dodavatelů.

Zákon o veřejných zakázkách na jednu stranu stanoví velmi striktní postup v rámci zadávacího řízení, od nějž se může zadavatel odchýlit pouze ve stanovených případech. Jde zejména o taxativně vyjmenovaný počet druhů zadávacích řízení. Zadavatel je oprávněn zvolit některé více flexibilnější řízení pouze ve stanovených případech. Nadto stanoví § 6 Zákona o veřejných zakázkách obecné zásady zákazu diskriminace, povinnost dodržovat zásady transparentnosti a rovného zacházení mezi dodavateli zboží služeb či prací. S tím souvisí zejména požadavky na předchozí uveřejnění veřejných zakázek a resp. také povinnost uveřejnit kritéria, na základě kterých bude zadavatel nabídky podané dodavateli hodnotit.

²⁸⁹ Bacon, str. 56.

²⁹⁰ Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (*Úř. věst. C 209, 10/07/1997 S. 0003 – 0005*)

²⁹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (*Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114*) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (*Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1*)

Zákon o veřejných zakázkách ale v § 18 a § 19 stanoví řadu výjimek z povinnosti postupu ve formálním zadávacím řízení. Postup zadavatele (veřejného orgánu) při využití těchto výjimek bude v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách a také v souladu s evropským právem veřejných zakázek. Jedna z výjimek se např. vztahuje na vydání nebo převod cenných papírů či jiných finančních nástrojů (§ 18 odst. 2 písm. b) Zákona o veřejných zakázkách). Nákup akcií od dodavatele (podniku) učiněný postupem mimo režim zadávacího řízení by tedy byl v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách, pokud by ale byl učiněn za netržních podmínek, mohl by představovat zakázanou veřejnou podporu.

Obdobně za podmínek daných § 23 Zákona o veřejných zakázkách může zadavatel postupovat v zadávacím řízení formou jednacímho řízení bez uveřejnění. Jednací řízení bez uveřejnění je sice postupem v zadávacím řízení podle Zákona o veřejných zakázkách, jde však o postup výjimečný, „... kdy je veřejná zakázka zadána sice podle zákona v zadávacím řízení (v jednacím řízení bez uveřejnění), ale vzhledem k povaze tohoto řízení je omezena (či ve většině případů použití jednacímho řízení bez uveřejnění vyloučena) hospodářská soutěž o takovou veřejnou zakázku. Zadávaná veřejná zakázka je ve většině případů použití jednacímho řízení bez uveřejnění zadávána přímo z ruky jednomu dodavateli z důvodu zvláštních okolností, které jsou dány buď podmínkami vzniklými v souvislosti se zadávanou veřejnou zakázkou, anebo jsou takové okolnosti dány přímo předmětem veřejné zakázky.“²⁹²

Důvody pro použití jednacímho řízení bez uveřejnění jsou taxativně vyjmenovány a jedním z nich je situace, kdy veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodu ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem.²⁹³ V takovém jednacím řízení bez uveřejnění neprobíhá žádná transparentní soutěž mezi dodavateli, která by byla schopna určit tržní cenu za dodané plnění. I tak bude ale postup zadavatele v souladu

²⁹² Jurčík (2006), str. 191.

²⁹³ § 23 odst. 4 písm. a) Zákona o veřejných zakázkách.

se Zákonem o veřejných zakázkách. Opět ale platí závěr, že pokud bude cena vyšší, než činí cena tržní, může se při nákupu zboží jednat o veřejnou podporu.

S cenou tržní Zákon o veřejných zakázkách sám kalkuluje, a to v jednom z případů, kdy je možno v jednacím řízení bez uveřejnění postupovat.²⁹⁴ Zadavatel může takto postupovat, pokud jde o zboží pořizované za cenu podstatně nižší, než je obvyklá tržní cena, a podstatně nižší cena je dodavatelem nabízena jen po velmi krátkou dobu. Pokud zadavatel splnění této podmínky prokáže, je logické se domnívat, že jeho postup bude v souladu jak se Zákonem o veřejných zakázkách, tak i regulací veřejné podpory. Dodavateli totiž nebude poskytnuta výhoda, jelikož cena jeho plnění bude nižší než cena tržní. Jeden ze znaků veřejných podpor tudíž nebude naplněn.

Zákon o veřejných zakázkách dává také značnou volnost zadavateli v nastavení kvalifikačních předpokladů a hodnotících kritérií. Kvalifikační předpoklady slouží zadavateli k tomu, aby umožnil podat nabídku pouze těm dodavatelům, u kterých si je jist, že budou moci zakázku řádně plnit. Kromě základních kvalifikačních předpokladů, které jsou Zákonem o veřejných zakázkách stanovena takovým způsobem, že zadavatel má relativně omezenou možnost ovlivnit, který konkrétní dodavatel kvalifikaci splní, dává zákon širokou možnost při nastavení ekonomických a technických kvalifikačních předpokladů. Zadavatel může například nastavit požadavky na rozsah zkušeností dodavatele s obdobnými zakázkami v podobě povinnosti předložit seznam referenčních dodávek²⁹⁵ anebo požadavky na dostatečnou provozní a technickou zařízení prokazující jeho schopnost po materiálové stránce zvládnout provedení zakázky.²⁹⁶ Pokud zadavatel dostatečně zná situaci na trhu, může požadavky na kvalifikační předpoklady ušít na míru některému konkrétnímu dodavateli (podniku), např. národnímu šampionovi. Tento postup může být v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách, ledaže by se podařilo prokázat rozpor s jeho obecnými zásadami. Pokud ale bude tímto postupem zvýhodněn konkrétní

²⁹⁴ § 23 odst. 5 písm. e) Zákona o veřejných zakázkách.

²⁹⁵ § 56 odst. 1 písm. a) Zákona o veřejných zakázkách.

²⁹⁶ § 56 odst. 3 písm. f) Zákona o veřejných zakázkách.

podnik, popř. skupina podniků, mohlo by dojít k poskytnutí neoprávněné výhody představující zakázanou veřejnou podporu.

Obdobně by mohl zadavatel zvýhodnit konkrétní podnik či skupinu podniků v případě nastavení hodnotících kritérií podle § 78 Zákona o veřejných zakázkách. Zákon o veřejných zakázkách totiž zadavatele neomezuje v nastavení vah mezi jednotlivými dílčími hodnotícími kritérii. Pokud by zadavatel znal dopředu výhody a nevýhody výrobků jednotlivých dodavatelů, mohl by např. nastavit dílčí hodnotící kritéria takovým způsobem, že velkou váhu by mělo hodnocení technického aspektu, ve kterém jím zvýhodněný dodavatel exceluje, a naopak by nebyl brán takový ohled na vlastnosti výrobků, ve kterých preferovaný dodavatel zaostává. Zákon o veřejných zakázkách navíc nestanoví, jakou váhu musí dát zadavatel při hodnocení cenovým kritériím. Dopad vyšší ceny do hodnocení dodavatelů tedy může být i malý v porovnání s hodnocením technických aspektů. To by umožnilo preferovanému dodavateli úspěšně v zadávacím řízení nabídnout i takové plnění, které by bylo znatelně dražší než nabídka jeho konkurentů.

Vysoutěžená cena vybraného dodavatele by tudíž byla cenou zjištěnou na základě zadávacího (výběrového) řízení, kde vítězný dodavatel nabídl nejlepší podmínky za daných hodnotících kritérií. Postup zadavatele by tudíž byl v souladu se Zákonem o veřejných zakázkách. Pokud by ale došlo ke zvýhodnění konkrétního dodavatele (resp. skupiny preferovaných dodavatelů), nadále by mohlo dojít k rozporu s pravidly veřejných podpor.

S objednávaním služeb ze strany státu také souvisí problematika služeb obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 SFEU. V některých případech totiž veřejný orgán nenakupuje služby pro své vlastní potřeby za cenu vysoutěženou ve veřejné zakázce, resp. výběrovém řízení, pokud se zákon o veřejných zakázkách neaplikuje. Veřejný orgán spíše poskytuje kompenzace za to, že podnik vykonává služby sice nikoliv pro tento veřejný orgán, ale ve veřejném zájmu. Zda tyto kompenzace jsou či nejsou veřejnou podporou, bude popsáno níže v kapitole zabývající se službami obecného hospodářského zájmu.

6.8. Zvýhodňující daňové režimy

Jak již bylo uvedeno výše, koncept veřejných podpor je proto širší a zahrnuje nejenom pozitivní podpory jako dotace, ale také opatření, která v různých formách snižují běžnou finanční zátěž na rozpočty určitých podniků.²⁹⁷ Tento koncept tedy může také zahrnovat situace, kdy některé podniky, resp. v daném případě spíše skupiny podniků, nejsou podrobeny daňové zátěži, zatímco jiné podniky příslušné daně odvádět musí. Rozdíl ve zdanění mezi těmito dvěma skupinami podniků představuje výhodu pro skupinu, která je zdaněna méně, pokud účelem a důsledkem daňového režimu je tyto podniky zvýhodnit.

Zvýhodňující daňové režimy mohou mít mnoho podob, např. výjimky z povinnosti odvádět daně (daňové výjimky), snížené sazby daní, daňové prázdny, daňové investiční pobídky, odpuštění daně nebo penále na dani, zvýhodněný způsob odpisování majetku apod.

Hodnocení situací, kdy je poskytnutí výhody účelem a důsledkem daňového režimu je obzvláště složité, jelikož v některých případech může být vyšší míra zdanění součástí daňového systému. Příkladem může být například progresivní systém zdanění u daní z příjmu anebo rozdílná míra tzv. paušálních nákladů pro osoby výdělečně činné v případě našeho Zákona o daních z příjmu.²⁹⁸ Daňové opatření (legislativa) nebude veřejnou podporou, pokud nebude naplněn znak selektivity, jak je analyzován výše v této práci.

Je přitom nezbytné odlišovat mezi selektivním opatřením a rozdíly mezi různou mírou zdanění v různých členských státech. Dále je nutné analyzovat zejména skutečnost, zda je

²⁹⁷ Spojené případy C-128/03 a C-129/03 *AEM SpA a AEM Torino SpA v Autorità per l'energia elettrica e per il gas a další* [2005] EC I-2861, odst. 38; dále také 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad* [1961] ECR 1, str. 19; C-256/97 *DM Transport* [1999] ECR I-3913, odst. 19; C-276/02 *Španělsko v Komise* [2004] ECR I-0000, odst. 24; C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] ECR I-877, odst. 13; C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671, odst. 23.

²⁹⁸ § 7 odst. 7 Zákona o daních z příjmu, dle kterého jsou v konečném důsledku podnikatelé provozující řemeslné živnosti podrobeni výhodnějšímu zdanění než podnikatelé podnikající podle zvláštního právního předpisu jako např. advokáti.

potenciálně zvýhodňující daňový režim ospravedlnitelný interní logikou daňového systému.

Kromě judikatury evropských soudních institucí a rozhodovací praxe Komise je pro veřejnou podporu formou zvýhodňujících daňových režimů relevantní také Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti.²⁹⁹

Zvýhodňující daňové režimy ale nemusí být problematické pouze z hlediska veřejných podpor. Takové režimy mohou být v rozporu se zásadou zákazu diskriminace dle čl. 18 SFEU (bývalý čl. 12 SES), dle kterého *„V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“* Daňové zákonodárství je také na bázi práva EU regulováno tzv. čtyřmi svobodami (svoboda volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu), zejména se může jednat o čl. 49 SFEU. Přezkum Komise z hlediska veřejných podpor a z pohledu čtyř svobod (zákazu diskriminace) může probíhat paralelně a Komise při přezkumu z hlediska veřejných podpor nebude muset s vydáním rozhodnutí ohledně slučitelnosti s vnitřním trhem vyčkávat, než bude vydáno rozhodnutí z hlediska porušení čtyř svobod. Na druhou stranu, jak uzavírá Rossi-Maccanico³⁰⁰, pokud je daňová veřejná podpora provázána s porušením základních svobod (čtyř svobod), nemůže být rozhodnutí Komise učiněné z hlediska čl. 107 a násl. SFEU (veřejných podpor) v rozporu s jinými ustanoveními Smlouvy o fungování EU. Jak již bylo uvedeno v úvodní části této práce (a jak ostatně zdůrazňuje Rossi-Maccanico), ustanovení SFEU upravující čtyři svobody stejně jako ustanovení týkající se veřejných podpor sledují stejný cíl, kterým je řádné fungování vnitřního trhu.

²⁹⁹ Úřední věstník C 384 , 10/12/1998 S. 0003 - 0009.

³⁰⁰ Rossi-Maccanico, P. Community Review of Direct Business Tax Measures: Selectivity, Discrimination and Restrictions. European State Aid Quarterly Review. 4/2009. str. 506.

6.9. Další možné formy veřejných podpor

Výše uvedený výčet forem poskytnutí veřejných podpor není rozhodně konečný (taxativní). Podpory, resp. poskytnuté výhody, mohou nabrat jakoukoliv formu. To je evidentní např. na případu *France Télécom*,³⁰¹ kde bylo prohlášení francouzského ministra hospodářství chápáno jako podpora a zakázaná výhoda ve prospěch společnosti s majoritou francouzského státu.

³⁰¹ T-425/04, T-444/04, T-450/04 a T-456/04 *Francie, France Télécom a další v Komise* [2010] ECR II-02099. Rozhodnutí je předmětem odvolání podaném Komisí u Soudního dvora pod č. C-401/10 P *Komise v Francie a další*.

7. Služby obecného hospodářského zájmu

7.1. Pojem služeb obecného hospodářského zájmu

Pojem služba obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“) je definován jako „činnost realizující se v tržním prostředí (tedy „ekonomická činnost“), na kterou se vztahují závazky uvalené členským státem“. Takto je SOHZ definována ve Sdělení Komise – Služby obecného hospodářského zájmu³⁰² (dále jen „Sdělení Komise“) a v Pracovním návrhu – Služby obecného hospodářského zájmu z 12.11.2002 (dále jen „Pracovní návrh“). Evropská judikatura (pro srovnání s uvedenou definicí) definuje služby obecného hospodářského zájmu jako služby, které mají zvláštní rysy ve srovnání s jinými hospodářskými činnostmi.³⁰³ Již z těchto definic vyplývá, že služby obecného hospodářského zájmu existují na pomezí mezi tržními a netržními činnostmi a do značné míry souvisí s funkcemi státu, který má na jejich poskytování zájem (resp. zájmy občanů).

Veřejnými podporami dle čl. 107 odst. 1 SFEU jsou pouze takové výhody, které jsou poskytovány podnikům, tj. subjektům, bez ohledu na jejich právní subjektivitu nebo způsob, jakým jsou financovány, které vykonávají hospodářskou činnost (ekonomickou aktivitu). Evropská judikatura se v mnoha případech zabývala definicí, co je a co není hospodářská činnost, a to zejména s ohledem na skutečnost, zda zboží či služby jsou nabízené konkrétním podnikem v tržním prostředí.³⁰⁴ Pravidla veřejné podpory se přitom použijí pouze tehdy, pokud je určitá služba poskytována v tržním prostředí. Otázka, zda existuje trh pro určité služby, může záviset na způsobu, jakým jsou tyto služby organizovány v dotyčném členském státě.³⁰⁵ *„Hospodářská povaha určitých služeb se proto může v jednotlivých členských státech lišit. Zařazení určité služby se kromě toho může v průběhu času měnit kvůli politickým rozhodnutím nebo hospodářskému vývoji. Co*

³⁰² Sdělení Komise – Služby obecného hospodářského zájmu z 19.1.2001 (2001/C 17/04).

³⁰³ C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova*, [1991] ECR I-5889, odst. 27; C-242/95 *GT-Link A/S* [1997] ECR I-4449, odst. 53; a C-266/96 *Corsica Ferries France SA* [1998] ECR I-3949, odst. 45.

³⁰⁴ Viz kapitola 5.1.1.

³⁰⁵ C-159/91 a C-160/91 *Poucet a Pistre* [1993] ECR I-637.

není tržní činností dnes, jí může být zítra a naopak.³⁰⁶ Rozsah tohoto pojmu se vyvíjí a závisí mimo jiné na potřebách občanů, vývoji technologií a trhu a na sociálních a politických preferencích daného členského státu.³⁰⁷

Služby, které jsou na pomezí mezi hospodářskou činností a činností nehopodářské povahy souvisí zejména se službami v sociální a zdravotnické oblasti a se zajišťováním veřejných statků. Vzhledem k tomu, že rozlišení mezi hospodářskými a nehopodářskými službami závisí na politických a hospodářských zvláštnostech daného členského státu, není dle Komise možné sestavit vyčerpávající seznam činností, které by a priori nebyly nikdy hospodářské. Takový seznam by neposkytl skutečnou právní jistotu, a proto by podle Komise nebyl příliš užitečný.³⁰⁸

Pokud jsou takové služby považovány za „hospodářské činnosti“ a souvisejí s poskytováním veřejných statků, hovoří se o nich jako o službách obecného hospodářského zájmu.

Některé služby obecného hospodářského zájmu mohou veřejné nebo soukromé podniky poskytovat bez finanční podpory od veřejných orgánů členských států. Jiné služby lze poskytovat pouze tehdy, pokud příslušný orgán nabídne poskytovateli služeb finanční náhradu, resp. kompenzaci či vyrovnání.

Specifická povaha služeb obecného hospodářského zájmu je na úrovni práva EU reflektována v čl. 106 odst. 2 SFEU, který stanoví, že: *„Podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu nebo ty, které mají povahu fiskálního monopolu, podléhají pravidlům obsaženým ve Smlouvách, zejména pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny. Rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, která by byla v rozporu se zájmem Unie.“*

³⁰⁶ Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. K(2011) 9404, odst. 12.

³⁰⁷ Ibid., odst. 45.

³⁰⁸ Ibid., odst. 14.

Podpory podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu jsou na základě tohoto ustanovení Smlouvy o fungování EU do určité míry vyňaty z obecného zákazu veřejných podpor dle čl. 107 odst. 1 SFEU. Cílem specifického režimu služeb obecného hospodářského zájmu je, aby byly naplněny dva cíle sledované Evropskou unií, a to unijní pravidla hospodářské soutěže a volného vnitřního trhu a zároveň zajištění veřejných statků pro občany Unie. Poskytování veřejných statků se totiž mnohdy nemůže dít na tržním základě. V různých členských státech navíc existují jiné standardy pro poskytování veřejných statků a přístupů k jejich zajištění. Účelem evropského práva není jejich harmonizace, ale respektování národních podmínek a tradic, ovšem při dodržování určitých společných základních pravidel zajišťujících, že vnitřní trh nebude dotčen v míře větší, než bude nutné. Lze říci, že právo EU respektuje národní potřeby při poskytování veřejných statků a služeb obecného hospodářského zájmu. Na druhou stranu, tyto služby musí skutečně sledovat oprávněně definované obecné cíle a nesmí sloužit jako skrytá zástěrka pro obcházení ustanovení pravidel EU regulujících vnitřní trh, hospodářskou soutěž a veřejné podpory.³⁰⁹

Pro regulace veřejných podpor je v souvislosti s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu podstatné, zda podniky, které jsou pověřeny poskytováním dané SOHZ, nejsou protiprávně zvýhodněny. Nejvýznamnějším zvýhodněním přitom mohou být finanční kompenzace, které veřejné orgány podnikům dávají za to, že nesou břímě poskytování SOHZ.

Právo veřejných podpor se proto v minulosti zaměřovalo na posouzení, zda podniky poskytující služby obecného hospodářského zájmu nedostávají více, než by jim náleželo a nejsou tedy za poskytování SOHZ překompenzovány. Tento přístup bývá nazýván jako „kompenzační“.³¹⁰ V rámci tohoto přístupu bylo považováno za nezbytné, aby účetnictví

³⁰⁹ Služby obecného hospodářského zájmu zmiňuje na české úrovni Zákon o ochraně hospodářské soutěže, a to v § 1 odst. 3, který ve svém dosahu kopíruje čl. 106 odst. 2 SFEU: „na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, se zákon o ochraně hospodářské soutěže vztahuje, jen pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb“ s odkazem na pravidla pro poštovní služby, ČNB, provozování rozhlasového a televizního vysílání a telekomunikace.

³¹⁰ „Compensation approach“ viz např. Quigley (2009), str. 158 a násl., který podrobněji popisuje vývoj evropské judikatury v postoji ke službám obecného hospodářského zájmu.

podniku, který je příjemcem kompenzací za provádění služby obecného hospodářského zájmu, bylo dostatečně transparentní a aby bylo možné oddělit poskytování SOHZ a jiné činnosti, které již tento podnik mohl provádět na tržní bázi. Kompenzace za poskytování SOHZ nemohl podnik „přelévat“ do této druhé části, jelikož by narušil hospodářskou soutěž na trhu takových jiných (tržních) činností.

Za účelem zajištění dostatečné evidence byla mj. přijata Směrnice o finanční transparentnosti.³¹¹ Tato Směrnice představuje *de facto* konsolidovanou verzi nahrazující původní směrnici o finanční transparentnosti 80/723/ES a tři směrnice, které ji doplňovaly.³¹² Cílem Směrnice o finanční transparentnosti je mj. zajistit, aby podniky zajistily oddělené účtování činností souvisejících s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu a jiných činností. Tím měla být zajištěna možnost kontroly řádného využití kompenzací, tj. aby byly evidovány náklady související s poskytováním SOHZ, podniky nebyly překompenzovány a nepoužívaly kompenzace pro jiné účely než pro úhradu ztrát vyplývajících z poskytování SOHZ.

Směrnice byly přijaty na základě čl. 106 odst. 3 SFEU, který je zmocňovacím ustanovením umožňujícím všeobecný dohled Komise nad SOHZ, mj. formou rozhodnutí a vydávání směrnic (cílem této práce přitom není analýza kompetenčních sporů, které probíhaly v souvislosti s jejím přijetím mezi členskými státy a unijními orgány).

Otázkou veřejných podpor a SOHZ se zabývala řada rozhodnutí evropských soudů. Klíčovým rozhodnutím Soudního dvora, které předurčilo pro další léta pravidla pro poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, bylo rozhodnutí ve věci *Altmark* ze dne 24.7.2003.³¹³

311 Směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (Úřední věstník L 318, 17/11/2006 S. 0017 – 0025).

312 Směrnice 80/723/EHS ze dne 25. června 1980 o průhlednosti finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř některých podniků, ve znění Směrnice 85/413/EHS ze dne 24. července 1985, Směrnice 93/84/EHS ze dne 30. září 1993 a Směrnice 2000/52/ES ze dne 26. července 2000.

313 C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH a Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*.

7.2. Rozhodnutí *Altmark*

O *Altmarku* se hovoří jako o přelomovém rozhodnutí, je ovšem nutné podotknout, že vývoj směrem k *Altmarku* byl kontinuální³¹⁴ a ačkoliv jde ve vztahu k právnímu hodnocení SOHZ o rozhodnutí klíčové, svou povahou jej za přelomové nepovažují.

Daný spor (stručně shrnuto) navazoval na soudní řízení vedené před národním (německým) soudem ve věci provozování příměstské autobusové dopravy. Společnosti *Altmark Trans GmbH* byla ze strany regionální samosprávy v Magdeburku udělena licence na provozování příměstské dopravy v daném regionu a na jejím základě jí byly poskytovány kompenzace z titulu závazků veřejné služby (tj. služby obecného hospodářského zájmu). Udělení licence napadal její konkurent a předmětem řízení se stala otázka, zda kompenzace nepředstavují veřejnou podporu.

Poskytování kompenzací za SOHZ v dopravě, pokud byly veřejnou podporou, muselo být v době sporu v souladu s Nařízením 1191/69/EHS, které se týkalo závazků veřejné služby v odvětví dopravy. Pokud kompenzace splňovaly podmínky nařízení, byly vyjmuty z povinnosti předběžné notifikace Komisi jako veřejná podpora ve smyslu přímo aplikovatelné 3. věty čl. 108 odst. 3 SFEU. Příjemce kompenzací měl pouze povinnost následného nahlášení podmínek, za kterých byly kompenzace přidělovány.

Německý Spolkový správní soud poté, kdy mu věc byla předložena, vznesl předběžnou otázku podle čl. 267 SFEU týkající se aplikace Nařízení 1191/69/EHS, zejména s ohledem na národní legislativu, která stanoví podmínky pro udělování licencí regionálním přeprávcům. Spolkový správní soud specifikoval své otázky, jejichž cílem bylo umožnit posouzení kompenzací za některé autobusové linky, které *Altmark Trans* provozoval jako službu obecného hospodářského zájmu, následovně:

- 1) Mohou být kompenzace za SOHZ v dopravě předmětem zákazu podle čl. 107 SFEU anebo pod toto ustanovení nespádají, jelikož nehrozí narušení obchodu mezi členskými státy EU vzhledem k jejich zaměření na daný region?
- 2) Platí, že čl. 93 SFEU umožňuje existenci národní legislativy, která umožňuje

³¹⁴ Předcházelo mu např. rozhodnutí ESD ve věci C-53/00 *Ferring*.

poskytování dotací směřujících na vyrovnání ztrát vzniklých danému podniku při poskytování regionální veřejné dopravy, a to bez ohledu na Nařízení 1191/69/EHS? (Dle čl. 93 SFEU platí, že: „*Se Smlouvami jsou slučitelné podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo které představují náhradu za určitá plnění související s pojmem veřejné služby.*“).³¹⁵

K první otázce se vyjadřovaly některé ze členských států s požadavkem, aby Soudní dvůr navázal na Vyjádření Generálního advokáta ve věci *GEMO*,³¹⁶ který rozlišil dvě situace kompenzací za SOHZ. Pokud je jednoznačně stanovena kompenzace a jednoznačně stanovený závazek SOHZ, nemělo by se jednat o případ veřejné podpory. Pokud tyto náležitosti splněny nejsou, o podporu se jedná.

Altmark Trans a další členské státy se odkazovaly na kompenzační přístup dle rozhodnutí ve věci *Ferring*.³¹⁷ O veřejnou podporu by se tedy jednalo pouze v případě, pokud by výhoda poskytnutá společnosti Altmark Trans převýšila náklady spojené s poskytováním závazku veřejné služby (SOHZ).

Soudní dvůr konstatoval, že i v případě regionální dopravy může dojít k narušení obchodu mezi členskými státy, jelikož dopravci z jiných států mohou mít vzhledem ke zvýhodněnému postavení (společnosti Altmark Trans) ztížen přístup na národní trh, přičemž dle dlouhodobé judikatury i malé množství podpory může být způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy. Záleží sice vždy na povaze činnosti dopravce, narušení však lze při poskytnutí výhody vždy presumovat.

Soudní dvůr následně stanovil čtyři podmínky, kdy kompenzace nebudou představovat výhodu ve smyslu čl. 107 SFEU, a tedy ani veřejnou podporu. Tyto podmínky jsou označovány jako čtyři podmínky *Altmarku*:

³¹⁵ Ve své třetí otázce se Spolkový správní soud tázal, zda je možné, aby členský stát vyloučil z aplikace Nařízení 1191/69/EHS s odkazem na jeho čl. 1 odst. 1 regionální osobní veřejnou dopravu? Soudní dvůr se zabýval nejprve touto třetí otázkou a konstatoval, že Německo mělo v souladu s Nařízením 1191/69/EHS možnost vyjmout z jeho dosahu provozování městské a příměstské regionální dopravy, která je odkázána na kompenzace za ztrátovost. Soudní dvůr poté zhodnotil německou úpravu poskytování licencí na regionální dopravu a odkázal zhodnocení konkrétního případu k vyřešení národním soudu.

³¹⁶ Vyjádření Generálního advokáta Jacobse doručené 30.4.2002 k věci C-126/01 *GEMO*.

³¹⁷ C-53/00 *Ferring* [2001] ECR I-9067.

1. Příjemce musí být skutečně pověřen poskytovat službu obecného hospodářského zájmu, tato služba musí být jasně definována. Národní soud musí přezkoumat, zda pověření touto službou v případě *Altmark Trans* vyplývá zcela jednoznačně z národní legislativy, popř. licence udělené veřejným orgánem.
2. Výše kompenzací musí být vypočítána na základě dopředu známých parametrů tak, aby nemohlo dojít ke zvýhodnění příjemce oproti jiným jeho soutěžitelům. Pokud je hrazena ztráta, která vznikla v souvislosti s prováděním závazku veřejné služby (SOHZ), až poté, co se ukázalo, že poskytování předmětných služeb není životaschopné, jde o veřejnou podporu.
3. Kompenzace nesmí překročit nezbytnou výši nákladů spojených s poskytováním služby obecného hospodářského zájmu (při zohlednění dokladů tyto náklady potvrzujících) a přiměřenou výši zisku za provádění služeb.
4. V případě, že příjemce provádějící službu obecného hospodářského zájmu není vybrán v rámci zadávacího řízení jako veřejná zakázka (otevřeném výběrovém řízení), které by dokázalo zvolit nejnižší nutné platby za provádění SOHZ, musí být výše kompenzací stanovena na základě porovnání s náklady podobné dobře řízené společnosti podnikající v odvětví, která by byla schopna naplnit podmínky SOHZ, při zohlednění stvrzenek a dokladů na náklady a přiměřenou výši zisku za provádění služeb.

Pouze při splnění všech těchto čtyř podmínek nejsou kompenzace výhodou, a tedy vylučují aplikaci čl. 107 odst. 1 SFEU o veřejných podporách.

V odpovědi na druhou otázku Soudní dvůr posoudil znění čl. SFEU pro daný případ a konstatoval, že nebude nutné využít výjimky podle tohoto ustanovení, pokud jsou naplněny všechny čtyři podmínky *Altmarku* (při naplnění čtyřech podmínek totiž kompenzace vůbec nebudou veřejnou podporou). Dále Soudní dvůr konstatoval, že aplikace čl. 93 SFEU se může dít pouze v souladu s Nařízením 1191/69/EHS, resp. s Nařízením 1107/70/EHS, které definuje možnosti, na které je možné takovou výjimku použít.

Soudní dvůr tedy stanovil, že z dosahu aplikace čl. 107 SFEU, a tím i regulace veřejných podpor, budou vyjmuty veškeré kompenzace za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (závazků veřejné služby), které splňují čtyři podmínky *Altmarku*. Tyto podmínky se přitom nemusí vztahovat pouze na sektor dopravy, ale na jakékoliv SOHZ, které jsou vykonávány ve prospěch státu/veřejnosti.

7.3. Výklad čtyř podmínek *Altmarku* a pravidla pro oblast SOHZ

Rozhodnutí *Altmark* a výklad čtyřech podmínek v něm stanovených není zcela bez nejasností, je však klíčovým rozhodnutím pro oblast SOHZ. Soudní dvůr a Tribunál po 24.7.2003 vydal několik rozhodnutí týkajících se služeb obecného hospodářského zájmu navazujících na *Altmark*. V listopadu 2003 vydal Soudní dvůr rozhodnutí ve věci *GEMO*,³¹⁸ ve kterém na případ *Altmark* odkázal. V rozhodnutí ve věci *Enirisorse*³¹⁹ Soudní dvůr zopakoval čtyři podmínky *Altmarku* a konstatoval, že není splněna podmínka jasného definování služby obecného hospodářského zájmu předem a také odpovídajícího vymezení kompenzací. Jednotlivými podmínkami *Altmarku* se zabýval Tribunál již také v případě *Danske Busvognmaend*.³²⁰

Z rozhodnutí ve věci *Altmark* také vychází legislativní opatření připravené Komisí:

1. Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu³²¹ (dále jen „Sdělení Komise o SOHZ“).
2. Rozhodnutí Komise o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené

³¹⁸ C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769. Viz popis tohoto rozhodnutí v kapitole 5.1.3.

³¹⁹ C-34/01 - 38/01 *Enirisorse v. Ministero delle Finanze*, odst. 30 a násl.

³²⁰ T-157/01 *Danske Busvognmaend v. Komise*, odst. 97 a násl. ze dne 16.3.2004.

³²¹ 2012/C 8/02 (*Úř. věst. C 008, 11/01/2012 S. 0004 – 0014*).

- určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu³²² (dále „Rozhodnutí Komise o SOHZ“).
3. Sdělení Komise: Rámc Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011)³²³, (dále „Rámc Komise pro SOHZ“).
 4. Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu³²⁴ (dále „Nařízení *de minimis* pro SOHZ“).
 5. Pokyny pro uplatňování pravidel EU pro státní podporu, zadávání veřejných zakázek a vnitřní trh na služby obecného hospodářského zájmu, a zejména na sociální služby obecného zájmu.³²⁵

Cílem Sdělení Komise o SOHZ je vysvětlit hlavní pojmy při používání pravidel veřejné podpory na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby. Soustředí se proto na ty podmínky veřejné podpory, které mají pro vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby největší význam.

Cílem Nařízení *de minimis* pro SOHZ je stanovit, které vyrovnávací platby (kompenzace) nepředstavují veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 SFEU, a to vzhledem k jejich výši.

Rozhodnutí Komise o SOHZ stanoví, že některé typy vyrovnávacích plateb za služby obecného hospodářského zájmu, jež představují veřejnou podporu (tj. jsou veřejnou podporou např. proto, že nesplňují podmínky *Altmarku*), jsou slučitelné se Smlouvou na základě čl. 106 odst. 2 SFEU, a osvobozuje je od notifikační povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 SFEU. Na základě tohoto rozhodnutí tedy nebude nutné předem notifikovat některé typy kompenzací za závazek veřejné služby Komisi, a tyto

³²² 2012/21/EU (Úř. věst. L 007, 11/01/2012 S. 0003 – 0010).

³²³ 2012/C 8/03 (Úř. věst. C 008, 11/01/2012 S. 0015 – 0022).

³²⁴ Úřední věstník L 114, 26/04/2012 S. 0008 - 0013.

³²⁵ SEK(2010) 1545 ze dne 7. prosince 2010.

kompensace budou automaticky považovány za schválené Komisí jako slučitelné se společným trhem.

Rámec Komise pro SOHZ se zabývá poslední kategorií vyrovnávacích plateb (kompensací), které není možné podřadit pod předchozí případy. Jde tedy o takové vyrovnávací platby, které jsou považovány za veřejnou podporu a zároveň nejsou považovány za automaticky slučitelné s vnitřním trhem podle Rozhodnutí Komise o SOHZ.

V duchu výše uvedených dokumentů Komise lze rozdělit vyrovnávací platby (kompensace) za služby obecného hospodářského zájmu do následujících kategorií:

1. Vyrovnávací platby nejsou veřejnou podporou, jelikož splňují čtyři podmínky *Altmarku* – uplatní se Sdělení Komise o SOHZ.
2. Vyrovnávací platby, i když nesplňují podmínky *Altmarku*, nejsou veřejnou podporou z důvodu jejich malé výše a zanedbatelného dopadu na vnitřní trh – uplatní se Nařízení *de minimis* pro SOHZ.
3. Vyrovnávací platby jsou veřejnou podporou, tj. nesplňují podmínky *Altmarku*, avšak není nutná jejich předchozí notifikace Komisi jako u jiných veřejných podpor, jelikož splňují podmínky stanovené Rozhodnutím Komise o SOHZ a jsou považovány za automaticky slučitelné s vnitřním trhem.
4. Vyrovnávací platby jsou veřejnou podporou, tj. nesplňují podmínky *Altmarku*, nesplňují podmínky automatické slučitelnosti dle Rozhodnutí Komise o SOHZ a je nutná jejich předchozí notifikace Komisi. Komise při posuzování slučitelnosti takových vyrovnávacích plateb s vnitřním trhem bude postupovat podle Rámce Komise pro SOHZ.

Výše uvedené čtyři kategorie vyrovnávacích plateb hrazeným podnikům za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu budou níže odděleně popsány.

7.3.1. Vyrovnávací platby za služby obecného hospodářského zájmu, které nejsou veřejnou podporou

Veřejnou podporou nebudou ty vyrovnávací platby za poskytování SOHZ, které v první řadě splňují čtyři podmínky *Altmarku*, jak byly popsány výše. Jednotlivé podmínky byly v návaznosti na rozhodnutí ve věci *Altmark* interpretovány v navazující judikatuře Soudního dvora a Tribunálu a v dokumentech Komise, zejména Sdělení Komise o SOHZ.

První podmínka – pověření poskytovat službu obecného hospodářského zájmu

První podmínkou *Altmarku* je, že podnik, jako příjemce vyrovnávací platby, je skutečně pověřen službou obecného hospodářského zájmu, která je jasně definována. Předpokladem pojmu veřejná podpora je skutečnost, že jde o službu hospodářské povahy, kterou poskytuje „podnik“, jak tento pojem definuje judikatura ve věcech veřejných podpor. Pokud nejde o službu hospodářské povahy (hospodářskou činnost), resp. pokud příjemcem vyrovnávacích plateb nebude podnik, o veřejnou podporu se jednat nebude. Oproti pojmu služby obecného hospodářského zájmu (SOHZ) se v odborné literatuře pracuje s pojmem služby obecného zájmu (SOZ). Služby obecného zájmu nemají hospodářskou povahu. Subjekt, který je poskytuje, tedy není subjektem provozujícím hospodářskou činnost (ekonomickou aktivitu), a tudíž není podnikem. Dotace (a jiné výhody) poskytované veřejnými orgány na takové služby obecného zájmu tedy nebudou veřejnými podporami ve smyslu čl. 107 SFEU.

Rozlišování mezi SOHZ a SOZ je v praxi nejobtížnější v oblastech jako je sociální zabezpečení a zdravotnictví. Zejména v těchto oblastech totiž platí, že různé sociální a zdravotní systémy mohou být v jiných členských státech EU posuzovány odlišně, záleží vždy na konkrétním nastavení daného systému.

Sdělení Komise o SOHZ v případě hodnocení systémů sociálních zabezpečení z hlediska veřejných podpor rozlišuje systémy založené na principu solidarity a systémy operujícími v hospodářském režimu. Systémy založené na principu solidarity nejsou považovány za hospodářskou činnost. Pro posouzení mohou být relevantní následující faktory:

- a) zda je účast v sociálním systému povinná;³²⁶
- b) zda má režim výhradně sociální účel;³²⁷
- c) zda je režim neziskový;³²⁸
- d) zda dávky nezávisí na příspěvcích;³²⁹
- e) zda nemusí být vyplácené dávky poměrné příjmům pojištěnce³³⁰ a
- f) zda na režim dohlíží stát.³³¹

Na rozdíl od režimů založených na solidaritě se hospodářské režimy dle Komise (a judikatury Soudního dvora a Tribunálu) obvykle vyznačují následujícími prvky:

- a) dobrovolná účast;³³²
- b) zásada kapitalizace (nároky závisí na zaplacených příspěvcích a finančních výsledcích režimu);³³³
- c) zisková povaha³³⁴ a
- d) poskytování plnění, které doplňuje plnění základního režimu.³³⁵

Pokud jsou v daném režimu kombinovány jak prvky solidarity, tak i prvky hospodářské, bude posouzení povahy takového režimu spočívat v analýze jejich jednotlivých významů.

³²⁶ Spojené věci C-159/91 a C-160/91 *Poucet a Pistre* [1993] ECR I-637, odst. 13.

³²⁷ C-218/00 *Cisal a INAIL* [2002] ECR I-691, odst. 45.

³²⁸ Spojené věci C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01 *AOK Bundesverband* [2004] ECR I-2493, odst. 47 až 55.

³²⁹ Spojené věci C-159/91 a C-160/91 *Poucet a Pistre* [1993] ECR I-637, odst. 15 až 18.

³³⁰ C-218/00 *Cisal a INAIL* [2002] ECR I-691, odst. 40.

³³¹ Spojené věci C-159/91 a C-160/91 *Poucet a Pistre* [1993] ECR I-637, odst. 14; věc C-218/00 *Cisal a INAIL* [2002] ECR I-691, odst. 43 až 48; spojené věci C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/00 *AOK Bundesverband* [2004] ECR I-2493, odst. 51 až 55.

³³² Věc C-67/96 *Albany* [1999] ECR I-5751, odst. 80–87.

³³³ *Ibid.*, odst. 81 až 85, C-244/94 *FFSA a další* [1995] ECR I-4013, odst. 9 a 17 až 20; spojené věci C-115/97 až C-117/97 *Brentjens* [1999] ECR I-6025, odst. 81 až 85; C-219/97 *Drijvende Bokken* [1999] ECR I-6121, odst. 71 až 75; a spojené věci C-180/98 až C-184/98 *Pavlov a další* [2000] ECR I-6451 odst. 114 a 115.

³³⁴ Spojené věci C-115/97 až C-117/97 *Brentjens* [1999] ECR I-6025

³³⁵ Spojené věci C-180/98 až C-184/98 *Pavlov a další* [2000] ECR I-6451.

Oblast služeb obecného hospodářského zájmu není detailně upravena na úrovni práva EU a členské státy EU proto mají široké rozhodovací pravomoci při označení určité služby za službu obecného hospodářského zájmu a při poskytování vyrovnávací platby poskytovateli služby. Pravomoc Komise je v této souvislosti omezena na kontrolu skutečnosti, zda členský stát nečinil při vymezení služby jako služby obecného hospodářského zájmu zjevnou chybu, a na hodnocení veřejné podpory zahrnuté do vyrovnávací platby.³³⁶ Je zřejmé, že za SOHZ nemůže členský stát označit cokoli. Za SOHZ tedy zjevně nemůže být označena služba, kterou v daném členském státě podniky běžně poskytují za tržních podmínek. Komise pak může přezkoumat, zda se členský stát dopustil zjevné chyby, když za SOHZ takovou službu označil.³³⁷

Významným příkladem této zásady je dle Komise odvětví širokopásmových sítí, u něhož Komise uvedla, jaké typy činností lze považovat za služby obecného hospodářského zájmu. Komise se zejména domnívá, že v oblastech, v nichž soukromí investoři již investovali do infrastruktury širokopásmových sítí (nebo rozšiřují svou síťovou infrastrukturu) a již poskytují konkurenceschopné širokopásmové služby s

přiměřeným pokrytím, by se zřízení paralelní širokopásmové infrastruktury nemělo považovat za službu obecného hospodářského zájmu. Naopak v případě, kdy investoři nemohou poskytnout přiměřené širokopásmové pokrytí, může být za určitých podmínek³³⁸ za službu obecného hospodářského zájmu poskytnuta vyrovnávací platba.

Aby byla splněna první podmínka *Altmarku*, musí být podnik, příjemce vyrovnávací platby, jednoznačně pověřen službou obecného hospodářského zájmu, musí tedy existovat „pověřovací akt“. Existence pověřovacího aktu z hlediska čl. 106 SFEU byla předmětem zkoumání Soudního dvora již ve starším případě týkajícího se belgické asociace na ochranu autorských práv.³³⁹ Soudní dvůr v tomto případě podezření ze zneužití dominantního postavení asociace neuznal obranu asociace odkazem na čl. 106

³³⁶ Sdělení Komise o SOHZ, odst. 46.

³³⁷ *Ibid.*, odst. 48.

³³⁸ Blíže k problematice širokopásmových sítí viz Sdělení Komise – Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí (Úř. věst. C 235, 30.9.2009, s. 7).

³³⁹ C-127/73 *BRT v. SABAM* [1974] ECR 313.

SFEU, jelikož šlo o soukromý „podnik“, který nebyl státem provádění činností ve veřejném zájmu pověřen.

Formou pověřovacího aktu se zabývá Sdělení Komise o SOHZ, dle kterého forma v zásadě závisí na právních předpisech daného členského státu. Může jít o legislativní nástroj (např. na úrovni zákona či vyhlášky), individuální správní akt (rozhodnutí správního orgánu), ale i o smlouvu mezi veřejným orgánem a poskytovatelem služby obecného hospodářského zájmu. Pověřovací akt, ať už v jakékoliv formě, musí obsahovat Komisí požadované náležitosti:³⁴⁰

- a) náplň a délku trvání závazků veřejné služby;
- b) o který podnik a případně o které území se jedná;
- c) povahu výhradních nebo zvláštních práv přiznaných podniku daným orgánem;
- d) ukazatele pro výpočet, kontrolu a hodnocení vyrovnávací platby a dále
- e) ujednání, která vyloučí vyplacení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby a zajistí její navrácení.

Zapojení poskytovatele služeb do přípravného procesu, na jehož základě je pověřen závazkem veřejné služby (službou obecného hospodářského zájmu), není důvodem závadnosti pověřovacího aktu z pohledu regulace veřejných podpor. Není tedy ani problematické, pokud je pověřovací akt (typicky rozhodnutí správního orgánu) vydáno na žádost poskytovatele služby obecného hospodářského zájmu. V některých členských státech je běžné, že veřejné orgány financují služby, které vyvinul a navrhl sám poskytovatel služby (příjemce kompenzací). Orgán však musí rozhodnout, zda návrh poskytovatele schválí ještě před poskytnutím vyrovnávací platby. Není důležité, zda jsou nezbytné prvky pověřovacího aktu vloženy přímo do rozhodnutí o schválení návrhu poskytovatele nebo zda jsou předmětem zvláštního právního aktu, například smlouvy s poskytovatelem.

³⁴⁰ Sdělení Komise o SOHZ, odst. 52 a 53.

Druhá podmínka – dopředu známé parametry vyrovnávací platby za poskytování služby obecného hospodářského zájmu

Parametry, které slouží jako základ pro výpočet vyrovnávací platby, musejí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem, aby se zajistilo, že podnik poskytující SOHZ nedostává prostřednictvím vyrovnávací platby nepřiměřenou výhodu, která by jej zvýhodnila oproti konkurenci. Od počátku poskytování SOHZ tedy musí být jasné, jak se bude výše vyrovnávací platby stanovovat.

Vyrovňovací platba může být stanovena podle vzorce uvedeného ve smlouvě (nebo rozhodnutí) pověřující poskytováním SOHZ. Vyrovnávací platba může být také poskytnuta jako úhrada všech nákladů souvisejících s poskytováním SOHZ. V takovém případě musí být dopředu (od počátku) stanoveno, jak se tyto náklady stanoví a vypočítají. V tomto ohledu lze brát v úvahu pouze náklady, které přímo souvisejí s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Veškeré příjmy, které podniku z poskytování služby obecného hospodářského zájmu vzniknou, musejí být odečteny.³⁴¹

Součástí vyrovnávací platby může (ale nemusí) být také přiměřený zisk, který podniku bude plynout jako odměna za poskytování SOHZ. Výše vyrovnávací platby může být během doby, ve které je podnik pověřen k poskytování SOHZ, přehodnocena a revidována. V takovém případě ale musejí být v pověřovacím aktu upřesněny podmínky tohoto přehodnocení a veškeré možné dopady na celkovou výši vyrovnávací platby.

Třetí podmínka – vyrovnávací platba nesmí překročit výši nezbytnou k poskytování SOHZ

Podle třetího kritéria judikatury *Altmark* nesmí vyrovnávací platba přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příslušných příjmů, jakož i přiměřeného zisku. Přiměřeným ziskem se podle Sdělení Komise o SOHZ podle míry návratnosti kapitálu,

³⁴¹ Sdělení Komise o SOHZ, odst. 56.

kteřou se rozumí vnitřní míra návratnosti (IRR), kteřou podnik získá z investovaného kapitálu během doby trvání projektu, tedy IRR/peněžní toky ze zakázky.³⁴² Míra návratnosti kapitálu, a tím i „přiměřenost“ zisku se bude posuzovat podle úrovně rizika v odvětví, ve kterém se poskytuje SOHZ, resp. podle typu služby a charakteru vyrovnávacího mechanismu. Tato míra by měla být stanovena s přihlédnutím k míře návratnosti kapitálu, které se dosahuje u podobných druhů veřejných zakázek na služby za konkurenčních podmínek.

Pokud nelze přiměřenou míru návratnosti kapitálu zjistit takto jednoduše, je nutné přihlédnout k porovnatelným podmínkám v jiných členských státech EU, popř. i v jiných odvětvích. Praktické z hlediska veřejných orgánů bude určení míry návratnosti kapitálu za pomoci nezávislých ekonomických expertů.

Sdělení Komise o SOHZ umožňuje, aby veřejné orgány při stanovení míry přiměřeného zisku přihlédly i k motivačnímu efektu zisku, tj. zvýšily míru zisku úměrně zvýšené kvalitě služeb obecného hospodářského zájmu nebo efektivitě výroby.

Třetí podmínka *Altmarku* zajišťuje, že podnik poskytující SOHZ nebude tzv. „překompenzován“. Pokud by podniku plynuly z kompenzací za poskytování SOHZ nadměrečné zisky, mohl by je zneužívat v jiných oblastech svého podnikání, kde působí za tržních podmínek. Způsob výpočtu kompenzací (vyrovnávacích plateb) může sloužit jako indikátor toho, zda k překompenzování nedochází.

V případě *Enirisorse*³⁴³ dospěl Soudní dvůr k závěru, že výše přístavních poplatků vyplácených poskytovateli SOHZ neodpovídá nákladům skutečně souvisejícím s předmětnou službou, tj. vykládkou a nakládkou zboží. Výpočet poplatků byl totiž navázán na množství přepravovaného zboží, a nikoliv na služby prováděné příjemcem poplatků/kompenzací. Množství zboží přímo nesouviselo s nákladností služeb. Dle Soudního dvora takový systém kompenzací nespĺňoval třetí podmínku *Altmarku*, tj. požadavek, aby kompenzace nemohly přesáhnout výši nezbytnou k provádění SOHZ.

³⁴² Sdělení Komise o SOHZ, odst. 61.

³⁴³ C-34/01 až 38/01 *Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze* [2003] ECR I-14243, zejm. odst. 38 a násl.

Třetí podmínkou *Altmarku* se Tribunál zabýval také v případě *BUPA*.³⁴⁴ V daném případě, který se týkal způsobu financování Irského zdravotnictví prostřednictvím zdravotních pojišťoven, resp. způsobu kompenzací pro pojišťovnu, která měla největší portfolio rizikových klientů, Tribunál konstatoval, že pro splnění třetí podmínky *Altmarku* není nezbytné, aby výše kompenzací vycházela ze „zohlednění stvrzenek a dokladů na náklady“, jak požadovalo rozhodnutí *Altmark*. V souladu s třetí podmínkou *Altmarku* byla i skutečnost, že v daném případě systém výpočtu kompenzací fungoval jiným způsobem.

Čtvrtá podmínka – způsob výběru poskytovatele SOHZ

Splnění čtvrté podmínky *Altmarku* má dvě alternativy:

- v případě, že příjemce provádějící službu obecného hospodářského zájmu není vybrán v rámci zadávacího řízení jako veřejná zakázka (otevřeném výběrovém řízení), které by dokázalo zvolit nejnižší nutné platby za provádění SOHZ,
- musí být výše kompenzací stanovena na základě porovnání s náklady podobné dobře řízené společnosti podnikající v odvětví, která by byla schopna naplnit podmínky SOHZ, při zohlednění stvrzenek a dokladů na náklady a přiměřenou výši zisku za provádění služeb.

První možností, jak splnit tuto podmínku, je výběr poskytovatele SOHZ v rámci zadávacího řízení postupem platným pro veřejné zakázky. Druhou možností je stanovit výši kompenzací pro poskytovatele SOHZ na základě porovnání s náklady podobné dobře řízené společnosti podnikající v odvětví, která by byla schopna naplnit podmínky SOHZ, při zohlednění stvrzenek a dokladů na náklady a přiměřenou výši zisku za provádění služeb.

Nejjednodušším způsobem, jak mohou veřejné orgány splnit čtvrté kritérium judikatury *Altmark*, je použít transparentní a nediskriminační postup zadávání veřejných zakázek

³⁴⁴ T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Komise* [2008] ECR II-00081, odst. 241.

v souladu s evropskými zadávacími směrnici,³⁴⁵ resp. se Zákonem o veřejných zakázkách, který evropské zadávací směrnice implementoval do českého právního řádu.

S první možností jak splnit čtvrtou podmínku *Altmarku* ale souvisí řada nejasností. Postup podle pravidel pro zadávání veřejných zakázek by totiž měl být natolik transparentní, že by vyloučil jakékoliv riziko veřejné podpory. Na druhou stranu je ale zřejmé, že některé druhy zadávacího řízení, zejména jednací řízení bez uveřejnění, umožňují značnou míru libovůle zadavateli zakázky, a tudíž možnost ovlivnit, kdo bude vítězem. I v otevřeném řízení má ale zadavatel ostatně velmi širokou možnost nastavit hodnotící kritéria, což by mu mohlo umožnit zvýhodnit některého konkrétního dodavatele. Postup podle pravidel veřejných zakázek tedy automaticky nevylučuje možnost existence nezákonné veřejné podpory; je pouze indikátorem neexistence veřejné podpory a vylučuje ji pouze za předpokladu, že umožňuje výběr zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů pro zadavatele (veřejný orgán).³⁴⁶

Není tedy zřejmé, zda opravdu každý druh zadávacího řízení podle Zákona o veřejných zakázkách postačí pro splnění čtvrté podmínky *Altmarku*. Ani Sdělení Komise o SOHZ v této věci nehovoří zcela jednoznačně.³⁴⁷ Dle mého názoru by korektním postupem mělo být jak využití otevřeného, užšího nebo jednacího řízení s uveřejněním, resp. soutěžního dialogu, jak je upravuje český Zákon o veřejných zakázkách. Vždy ale může být předmětem dalšího zkoumání, zda některé podmínky zadávacího řízení nebyly nastaveny s cílem zvýhodnit některý podnik nebo skupinu podniků oproti jiným (může se jednat o případy, kdy by jim byly např. hodnotící nebo kvalifikační kritéria takřikajíc „ušita na míru“). V souladu se zněním Sdělení Komise o SOHZ se ale domnívám, že čtvrtá podmínka *Altmarku* nebude splněna v případě postupu v jednacím řízení bez uveřejnění,

³⁴⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb (*Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114*) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby (*Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1*)

³⁴⁶ Blíže ke vztahu veřejných zakázek a veřejných podpor viz kapitola 7.4 ve věci služeb obecného hospodářského zájmu ve zdravotnictví.

³⁴⁷ Viz Sdělení Komise o SOHZ, odst. 66.

popř. pokud zadavatel využije některé zákonné výjimky z postupu podle Zákona o veřejných zakázkách.

Sdělení Komise dále výslovně neřeší situaci, kdy veřejný orgán při výběru poskytovatele SOHZ není v postavení zadavatele podle Zákona o veřejných zakázkách (resp. Koncesního zákona). Musí v takovém případě veřejný orgán postupovat podle Zákona o veřejných zakázkách (Koncesního zákona), i když mu to zákon, a ani evropské zadávací směrnice, neukládají? Nebo postačí, pokud bude postupovat v neformálním výběrovém řízení, které však bude dostatečně transparentní a postaveno na nediskriminační bázi?

Samotný text čtvrté podmínky *Altmarku* hovoří (a to i v jiných jazykových verzích) o „veřejné zakázce“. Tento pojem implikuje „veřejnou zakázku“ ve smyslu evropských zadávacích směrnic, resp. Zákona o veřejných zakázkách. Jak je uvedeno výše, nemůže jít o jakoukoliv veřejnou zakázku, ale pouze takovou, která je způsobilá zvolit nejnižší nutné platby za provádění SOHZ.

Podle mého názoru by stejně jako veřejná zakázka dokázalo tento úkol splnit transparentní otevřené výběrové řízení. O možnosti vyloučení prvků veřejné podpory v případě konání transparentního veřejného výběrového řízení hovoří ostatně také Sdělení Komise o prvcích veřejné podpory při prodeji půdy a budov.³⁴⁸ Podle mne není logické se domnívat, že při prodeji půdy postačí k vyloučení prvků veřejné podpory transparentní a otevřené výběrové řízení, zatímco v případě SOHZ nikoliv.

Takový závěr, ačkoliv jej nelze přímo podpořit relevantní judikaturou, by byl nekonzistentní se systémem práva veřejných podpor. Služby obecného hospodářského zájmu totiž tvoří výjimku (byť omezenou) z aplikace pravidel veřejných podpor. Nelze proto jejich zadávání podmínit ještě více přísnějším režimem, kdy je tyto služby nutné zadat v zadávacím řízení podle evropských zadávacích směrnic (Zákona o veřejných zakázkách), ačkoliv to tyto předpisy nevyžadují, např. z důvodu, že daný veřejný orgán

³⁴⁸ Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (*Úř. věst. C 209, 10/07/1997 S. 0003 – 0005*).

není považován za zadavatele, resp. daná služba obecného hospodářského zájmu není považována za veřejnou zakázku jako takovou.

Pokud není služba obecného hospodářského zájmu zadána na základě zadávacího řízení, může být čtvrtá podmínka *Altmarku* splněna i druhou uvedenou možností,³⁴⁹ tj. výše vyrovnávací platby bude určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností. Cílem je zajistit, aby se jako měřítko nepoužily vysoké náklady neefektivních podniků.

Podle Sdělení Komise o SOHZ³⁵⁰ neexistuje žádná oficiální definice „správně řízeného podniku“, členské státy by proto měly použít objektivní kritéria, která se z ekonomického hlediska považují za kritéria uspokojivého řízení podniku. Dle Komise vytváření zisku není dostatečným kritériem k určení toho, zda je podnik „správně řízen“. Mělo by se přihlížet ke skutečnosti, že finanční výsledky podniků, zejména v odvětvích, v nichž se nejčastěji poskytují služby obecného hospodářského zájmu, mohou být výrazně ovlivněny tržní silou daného podniku nebo odvětvovými pravidly.

Dle Komise mohou členské státy při své analýze vycházet mimo jiné z analytických poměrů vyjadřujících produktivitu (jako například obrat/vložený kapitál, celkové náklady/obrat, obrat na zaměstnance, přidaná hodnota na zaměstnance nebo náklady na zaměstnance/přidaná hodnota). Členské státy mohou rovněž použít analytické poměry související s kvalitou nabídky ve srovnání s očekáváními uživatelů. Podnik, který je pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu a neplní kvalitativní kritéria stanovená daným členským státem, není správně řízeným podnikem, i když má nízké náklady. Podniky, jejichž analytické poměry odpovídají efektivnímu řízení, lze dle Komise považovat za průměrné podniky. Při analýze a srovnání skladeb nákladů se však musí rovněž přihlížet k velikosti daných podniků a ke skutečnosti, že v některých odvětvích mohou vedle sebe existovat podniky s velmi odlišnou skladbou nákladů.

³⁴⁹ T-17/02 *Olsen v Komise* [2005] ECR II-2031, odst. 239; T 442/03 *SIC v Komise* [2008] ECR II-01161.

³⁵⁰ Sdělení Komise o SOHZ, odst. 71 a násl.

Při výpočtu nákladů „správně řízeného podniku“ se přihlíží také k „přiměřenému zisku“ (viz výše).

7.3.2. Vyrovnávací platby „de minimis“

Komise přijala na jaře roku 2012 nové Nařízení o podpoře de minimis pro podniky vykonávající SGEI. Podle dosavadního návrhu by bylo možné poskytnout podporu *de minimis* podniku vykonávající SGEI až do výše 500 000 EUR za jakékoli období tří účetních let.

Cílem nařízení je doplnit „obecné“ Nařízení de minimis dalším nařízením, které by obsahovalo specifická pravidla podpory *de minimis* pro podniky poskytující služby obecného hospodářského zájmu.

Nařízení se nevztahuje na SGEI v odvětví prvovýroby zemědělských produktů, rybolovu a akvakultury, a na podpory některým podnikům činným v odvětví zpracování a uvádění zemědělských produktů, s ohledem na riziko, že v těchto odvětvích by dokonce i podpora v menší výši, než je stanovena v tomto nařízení, mohla splňovat kritéria čl. 107 odst. 1 SFEU, tj. mohlo by jít o veřejnou podporu narušující hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy. Nařízení dále nelze použít na podporu přímo spojenou s vyváženým množstvím, s vytvořením a provozem distribuční sítě nebo s jinými běžnými výdaji souvisejícími s vývozní činností, podporu podmíněnou užitím domácích produktů na úkor dovážených produktů, podporu poskytnutou podnikům v uhelném průmyslu, podporu na nabývání vozidel pro silniční nákladní dopravu a podporu poskytnutou podnikům v obtížích.

Jestliže má podpora jinou formu než je dotace, například formu půjčky nebo kapitálového vkladu, použije se na ni toto nařízení pouze v případě, že částka vyplacená podniku nepřesahuje strop 500 000 EUR. Jestliže má podpora formu záruky, nesmí výše záruky přesahovat tento strop.

Aby se zamezilo obcházení maximálních intenzit podpory stanovených v různých nástrojích Unie, neměla by být podpora *de minimis* kumulována s veřejnou podporou

ohledně týchž způsobilých nákladů, pokud by takováto kumulace měla za následek míru podpory převyšující intenzitu stanovenou pro konkrétní podmínky každého případu v Obecném nařízení o blokových výjimkách nebo v rozhodnutí přijatém Komisí.

7.3.3. Vyrovňovací platby podle Rozhodnutí Komise o SOHZ

Rozhodnutí Komise o SOHZ vstupuje platnost koncem roku 2012 a je postaveno na zásadě, že jsou-li splněny určité podmínky, omezené částky vyrovňovací platby poskytnuté podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu neovlivňují rozvoj obchodu ani hospodářskou soutěž v takové míře, která by byla v rozporu se zájmy Evropské unie. Proto by se u vyrovňovacích plateb, jejichž roční objem je nižší než určitá částka, nemělo požadovat individuální oznámení státní podpory (při splnění dalších požadavků rozhodnutí). Tato částka vyrovňovací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (v jiných oblastech než doprava a dopravní infrastruktura, nesmí přesáhnout roční částku 15 milionů EUR). Pokud se výše vyrovňovací platby mění během trvání pověření, vypočítá se roční částka jako průměr ročních vyrovňovacích plateb očekávaných za dobu trvání pověření. Rozhodnutí Komise o SOHZ se nepoužije na státní podporu ve formě vyrovňovací platby za závazek veřejné služby poskytované podnikům v odvětví pozemní dopravy, jelikož v této oblasti se uplatní speciální pravidla podle čl. 93 SFEU.

Rozhodnutí Komise o SOHZ dále zohledňuje specifickou povahu nemocnic a podniků poskytujících sociální služby, které jsou pověřeny úkoly obecného hospodářského zájmu. Podniky poskytující sociální služby potřebují k pokrytí nákladů na služby obecného hospodářského zájmu částku, která je vyšší než obecný strop stanovený v Rozhodnutí Komise o SOHZ. Postojem Komise je, že vyšší částka vyrovňovací platby pro sociální služby s sebou ale nutně nepřináší větší riziko narušení hospodářské soutěže. Proto by podniky pověřené poskytováním sociálních služeb, včetně poskytování sociálního bydlení pro znevýhodněné občany nebo příslušníky sociálně méně zvýhodněných skupin, kteří nejsou z důvodů omezené solventnosti schopni získat bydlení za tržních podmínek,

měly být rovněž osvobozeny od oznamovací povinnosti stanovené Rozhodnutím Komise o SOHZ, i když vyrovnávací platba, kterou obdrží, přesahuje obecný limit. Totéž by mělo dle Komise platit pro nemocnice poskytující zdravotní péči, v příslušných případech včetně pohotovostních služeb a doplňkových služeb, které přímo souvisejí s jejich hlavními činnostmi, zejména v oblasti výzkumu.

Rozhodnutí Komise o SOHZ dále stanoví pravidla pro vynětí vyrovnávacích plateb pro letecké nebo lodní spoje na ostrovy a některých letišť a přístavů z notifikační povinnosti. Rozhodnutí Komise o SOHZ se použije pouze v případě, že doba, na kterou je podnik pověřen poskytováním služby obecného hospodářského zájmu, nepřesahuje deset let. Jestliže doba pověření přesahuje deset let, použije se toto rozhodnutí, pouze pokud se od poskytovatele služby vyžaduje velká investice, kterou je nutno umořit během delšího období v souladu s obecně přijímanými účetními zásadami.

Rozhodnutí Komise o SOHZ stanoví další podmínky, které vycházejí s přístupu Soudního dvora v případě *Altmark*, pro vynětí vyrovnávacích plateb z notifikační povinnosti. Jde o stanovené náležitosti pověření, pravidla pro výpočet vyrovnávací platby, kontrolu nadměrných kompenzací (překompenzací), pravidla transparentnosti a zveřejňování informací o vyrovnávacích platbách a uchování informací o vyrovnávacích platbách.

Základními zásadami pro stanovení výše kompenzací je, že výše kompenzací by neměly přesáhnout výši skutečně vzniklých čistých nákladů podniku na poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, včetně přiměřeného zisku. Platí přitom, že vykonává-li dotčený podnik pouze činnosti v rozsahu služby obecného hospodářského

zájmu, lze zohlednit jeho veškeré náklady. Pokud vykonává rovněž činnosti mimo rozsah SOHZ, lze zohlednit pouze náklady vztahující se na poskytování SOHZ.

V takových nákladech ale může být zahrnut také odpovídající podíl nákladů, které jsou společné jak pro SOHZ, tak i pro jiné činnosti daného podniku. V nákladech mohou být zohledněny také investice, zejména do infrastruktury, pokud jsou nezbytné pro poskytování SOHZ.

Přiměřený zisk by dle Rozhodnutí Komise o SOHZ měl být určen jako míra návratnosti kapitálu s přihlédnutím ke stupni, případně neexistenci rizika. Míra návratnosti kapitálu by měla být vymezena jako interní míra návratnosti kapitálu, který daný podnik investoval během doby trvání pověření. Rozhodnutí Komise o SOHZ dále blíže rozvádí výpočet míry návratnosti a vliv stupně rizika podnikání v dané oblasti služby obecného hospodářského zájmu.

Nejspíše v návaznosti na Směrnici o finanční transparentnosti uvádí Rozhodnutí Komise o SOHZ povinnost příjemce kompenzací účtovat odděleně pro oblasti spojené s poskytováním SOHZ a s oblastí spojené s dalšími činnostmi daného podniku.

Podstatné je, že Rozhodnutí Komise o SOHZ samo o sobě nestanoví povinnost vybrat poskytovatele služby obecného hospodářského zájmu na základě veřejné zakázky nebo výběrového řízení. To nicméně neznamená, že povinnost postupovat v zadávacím řízení podle Zákona o veřejných zakázkách nevyplývá z jiných předpisů, zejména ze zmiňovaného zákona, resp. z evropských zadávacích směrnic (blíže viz kapitola zabývající se SOHZ ve zdravotnictví).

7.3.4. Vyrovňovací platby podle Rámce Komise o SOHZ

Rámcem Komise o SOHZ se použije na vyrovnávací platby, které podléhají povinnosti předchozí notifikace Komise. Jde tedy o ty vyrovnávací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, na které není možné vztáhnout rozhodnutí *Altmark*, Nařízení *de minimis* pro SOHZ, ani Rozhodnutí Komise o SOHZ. Rámec slouží jako stanovení podmínek, při jejichž splnění Komise shledá, že kompenzace jsou slučitelné s vnitřním trhem a bude účinný od konce roku 2012.

Rámcem Komise o SOHZ se ale nepoužije na odvětví pozemní dopravy, ani na odvětví veřejnoprávního vysílání, na které se vztahuje sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání,³⁵¹ a na podpory poskytovatelům SOHZ, kteří jsou

³⁵¹ Úř. věst. C 257, 27.10.2009, s. 1.

v obtížích, na které se vztahují pravidla pro veřejnou podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.³⁵²

Rámcem Komise o SOHZ stanoví náležitosti, které musí mít pověření k poskytování SOHZ. Doba trvání pověření by měla být odůvodněná objektivními kritérii, například potřebou amortizovat nepřevoditelná fixní aktiva poskytovatele SOHZ.

Trvání pověření by v zásadě nemělo být delší než doba nutná k odpisu nejvýznamnějších aktiv nezbytných k poskytování SOHZ. Příjemce kompenzací musí dále dodržovat zásady odděleného účtování SOHZ a jiných činností v souladu se Směrnicí o finanční transparentnosti a další stanovené zásady transparentnosti.

Rámcem dále podrobně popisuje (obdobným způsobem jako Rozhodnutí Komise o SOHZ) způsoby, jak mají být nastaveny výše vyrovnávacích plateb, a to i v případě, že příjemce kompenzací vykonává i jiné činnosti než SOHZ. Musí být také zajištěno, že podnik poskytující SOHZ není překompenzován.

Rámcem dále uvádí příklady, kdy mohou být vyrovnávací platby posouzeny jako neslučitelné s vnitřním trhem. V těchto případech Komise provede detailnější analýzy dopadů na vnitřní trh. Může se jednat např. o situace, kdy veřejný orgán bez uspořádání soutěžního výběrového řízení pověří podnik poskytováním SOHZ na nevyhrazeném trhu, na němž jsou podobné služby již poskytovány jinými subjekty nebo lze očekávat, že budou v blízké budoucnosti poskytovány jinými subjekty, i bez existence služby obecného hospodářského zájmu. Nepříznivé účinky na vývoj obchodu mohou být výraznější v případě, že bude SOHZ nabízena za cenu, která bude nižší než náklady současných nebo potenciálních poskytovatelů, takže způsobí uzavření trhu. Komise, která bude plně respektovat široký prostor členského státu k vlastnímu vymezení SOHZ, pak může vyžadovat změny, například v udělení podpory, pokud bude moci dostatečným způsobem prokázat, že by bylo možné tutéž SOHZ poskytovat za rovnocenných

³⁵² Úř. věst. C 244, 1.10.2004, s. 2.

podmínek pro uživatele způsobem, který by méně narušoval hospodářskou soutěž, a byl by pro stát méně nákladný.³⁵³

Podrobnější posouzení bude Komise provádět rovněž v případě, kdy pověření závazkem SOHZ bude spojeno se zvláštními nebo výhradními právy, která omezují hospodářskou soutěž na vnitřním trhu v rozsahu, který je v rozporu se zájmy EU. Z příkladů uvedených v Rámci Komise o SOHZ lze vyvodit, že Komise bude přezkoumávat notifikované vyrovnávací platby zejména, pokud by mohly mít dopad na uzavření trhu („market foreclosure“) jiným podnikům, než danému příjemci vyrovnávací platby (poskytovali dané SOHZ). Poskytování takových vyrovnávacích plateb by podle Komise nemuselo být přiměřené cílům sledovaným danou službou obecného hospodářského zájmu.

7.3.5. *Další judikatura ve věci SOHZ*

Rozhodnutí ve věci *Altmark* a na něj navazující judikatura zůstává klíčové pro posuzování neexistence veřejné podpory v případě služeb obecného hospodářského zájmu. Je však možné, že nadále zůstane relevantním tzv. „kompenzační přístup“ založený na rozhodnutí ve věci *Ferring*,³⁵⁴ které předcházelo rozhodnutí *Altmark*. Stručně shrnuto, tento „kompenzační přístup“ spočívá v závěru, že pokud veřejný orgán pouze hraří danému podniku přiměřenou cenu za služby (a to i SOHZ), které podnik provádí, není podniku poskytnuta výhoda, a tudíž není ani splněna jeden ze znaků veřejné podpory.³⁵⁵

Nejvýznamnější judikaturou z posledních let, která se týkala tohoto přístupu je řada rozhodnutí evropských soudních institucí ve věci *Chronopost*,³⁵⁶ někdy také nazývána

³⁵³ Rámec Komise o SOHZ, odst. 56 a násl.

³⁵⁴ C-53/00 *Ferring SA v ACOSS* [2001] ECR I-9067.

³⁵⁵ Blíže viz Quigley (2009), str. 159. Ke kritice rozhodnutí *Ferring* a kompenzačního přístupu viz např. Szyszczak, E. Financing Services of General Economic Interest. *The Modern Law Review*. (2004) 67(6) 982-1011.

³⁵⁶ Spojené případy C-83/01 P, C-93/01 P a C-94/01 P *Chronopost SA, La Poste a Francie v Union française de l'express (Ufex) a další* [2003] ECR I-06993.

ságou Chronopostu.³⁵⁷ Jedná se totiž o řadu několika rozsudků, kterou nakonec ukončil Soudní dvůr v rozhodnutí *Chronopost II*.³⁵⁸

Společnost Chronopost byla dceřinou společností francouzského monopolního operátora v poštovních službách La Poste a poskytovala expresní zásilkové služby, které však nespádaly do zákonného poštovního monopolu La Poste ale do nevyhrazených služeb vystavených konkurenci ze strany jejích soutěžitelů. Komise zkoumala, zda se Chronopostu nedostává nepřiměřených výhod, a to zejména ve zvýhodněném přístupu k poštovní síti La Poste a zda Chronopost nedostává podpory jinou formou. Oproti Chronopostu, jehož činnost se realizuje v tržním prostředí, plnila La Poste monopolní funkce určené a regulované státem. Existovalo tudíž podezření, zda se taková výhoda ze státního monopolu nepřelévá do výhod Chronopostu na úkor jeho konkurentů. Komise ve svém rozhodnutí³⁵⁹ existenci veřejné podpory neshledala. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozhodnutím Tribunálu³⁶⁰ s tím, že Komise by měla zkoumat tržní podmínky pro poskytování logistické podpory a srovnat je s podmínkami, které má Chronopost od La Poste.

Podle Tribunálu nepostačovalo určení ceny za poskytování sítě na základě součtu nákladů a přiměřeného zisku. Soudní dvůr rozhodnutí Tribunálu zrušil. Případ se dostal zpět k Tribunálu³⁶¹ a poté opět k Soudnímu dvoru v rozhodnutí ve věci *Chronopost II*. Ačkoliv pro některé autory byl rozsudek zklamáním z důvodu své stručnosti,³⁶² podle mého názoru byly Soudním dvorem dostatečně potvrzené některé principy k posouzení, zda byla či nebyla poskytnuta podniku výhoda.

³⁵⁷ Blíže viz. Atanasiu, I. *Chronopost II: The Application of the Market Economy Investor Principle in Reserved Sectors. European State Aid Law Quarterly. 3/2008.* str. 571 až 574.

³⁵⁸ C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA and La Poste v Union française de l'express (UFEX) and Others* [2008] ECR I-04777.

³⁵⁹ Rozhodnutí Komise č. 98/365/EC ze dne 1. října 1997 o veřejné podpoře, kterou poskytla Francie společnosti SFMI-Chronopost.

³⁶⁰ T-613/97 *UFEX a další v Komise* [2000] ECR II-04055.

³⁶¹ Pod číslem T-613/97 *UFEX a další v Komise* [2006] ECR II-1531.

³⁶² Atanasiu, I. *Chronopost II: The Application of the Market Economy Investor Principle in Reserved Sectors. European State Aid Law Quarterly. 3/2008.* str. 571 až 574.

V daném sporu proti sobě stály zejména dva argumenty. Podle stěžovatelů odmítnutých Komisí měl Chronopost hradit za poskytnutí distribuční sítě (zjednodušeně řečeno) tržní cenu, jakou by hradili i jiné podniky. S tím Soudní dvůr nesouhlasil. Soudní dvůr odkázal na svůj dřívější rozsudek, ve kterém uvedl, že La Poste je pověřena SOHZ a za tímto účelem je nucena vést jedinečnou poštovní síť. Tuto poštovní síť pak neprovozuje za běžných tržních podmínek. Proto při hodnocení, zda využitím této sítě není dána Chronopostu výhoda, není možné brát v úvahu tržní podmínky, jelikož tyto tržní podmínky neexistují. Výše plateb, které měl tedy hradit Chronopost, se mohla odvíjet o jinak stanovených objektivních a ověřitelných prvků.³⁶³ Postačilo tedy, pokud platby hrazené Chronopostem odpovídaly specifickým nákladům neseným La Poste za to, že umožnila Chronopostu distribuční systém používat, a k tomu byla hrazena La Poste částka odpovídající návratnosti investovaného kapitálu. Rozsudek by tedy bylo možné vykládat tak, že Chronopost nebyl povinen hradit to, co by platil jiný tržní podnik, ani nebyl povinen hradit La Poste poměrnou část fixních nákladů souvisejících s vybudováním distribuční sítě. Stačilo, pokud La Poste obdržela úhradu za vícenáklady spojené s poskytnutím sítě Chronopostu a navíc alespoň určitý příspěvek na takové fixní náklady.³⁶⁴

Rozsudek Soudního dvora by bylo možné použít primárně pro hodnocení, co představuje výhodu poskytnutou danému podniku a kdy postupuje mateřská společnost v souladu s principem soukromého investora. Dle mého názoru by jej ale bylo také možné použít jako pravidlo pro výpočet kompenzací za provozování SOHZ na regulovaných a neregulovaných trzích. Rozsudek totiž poukazuje na to, že existuje i jiný přístup k analýze překompenzování, než je stanoven v rozhodnutí *Altmark*. Tento *Chronopost test* by mohl znít tak, že, kde není „vhodné“ určení kompenzací podle trhu (viz čtvrtá podmínka *Altmarku*), stanoví se výše kompenzací na základě analýzy nákladů, resp. analýzy jejich objektivních a ověřitelných prvků. Je nepochybné, že „ověřitelnost“

³⁶³ C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA and La Poste v Union française de l'express (UFEX) and Others* [2008] ECR I-04777, odst. 148.

³⁶⁴ Obdobný systém posuzování přitom Komise uplatňuje také při hodnocení zneužití dominantního postavení. Viz rozhodnutí Komise ve věci *Deutsche Post AG (COMP/35.141, Úř. věst. L125, 5.5.2001, s. 0027 – 0044)*.

nákladů bude posuzována také z pohledu povinnosti odděleného účtování o činnostech souvisejících s poskytováním SOHZ a dalších činnostech daného podniku podle Směrnice o finanční transparentnosti (resp. Zákona o finanční transparentnosti, který tuto směrnici implementoval do českého právního řádu).³⁶⁵

Obdobný závěr činí Bartosch.³⁶⁶ Podle něj míří rozhodnutí ve věci *Altmark* a *Chronopost* na zcela jiné situace. V prvním případě šlo o služby poskytované na trhu s vícero podniky, jejichž náklady bylo možné porovnat. V případě *Chronopostu* ale šlo o zcela specifickou situaci zahrnující univerzální poštovní síť. Podle Bartosche se tedy obě rozhodnutí nevyklučují. Pokud nebude možné za dané situace na trhu aplikovat *Altmark* a jeho čtvrtou podmínku, bude použit test z rozhodnutí ve věci *Chronopost*.

Rozhodovací praxe v budoucnu ukáže, nakolik tyto závěry ob stojí a zda bude použití *Chronopost* testu relevantní v konkurenci se čtyřmi podmínkami *Altmarku*.³⁶⁷

Jak poukazuje Szyszczak,³⁶⁸ rozhodnutí ve věci *Altmark* ani předchozí či navazující judikatura nedávají odpověď na otázku, jaký postup mají národní soudy volit v případě, že čtyři podmínky *Altmarku* nejsou splněny. Daná vyrovnávací platba bude považována za veřejnou podporu. Mohou ale národní soudy samy prohlásit, že jde o veřejnou podporu slučitelnou s čl. 106 odst. 2 SFEU?

Szyszczak analyzuje různé názory na věc uváděnou různými generálními advokáty a Komisí. Znění pravidel Komise pro poskytování SOHZ svědčí o tom, že členské státy

³⁶⁵ Viz také komentář k případu *Chronopost II* v Vesterdorf, P., L.: Spojené případy C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA and La Poste v Union française de l'express (UFEX) and Others*, judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 July 2008, nyr. *Common Market Law Review* 46 (2009). Str. 1305 až 1326, konkrétně na str. 1324.

³⁶⁶ Bartosch, A. Clarification or Confusion? How to reconcile the ECJ's rulings in *Altmark* and *Chronopost*? Working Paper Numer 02, First presented at the Vlast Workshop on September 11 2003 [online], str. 15 [cit. 2012-04-11].

Dostupné z: <<http://www.clasf.org/assets/CLaSF%20Working%20Paper%2002.pdf>>

³⁶⁷ V tomto ohledu se např. Atanasiu domnívá, že v důsledku rozhodnutí *Chronopost II* nedochází ke změně pohledu na posuzování SOHZ. Viz Atanasiu, I. *Chronopost II: The Application of the Market Economy Investor Principle in Reserved Sectors*. *European State Aid Law Quarterly* 3/2008. Str. 574. K této otázce např. také Louis, F. a Vallery, A. *Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations*. *World Competition* 27(1) 2004. str. 53 až 74, na str. 73.

³⁶⁸ Szyszczak, E. *Financing Services of General Economic Interest*. *The Modern Law Review*. (2004) 67(6) 982-1011. str. 992.

mají povinnost notifikovat vyrovnávací platbu, která nesplňuje podmínky *Altmarku*, Komisi. Z toho by bylo možné vyvodit, že dle Komise ani národní soudy nemohou samy rozhodnout o aplikaci čl. 106 odst. 2 SFEU. Je otázkou, zda se k tomuto pravidlu přikloní také evropská judikatura.

Podle mého názoru by byl spíše správnější výklad, dle kterého mohou i národní soudy, tj., nejen Komise, aplikovat čl. 106 odst. 2 SFEU. Podle uvedeného ustanovení se totiž ustanovení SFEU, zejména pak pravidla hospodářské soutěže, neuplatní, pokud by tím bylo bráněno poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Komise má podle čl. 106 odst. 3 SFEU pouze právo dohlížet na provádění čl. 106 SFEU. Předchozí notifikační povinnost Komisi není v čl. 106 SFEU stanovena, což je v kontrastu se čl. 108 odst. 3 SFEU. Národní soudy mají důležitou roli při aplikaci práva EU. I z tohoto důvodu by měly mít pravomoc aplikovat čl. 106 odst. 2 SFEU.

Proti uvedenému závěru by mohl vyznít účelový výklad pravidel služeb obecného hospodářského zájmu a SOHZ spolu s notorickou tendencí evropské judikatury atrahovat orgánům Unie pravomoci. Soud by mohl vyložit, že cílem SFEU je zajistit dohled Komise nad poskytováním veřejných podpor, a to i ve formě vyrovnávacích plateb. Efektivní dohled je možný pouze za existence předchozí notifikační povinnosti. Čl. 106 odst. 2 SFEU by tedy mohly národní soudy aplikovat pouze tehdy, pokud by samotná notifikační povinnost vyrovnávacích plateb ohrožovala řádný výkon SOHZ. Existenci takové situace by v praxi mohlo být těžké odůvodnit.

7.4. Služby obecného hospodářského zájmu ve zdravotnictví

Oblast zdravotnictví a služeb obecného hospodářského zájmu je z hlediska státu a veřejných orgánů velmi významná, v České republice natolik, že pro tuto oblast zřídil Úřad na ochranu hospodářské soutěže dočasnou pracovní skupinu, jejímž cílem bylo blíže analyzovat z různých pohledů dopady právních předpisů EU nejen v oblasti veřejných podpor.

To, že poskytování zdravotních služeb může představovat službu obecného hospodářského zájmu, ostatně uznává i Sdělení Komise o SOHZ. Judikatura Soudního dvora uznává, že za SOHZ mohou být v určitých případech považovány také služby zdravotních pojišťoven. V případě *BUPA*³⁶⁹ Tribunál uznal, že pojem SOHZ je nutné rozšířit i na soukromé zdravotní pojišťovny. Tribunál v této souvislosti analyzoval zejména otázky univerzality poskytování zdravotních služeb a obligatorní povahu pojištění.³⁷⁰ K tomu je možné poukázat na nedávný závěr Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, dle kterého české zdravotní pojišťovny nejsou podniky ve smyslu evropského soutěžního práva.³⁷¹

Primární otázka, která v souvislosti s veřejným zdravotnictvím vzniká, je, zda se na něj vůbec pravidla veřejné podpory vztahují. Jsou „státní“ nemocnice podniky ve smyslu práva veřejných podpor?

Okeoghene Odudu ve své analýze odkazuje na závěry Temple Langa,³⁷² Pieterse a van der Bogaerta³⁷³ a Hatzopoulose,³⁷⁴ dle kterých je nutné poskytovatele zdravotních služeb

³⁶⁹T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Komise* [2008] ECR II-00081.

³⁷⁰ Blíže k názorům, že rozhodnutí ve věci *BUPA* pozměnilo přístup ke čtyřem kritériím *Altmarku* viz komentář Biondi, A. *BUPA v. Commission. European State Aid Quarterly* 2/2008. str. 401 až 407.

³⁷¹ „Zdravotní pojišťovny nejsou soutěžiteli“ [online] *compet.cz*, vydáno 3. března 2012 [cit. 2012-03-08]. Dostupné z: <<http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/aktuality-z-hospodarske-souteze/zdravotni-pojistovny-nejsou-souteziteli>>. Zdravotní pojišťovny by však mohly být považovány za podniky do té míry, pokud by poskytovaly související další služby, které jsou realizovány v konkurenci s jinými subjekty (úplatné ozdravné pobyty apod.).

³⁷² John Temple Lang. "Privatisation of Social Welfare: European Union Competition Law Rules" in Michael Dougan and Eleanor Spaventa (eds), *Social Welfare and EU Law: Essays in European Law* (Hart, 2005). str. 45-77, 65 "[N]emocnice, klinické a ambulanční služby a samostatně činní lékaři jsou [podniky] pro účely soutěžního práva. Nicméně, veřejné nemocnice, které poskytují veškeré služby zdarma a které jsou financovány státem, podniky nejsou."

³⁷³ Danny Pieters and Stefaan Van Den Bogaert, *The Consequences of European Competition Law for National Health Policies* (Maklu, 1997), str. 16. "Existují pouze malé pochyby o tom, že nemocnice, veřejné i soukromé, stejně jako individuální poskytovatelé zdravotních služeb, jako nezávislí lékaři, budou považováni za „podniky“ ve smyslu čl. 101 a 102 SFEU“.

³⁷⁴ Vassilis Hatzopoulos, "Health Law and Policy: The Impact of the EU" in G. De Burca (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity* (Oxford University Press, 2005), str. 111-168, 150. Také Hatzopoulos, "Killing National Health and Insurance Systems but Healing Patients? The European Market for Health Care Services after the Judgments of the ECJ in *Vanbraeke1* and *Peerbooms*" (2002) 39 *Common Market Law Review* 683, 705-720."Co se týče veřejných nemocnic financovaných přímo ze státního rozpočtu ... podle široké definice pojmu „podnik“ používané Soudním dvorem, pokud je daná

považovat za podniky. Odudu dále rozvádí jednotlivé znaky podniku identifikované judikaturou v kontextu poskytování zdravotních služeb. Klíčové jsou zejména dva aspekty, a to zda daný subjekt poskytuje služby a zda poskytování takových služeb skýtá alespoň potenciál dosažení zisku. Odudu odkazuje na judikatury Soudního dvora ve věci *Luisi and Carbonne*³⁷⁵ a *SPUC v Grogan*³⁷⁶, ze kterých vyplývá, že pacienti, jimž je poskytována zdravotní péče, jsou zároveň recipienti služeb (tj. dané zdravotnické zařízení poskytuje služby).

Dále Odudu hodnotí v rámci analýzy britského zdravotnictví, že sice ne všechny zdravotní služby jsou profitabilní, minimálně některé však mají potenciál se profitabilními stát.

Stejný závěr by bylo dle mého názoru možné učinit i v případě zdravotnických zařízení v České republice. Pro tento závěr svědčí zejména skutečnost, že na řadě míst poskytují zdravotnické služby nejen zařízení vlastněná státem nebo kraji jako územními samosprávnými celky (např. prostřednictvím jimi založených obchodních společností), ale také zdravotnická zařízení vlastněná soukromými subjekty se státem nijak nespojenými. Existence takových různých vlastníků sice nedává sama o sobě odpověď na otázku, zda zdravotnická zařízení jsou či nejsou podniky, ale poukazuje na potenciál jejich profitability, což je jeden z judikатурních znaků podniku.

Závěrem analýzy, kterou Okeoghene Odudu podává, je, že i veřejná (státní) zdravotnická zařízení budou považovány za podniky ve smyslu práva EU a uplatní se na ně soutěžní právo. Další věcí již je, jakým způsobem se na ně soutěžní právo uplatní s ohledem na specifika těchto služeb.

činnost způsobilá být ziskovou, bude považována za hospodářskou činnost a také tyto veřejné nemocnice budou považovány za podniky...“.

³⁷⁵ 286/82 & 26/83 *Luisi v Ministero del Tesoro* [1984] ECR 377.

³⁷⁶ C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd (SPUC) v Grogan* [1991] ECR I-4685.

Tento závěr platí i pro česká zdravotnická zařízení, jakož i některé jiné zdravotnické služby jako např. zdravotnická záchranná služba.³⁷⁷

Pouze některá zdravotnická zařízení nebudou považována za podniky, a to např. z důvodu, že případné vyrovnávací platby jim poskytnuté nebudou schopny ovlivnit obchod mezi členskými státy. K tomuto závěru dospěla Komise ve svém rozhodnutí, které se týkalo podpory na rekonstrukce budov Irských nemocnic.³⁷⁸ V případě České republiky by se mohlo jednat o podpory (kompenzace) pro lokální, odlehlá zdravotnická zařízení, u kterých je z povahy věci vyloučeno, že by mohly mít vliv na příhraniční obchod.

Nejproblematictější otázkou v případě financování zdravotnických služeb, konkrétně pak poskytování kompenzací zdravotnickým zařízením za vykonávání služeb obecného hospodářského zájmu spočívající ve zdravotní péči, je dopad právní úpravy veřejných zakázek.³⁷⁹ Podle mého názoru, který je již naznačen výše, je nutné pohlížet na aplikaci pravidel veřejných zakázek a veřejné podpory v daném případě jako na relativně nezávislé úpravy. Záleží tedy pouze na aplikaci Zákona o veřejných zakázkách (ve smyslu výkladu konformního s evropskými zadávacími směrnici), zda zadání dané služby obecného hospodářského zájmu spočívající ve vykonávání určitých zdravotnických služeb za úplatu spočívající ve formě vyrovnávací platby bude představovat veřejnou zakázku či nikoliv.³⁸⁰ Pokud bude zadání dané SOHZ nutné považovat za veřejnou zakázku a poskytovatel vyrovnávací plateb bude Zákonem o veřejných zakázkách považován za zadavatele, bude nutné postupovat v zadávacím řízení. Zákon o veřejných zakázkách však umožňuje řadu výjimek z nutnosti postupovat

³⁷⁷ Viz také C-475/99 *Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz* [2001] ECR I-8089 ve věci záchranných služeb a převozu pacientů nebo dále také T-167/04 *Asklepios Kliniken GmbH* [2007] ECR II-02379.

³⁷⁸ State aid No 543/2001 – Ireland, Capital Allowances for Hospitals, Úř. věst. C 154/4 ze dne 28.06.2002.

³⁷⁹ Otázkami v této věci se zabývá např. Hadzopoulos V. *Public Procurement and State Aid in National Healthcare Systems. Research Papers in Law 1/2008. European Legal Studies College of Europe.*

³⁸⁰ K tomu např. také Pracovní dokument Komise „*Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest accompanying document to the Communication on "Services of general interest, including social services of general interest: a new European commitment"*“ SEC(2007) 1514.

ve formálním zadávacím řízení jako je např. otevřené nebo užší řízení. Praktická bude zejména možnost zadání veřejné zakázky tzv. in-house dle § 18 odst. 1 písm. j) Zákona o veřejných zakázkách nebo formou jednacím řízení bez uveřejnění pokud budou splněny podmínky § 23 Zákona o veřejných zakázkách. Dle odst. 4 tohoto ustanovení je zadavatel oprávněn zadat veřejnou zakázku jednacím řízením bez uveřejnění tehdy, jestliže veřejná zakázka může být splněna z technických či uměleckých důvodů, z důvodů ochrany výhradních práv nebo z důvodů vyplývajících ze zvláštního právního předpisu pouze určitým dodavatelem např. proto, že částečná platba z veřejného zdravotního pojištění je již nasmlouvána za konkrétní výkon s konkrétní nemocnicí a doplatek této nemocnici bude tedy vždy nižší, než v případě vysoutěžení dodavatele a zaplacení plné ceny za stejnou službu jiné osobě, která nemá výkon z veřejného pojištění nasmlouván vůbec.³⁸¹

Výjimka podle § 18 odst. 1 písm. j) Zákona o veřejných zakázkách se vztahuje na zakázky, jejichž předmětem je poskytnutí dodávek, služeb nebo stavebních prací veřejnému zadavateli osobou, která vykonává převážnou část své činnosti ve prospěch tohoto veřejného zadavatele a ve které má veřejný zadavatel výlučná majetková práva, tzn. disponuje-li zadavatel veškerými hlasovacími právy nebo má osoba právo hospodařit s majetkem veřejného zadavatele, nemá vlastní majetek a výlučně zadavatel vykonává kontrolu nad jejím hospodařením.³⁸²

Co se týče aplikace samotných pravidel veřejné podpory, nejpraktičtější způsobem bude postup podle Rozhodnutí Komise o SOHZ. Komise na základě tohoto rozhodnutí dává členským státům širokou možnost, jak za stanovených podmínek poskytovat

³⁸¹ Možnost aplikace jednacím řízení bez uveřejnění je třeba vykládat dle judikatury Soudního dvora restriktivně s tím, že důkazní břemeno ohledně existence výjimečných podmínek umožňujících použití tohoto druhu řízení je na zadavateli. Viz např. C-385/02 *Komise v Itálie* [2004] ECR I-08121.

³⁸² Mezi nejvýznamnější rozsudky Soudního dvora ve věci in-house výjimek lze řadit C-107/98 *Teckal Srl. v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia* 1999 ECR I-08121, C-26/03 *Stadt Halle a RPL Lochau v. TREA Leuna* [2005] ECR I-00001, C-340/04 *Carbotermo SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA* [2006] ECR I-04137, C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v Transformación Agraria SA (Tragsa), Administración del Estado* [2007] ECR I-02999.

kompenzace za provádění SOHZ zdravotnickými zařízeními, bez toho, aniž by byla nutná předchozí notifikace Komisi.

7.5. Veřejný Internet jako služba obecného hospodářského zájmu

Přístup práva veřejných podpor k „veřejným statkům“ a SOHZ lze demonstrovat na aktuální problematice veřejného bezplatného Internetu (širokopásmového připojení). Bezplatný Internet totiž může být vnímán zejména řadou obcí jako „veřejný statek“, které by obce měly svým občanům poskytnout. Jde zároveň o službu, u které může mít její bezplatné poskytnutí ze strany obce jistou logiku. Obec totiž může poskytnout bezplatné bezdrátové připojení na jejím území pro své občany z větší úsporou nákladů, než kdyby si je zajišťoval každý občan sám. Z politického hlediska jde přitom o službu, na které mohou mít občané zájem a na kterou rádi prostřednictvím svých daní přispějí jako na službu obecného hospodářského zájmu.

Zároveň jde ale o službu, která je již poskytována na tržním, komerčním základě. Její bezplatné poskytování by tento trh výrazně narušilo a poškodilo podniky, které ji již poskytují úplatně.

Komise na jedné straně uznává, že dostupnost širokopásmového připojení je klíčovým předpokladem pro rozvoj, zavádění a používání informačních a komunikačních technologií v hospodářství a společnosti, což je v souladu s cíly politiky Evropské unie.³⁸³

Na druhou stranu by ale Komise ve svém Sdělení o SOHZ uvádí, že v oblastech, v nichž soukromí investoři již investovali do infrastruktury širokopásmových sítí (nebo rozšiřují svou síťovou infrastrukturu) a již poskytují konkurenceschopné širokopásmové služby s přiměřeným pokrytím, by se zřízení paralelní širokopásmové infrastruktury (např. ze strany obce) nemělo považovat za službu obecného hospodářského zájmu. Naopak v případě, kdy investoři nemohou poskytnout přiměřené širokopásmové pokrytí, může

³⁸³ Viz například i2010 – evropská informační společnost pro růst a zaměstnanost, KOM(2005) 229 v konečném znění ze dne 1. června 2005; eEurope 2005: informační společnost pro všechny, KOM(2002) 263 v konečném znění; Překlenutí propasti v širokopásmovém připojení, KOM(2006) 129.

být za určitých podmínek za službu obecného hospodářského zájmu poskytnuta vyrovnávací platba.³⁸⁴

Tyto podmínky Komise objasňuje v Pokynech k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí.³⁸⁵ Komise bude zásadně rozlišovat mezi situacemi, kdy je širokopásmová síť dostatečně dostupná, jako např. ve městech, a kdy nikoliv, například z důvodu řídkého osídlení a tím pádem i vyšších nákladů na připojení jednoho zákazníka k síti.³⁸⁶ Podle Komise, jestliže v dané zeměpisné oblasti působí alespoň dva poskytovatelé širokopásmových sítí a širokopásmové služby se zde poskytují za konkurenčních podmínek (hospodářská soutěž založená na vlastních zařízeních), nedochází k žádnému selhání trhu a Komise bude posuzovat jakýkoliv státní zásah (a to např. i formou bezplatného poskytování sítě) negativně.³⁸⁷

První rozhodnutí Komise ve věci veřejné bezplatné bezdrátové sítě se týkalo hlavního města Prahy.³⁸⁸ Praha plánovala zavést v letech 2007 a 2008 v některých městských částech (šlo zhruba o jednu třetinu rozlohy hlavního města Prahy) bezplatný vysokorychlostní bezdrátový internet pro své občany (v rámci projektu „bezdrátová Praha“). To se přirozeně nelíbilo stávajícím poskytovatelům Internetu, kteří by díky tomu přišli o část svého trhu. Na základě jejich stížnosti probíhaly diskuse o projektu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže a Komisí.

V průběhu diskusí Praha upustila od svého záměru poskytovat vysokorychlostní bezdrátové připojení neomezeně.³⁸⁹ Důvodem bylo, alespoň podle neoficiálních informací, že bylo Praze ze strany Komise naznačeno, že takto široký záběr služeb bude

³⁸⁴ Sdělení o SOHZ, odst. 49.

³⁸⁵ Blíže k problematice širokopásmových sítí viz Sdělení Komise – Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí, (Úř. věst. C 235, 30.9.2009, s. 7).

³⁸⁶ Viz v tomto ohledu také starší případ (před přijetím Pokynů) N-285/2003 Spojené Království („Cumbria Broadband“).

³⁸⁷ Sdělení Komise – Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí, (Úř. věst. C 235, 30.9.2009, s. 7), odst. 47.

³⁸⁸ Rozhodnutí Komise ze dne 30. května 2007 ve věci NN 24/07 – Česká republika, Pražská městská bezdrátová síť.

³⁸⁹ Gaál, N., Papadias, L. a Riedl, A. Municipal wireless networks and State aid rules: Insights from “Wireless Prague”. *Competition Policy Newsletter 3/2007*. Str. 116 až 118, na str. 117.

posouzen jako neslučitelná veřejná podpora, a to právě z důvodu poškození značného množství existujícího a funkčního trhu.³⁹⁰ Praha nakonec omezila svůj záměr na poskytování sítě ve veřejných budovách s omezením pouze na internetové stránky veřejných institucí. Takto „okleštěný“ projekt již Komise nepovažovala za veřejnou podporu, zejména proto, že nebyla poskytnuta žádná výhoda konkrétnímu podniku. Co se týče původního záměru, Komise konstatovala, že „Vytvoření nové širokopásmové sítě z veřejných zdrojů a její dostupnost ke komerčnímu využití za zjevně zvýhodněných podmínek, na trhu charakteristickém velkou hustotou širokopásmových platforem a s ohledem na stávající investice učiněné provozovateli soukromých sítí by vyvolávalo otázky ohledně nutnosti a proporcionality takového opatření v oblasti dobře pokryté širokopásmovými službami, jakou je Praha.“³⁹¹

Takový názor Komise podle mne není zcela odůvodněný. Jak jsem již uvedl výše, členské státy mají značnou míru volnosti v určení, co se považuje za službu obecného hospodářského zájmu a co nikoliv. Ač musím uznat, že trpím jako obyvatel jedné z dotčených pražských městských částí jistou mírou neobjektivitu, klidně bych považoval veřejný bezplatný Internet za „veřejný statek“, který by město mohlo (mělo) poskytovat svým občanům. Jako daňový poplatník bych takový projekt zároveň považoval za vhodně investované prostředky.³⁹²

Komise tedy podle mého názoru prokázala příliš tradicionalistický přístup k „veřejným statkům“ a dle mého názoru měla dát větší prostor pro uvážení členského státu, zda takovou službu označit za SOHZ či nikoliv.

Pravidlo, které Komise vyvodila na případu „bezdrátové Prahy“ pro SOHZ má nicméně širší důsledky. Závěrem je totiž potvrzení, že Komise nemusí za SOHZ považovat ty služby, které jsou již poskytovány dostatečně ze strany trhu, tj. komerčních poskytovatelů, popř. i ty, které trhem potenciálně být poskytovány mohou.

³⁹⁰ Viz v tomto ohledu nepřímo také Rozhodnutí Komise ze dne 30. května 2007 ve věci NN 24/07 – Česká republika, Pražská městská bezdrátová síť, odst. 18.

³⁹¹ Ibid., odst. 36.

³⁹² Rozhodně jde o lepší investici než obdobně finančně náročný plán na vybudování lanovky z Nových Butovic na Barandov.

7.6. Služby obecného hospodářského zájmu v oblasti dopravy

Poskytování podpor podnikům v odvětví dopravy je regulováno pravidly EU v oblasti veřejné podpory.³⁹³ Článek 93 SFEU stanoví, že „se Smlouvami jsou slučitelné podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo které představují náhradu za určitá plnění související s pojmem veřejné služby.“ Toto ustanovení upravuje určitým způsobem oblast veřejné podpory pro oblast dopravy a stanoví dva principy. Za prvé jsou s vnitřním trhem slučitelné podpory na koordinaci dopravy a za druhé jsou s vnitřním trhem slučitelné vyrovnávací platby za vykonávání závazku veřejné služby (SOHZ) v dopravě.

Článek 93 SFEU představuje *lex specialis* ve vztahu k čl. 106 odst. 2 SFEU, který upravuje poskytování SOHZ obecně.³⁹⁴ Pravidla dle článku 93 SFEU byla dále konkretizována Nařízením 1370/2007/ES,³⁹⁵ které stanoví pravidla pro vyrovnávací platby za závazky veřejné služby v odvětví veřejné přepravy cestujících. Na článek 93 SFEU se nemohou veřejné orgány přímo spolehnout a usoudit, že již z důvodu jeho aplikace jsou podpory v dopravě považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Naopak, čl. 93 SFEU je nutné aplikovat pouze podle podmínek stanovených v Nařízením 1370/2007/ES.³⁹⁶

Nařízením 1370/2007/ES osvobozuje od notifikační povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU veškeré vyrovnávací platby v odvětví pozemní dopravy, které splňují v něm stanovené podmínky. Tyto vyrovnávací platby proto mají specifický režim a nepoužijí se na ně ani Rozhodnutí Komise o SOHZ.³⁹⁷ Účelem Nařízením 1370/2007/ES je definovat, jak mohou

³⁹³ C-280/95 *Itálie v Komise* [1998] ECR I-00259.

³⁹⁴ K tomu ve vztahu k dřívějším právním předpisům na úrovni EU v oblasti dopravy viz např. T-157/01 *Danske Busvognmaend (Combus)* [2004] ECR II-917.

³⁹⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70.

³⁹⁶ Kekelekis, M., Nicolaides, P. Public Financing of Urban Transport: The Application of EC State Aid Rules. *World Competition* 31(3) 2008. Str. 421 až 448, na str. 442.

³⁹⁷ Viz Recitál 23 Rozhodnutí Komise o SOHZ, s výjimkou letecké a námořní dopravy dle čl. 2 odst. 4 Rozhodnutí Komise o SOHZ.

příslušné veřejné orgány v souladu s pravidly práva EU zasahovat do odvětví veřejné přepravy cestujících, aby zajistily poskytování služeb obecného zájmu. Pokud se veřejné orgány rozhodnou o poskytování kompenzací za provozování SOHZ ve veřejné dopravě nebo pokud v této souvislosti udělí určitému podniku výlučná práva, musí tak učinit na základě smlouvy o veřejných službách, jejíž náležitosti Nařízení 1370/2007/ES upravuje. Smlouvy o veřejných službách se tedy uzavírají v souladu s pravidly stanovenými Nařízením 1370/2007/ES. Pokud jde ale z hlediska evropských zadávacích směrnic, resp. Zákona o veřejných zakázkách, o veřejné zakázky na služby, je nutné jejich uzavření v návaznosti na zadávací řízení. Nařízení 1370/2007/ES stanoví také pravidla pro výpočet vyrovnávacích plateb, způsoby jak bude zabráněno nadměrným vyrovnávacím platbám a náležitosti účtování podniku provádějícího SOHZ v dopravě. Ohledně úrovně kompenzace článek 4 Nařízení 1370/2007/ES uvádí, že *„žádná kompenzace nesmí překročit částku nezbytnou pro pokrytí čistého finančního dopadu na náklady a příjmy, který nastal při plnění závazků veřejné služby, s přihlédnutím k příjmům provozovatele veřejných služeb získaným z této činnosti a přiměřenému zisku“*. Výraz „přiměřený zisk“ je navíc vymezen v bodu 6 přílohy jako *„míra návratnosti kapitálu, která je běžná v odvětví v daném členském státě a která musí zohledňovat riziko nebo neexistenci rizika pro provozovatele veřejných služeb z důvodu zásahu orgánu veřejné správy“*.

Kekelekis a Nicolaides³⁹⁸ navrhuje veřejným orgánům následující postup při poskytování podpor ve formě kompenzací v souvislosti se službami obecného hospodářského zájmu v oblasti dopravy. Nejdříve je nutné posoudit, zda navrhovaný systém kompenzací představuje veřejnou podporu. Pokud jsou splněna všechna kritéria rozhodnutí *Altmark*, které se ostatně týkalo veřejné příměstské dopravy, o veřejnou podporu se nejedná. Pokud kompenzace tato kritéria nesplňují, mohou příslušné orgány postupovat v souladu s Nařízením 1370/2007/ES.

Pokud kompenzace nesplní ani kritéria stanovená Nařízením 1370/2007/ES, bude nutná jejich notifikace Komisi.

³⁹⁸ Kekelekis, M., Nicolaides, P. Public Financing of Urban Transport: The Application of EC State Aid Rules. *World Competition* 31(3) 2008. str. 442.

Podle rozsudku ve věci *Altmark* nelze vyrovnávací platbu v odvětví pozemní dopravy, která nespĺňuje ustanovení článku 93 SFEU, prohlásit za slučitelnou se Smlouvou na základě čl. 106 odst. 2 Smlouvy ani na základě žádného jiného ustanovení Smlouvy. I z tohoto důvodu vyjímá např. Rozhodnutí Komise o SOHZ oblast dopravy ze své působnosti.

Komise vydala v oblasti slučitelnosti podpor ve veřejné dopravě několik rozhodnutí, která blíže osvětlují zejména pravidla pro výpočet kompenzací. V souladu s rozhodnutím ve věci *Altmark* Komise prohlásila, že veřejnou podporu nepředstavovaly náhrady poskytované okresem Anhalt Bitterfeld v Německu za veřejnou autobusovou dopravu³⁹⁹ nebo rozšíření náhrady za veřejné služby v okrese Wittenberg spojené s posílením stávajících autobusových linek.⁴⁰⁰

Návod na poskytování kompenzací lze čerpat také z rozhodnutí Komise, kterými povolila (tj. prohlásila za slučitelnou s vnitřním trhem) vyrovnávací platbu za veřejnou službu autobusové dopravy po zahájení formálního šetření⁴⁰¹ na základě nařízení 1370/2007/ES (resp. předcházející právní úpravy, nařízení 1191/69/EHS a nařízení 1107/70/EHS).

³⁹⁹ Věc N 206/2009, Financování veřejných dopravních služeb v okrese Anhalt-Bitterfeld (*Úř. věst. C 255, 24.10.2009, s. 4*).

⁴⁰⁰ Věc N 207/2009, Financování dopravních služeb v okrese Wittenberg (*Úř. věst. C 255, 24.10.2009, s. 4–5*).

⁴⁰¹ Rakousko – podpora pro Postbus, C 16/2007, Německo – Verkehrsverbund Rhein Ruhr, C 58/2006, Česká republika – Jihomoravský kraj, C 3/2008. K poskytování kompenzací v oblasti veřejné dopravy viz také Oertel, M. Financing of Land Passenger Transport and State Aid Law Enforcement – Experiences in Germany. *European Public Procurement Law* 3/2009. str. 147 až 151.

8. Povolené veřejné podpory, slučitelnost s vnitřním trhem

Jakmile dané „opatření“ ze strany státu, resp. veřejných orgánů naplňuje definici veřejné podpory, je automaticky zakázáno podle čl. 107 odst. 1 SFEU. To ale neznamená, že taková veřejná podpora nesmí být poskytnuta. Jak bylo uvedeno již v úvodní části této práce, některé veřejné podpory totiž mohou být považovány za „dobré“. Jejich poskytnutím nemusí dojít k výraznému narušení vnitřního trhu v rámci EU, naopak mohou představovat kladný podnět pro rozvoj trhu.

Čl. 107 nabízí dva druhy výjimek z obecného zákazu. První a menší okruh tzv. automatických výjimek je zakotven v čl. 107 odst. 2 SFEU. V případě druhého okruhu výjimek dle čl. 107 odst. 3 SFEU Komise může (ale také nemusí) rozhodnout, že danou veřejnou podporu prohlásí za slučitelnou s vnitřním trhem, tj. *de facto* ji povolí.

Právo EU stanoví také další možné výjimky ze zákazu poskytovat veřejné podpory. Jedná se např. o aplikaci čl. 93 SFEU pro veřejné podpory v odvětví dopravy anebo o čl. 346 SFEU, který se týká opatření států v oblasti bezpečnosti.

Tato práce se zaměřuje zejména na otázky dopadů právní regulace veřejných podpor do práva EU a zejména na samotný pojem veřejných podpor a na otázky, jaký je vztah veřejných podpor k jiným oblastem práva EU. Posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem závisí do značné míry na aktuální hospodářské politice na úrovni Komise. Tato práce si proto neklade za cíl detailně analyzovat podmínky, za kterých Komise usoudí, že daná podpora je slučitelná s vnitřním trhem a ostatně ani procesní pravidla, která s posuzováním souvisí. Tato pravidla budou ale v disertační práci rámcově popsána a analyzována v kontextu jejího zaměření.

8.1. Automatické výjimky podle čl. 107 odst. 2 SFEU

Okruh těchto automatických výjimek⁴⁰² je stanoven přímo čl. 107 odst. 2 SFEU: „S vnitřním trhem jsou slučitelné:

⁴⁰² Michael Kincl o nich hovoří jako o „obecných výjimkách“, viz Kincl, M. (2004) str. 56.

- a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků;
- b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi;
- c) podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postížených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením. Pět let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost může Rada na návrh Komise přijmout rozhodnutí, jímž se toto písmeno zruší.⁴⁰³

Tyto výjimky označuji za automatické, protože veřejné podpory je možné na jejich základě poskytovat, bez toho aniž by Komise měla diskreci o tom, zda budou či nebudou povoleny, resp. považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Je ale nezbytné tyto podpory předem notifikovat Komisi, která následně může ověřit, zda podmínky pro jejich slučitelnost jsou splněny.

Tento závěr není v odborné literatuře jednotný. Michael Kincl např. usuzuje na to, že předchozí notifikace „automaticky slučitelných podpor“ není právem EU vyžadována,⁴⁰³ opačně hovoří zahraniční literatura.⁴⁰⁴ Osobně se přikláním k názoru, že i u „automaticky slučitelných veřejných podpor“ je předchozí notifikace vyžadována. Tento závěr vyplývá ze znění čl. 108 odst. 3 SFEU: *„Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.“*

První věta uvedeného ustanovení se vztahuje na celý čl. 107 SFEU, a nikoliv pouze na čl. 107 odst. 3 SFEU, tj. výjimky u kterých vykonává Komise právo diskrece. Třetí věta daného ustanovení obsahující zákaz poskytnutí podpor před vydáním rozhodnutí

⁴⁰³ Kincl, M. (2004) str. 56.

⁴⁰⁴ Bacon, K. (2009), str. 106 a násl., Quigley, C. (2009), str. 127 a násl.

(tzv. „stand-still clause“), která je zároveň přímo aplikovatelná, se obdobně vztahuje na jakékoliv veřejné podpory. Tento závěr také, byť nepřímo, vyplývá z judikatury Tribunálu, který výslovně stanovil, že podmínky splnění čl. 107 odst. 2 SFEU podléhají přezkumu ze strany Komise.⁴⁰⁵

Zároveň platí, že čl. 107 odst. 2 SFEU ohledně automatické slučitelnosti veřejných podpor představuje výjimku z obecného zákazu veřejných podpor, a proto musí být interpretován úzce.⁴⁰⁶ Komise však nemá pravomoc rozsah čl. 107 odst. 2 SFEU zúžit, a to ani formou svých pokynů či sdělení.

8.1.1. Podpory sociální povahy

Podmínkou této výjimky je udělení podpory sociální povahy individuálním spotřebitelům. Podpora tedy nesmí zvýhodnit výrobu v konkrétních podnicích. Další podmínkou je, že na základě podpory nesmí dojít k diskriminaci na základě původu výrobků. Tato druhá podmínka souvisí s celkovým systémem práva EU. Cílem práva veřejných podpor je totiž podpořit řádné fungování vnitřního trhu, bylo by tedy kontraproduktivní, pokud by na základě výjimky podle čl. 107 odst. 2 písm. a) SFEU mohly členské státy EU podporovat spotřebitele k nákupu pouze národních výrobků.

Skutečnost, že se výjimka vztahuje pouze na individuální spotřebitele, do značné míry zužuje její rozsah. Jedním ze znaků veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU je totiž udělení výhody určitému podniku. Spotřebitele přitom není možné považovat za podnik. Na tento paradox naznačuje odpověď odborná literatura,⁴⁰⁷ dle které tato výjimka směřuje na riziko sekundárně poskytnuté veřejné podpory. Pokud se stát rozhodne podporovat např. dopravu školáků do školy v odlehlém regionu, může dojít

⁴⁰⁵ T-308/00 *Salzgitter AG v Komise* [2004] ECR II-01933, odst. 74; T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091 odst. 55.

⁴⁰⁶ T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091, odst. 52 a 53.

⁴⁰⁷ Bacon, K. (2009), str. 108.

k nepřímému zvýhodnění dopravce, kterému stát *de facto* přiláká více zákazníků. Ani takový dopravce však nesmí být vybrán diskriminačním způsobem.⁴⁰⁸

8.1.2. Podpory související s přírodními pohromami

Tato výjimka se vztahuje jak na přírodní katastrofy typu zemětřesení, tornádo, povodně, tak i na mimořádné události jako válka nebo povstání a popř. i stávký.⁴⁰⁹ Takové stávký však zřejmě budou muset mít generální povahu, stávký v konkrétním podniku podle všeho nebude považována za mimořádnou událost.⁴¹⁰ Musí jít o nepředvídanou událost výjimečné povahy. Mezi vznikem škody a přírodní pohromou či mimořádnou událostí musí existovat přímý vztah (kauzální nexus).⁴¹¹ Podpora nesmí mít pouze preventivní charakter s cílem zabránit budoucím škodám. Quigley⁴¹² popisuje případy, kdy Komise uznala souvislost veřejných podpor s takovými událostmi, jako např. v případě podpor leteckému průmyslu v důsledku teroristických útoků 11. září 2001. Naopak v některých případech nebyla souvislost s danou situací shledána, jako např. v případě podpory španělských farmářů v důsledku vyšších cen benzínu.

V případě zmíněných teroristických útoků Komise také vydala stanovisko určující její přístup k veřejným podporám, směřujícím na náhradu škod způsobených přerušením leteckého provozu.⁴¹³

⁴⁰⁸ K tomu viz např. T-116/01 a T-118/01 *P&O Ferries (Vizcaya) v Komise* [2003] ECR II-2957.

⁴⁰⁹ Viz Quigley, C. (2009), str. 129.

⁴¹⁰ Bacon, K. (2009), str. 111.

⁴¹¹ Viz např. C-346/03 a C-529/03 *Atzeni and Others* [2006] ECR I-1875, odst. 79 a T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091, odst. 52.

⁴¹² Viz Quigley, C. (2009), str. 129 a násl.

⁴¹³ Communication from the Commission of 10 October 2001 on the repercussions of the terrorist attacks of 11 September COM(2001) 574 final ze dne 10. října 2001. Viz také T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091 odst. 54 a násl.

8.1.3. Podpory v souvislosti se sjednocením Německa

Podpory podle čl. 107 odst. 2 písm. c) SFEU souvisí s rozdělením Německa po druhé světové válce na část východního a západního bloku. Pás území, kudy vedla hranice mezi oběma bloky, byl ekonomicky do značné míry postižen, a po sjednocení Německa nebylo jeho zotavení jednoduché. Historicky byly podpory podle tohoto ustanovení poskytovány zejména v souvislosti s exulanty z východního bloku, nápravou neefektivního průmyslu postiženého rozdělením apod. Po sjednocení Německa sloužilo toto ustanovení k nápravě narušení trhu způsobené jinými podmínkami panujícími v bývalém západním a východním bloku. Tato výjimka se však nevztahuje obecně na všechny oblasti (spolkové země) bývalé Německé „demokratické“ republiky a v současné době bývá uplatněna velmi zřídka.⁴¹⁴

Lisabonská smlouva nově doplnila do ustanovení čl. 107 odst. 2 písm. c) SFEU možnost Rady, na návrh Komise pět, let po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost přijmout rozhodnutí, jímž se toto písmeno zruší.

8.2. Možnost rozhodnout o udělení výjimky podle čl. 107 odst. 3 SFEU

Článek 107 odst. 3 SFEU dává Komisi širokou diskreční pravomoc prohlásit některé veřejné podpory za slučitelné a tím je *de facto* povolit, resp. udělit jim výjimku z obecného zákazu veřejných podpor uvedeného v čl. 107 odst. 1 SFEU. Dle čl. 107 odst. 3 SFEU mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem:

- a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v čl. 349 SFEU s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci;

⁴¹⁴ C-156/98 *Německo v Komise* [2000] ECR I-06857, odst. 46 a násl. Viz také Quigley, C. (2009), str. 132.

- b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu;
- c) 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;
- d) podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v EU v míře odporující společnému zájmu;
- e) jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím.

Posuzování slučitelnosti veřejných podpor ale neprobíhá v absolutním diskrečním vakuu Komise. Naopak, i samotné posuzování slučitelnosti se řídí řadou dalších předpisů na úrovni práva EU. Nejvýznamnější je Obecné nařízení o blokových výjimkách nebo také ONBV,⁴¹⁵ kterým Komise prohlásila některé typy podpor za slučitelné s vnitřním trhem bez nutnosti jejich notifikace.

Pro posuzování veřejných podpor Komise také vydala řadu předpisů na úrovni pokynů, rámců a sdělení. Ačkoliv tyto předpisy nejsou považovány pro členské státy za závazné, konstantní judikatura evropských soudních institucí uznává, že jakmile je Komise vydá pro danou oblast a pokud se tyto předpisy neodchylují od závazných právních předpisů (nařízení, resp. samotné Smlouvy) a jsou členskými státy akceptovány, je jimi při svém rozhodování Komise vázána.⁴¹⁶ Takové předpisy se tedy aplikují primárně vůči samotné Komisi.

⁴¹⁵ Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (Úřední věstník L 214 , 09/08/2008 S. 0003 - 0047).

⁴¹⁶ C-351/98 *Spain v Commission* [2002] ECR I-8031, odst. 53, T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091, odst. 50, C-409/00 *Spain v Commission* [2003] ECR I-1487, odst. 69, dále také 310/85 *Deufil v Commission* [1987] ECR 901, odst. 22; C-313/90 *CIRFS and Others v Commission* [1993] ECR I-1125, odst. 36; C-311/94 *IJssel-Vliet* [1996] ECR I-5023, odst. 43.

8.2.1. Podpory podle Obecného nařízení o blokových výjimkách

Obecné nařízení o blokových výjimkách umožňuje členským státům, resp. veřejným orgánům, udělovat veřejnou podporu, aniž by ji musely nejdříve notifikovat Komisi. Nařízení tedy dopředu, obecně a rámcově povoluje specifikované veřejné podpory ve prospěch malých a středních podniků, podpory na výzkum, inovace, regionální rozvoj, vzdělávání, zaměstnanost a podpory v podobě rizikového kapitálu. Nařízení dále schvaluje podpory na ochranu životního prostředí, opatření na podporu podnikání, jako např. podpory pro mladé inovativní podniky, podpory pro nově vzniklé malé podniky v podporovaných regionech a opatření, která pomáhají řešit problémy (např. potíže s přístupem k financím, potíže žen-podnikatelek). Nařízení si klade za cíl přimět členské státy k tomu, aby soustředily veřejné prostředky na podporu, která bude skutečně přispívat k vytváření pracovních míst a podpoří konkurenceschopnost Evropy.

Přijetí Obecného nařízení o blokových výjimkách souviselo také s Akčním plánem z roku 2005. Cílem Akčního plánu bylo vytvořit jednoduchý, uživatelsky vstřícný a komplexní soubor pravidel pro oblast podpor, u kterého je pravděpodobné, že podpoří hospodářský vývoj, aniž by nepříznivě narušil hospodářskou soutěž (a tím splnil podmínky slučitelnosti podle čl. 107 odst. 3 SFEU). Zjednodušení lze dle Komise nejlépe dosáhnout přijetím „blokových výjimek“, které členské státy zbaví povinnosti předběžně oznamovat Komisi podporu, jež hodlají udělit. Blokované výjimky se úspěšně uplatnily i v jiných oblastech soutěžního práva, typicky v případě vertikálních dohod. Výhodou blokových výjimek je, že podniky získají právní jistotu ohledně svého postupu a Komise se může soustředit na podstatnější problematiku závažnějších narušení hospodářské soutěže. Malé výše podpory totiž, při rozsahu jejich notifikace ze strany členských států, znamenají značnou míru administrativní zátěže.

Přijetí Obecného nařízení o blokových výjimkách bylo možné na základě znění čl. 109 SFEU, dle kterého může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 107 a 108 SFEU, a zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 108 odst. 3 SFEU, jakož i vymezovat druhy podpor, které jsou vyňaty z notifikačního řízení. Na základě tohoto

článku přijala Rada tzv. Zmocňující nařízení,⁴¹⁷ dle kterého mohla Komise přijmout blokovou výjimku k některým kategoriím veřejných podpor.

Tyto blokové výjimky Komise přijímá na základě čl. 108 odst. 4 SFEU, dle kterého „Komise může přijmout nařízení týkající se kategorií státních podpor, u kterých Rada podle článku 109 dala možnost vyjmout je z řízení uvedeného v odstavci 3 tohoto článku.“ Blokové výjimky přijaté v minulosti Komisí se týkaly veřejných podpor pro malé a střední podniky,⁴¹⁸ podpory zaměstnanosti⁴¹⁹, podpory vzdělávání⁴²⁰ a regionální investiční podpory.⁴²¹ Na základě cílů stanovených v Akčním plánu pak bylo v roce 2008, namísto blokových výjimek pro jednotlivé kategorie veřejných podpor, přijato Obecné nařízení o blokových výjimkách.

Obecné nařízení o blokových výjimkách se použije na následující kategorie veřejných podpor

- a) regionální podpora;
- b) investiční podpora a podpora zaměstnanosti určená malým a středním podnikům;
- c) podpora pro podniky nově založené ženami-podnikatelkami;
- d) podpora na ochranu životního prostředí;
- e) podpora na poradenské služby ve prospěch malých a středních podniků a jejich účast na veletrzích;
- f) podpora v podobě rizikového kapitálu;

⁴¹⁷ 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 (*Úřední věstník L 142*, 14/05/1998 S. 0001 – 0004).

⁴¹⁸ Nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům (*Úřední věstník L 010*, 13/01/2001 S. 0033 – 0042).

⁴¹⁹ Nařízení Komise (ES) č. 2204/2002 ze dne 5. prosince 2002 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory zaměstnanosti (*Úřední věstník L 337*, 13/12/2002 S. 0003 – 0014).

⁴²⁰ Nařízení Komise (ES) č. 68/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podpory na vzdělávání (*Úřední věstník L 010*, 13/01/2001 S. 0020 – 0029).

⁴²¹ Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu (*Úřední věstník L 302*, 01/11/2006 S. 0029 – 0040).

- g) podpora na výzkum, vývoj a inovaci;
- h) podpora na vzdělávání;
- i) podpora pro znevýhodněné nebo zdravotně postižené pracovníky.

ONBV se naopak nepoužije na podpory činností spojených s vývozem, a to podporu přímo spojenou s vyváženým množstvím, podporu na zřízení a provoz distribuční sítě nebo na jiné běžné náklady spojené s vývozní činností a na podpory podmiňující použití domácího zboží na úkor dováženého zboží. ONBV se také nepoužije na některé podpory v oblasti zemědělství, rybolovu a akvakultury,⁴²² podpory ve prospěch činností v odvětví uhelného průmyslu, s výjimkou podpory na vzdělávání, podpory na výzkum, vývoj a inovace a podpory na ochranu životního prostředí a regionálních podpor ve prospěch činností v odvětví oceli, stavby lodí a výroby syntetických vláken a některé další regionální podpory zaměřené na určitá odvětví, některé podpory pro velké podniky, podniky v obtížích a další.

Bloková výjimka podle ONBV funguje na obdobném principu jako blokové výjimky v soutěžním právu. Namísto toho, aby byl stanoven procentuální strop tržního podílu, jak je tomu např. u blokové výjimky pro vertikální dohody, stanoví ONBV strop v podobě hrubého grantového ekvivalentu. ONBV se tak nevztahuje na podpory, ať už poskytované individuálně (ad hoc) nebo na základě režimu (programu) podpor, jejichž hrubý grantový ekvivalent přesahuje tyto prahové hodnoty:

- a) investiční podpora a podpora zaměstnanosti určená malým a středním podnikům: 7,5 milionů EUR na podnik a investiční projekt;
- b) investiční podpora na ochranu životního prostředí: 7,5 milionů EUR na podnik a investiční projekt;
- c) podpora na poradenské služby ve prospěch malých a středních podniků: 2 miliony EUR na podnik a projekt;

⁴²² Viz čl. 1 odst. 3 ONBV.

- d) podpora malých a středních podniků určená na účast na veletrzích: 2 miliony EUR na podnik a projekt;
- e) podpora výzkumných a vývojových projektů a podpora na studie proveditelnosti:
 - ii) je-li předmětem projektu převážně základní výzkum, 20 milionů EUR na podnik, na projekt či studii proveditelnosti;
 - iii) je-li předmětem projektu převážně průmyslový výzkum, 10 milionů EUR na podnik, na projekt či studii proveditelnosti;
 - iv) pro všechny ostatní projekty: 7,5 milionu EUR na podnik, na projekt či studii proveditelnosti;
 - v) je-li projektem projekt EUREKA, dvojnásobek částek stanovených v bodech i), ii), resp. iii);
- f) podpora pro malé a střední podniky na náklady práv k průmyslovému vlastnictví: 5 milionů EUR na podnik a projekt;
- g) podpora na vzdělávání: 2 miliony EUR na projekt vzdělávání;
- h) podpora na nábor znevýhodněných pracovníků: 5 milionů EUR na podnik ročně;
- i) podpora pro zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků v podobě subvencování mzdových nákladů: 10 milionů EUR na podnik ročně;
- j) podpora na uhrazení dodatečných nákladů na zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků: 10 milionů EUR na podnik ročně.

Horní strop ale není jedinou podmínkou pro aplikaci blokové výjimky, a tudíž výjimky z povinnosti předchozí notifikace. Příslušná podpora, resp. režim podpory, musí obsahovat výslovný odkaz na ONBV formou citace jeho názvu a uvedením informace o jeho vyhlášení v Úředním věstníku Evropské unie. ONBV dále stanoví pravidla pro kumulaci s jinými podporami a podporou *de minimis* a pravidla pro procenta

z investičních nákladů daného projektu, které mohou být financovány na základě podpory slučitelné podle ONBV.

Obecným nařízením o blokových výjimkách je dále vyňata z notifikační povinnosti pouze podpora, která má motivační účinek. Předpoklady pro existenci motivačního účinku jsou následně v ONBV blíže specifikovány.⁴²³ Pro účely transparentnosti, rovného zacházení a účinné kontroly se ONBV vztahuje pouze na podporu, která je transparentní. Transparentní podpora je podpora, pro niž lze předem přesně vypočítat hrubý grantový ekvivalent, aniž by bylo nutné provést posouzení rizik. Například v případě podpor poskytovaných formou půjček se bude za transparentní považovat, pokud byl hrubý grantový ekvivalent podpory vypočten na základě referenční sazby podle sdělení Komise o revizi metody stanovování referenčních a diskontních sazeb.⁴²⁴

ONBV dále stanoví pravidla pro uveřejňování informací o podporách poskytnutých na základě blokové výjimky a možnostech kontrol ze strany Komise.⁴²⁵ Další podmínky pro aplikaci blokové výjimky stanoví ONBV ve zvláštní části upravující specifická pravidla pro jednotlivé kategorie podpor.⁴²⁶

Pokud není možné podřadit dané opatření, které je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, pod režim blokové výjimky podle ONBV, neznamená to absolutní nemožnost jeho poskytnutí. Taková veřejná podpora bude nadále podléhat oznamovací povinnosti Komisi podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Existencí Obecného nařízení o blokových výjimkách tedy není dotčena možnost, že daná veřejná podpora bude na základě její notifikace posouzena Komisí jako slučitelná s vnitřním trhem. Taková veřejná podpora bude Komisí posuzována na základě podmínek obdobných, jako byly stanoveny v ONBV, a v souladu s kritérii vyplývajícími z konkrétních pokynů, sdělení nebo rámců, které Komise přijala pro danou kategorii veřejných podpor.

⁴²³ Viz čl. 8 ONBV.

⁴²⁴ K transparentnosti podpory a výpočtu hrubého grantového ekvivalentu viz čl. 5 ONBV.

⁴²⁵ čl. 9 a 10 ONBV.

⁴²⁶ Čl. 13 a násl. ONBV.

8.2.2. Regionální podpory

Za tzv. „regionální podpory“ jsou považovány podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů uvedených v čl. 349 SFEU s ohledem na jejich strukturální, hospodářskou a sociální situaci. Poskytnutí těchto veřejných podpor může Komise povolit (tj. prohlásit za slučitelné s vnitřním trhem) podle ustanovení čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU. V případech dotačních programů EU jsou obdobné typy podpor (podle jiných právních režimů) označovány jako kohezní podpory.

Účelem výjimky dle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU je zajistit rozvoj regionů, které jsou nějakým způsobem znevýhodněné, a to v rámci politiky EU na zajištění soudržnosti. Uvedená výjimka navazuje na jeden z cílů Evropské unie podle čl. 2 SEU, dle kterého EU „usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku“ a „podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy“.

Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, z užití slov „mimořádně“ a „vysokou“ ve výjimce podle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU vyplývá, že se týká pouze oblastí, kde je hospodářská situace krajně nepříznivá ve srovnání s Unií jako celkem.⁴²⁷

Výjimka podle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU se vztahuje na regiony, jejichž hrubý domácí produkt v přepočtu na jednoho obyvatele činí méně než 75 % průměru všech zemí EU.

Tato výjimka souvisí s výjimkou podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, která se vztahuje na 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*. Soudní judikatura však dovodila, že z rozdílu mezi jazykovým zněním obou výjimek není možné vyvodit závěr, že v případě výjimky podle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU se neuplatní požadavek na to, aby v důsledku podpory

⁴²⁷ 248/84 *Německo v. Komise* [1987] ECR 4013, odst. 19.

nebyly změněny podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem. Komise je podle Soudního dvora povinna nejen ověřit, že daná podpora přispěje efektivně k hospodářskému vývoji dotčeného regionu, ale také vyhodnotit dopad podpory na obchod mezi členskými státy a zejména posoudit, jaké dopady bude podpora mít v daném hospodářském odvětví na úrovni EU. Čl. 107 odst. 3 SFEU přitom dává Komisi možnost diskrece, jejíž využití zahrnuje ekonomické a společenské posouzení podpory v unijním kontextu.⁴²⁸

Posouzení, které oblasti spadají pod čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, je založeno na způsobu, který dává větší prostor pro ingerenci členských států. Zařazení těchto regionů tedy nespočívá na skutečnosti, že jsou oproti evropskému průměru méně konkurenceschopné, ale spíše na jejich znevýhodněném postavení oproti jiným regionům v daném členském státě. Možnost alokovat některé své regiony pod ustanovení čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU byla členským státům dána s ohledem na socio-ekonomickou situaci v dané zemi.⁴²⁹

Rozložení regionů na ty, které jsou znevýhodněné v rámci EU podle písm. a) čl. 107 odst. 3 SFEU, resp. vnitrostátně podle písm. c), se výrazně změnilo po vstupu České republiky a dalších nových členských států do EU v r. 2004. Průměrný hrubý domácí produkt (HDP) na hlavu v Evropské unii v důsledku rozšíření poklesl a regiony, které dříve spadaly pod písm. a) již podmínku méně než 75% HDP, vzhledem k průměru EU, nesplňovaly. Naopak, většina regionů z nových členských států se z hlediska svého HDP pohybovala pod úrovní 75 % průměru EU. I tento aspekt hrál roli při sestavování pravidel, která Komise vydala s cílem stanovit základní mantinely pro poskytování regionálních podpor. V současnosti jsou tato pravidla uvedena v Pokynech k regionální podpoře na období 2007 – 2013.⁴³⁰

⁴²⁸ C-113/00 *Španělsko v Komise* [2002] ECR I-07601, odst. 67; dále také 730/79 *Philip Morris v Komise* [1980] ECR 2671, odst. 24; 310/85 *Deufil v Komise* [1987] ECR 901, odst. 18; C-280/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103, odst. 18.

⁴²⁹ Viz Quigley, C. (2009), str. 198.

⁴³⁰ Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (2006/C 54/08).

Cílem Pokynů k regionální podpoře je stanovit pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti poskytování veřejných podpor v regionech podle čl. 107 odst. 3 písm. a) a c) SFEU. Pokyny se vztahují zejména na regionální podporu investic velkým společnostem anebo, za určitých omezených okolností, provozní podporu, která směřuje do konkrétních oblastí s cílem odstranit regionální rozdíly (za provozní podporu se považuje regionální podpora, jejímž cílem je snížení běžných výdajů podniku, tj. podpora, která nemá být použita na nové investice).

Pokyny se uplatňují ve všech odvětvích vyjma rybolovu (a částečně zemědělství) a těžby uhlí. Dle Pokynů také není možno poskytnout regionální podporu ocelářskému průmyslu, podnikům v obtížích na jejich záchranu nebo restrukturalizaci (tyto podpory se řídí specifickými pravidly) a v odvětví syntetických vláken.

Pokyny pro účely regionální podpory rozlišují mezi třemi druhy oblastí. První z nich jsou méně rozvinuté regiony, které mají HDP nižší než 75 % průměru celé EU. Další oblastí jsou regiony, které jsou znevýhodněny z důvodu své odlehlosti. Čl. 349 SFEU definuje tyto regiony jako Guadeloup, Francouzskou Guyanu, Martinik, Réunion, Svatý Bartoloměj, Svatý Martin, Azory, Madeiru a Kanárské ostrovy. Třetí oblastí jsou regiony, které byly považovány za méně rozvinuté před rokem 2004 vzhledem k průměru HDP tehdejší evropské patnáctky. Po vstupu nových členských států a snížení HDP se však dostaly nad hranici 75 % průměrného HDP. Jelikož tyto regiony v minulosti dostávaly relativně vysoký objem podpory, Komise považuje v Pokynech za nezbytné dát členským státům flexibilitu v tom, že je budou moci nadále (po dobu platnosti Pokynů k regionální podpoře) podporovat na základě výjimky podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, tj. nikoliv na základě písm. a).

Regionální podpora, na niž se vztahuje výjimka podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, musí být součástí přesně vymezené regionální politiky členského státu a musí dodržet zásadu geografické koncentrace. Jelikož je určena pro regiony méně znevýhodněné než ty, jichž se týká čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU, musí být jak zeměpisný rozsah výjimky, tak intenzita přípustné podpory přísně omezena. Za těchto okolností může splnit podmínky pro předmětnou podporu jen malá část území členského státu. Výběr regionů,

způsobilých podle výjimky dle písm. c), je prováděn dvoufázově, kdy v první fázi Komise určí každému členskému státu maximální podíl obyvatelstva pokrytého takovou podporou a v druhé fázi budou vybrány způsobilé regiony.⁴³¹

Komise svým rozhodnutím vydává mapu regionální podpory v daném členském státě, ve které jsou uvedeny regiony způsobilé pro regionální investiční podporu společně s příslušnými horními limity intenzity podpory pro počáteční investice. Míra intenzity podpory představuje výši, do jakého procenta z investic v daném regionu je možné poskytnout slučitelnou veřejnou podporu. Mapy regionální podpory se nevztahují na provozní podpory, které Komise posuzuje individuálně na základě příslušné notifikace. Dle Soudního dvora, tvoří rozhodnutí, kterými Komise schvaluje mapy regionální podpory pro jednotlivé členské státy, nedílnou součást Pokynů k regionální podpoře a jsou závazná pouze za podmínky, že s nimi členské státy souhlasí (za splnění těchto podmínek jsou tedy regionální mapy závazné i pro členské státy).⁴³²

Regionální investiční podpora se poskytuje na počáteční investice a výše podpory je vypočítána jako poměr z investičních nákladů až do stropu intenzity podpory, který platí pro daný region na základě mapy regionální podpory. Specifická (a přísnější) pravidla platí pro velké investiční projekty, u kterých hrozí větší riziko narušení hospodářské soutěže a vnitřního trhu.

Provozní podpora je obvykle zakázána. Výjimečně lze takovou podporu poskytnout v regionech způsobilých k podpoře podle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU za předpokladu, že:

- je oprávněná z hlediska jejího příspěvku k regionálnímu rozvoji a z hlediska jejího charakteru a
- její výše je úměrná znevýhodněním, která se snaží zmírnit.

⁴³¹ Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (2006/C 54/08), odst. 22 a 23.

⁴³² C-242/00 *Německo v. Komise* [2002] ECR I-05603, odst. 27 až 29 a 33 až 35.

Je na členském státě, aby prokázal existenci znevýhodnění a stupeň jejich závažnosti. Některé specifické formy provozní podpory lze navíc uznat v regionech s nízkou hustotou obyvatelstva a v nejméně obydlených oblastech.⁴³³

Pokyny k regionální podpoře také zavádějí novou formu podpory, kterou by bylo možné přiznávat nad rámec regionální investiční podpory, s cílem poskytnout motivaci k podpoře zakládání nových podniků a k podpoře počátečních a raných fází rozvoje malých podniků v podporovaných oblastech. Jde o podpory v relativně menší výši do celkové částky 2 miliony EUR pro jeden malý podnik v oblasti podle písm. a) a do 1 milionu EUR pro jeden malý podnik v oblasti podle písm. c). Podpory mohou sloužit na náklady na právní služby, na poradenství a správní náklady přímo související se vznikem podniku, jakož i následující náklady, pokud skutečně vznikly v prvních pěti letech po založení podniku.

Regionální podpory je možné považovat za nejkontroverznější oblast posuzování výjimek ze zákazu veřejných podpor, resp. slučitelnosti podpor s vnitřním trhem. Jde o oblast politicky citlivou, protože sousedící regiony, které patří k různým členským státům, mohou mít z hlediska regionální podpory zcela odlišné postavení. To se týká zejména hranic mezi bývalým „východním a západním blokem“, např. mezi jihozápadem Čech, které patří mezi regiony podle čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU a sousedním Bavorskem, které není podporovaných regionem. Vznikají obavy z rizika narušení soutěže a lákání podniků do sousedních podporovaných regionů, kde jim bude poskytnuta příslušná podpora.

8.2.3. Podpory na významné evropské projekty a napravení vážných poruch v hospodářství

Není příliš zřejmé, co se skrývá pod pojmem „významný projekt společného evropského zájmu“. Bacon⁴³⁴ odkazuje na praxi Komise, dle které musí být splněna čtyři kritéria týkající se

⁴³³ Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (2006/C 54/08), odst. 76.

- vztahu mezi podporou a daným projektem, dle které podpora musí mít za výsledek implementování projektu,
- projekt musí být přesně definován,
- projekt musí být významný z kvantitativního a zejména z kvalitativního hlediska,
- projekt musí mít povahu „společného evropského zájmu“ a musí být ku prospěchu celé EU.

Splnění těchto čtyř podmínek, a zejména poslední z nich, může být do značné míry složité a výjimku podle čl. 107 odst. 1 písm. b) SFEU bude možné uplatnit pouze na výjimečné projekty jako např. výstavbu tunelu pod kanálem La Manche nebo podporu pro francouzské rychlovlaky TGV.⁴³⁵

O výjimku podle čl. 107 odst. 1 písm. b) SFEU se také částečně opírá Rámec pro veřejnou podporu výzkumu, vývoje a inovací.⁴³⁶ Podle Rámce Komise vyvodí závěr, že čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU platí, pokud jsou splněny tyto kumulativní podmínky:⁴³⁷

1. navrhovaná podpora se týká projektu, který je jasně definován z hlediska svého provedení, včetně účastníků a cílů projektu. Komise se rovněž může rozhodnout, že bude určitou skupinu projektů považovat za jediný projekt.
2. projekt musí být ve společném evropském zájmu: projekt musí přispět konkrétním, jasným a identifikovatelným způsobem k zájmu EU. Výhoda, dosažená cílem tohoto projektu, nesmí být omezena na členský stát nebo členské státy, které jej realizují, ale musí být rozšířena na EU jako celek. Projekt musí představovat významný posun vpřed s ohledem na cíle EU, například tím, že má velký význam pro evropský výzkumný prostor nebo že je předním projektem evropského průmyslu. Skutečnost, že projekt uskutečňují podniky z různých zemí, nepostačuje. Přínosy projektu by neměly být omezeny na výrobní odvětví přímo

⁴³⁴ Bacon, K. (2009), str. 122.

⁴³⁵ Bacon, K. (2009), str. 123.

⁴³⁶ Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2006/C 323/01).

⁴³⁷ Ibid., čl. 4.

- dotčené, ale jeho výsledky musí mít v hospodářství v rámci EU širší význam a využití (navazující trhy, alternativní využití v jiných odvětvích atd.);
3. podpora je nezbytná pro dosažení stanoveného cíle společného zájmu a představuje pobídku pro provedení projektu, který musí zahrnovat i vysokou míru rizika. To lze prokázat rentabilitou projektu, výší investice a peněžními toky v čase, studii proveditelnosti, posouzením rizik a stanovisky odborníků;
 4. projekt má velký význam s ohledem na svou povahu a rozsah: musí to být vzhledem k cíli projekt smysluplný a dostatečně rozsáhlý.

Komise bude na oznámení pohlížet příznivěji, pokud příjemce sám k projektu významně přispěje. Bude též příznivěji pohlížet na oznámené projekty, do nichž budou zapojeny podniky nebo výzkumné subjekty z významného počtu členských států.

Stejně tak nejsou zcela jasná pravidla v případě podpor, které mají napomoci napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu. Výjimka bude moci být použita ve výjimečných případech, souvisejících např. s rozsáhlou reformou hospodářství spojenou s privatizací,⁴³⁸ s podporami souvisejícími se zásadními hospodářskými dopady do ekonomiky členského státu apod. Vzhledem k výjimečné povaze těchto podpor nebyly Komisí ani vydány žádné pokyny či sdělení, za jakých podmínek bude Komise tuto výjimku aplikovat (výjimkou jsou pravidla související s finanční krizí, jak je uvedeno níže). Výjimka podle čl. 107 odst. 1 písm. b) SFEU tedy slouží spíše jako otevřená vrátka pro to, aby Komise mohla použít odlišný režim pro povolování veřejných podpor u nových a zásadních projektů, které se svou jedinečností vymykají možnostem v standardním postupu anebo u neočekávaných hospodářských situací, vývoji v ekonomice a hospodářských krizí.

Veřejná podpora v době finanční krize

V letech 2008–2009 Evropská komise přijala zvláštní pravidla pro posuzování veřejných podpor v souvislosti s krizí na finančních trzích, která nastala po pádu banky Lehman

⁴³⁸ Viz Rozhodnutí Komise NN 11/91 Greek Privatization Aid ze dne 31. července 1991.

Brothers. Finanční krize zasadila těžkou ránu Akčnímu plánu pro veřejné podpory a jeho cíli na menší objem poskytovaných veřejných podpor, které budou lépe zaměřeny. V relativně krátké době se Komise musela vyrovnat se snahou členských států bezodkladně poskytnout značné částky veřejných podpor na záchranu jejich finančních institucí postižených krizí. Komise pro tento případ musela zavést zcela mimořádná opatření, zejména co se týče rychlosti posuzování plánovaných veřejných podpor (záchranných opatření pro národní finanční instituce). Cílem bylo zajistit, aby při poskytování takových podpor byla dodržena určitá základní pravidla, která zajistí, že hospodářská soutěž nebude narušena v míře větší, než je nezbytné. Cílem tedy bylo umožnit členským státům v průběhu finanční krize, aby v zájmu finanční stability poskytovaly podporu bankovnímu systému, aniž by tím nepatřičně narušily hospodářskou soutěž na jednotném trhu Evropské unie. Tato pravidla formulovaná do výše uvedených sdělení byla založena právě na čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU a na principech veřejných podpor na záchranu a restrukturalizaci.⁴³⁹

Hodnota krizových pravidel se potvrdila tím, že tato pravidla zaručila restrukturalizaci bank v okamžiku, kdy jejich obchodní modely vyžadovaly provedení změn v zájmu zajištění jejich dlouhodobé životaschopnosti, například v případě, že jsou ve velké míře závislé na rizikových činnostech. Komise se rovněž (dle svého tvrzení) postarala o to, aby akcionáři a držitelé hybridního kapitálu nesli tuto zátěž rovným dílem, a tak v konečném důsledku snížila podíl finančního příspěvku daňových poplatníků vyčleněného na podporu bank.

Od začátku finanční krize na podzim 2008 vydala Komise čtyři sdělení, jež stanoví podrobná kritéria pro slučitelnost státní podpory finančním institucím s požadavky čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Dotčená sdělení jsou:

⁴³⁹ Blíže k analýze těchto pravidel viz např. Husták, Z. Hospodářská soutěž a státní podpora finančních institucí v době finanční krize – aktuální rámec v Evropské unii. *Právní rádce* 5/2010. Str. 4 – 22; Soltézs, U. a von Köckritz, C. The „Temporary Framework“: the Commission’s response to the crisis in the real economy. *European Competition Law Review* 3/2010. Str. 106 – 115; Savvides, C. a Antoniou, D. Ailing Financial Institutions: EC State Aid Policy Revisited. *World Competition* 32 No. 3 (2009). Str. 347 – 366.

- Sdělení o použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí⁴⁴⁰ (sdělení o bankovníctví);
- Sdělení o rekapitalizaci finančních institucí během současné finanční krize: omezení podpory na nezbytné minimum a záruky proti neoprávněnému narušení hospodářské soutěže⁴⁴¹ (sdělení o rekapitalizaci),
- Sdělení o nakládání se znehodnocenými aktivy v bankovním sektoru Společenství⁴⁴² (sdělení o znehodnocených aktivech) a
- Sdělení o návratu k životaschopnosti a hodnocení restrukturalizačních opatření ve finančním sektoru v současné krizi podle pravidel pro státní podporu⁴⁴³ (sdělení o restrukturalizaci).

Tři z uvedených čtyř sdělení – sdělení o bankovníctví, o rekapitalizaci a o znehodnocených aktivech, stanoví předpoklady pro slučitelnost hlavních typů pomoci poskytovaných členskými státy – záruky za závazky, rekapitalizace a opatření na záchranu aktiv – přičemž sdělení o restrukturalizaci podrobně upravuje zvláštní prvky, které musí obsahovat plán restrukturalizace (nebo plán na obnovení životaschopnosti) v souvislosti se specifickými okolnostmi státní podpory ve prospěch bank související s krizí na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU.

Dne 1. prosince 2010 přijala Komise páté sdělení o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. ledna 2011 (sdělení o prodloužení).⁴⁴⁴ Sdělení o prodloužení prodloužilo platnost sdělení o restrukturalizaci – jediného ze čtyř sdělení s konkrétním datem konce účinnosti – za pozměněných

⁴⁴⁰ Úř. věst. C 270, 25.10.2008, s. 8.

⁴⁴¹ Úř. věst. C 10, 15.1.2009, s. 2.

⁴⁴² Úř. věst. C 72, 26.3.2009, s. 1.

⁴⁴³ Úř. věst. C 195, 19.8.2009, s. 9.

⁴⁴⁴ Úř. věst. C 329, 7.12.2010, s. 7.

podmínek až do 31. prosince 2011. Ve sdělení o prodloužení Komise rovněž uvedla, že se stále domnívá, že jsou splněny požadavky na schválení veřejné podpory podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, který ve výjimečných případech dovoluje podporu, která má napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu a že sdělení o bankovním, o rekapitalizaci a o znehodnocených aktivech zůstanou v platnosti, aby poskytla pokyny ke kritériím pro slučitelnost podpory poskytované ve prospěch bank v souvislosti s krizí na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU.

V roce 2011 došlo ke zvýšení napětí na trzích se státními dluhy, což přivedlo bankovní sektor EU pod rostoucí tlak, zejména pokud jde o přístup na trhy termínového financování. Komise proto seznala, že požadavky na schválení veřejné podpory podle čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy budou splněny i po konci roku 2011. Komise proto vydala další sdělení,⁴⁴⁵ kterým došlo k prodloužení platnosti sdělení o bankovním, o rekapitalizaci a o znehodnocených aktivech za 31. prosinec 2011. Podobně se prodloužila i časová působnost sdělení o restrukturalizaci prodlužuje. Zároveň v tomto dalším sdělení o prodloužení Komise pravidla pro poskytování podpor finančním institucím v určitých ohledech dále vyjasnila a aktualizovala.

Roli Komise v době finanční krize ohodnotil kladně Evropský účetní dvůr (a to ve zprávě, která byla jinak k roli Komise na poli veřejných podpor kritická): *„Rychlá reakce a pragmatický přístup Komise přispěly k tomu, že nedošlo k úpadku žádné významné finanční instituce sídlící v EU. Systém předběžného schvalování podpory na dobu šesti měsíců umožnil poskytnout podporu rychle a v souladu s právními předpisy a současně zůstala zachována možnost případ později podrobněji prověřit.*

Aby finanční instituce nemohly využívat podporu k posílení své pozice na trhu ke škodě svých konkurentů, musela Komise zkoumat podmínky, za nichž banky podporu obdržely. V některých případech to vedlo ke snížení velikosti investic u některých činností anebo ukončení některých praktik (například zákaz cenového vedení). Členské státy a příjemci

⁴⁴⁵ Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. ledna 2012 (Úř. věst. C 356, 06/12/2011 S. 0007 – 0010)

pomoci jsou povinni v pravidelných intervalech (čtvrtletních nebo půlročních) předkládat zprávy o plnění.

Pracovní skupina GŘ pro hospodářskou soutěž pro finanční krizi bedlivě monitoruje rozhodnutí týkající se hlavních případů záchrany a restrukturalizace finančních institucí. U některých těchto případů bylo zaznamenáno pomalé či neadekvátní plnění podmínek či přijatých závazků, příslušný členský stát byl ale na tyto anomálie upozorněn a útvary GŘ pro hospodářskou soutěž situaci dále monitorovaly.⁴⁴⁶

8.2.4. Podpora určitých hospodářských činností nebo oblastí

Výjimky podle čl. 107 odst. 1 písm. c) SFEU jsou často používaným nástrojem pro povolování veřejných podpor, resp. ustanovením, na základě kterého mohou být veřejné podpory prohlášeny za slučitelné s vnitřním trhem.

V první řadě se tyto výjimky vztahují na regionální podpory některých hospodářských oblastí. Platí přitom pravidla pro regionální podporu popsaná výše společně pro výjimky podle ustanovení čl. 107 odst. 1 písm. a) a c) SFEU.

Druhým způsobem aplikace této výjimky je podpora určitých hospodářských odvětví (sektorová podpora) či činností. Tato výjimka tedy slouží Komisi k tomu, aby mohla lépe realizovat hospodářskou politiku na unijní úrovni. Komise může cíleně upravit pravidla pro podpory v určitých odvětvích, kterým v konečném důsledku dodá ekonomický stimul tam, kde je to potřebné. Komise tedy může vyhledávat hospodářské činnosti a odvětví, jejichž rozvoj je z hlediska evropské hospodářské politiky žádoucí a povolit jejich podporu za příslušně stanovených podmínek. Komise tak činí prostřednictvím svých pokynů, rámců či sdělení, a to buď na horizontální úrovni („horizontální podpory“) nebo na úrovni podpory konkrétních hospodářských odvětví („sektorové podpory“).

⁴⁴⁶ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“ [online] K dispozici <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/10952775.PDF> [2012-06-02], odst. 78 - 80.

Za horizontální podpory lze považovat ty, které mají pravidla nastavena bez ohledu na dané odvětví, resp. pouze s pravidly částečně reflektujícími dopad podpor do různých odvětví. Jde zejména o

- podpory na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků
- podpory na vzdělávání
- podpory vědy, výzkumu a inovací
- podpory na ochranu životního prostředí
- podpory na investice rizikového kapitálu do malých a středních podniků
- podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.

Speciální pravidla pro sektorové podpory jsou stanovena Komisí pro oblasti zemědělství a rybolovu, audiovizuální produkce, zavádění širokopásmových sítí, veřejnoprávní vysílání, pro uhelný a ocelářský průmysl, oblast výroby elektrické energie (ve vztahu k utopeným nákladům), poštovní služby, stavbu lodí, průmysl syntetických vláken, automobilový průmysl a dopravu.

Pro všechny tyto podpory společně platí, že mohou být prohlášeny za, slučitelné pouze pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem EU.

Podpory na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků

Pravidla pro tyto podpory upravuje Sdělení o podporách na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků.⁴⁴⁷ Sdělení stanoví pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti těchto typů podpor a použije se tehdy, pokud daná podpora nabude automaticky vyňata z notifikační povinnosti na základě Obecného nařízení o blokových výjimkách.

⁴⁴⁷ Sdělení Komise – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků podléhajících individuální oznamovací povinnosti (2009/C 188/02).

Cílem podpory je podporovat nábor do zaměstnání z řad cílových kategorií znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků. Veřejná podpora má podobu subvencování mzdových nákladů takových pracovníků, kdy se mzdovými náklady rozumí celková částka, kterou má příjemce podpory skutečně zaplatit v souvislosti s daným pracovním místem a která zahrnuje: a) hrubou mzdu před zdaněním, b) povinné příspěvky, například poplatky na sociální zabezpečení, a c) náklady na péči o nezaopatřené děti a rodiče.

Sdělení o podporách na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků stanoví konkrétní podmínky podpor, jejichž splnění bude posuzováno Komisí, zejména co se týče motivačního účinku podpor, jejich přiměřenosti a případného negativního účinku na vnitřní trh.

Podpory na vzdělávání

Pravidla pro tyto podpory upravuje Sdělení o podporách na vzdělávání.⁴⁴⁸ Sdělení stanoví pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti těchto typů podpor a použije se tehdy, pokud daná podpora nabude automaticky vyňata z notifikační povinnosti na základě Obecného nařízení o blokových výjimkách. Sdělení vychází z Lisabonské strategie, dle které je vzdělávání a odborná příprava hlavní nástroj ke zvýšení lidského kapitálu a jeho dopadu na růst, produktivitu a zaměstnanost. Veřejná podpora může podle Komise pomoci vytvořit dodatečné pobídky pro zaměstnavatele, aby zajistili vzdělávání na úrovni, která je společensky žádoucí.

Sdělení vychází ze snahy Akčního plánu na poskytování menšího objemu veřejných podpor, které budou zároveň lépe zaměřeny na růst evropské ekonomiky a které budou mít za cíl potlačit negativní tržní externality. Tou je i skutečnost, že podniky nemusí poskytovat svým pracovníkům vzdělávání na úrovni, která by byla optimální pro společnost jako celek.⁴⁴⁹ Veřejná podpora tak může být jedním z nástrojů na podporu

⁴⁴⁸ Sdělení Komise – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na vzdělávání podléhajících individuální oznamovací povinnosti (2009/C 188/01).

⁴⁴⁹ Ibid., odst. 6 a násl.

vzdělávání. Pokud členský stát zvážil ostatní politické možnosti a byly zjištěny výhody plynoucí z použití veřejné podpory pro určitý podnik, považují se dotčená opatření dle Komise za nástroj vhodný. Komise vezme v úvahu zejména posouzení dopadů navrhovaného opatření, které případně členský stát provedl.

Sdělení o podporách na vzdělávání stanoví konkrétní podmínky podpor, jejichž splnění bude posuzováno Komisí, zejména co se týče motivačního účinku podpor a jejich nezbytnosti, přiměřenosti a případného negativního účinku na vnitřní trh. Intenzita podpory (tj. výše podpory vzhledem k uznatelným nákladům podporovaného vzdělávání) nesmí přesáhnout příslušnou míru dle Obecného nařízení o blokových výjimkách.

Podpory vědy, výzkumu a inovací

Pravidla pro tyto podpory upravuje Rámec pro veřejnou podporu výzkumu, vývoje a inovací.⁴⁵⁰ Rámec stanoví pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti podpor výzkumu, vývoje a inovací a použije se tehdy, pokud daná podpora nabude automaticky vyňata z notifikační povinnosti na základě Obecného nařízení o blokových výjimkách.

Sdělení vychází z Lisabonské strategie a Akčního plánu a odkazuje se na zasedání v Barceloně v březnu 2002, na kterém Evropská rada přijala cíl pro další vývoj výdajů na výzkum, včetně stanovení výše soukromých a veřejných výdajů na výzkum v procentuálním poměru k HDP. V Akčním plánu bylo zformalizováno hodnocení veřejných podpor, z hlediska jejich výhod pro konkurenceschopnost EU a negativ v podobě narušení hospodářské soutěže konkurentů příjemců veřejné podpory, do pojmu "ověření vyváženosti".⁴⁵¹ Při rozhodování o schválení opatření státní podpory se toto ověření provádí ve třech krocích, z nichž první dva se týkají pozitivních a třetí negativních účinků veřejné podpory, a následně se zvažují pozitivní a negativní účinky:

⁴⁵⁰ Rámec Společenství pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (*Úř. věst. C 323, 30.12.2006*).

⁴⁵¹ Srovn. Akční plán, body 11 a 20.

1. Je opatření podpory zaměřeno na dobře vymezený cíl společného zájmu (např. růst, zaměstnanost, soudržnost, životní prostředí)?
2. Je podpora dobře navržena, aby zajistila splnění cíle společného zájmu, jinak řečeno řeší navrhovaná podpora selhání trhu nebo jiný cíl?
 - i) Je státní podpora vhodným nástrojem politiky?
 - ii) Existuje zde motivační efekt, tj. mění podpora chování podniků?
 - iii) Je opatření podpory přiměřené, tj. bylo by možno stejné změny chování dosáhnout s menší podporou?
3. Je narušení hospodářské soutěže a účinek na obchod omezený, takže celkově převažují pozitivní účinky?

Posuzování podpor (zejména tedy veřejných podpor podle Rámce pro veřejnou podporu výzkumu, vývoje a inovací) bude Komisí prováděno na základě ověření vyváženosti.

Co se týče konkrétních pravidel, Rámec pro veřejnou podporu výzkumu, vývoje a inovací rozlišuje mezi základním a aplikovaným výzkumem a experimentálním vývojem. Podle tohoto základního rozlišení se určuje míra intenzity veřejné podpory, která je následně ovlivněna dalšími faktory, jako např. velikostí příjemce podpory. Rámec stanoví pravidla pro výpočet uznatelných nákladů, ze kterých se dle stanovené intenzity vypočte výše veřejné podpory, a další pravidla, zejména co se týče motivačního účinku podpor a jejich nezbytnosti, přiměřenosti a případného negativního účinku na vnitřní trh. Pro některé konkrétní typy podporovaných projektů platí další, specifická pravidla.

Podpory na ochranu životního prostředí

Pravidla pro tyto podpory upravují Pokyny k veřejné podpoře na ochranu životního prostředí.⁴⁵² Pokyny stanoví pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti podpor na ochranu životního prostředí a použijí se tehdy, pokud daná

⁴⁵² Pokyny Společenství ke státní podpoře na ochranu životního prostředí (2008/C 82/01).

podpora nabude automaticky vyňata z notifikační povinnosti na základě Obecného nařízení o blokových výjimkách.

Z Akčního plánu vyplývá, že ochrana životního prostředí může představovat příležitost pro inovace, vytvořit nové trhy a prostřednictvím účinného využívání zdrojů a nových investičních příležitostí zvýšit konkurenceschopnost. Veřejná podpora může za určitých podmínek napomáhat k plnění těchto cílů, čímž přispívá k hlavním cílům lisabonské strategie spočívajícím v udržitelnějším růstu a vzniku většího počtu pracovních míst. Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. července 2002 o šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí⁴⁵³ definuje prioritní oblasti činností zaměřených na ochranu životního prostředí (změna klimatu, příroda a biologická rozmanitost, životní prostředí a lidské zdraví a přírodní zdroje a odpady). Pokyny vycházejí z toho, že v určitých případech, kdy nedochází k zásahu státu, se podniky mohou vyhnout tomu, aby nesly plné náklady za poškození životního prostředí způsobené jejich činností. Výsledkem je selhání trhu, pokud jde o účinné přerozdělování prostředků, neboť (záporné) vnější dopady výroby nejsou výrobci zohledňovány, ale odráží se na celé společnosti. Podle zásady „znečišťovatel platí“ se lze s těmito zápornými externími faktory vypořádat tak, že znečišťovatel zaplatí za znečištění, které způsobil, což představuje úplnou internalizaci nákladů na životní prostředí, které nese znečišťovatel. Účelem toho je zajistit, aby soukromé náklady (nesené podnikem) odrážely skutečné sociální náklady hospodářské činnosti. Úplné provádění zásady „znečišťovatel platí“ by proto vedlo k nápravě selhání trhu.

Zásadu „znečišťovatel platí“ ale nelze použít ve všech případech, zejména pokud příslušný znečišťovatel již přestal existovat. Členské státy se také mohou rozhodnout, že budou klást požadavky na ochranu životního prostředí, které překračují úroveň stanovou v rámci EU, resp. národních norem, a aby co možná nejvíce snížily záporné externí faktory. V takovém případě mohou členské státy použít veřejnou podporu jako motivaci poskytnutou podnikům k překročení minimálních limitů pro znečištění. Výsledkem by bylo provedení investic, které budou mít za výsledek zvýšenou ochranu životního

⁴⁵³ Úř. věst. L 242, 10.9.2002, s. 1.

prostředí a méně znečištění oproti tomu, k čemu je daný podnik povinen na základě unijních nebo národních norem.

Posuzování slučitelnosti veřejných podpor na ochranu životního prostředí probíhá na základě „ověření vyváženosti“, podobně jako u podpor výzkumu, vývoje a inovací.

Pokyny pospějí přístup Komise pro jednotlivé druhy podpor v oblasti životního prostředí a stanoví pravidla pro výpočet uznatelných nákladů, co se týče motivačního účinku podpor a jejich nezbytnosti, přiměřenosti a případného negativního účinku na vnitřní trh.

Podpory na investice rizikového kapitálu do malých a středních podniků

Pravidla pro tyto podpory upravuje Pokyny pro veřejnou podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků.⁴⁵⁴ Pokyny stanoví pravidla, na základě kterých bude Komise rozhodovat o slučitelnosti podpor spočívajících v poskytnutí rizikového kapitálu malým a středním podnikům, pokud daná podpora nabude automaticky vyňata z notifikační povinnosti na základě Obecného nařízení o blokových výjimkách.

Pokyny se odkazují na Akční plán, dle kterého existuje v rámci EU selhání trhu s rizikovým kapitálem, spočívající v nedostatku vlastního kapitálu (tzv. „equity gap“). Pokyny stanoví konkrétní podmínky podporování rizikového kapitálu. Pokyny se mj. zaměřují na to, aby podpora nevedla k negativnímu důsledku v případech, kdy by malé a střední podniky byly schopny získat rizikový kapitál i z nepodporovaných zdrojů. V takovém případě by došlo k vytěšňování („crowding out“) běžných tržních mechanismů podporovanými produkty.

Podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.

Pravidla pro tyto podpory upravují Pokyny pro veřejnou podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích.⁴⁵⁵ Pokyny vycházejí ze zásady, že podpora na

⁴⁵⁴ Pokyny Společenství pro státní podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků (2006/C 194/02), jak byly pozměněny na základě Sdělení Komise, kterým se mění pokyny Společenství pro státní podporu investic rizikového kapitálu do malých a středních podniků (2010/C 329/05).

⁴⁵⁵ Sdělení Komise — Pokyny společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, (Úř. věst. 244, 01/10/2004 P. 0002 – 0017).

záchranná a restrukturalizační opatření vyvolala v minulosti některé z nejrozporuplnějších případů veřejné podpory a patří mezi její nejvíce rušivé typy. Z tohoto důvodu by měl zůstat pravidlem obecný zákaz veřejné podpory a odchylky od tohoto pravidla by měly být omezené. Pokyny zakotvují zásadu „jednou a dost“, s cílem předejít případům používání opakovaných záchranných či restrukturalizačních podpor k umělému udržování podniků na trhu.

Pokud se vezmou v úvahu zásady politiky Komise při posuzování veřejných podpor stanovené v Akčním plánu, podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích jsou podpory představující velké finanční částky, a zároveň je nelze považovat za podpory dobře cílené k posílení dynamické ekonomiky EU. Poskytování podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích tak lze považovat za legitimní pouze v případě, že jsou splněny určité podmínky. Lze je ospravedlnit například z důvodů sociální či regionální politiky, potřebou zohlednit prospěšnou úlohu malých a středních podniků v hospodářství nebo výjimečně také tím, že je žádoucí zachovat konkurenční tržní strukturu, a to v případě, že by zánik podniků mohl vést k monopolu nebo neměnné oligopolní situaci. Na druhé straně by bylo neopodstatněné držet podnik uměle při životě v odvětví s dlouhodobě nadbytečnou strukturální kapacitou, nebo pokud daný podnik může přežít jen v důsledku opakovaných státních intervencí.⁴⁵⁶

Sektorové podpory

Komise stanoví řadu speciálních pravidel pro podporu konkrétních odvětví. Jedná se o oblasti:⁴⁵⁷

- audiovizuální produkce⁴⁵⁸
- širokopásmové sítě⁴⁵⁹

⁴⁵⁶ Ibid., odst. 8.

⁴⁵⁷ Podrobné informace o pravidlech pro poskytování sektorových veřejných podpor je možné nalézt na internetových stránkách Generálního ředitelství Komise pro soutěž.

⁴⁵⁸ Sdělení Komise o některých právních aspektech týkajících se filmových a ostatních audiovizuálních děl (Sdělení o filmu) ze dne 26. září 2001 (*Úř. věst. C 43, 16.2.2002*) a navazující sdělení prodlužující Sdělení o filmu, naposledy Sdělení Komise o kritériích hodnocení státní podpory ze sdělení Komise o některých právních aspektech týkajících se filmových a ostatních audiovizuálních děl (sdělení o filmu) ze dne 26. září 2001 (*Úřední věstník C 031, 07/02/2009 S. 0001 – 0001*).

- veřejnoprávní vysílání⁴⁶⁰
- uhelný průmysl⁴⁶¹
- elektrické energie⁴⁶²
- rybolovu⁴⁶³
- zemědělství⁴⁶⁴
- poštovní služby⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ Sdělení Komise – Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí (*Úřední věstník C 235*, 30/09/2009 S. 0007 – 0025).

⁴⁶⁰ Sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání (*Úřední věstník C 257*, 27/10/2009 S. 0001 – 0014), relevantní je také Protokol č. 29 k SFEU o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech.

⁴⁶¹ Rozhodnutí Rady 2010/787/EU ze dne 10. prosince 2010 o státní podpoře k usnadnění uzavírání nekonkurenceschopných uhelných dolů (*Úřední věstník L 336*, 21/12/2010 S. 0024 – 0029).

⁴⁶² Sdělení Komise o metodologii pro posuzování veřejných podpor souvisejících s uvizlými náklady („stranded costs“) ze dne 26.7.2001.

⁴⁶³ Zejména Pokyny pro posuzování státní podpory v odvětví rybolovu a akvakultury (2008/C 84/06), Nařízení Komise č. 736/2008/ES ze dne 22. července 2008 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu malým a středním podnikům působícím v oblasti produkce, zpracování a uvádění produktů rybolovu na trh (*Úř. věst. L 201*, 30/7/2008 s. 0016 – 0028, Nařízení Komise č. 875/2007/ES ze dne 24. července 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* v odvětví rybolovu a o změně nařízení (ES) č. 1860/2004 (*Úř. věst. L 193*, 25/7/2007 s. 0006 – 00012), Nařízení Rady č. 744/2008/ES ze dne 24. července 2008, kterým se zavádí dočasné zvláštní opatření s cílem podpořit restrukturalizaci rybářských loďstev Evropského společenství postižených hospodářskou krizí (*Úř. věst. L 202*, 31.7.2008 s. 0001 – 0008), Nařízení Rady č. 1198/2006/ES ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu (*Úřední věstník L 223*, 15/08/2006 S. 0001 – 0044) a další sektorové předpisy pro oblast rybolovu.

⁴⁶⁴ Zejména Pokyny Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007 – 2013 (*Úř. věst. C 319*, 27.12.2006 s. 0001 – 0033), Dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize (*Úř. věst. C 83*, 7.4.2009, s. 1), Sdělení Komise, kterým se mění dočasný rámec Společenství pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize (*Úř. věst. C 261*, 31.10.2009 s. 0002), Nařízení Komise č. 1857/2006/ES ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů (*Úř. věst. C 358*, 16.12.2006 s. 0003 – 0022), Nařízení Komise č. 1535/2007/ES ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (*Úř. věst. L 337*, 21.12.2007, s. 0035 – 0041). Oblast zemědělství je také regulována předpisy v rámci společné zemědělské politiky a další sektorové předpisy, např. Nařízení Rady č. 1698/2005/ES ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) (*Úř. věst. L 277*, 21.10.2005, p. 1–40), Nařízení Rady č. 1184/2006/ES ze dne 24. července 2006 o použití určitých pravidel hospodářské soutěže na produkci zemědělských produktů a obchod s nimi (*kodifikované znění zveřejněné v Úř. věst. L 214* 4.8.2006, s. 0007 – 0009), Nařízení Rady (ES) č. 1234/2007 ze dne 21. října 2007, kterým se stanoví společná organizace zemědělských trhů a zvláštní ustanovení pro některé zemědělské produkty (*Úř. věst. L 299*, 16.11.2007 s. 0001 – 0149).

- průmysl stavby lodí⁴⁶⁶
- ocelářství⁴⁶⁷
- průmysl umělých vláken⁴⁶⁸
- automobilový průmysl
- odvětví dopravy.⁴⁶⁹

Možnost poskytování některých sektorových podpor, jako podpor případně slučitelných s vnitřním trhem, se opírá o jinou bázi, než je čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Typicky tak tomu je v případě zemědělství, rybolovu a dopravy (viz níže). Veřejné podpory v těchto odvětvích navazují na specifické sektorové předpisy (sekundární legislativu na bázi práva EU).

8.2.5. Podpory v oblasti kultury

Výjimka podle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU by měla být uplatněna restriktivně pro oblasti kultury a zachování kulturního dědictví. Komisí nebyla pro tuto oblast vydána žádná prováděcí pravidla stanovící, jak budou tyto podpory posuzovány, s výjimkou Sdělení Komise o použití pravidel veřejné podpory na veřejnoprávní vysílání.⁴⁷⁰ Bacon

⁴⁶⁵ Sdělení Komise o použití pravidel hospodářské soutěže na poštovní odvětví a o posouzení některých opatření státu týkajících se poštovních služeb (*Úřední věstník C 039*, 06/02/1998 S. 0002 – 0018) a dále specifické sektorové předpisy týkající se zejména liberalizace poštovních služeb.

⁴⁶⁶ Rámec pro státní podporu v odvětví stavby lodí (*Úřední věstník C 364*, 14/12/2011 S. 0009 – 0013).

⁴⁶⁷ Sdělení Komise o podpoře na záchranu a restrukturalizaci a podporu na ukončení činnosti podniků v ocelářském průmyslu (*Úř. věst. C 70*, 19.3.2002, s. 21–22).

⁴⁶⁸ Pravidla pro průmysl umělých vláken a automobilový průmysl jsou obsažena v Multisektorovém rámci pro regionální podporu velkých investičních projektů (*Úř. věst. C 70*, 19.3.2002 s. 0008 – 00020) změněného navazujícím sdělením Komise (*Úř. věst. C 263*, 1.11.2003, p. 3–4).

⁴⁶⁹ Zejména Nařízení 1370/2007/ES, dále pak Sdělení Komise — Pokyny Společenství ke státním podporám železničním podnikům (*Úřední věstník C 184*, 22/07/2008 S. 0013 – 0031), Sdělení Komise, kterým se stanoví pokyny ke státní podpoře pro společnosti spravující lodě (*Úřední věstník C 132*, 11/06/2009 S. 0006 – 0009), Sdělení Komise, kterým se stanoví pokyny ke státní podpoře doplňující financování Společenstvím pro zahájení mořských dálnic (*Úřední věstník C 317*, 12/12/2008 S. 0010 – 0012), Sdělení Komise – Pokyny pro poskytování podpor v námořní dopravě (*Úř. věst. C 013*, 17/01/2004 P. 0003 – 0012), Sdělení Komise – Pokyny Společenství pro financování letišť a pro státní podpory na zahájení činnosti pro letecké společnosti s odletem z regionálních letišť (*Úřední věstník C 312*, 09/12/2005 S. 0001 – 0014).

⁴⁷⁰ Úřední věstník C 257, 27/10/2009 S. 0001 – 0014.

popisuje, že tato výjimka bývá využita zejména v oblastech divadelní, hudební a taneční produkce a ve filmovém průmyslu. Při širším výkladu pojmu kultura by do této oblasti mohly být zařazeny také některé sportovní aktivity, které jsou např. svázány s typickou národní kulturní tradicí.⁴⁷¹

V praxi si lze představit, že tato výjimka bude zahrnovat kulturní akce, festivaly a zejména podporu divadel, muzejních sbírek (pokud bude dané muzeum považováno za podnik).

8.2.6. Jiné kategorie slučitelných veřejných podpor

Podle ustanovení čl. 107 odst. 3 písm. e) SFEU může Rada na návrh Komise svým rozhodnutím povolit i jiné kategorie veřejných podpor, než jsou vyjmenovány v předchozích písmenech čl. 107 odst. 3 SFEU. Jak popisuje Quigley, tato pravomoc byla v minulosti využívána zřídka, a to pouze v případě veřejných podpor na stavbu lodí, které nebylo možné podřadit pod výjimky podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.⁴⁷²

Tato možnost Rady souvisí také s její pravomocí podle čl. 108 odst. 2 SFEU jednomyslně rozhodnout na základě žádosti členského státu, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchýleně od článku 107 SFEU, nebo nařízení podle článku 109 SFEU, považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. V takovém případě platí, že zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady. Nevyjádří-li se však Rada do tří měsíců po podání této žádosti, rozhodne věc Komise.

Tyto dvě pravomoci Rady by měly být považovány za výjimečné, což pramení i z požadavku, že rozhodnutí podle čl. 108 odst. 2 SFEU musí být učiněno Radou jednomyslně. Rozhodnutí Rady by také nemělo záležet na jejím volném uvážení, naopak, bude platit, že by nemělo dojít k ohrožení cílů sledovaných Evropskou unií a k porušení

471 Blíže viz Bacon, K. (2009), str. 126 až 127.

472 Blíže viz Quigley, C. (2009) str. 144.

jiných článků SFEU. Takové rozhodnutí by zároveň nemělo obcházet zákaz veřejných podpor. Takový případ by mohl nastat, pokud by Rada povolila na základě čl. 108 odst. SFEU poskytnutí podpory, která byla již dříve prohlášena Komisí za neslučitelnou s vnitřním trhem.⁴⁷³

8.2.7. *Shrnutí principů pro posuzování slučitelnosti veřejných podpor*

Z výše uvedených pravidel lze vysledovat několik základních principů, podle kterých budou Komisí posuzovány veřejné podpory z hlediska jejich slučitelnosti s vnitřním trhem dle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU:

- individuální hodnocení každého notifikovaného případu: Komise bude vždy hodnotit individuálně dopady dané notifikované veřejné podpory. Pokud ale notifikovaná podpora bude splňovat podmínky stanovené pro tento typ podpor (např. pro podpory na živnostní prostředí) příslušným sdělením, rámcem či pokyny Komise, měla by být Komisí posouzena jako slučitelná s vnitřním trhem.
- test vyváženosti: v Akčním plánu bylo zformalizováno hodnocení veřejných podpor z hlediska jejich výhod pro konkurenceschopnost EU a negativ v podobě narušení hospodářské soutěže konkurentů příjemců veřejné podpory. Na základě ověření vyváženosti (jak je popsáno výše) by mělo být uzavřeno, že daná veřejná podpora přináší více pozitiv než negativ.
- provozní podpory a podpory na investice: v zásadě platí, že provozní podpory budou považovány za způsobilé vážně narušit hospodářskou soutěž. Provozní podpory proto budou hodnoceny negativně a budou Komisí povolovány spíše ve výjimečných případech. Oproti tomu podpory na investice mohou (jak je ostatně cílem Komise dle Akčního plánu) být způsobilé podpořit ekonomiku Evropské unie, popř. zmírnit selhání trhu, a jejich pozitivní dopady mohou převážit nad negativními dopady způsobenými intervencí státu do hospodářské soutěže.

473 C-110/02 *Komise v Rada* [2004] ECR I-6333, zejména odst. 47 a násl.

- motivační účinek podpory: u podpor na investice musí být prokázán jejich motivační účinek, tj. že by bez poskytnutí podpory podnik (příjemce podpory) investici neprovedl. Při neexistenci motivačního účinku (což je flagrantní zejména v případě, kdy byla investice provedena ještě před poskytnutím podpory) totiž není cílem podpory pozitivní stimul pro ekonomiku, ale *de facto* jsou pouze poskytovány finanční prostředky, které může příjemce použít i na jiné účely, jelikož by investice provedl tak jako tak.⁴⁷⁴ O pozitivních účincích podpory převažujících nad jejími negativními dopady lze pochybovat a taková podpora má tedy spíše povahu podpory provozní.
- intenzita podpor na investice: podpory na investice, ať už jde o podpory směřující do oblasti vědy, výzkumu a inovací, životního prostředí nebo o regionální podpory budou posuzovány s ohledem na podíl výše podpory na výši nákladů daného investičního projektu, na který je má být podpora poskytnuta. Podle míry této intenzity bude posuzována slučitelnost dané veřejné podpory s vnitřním trhem. Maximální míra intenzity se bude odvíjet od regionální mapy daného členského státu.
- individuální podpory a režimy (programy) podpor: namísto notifikace individuálních podpor může členský stát notifikovat Komisi program poskytování veřejných podpor, který bude stanovovat konkrétní podmínky (včetně např. finančních stropů podpor, stropů intenzity) pro poskytování jednotlivých podpor. V praxi se může jednat zejména o programy pro podporu investic do oblasti životního prostředí, výzkumu a vývoje nebo vzdělávání. Takové programy, pokud budou řádně odůvodněné koherentní politikou členského státu zaměřenou na „pozitivní“ podporu ekonomiky a tržního prostředí, budou, alespoň podle mých zkušeností, vnímány Komisí příznivěji než individuálně notifikované podpory.

Komise si ve Sdělení o Modernizaci státní podpory v EU stanovila cíl určit a vymezit **společné zásady** pro posuzování slučitelnosti, které v případě veškerých opatření

⁴⁷⁴ K motivačnímu účinku viz např. T-162/06 *Kronoply v Komise* [2009] ECR II -00001 (věc je nyní projednávána před Soudním dvorem pod sp.zn. C-117/09 P).

podpory bude provádět. Tyto horizontální zásady by specifikovaly, jak bude Komise posuzovat společné prvky, na něž jednotlivé pokyny a rámce v současnosti nenahlíží stejným způsobem. Výše uvedené zásady totiž, jak Komise sama uznává, nejsou v současnosti promítnuty do všech sdělení, pokynů a rámců, na základě nichž Komise posuzuje slučitelnost podpor s vnitřním trhem. Jde spíše o principy, které se jednotlivými dokumenty Komise prolínají. Tyto zásady by měly být co nepraktičtější. Mohly by se zabývat definicí a posouzením případů skutečného selhání trhu, motivačního účinku a negativních účinků veřejných zásahů, a případně též úvahami o celkovém dopadu podpory.⁴⁷⁵

8.3. Další výjimky ze zákazu poskytování veřejných podpor

Podle čl. 42 SFEU se ustanovení SFEU týkající se pravidel hospodářské soutěže vztahují na zemědělskou produkci a obchod zemědělskými produkty pouze v rozsahu, který podle čl. 43 odst. 2 SFEU a způsobem v něm stanoveným vymezí Evropský parlament a Rada se zřetelem k cílům uvedeným v článku 39 SFEU. Rada může na návrh Komise schválit poskytování podpor:

- a) k ochraně podniků, jež jsou znevýhodněny strukturálními nebo přírodními podmínkami;
- b) v rámci programů hospodářského rozvoje.

Na základě SFEU jsou tedy stanovena specifická pravidla pro ochranu hospodářské soutěže, včetně pravidel veřejné podpory, v oblasti zemědělství. Sekundární legislativa na úrovni práva EU stanoví, jaké pravomoci ve věci podpor do zemědělství Komise vykonává v rámci organizace zemědělského trhu EU. Právo veřejných podpor se tedy v zemědělském sektoru uplatní, avšak za podmínek stanovených sekundární legislativou pro organizace zemědělského trhu.

⁴⁷⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Modernizace státní podpory v EU“ COM(2012) 209 final ze dne 8.5.2012., odst. 18.

Podle čl. 93 SFEU platí, že se Smlouvami (tj. SEU a SFEU) jsou slučitelné podpory, které odpovídají potřebě koordinovat dopravu nebo které představují náhradu za určitá plnění související s pojmem veřejné služby. Sekundární legislativa v oblasti dopravy, Nařízení 1370/2007/ES, upravuje možnosti poskytování podpor v odvětví dopravy speciálně k ustanovení čl. 107 a násl. SFEU. Zejména pro oblast dopravy je také relevantní uplatnění čl. 106 SFEU, který se týká služeb obecného hospodářského zájmu.

Dle čl. 346 odst. 1 písm. b) SFEU, může každý členský stát učinit opatření, která považuje za nezbytná k ochraně podstatných zájmů své bezpečnosti a která jsou spjata s výrobou zbraní, střeliva a válečného materiálu nebo obchodem s nimi. Tato opatření nesmějí nepříznivě ovlivnit podmínky hospodářské soutěže na vnitřním trhu s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům. Toto ustanovení umožňuje členským státům, aby se odchýlili od zákazu poskytování veřejných podpor, pokud podpora směřuje do oblastí souvisejících s bezpečnostními zájmy státu.

Soudní judikatura uznává, že režim čl. 346 SFEU zachovává státu volnost jednání v otázkách týkajících se obrany a bezpečnosti. Toto ustanovení ovlivňuje aplikaci soutěžních pravidel a ponechává členským státům širokou míru diskrece. Pokud se stát rozhodne v souvislosti s ochranou podstatných zájmů své bezpečnosti poskytnout veřejnou podporu, není povinen takovou podporu předem notifikovat Komisi podle čl. 108 SFEU.⁴⁷⁶

Čl. 346 SFEU ale zároveň stanoví, že v důsledku využití této „bezpečnostní výjimky“ nesmějí být nepříznivě ovlivněny podmínky hospodářské soutěže na vnitřním trhu s výrobky, které nejsou určeny výlučně k vojenským účelům. Čl. 346 SFEU je tedy nutné vykládat restriktivně, tj. tato výjimka nesmí být použita na podpory podnikům či činnostem, které přímo nesouvisí s oblastí obrany a bezpečnosti.

V současnosti a také do budoucna bude platit, že se EU bude snažit zužovat možnost využití této výjimky. Tento trend je patrný na příkladě regulace veřejných zakázek. Členské státy, resp. zadavatelé veřejných zakázek se často odvolávali na bezpečnostní výjimky s tím, že bezpečnostní zájmy neumožňují postupovat ve standardním zadávacím

⁴⁷⁶ T-26/01 *Fiocchi munizioni SpA v Komise* [2003] ECR II-03951, odst. 58 a násl.

řízení podle zadávacích směrnic. V návaznosti na časté využívání bezpečnostní výjimky byla přijata směrnice,⁴⁷⁷ která specificky upravuje pravidla zadávání veřejných zakázek tak, aby je bylo možné použít i v oblasti bezpečnosti.

⁴⁷⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/81/ES ze dne 13. července 2009 o koordinaci postupů při zadávání některých zakázek na stavební práce, dodávky a služby zadavateli v oblasti obrany a bezpečnosti a o změně směrnic 2004/17/ES a 2004/18/ES (*Úř. věst. L 216/76, 20.8.2009*).

9. Kontrola veřejných podpor ze strany Komise

Pravomoc ve věci kontroly poskytování veřejných podpor upravuje čl. 108 SFEU. Systematiku čl. 108 SFEU lze rozdělit následovně:

- čl. 108 odst. 1 SFEU upravuje kontrolu existujících veřejných podpor (tzv. „existující podpory“, resp. v angličtině „existing aid“):

“Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumá průběžně režimy podpor existující v těchto státech. Navrhuje jim vhodná opatření, která vyžaduje postupný rozvoj nebo fungování vnitřního trhu.”

- čl. 108 odst. 2, pododstavec 1. a 2. SFEU upravují vyšetřovací pravomoc Komise v případě neslučitelných podpor, pravomoc Komise rozhodovat o slučitelnosti veřejných podpor a její pravomoci vynucování pravidel veřejných podpor:

“Zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora poskytovaná některým státem nebo ze státních prostředků není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví.

Nepodrobí-li se dotyčný stát tomuto rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může Komise nebo jiný zainteresovaný stát, odchýlně od článků 258 a 259, předložit věc přímo Soudnímu dvoru Evropské unie.”

- čl. 108 odst. 2, pododstavec 3. a 4. SFEU upravují pravomoc Rady v rozhodování o veřejných podporách:

“Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchýlně od článku 107 nebo nařízení podle článku 109 považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení podle prvního pododstavce tohoto odstavce, bude podáním žádosti příslušného státu Radě uvedené řízení pozastaveno až do vyjádření Rady.

Nevyjádří-li se však Rada do tří měsíců po podání této žádosti, rozhodne věc Komise.”

- čl. 108 odst. 3 SFEU upravuje pravomoc Komise ve věci nových nebo pozměněných veřejných podpor. Zároveň obsahuje zákaz poskytnutí veřejné podpory před její notifikací Komisi a před vydáním příslušného rozhodnutí Komise:

“Komise musí být včas informována o záměrech poskytnout nebo upravit podpory, aby mohla podat svá vyjádření. Má-li za to, že takový záměr není s ohledem na článek 107 slučitelný s vnitřním trhem, zahájí neprodleně řízení podle odstavce 2. Dotyčný členský stát neprovede zamýšlená opatření, dokud Komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí.”

- čl. 108 odst. 4 SFEU a čl. 109 SFEU upravují pravomoc Komise vydávat blokové výjimky, a to na základě příslušného zmocnění podle čl. 109 SFEU:

“Komise může přijmout nařízení týkající se kategorií státních podpor, u kterých Rada podle článku 109 dala možnost vyjmout je z řízení uvedeného v odstavci 3 tohoto článku.”

“Rada může na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem přijímat veškerá potřebná prováděcí nařízení k článkům 107 a 108, a zejména stanovit podmínky, za nichž se použije čl. 108 odst. 3, jakož i vymezovat druhy podpor, které jsou vyňaty z tohoto řízení.”

Procedurální pravidla pro řízení před Komisí podle čl. 108 odst. 1 až 3 SFEU jsou obsažena v Nařízení Rady č. 659/1999/ES (Procedurální nařízení),⁴⁷⁸ a jsou dále rozvedena v Nařízení Komise č. 794/2004/ES (Prováděcí nařízení).⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (*Úřední věstník L 083*, 27/03/1999 S. 0001 – 0009).

⁴⁷⁹ Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (*Úřední věstník L 140*, 30/04/2004 S. 0001 – 0134).

Obě nařízení stanoví detailní pravidla pro řízení před Komisí, včetně notifikačních formulářů, lhůt, úrokových měr používaných v případě povinnosti navrátit veřejnou podporu apod. Komise dále v roce 2009 přijala sdělení, kterým upravila zjednodušenou proceduru pro notifikaci a schválení některých druhů veřejných podpor,⁴⁸⁰ a Kodex osvědčených postupů (tzv. „Best Practice Code“) pro provádění řízení ve věcech kontroly veřejné podpory.⁴⁸¹

9.1.Řízení ve věci existujících veřejných podpor

Existující podpory jsou v Procedurálním nařízení definovány jako:

- i) podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy (tj. i Smlouvy o založení ES) v platnost, to znamená režimy podpor a jednotlivé podpory, které byly zavedeny před vstupem Smlouvy v platnost a zůstávají použitelné i po něm, a veřejné podpory existující v nových členských státech (tj. i v České republice) před vstupem do EU,
- ii) schválené veřejné podpory, tj. režimy podpory a jednotlivé podpory schválené Komisí nebo Radou,
- iii) podpora, která se považuje za schválenou podle čl. 4 odst. 6 Procedurálního nařízení nebo před tímto nařízením, jelikož Komise v dané lhůtě nevydala příslušné rozhodnutí
- iv) podpora, která se považuje za existující podporu podle článku 15, tj. podpora, u které uplynula promlčecí lhůta 10 let bez toho, aniž by Komise učinila příslušný krok v rámci řízení,
- v) podpora, která se považuje za existující podporu, protože v době, kdy byla poskytována, nebyla veřejnou podporou, a stala se veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU pouze v důsledku vývoje vnitřního trhu, bez

⁴⁸⁰ Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03).

⁴⁸¹ Kodex osvědčených postupů pro provádění řízení ve věcech kontroly státní podpory (2009/C 136/04).

toho, že by byla členským státem následně pozměněna. Pokud se ale některá opatření stala veřejnou podporou následkem liberalizace činnosti v důsledku aplikace práva EU, taková opatření nebudou považována za existující podporu po datu stanoveném pro liberalizaci.

Pokud Komise změní svůj postup v posuzování slučitelnosti veřejných podpor podle čl. 107 odst. 3 SFEU, tj. např. stanoví přísnější pravidla pro povolenou intenzitu veřejné podpory, neznamená to automaticky, že podpora nebude považována za existující.⁴⁸²

Proces kontroly existujících podpor je upraven v čl. 17 až 19 Procedurálního nařízení. Komise nemůže tyto podpory bez dalšího prohlásit za protiprávní, resp. neslučitelné s vnitřním trhem. Podle čl. 17 odst. 1 Procedurálního nařízení si Komise musí od dotyčného členského státu vyžádat informace související s danou podporou, a pokud ji považuje za neslučitelnou s vnitřním trhem, musí o svém předběžném názoru podle čl. 17 odst. 2 Procedurálního nařízení informovat tento členský stát. Ten má možnost předložit Komisi ve lhůtě jednoho měsíce své vyjádření. V řádně odůvodněných případech může Komise tuto lhůtu prodloužit.

Pokud Komise dospěje k názoru, že daný existující režim podpory není, resp. již (např. v důsledku vývoje vnitřního trhu) není, slučitelný s vnitřním trhem, vydá podle čl. 18 Procedurálního nařízení doporučení navrhuující dotyčnému členskému státu vhodná opatření, a to konkrétně:

- a) podstatnou změnu režimu podpory nebo
- b) zavedení procesních požadavků nebo
- c) zrušení dotyčného režimu podpory.

Členský stát může navrhovaná vhodná opatření akceptovat, a v takovém případě je jimi vázán, anebo je nepřijmout. Pokud dotyčný členský stát nepřijme navrhovaná opatření a Komise, poté co vzala v úvahu argumenty dotyčného členského státu, stále považuje tato opatření za nezbytná, zahájí formální vyšetřovací řízení podle čl. 4 odst.

⁴⁸² Viz např. Jones, A. a Sufirin, B. (2011), dodatečná kapitola k veřejným podporám, str. 135.

4 Procedurálního nařízení a na toto řízení se použijí stejná pravidla jako na řízení o nových nebo pozměněných podporách.

9.2.Řízení ve věci nových a pozměněných veřejných podpor

Za „novou podporu“ se podle čl. 1 Procedurálního nařízení považuje každá podpora, což znamená režim podpory a jednotlivou podporu, která není existující podporou, včetně změn existující podpory. Za „režim podpory“ nebo také „program podpory“ se považuje jakýkoliv akt, na jehož základě může být bez dalších prováděcích opatření poskytnuta jednotlivá podpora pro podniky definované aktem obecným nebo abstraktním způsobem, a dále akt, na jehož základě může být na neurčitou dobu a/nebo na neurčitou částku poskytnuta pro jeden nebo několik podniků podpora, která není spojena se zvláštním projektem.

„Jednotlivou podporou“ nebo také “individuální podporou” je podpora, která není poskytnuta na základě režimu podpory nebo která je poskytnuta na základě režimu podpory, ale musí být oznámena.

Komise musí být podle čl. 108 odst. 3 SFEU informována o záměru poskytnout novou veřejnou podporu. Notifikační (oznamovací) povinnosti ohledně veřejné podpory dále upravuje čl. 2 Procedurálního nařízení a Prováděcí nařízení, které zároveň obsahuje notifikační formuláře pro oznamování veřejných podpor.

Komise musí po obdržení notifikace zahájit řízení a rozhodnout, zda je dané opatření veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a pokud ano, zda je slučitelné s vnitřním trhem. Poskytovatel veřejné podpory (veřejný orgán) není oprávněn podporu poskytnout před vydáním příslušného souhlasného rozhodnutí Komise (jde o povinnost, pro kterou je používán termín „stand-still clause“). Čl. 108 odst. 3, 3. věta SFEU obsahující tuto povinnost je přitom přímo aplikovatelný.⁴⁸³

⁴⁸³ Totéž stanoví čl. 3 Procedurálního nařízení. Z rozhodovací praxe ohledně přímé aplikovatelnosti čl. 108 odst. 3 SFEU viz např. 120/73 *Lorenz v Německo* [1973] ECR 1471, C-301/87 *Francie v Komise (Boussac)* [1990] ECR I-307, odst. 9. K vývoji přímé aplikovatelnosti (přímého účinku) práva EU a práva veřejných

Povinnost notifikace veřejných podpor se však nevztahuje na takové veřejné podpory, o kterých je to právem EU výslovně stanoveno. Jedná se např. o podpory splňující podmínky Obecného nařízení o blokových výjimkách nebo podpory na základě Rozhodnutí Komise o SOHZ.

Řízení před Komisí lze rozdělit do dvou fází, předběžného přezkoumání a formálního vyšetřovacího řízení.

V rámci první fáze Komise přezkoumá oznámení ihned po jeho obdržení. Po předběžném přezkoumání může Komise vydat následující rozhodnutí:

- dané opatření není veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU,⁴⁸⁴
- dané opatření je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, avšak nejsou žádné pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem, přičemž takové rozhodnutí Komise je označováno jako “rozhodnutí nevznášet námitky”,⁴⁸⁵
- dané opatření je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a Komise shledá, že existují pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem, načež Komise rozhodne o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.⁴⁸⁶

Výše uvedená rozhodnutí by Komise měla vydat do dvou měsíců od úplného oznámení (notifikace) veřejné podpory daným veřejným orgánem. Oznámení je však považováno za úplné, pokud Komise nepožádá o další informace ve lhůtě dvou měsíců od obdržení oznámení nebo od obdržení požadovaných dodatečných informací. V praxi to znamená, že se řízení i ve fázi předběžného zkoumání protáhne.⁴⁸⁷

Pokud Komise nevydá některé z tří druhů rozhodnutí ve stanovené lhůtě, považuje se její souhlas s podporou za udělený. Dotyčný členský stát může následně provést opatření, o kterých bylo rozhodováno, poté, co o nich předem podá Komisi oznámení, ledaže

podpor viz např. Struys, M., Abbott, H. The Role of National Courts in State Aid Litigation. *European Law Review* 2003, 28(2), str. 172-189.

⁴⁸⁴ Čl. 4 odst. 2 Procedurálního nařízení.

⁴⁸⁵ Čl. 4 odst. 3 Procedurálního nařízení.

⁴⁸⁶ Čl. 4 odst. 4 Procedurálního nařízení.

⁴⁸⁷ Dle mých zkušeností lze v praxi počítat i se lhůtou cca 5 až 6 měsíců.

Komise vydá některé z výše uvedených rozhodnutí ve lhůtě 15 pracovních dní od obdržení takového oznámení.

Pokud se Komise rozhodne zahájit formální vyšetřovací řízení, shrne v rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení relevantní faktické a právní otázky a předběžné hodnocení Komise o charakteru navrhovaného opatření jako podpory a vyloží pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem. V takovém rozhodnutí Komise vyzve dotyčný členský stát a ostatní zúčastněné strany, aby předložily připomínky v předepsané lhůtě. Za zúčastněnou stranu se bude považovat také příjemce podpory, ačkoliv nebude mít žádné speciální privilegované postavení.⁴⁸⁸

V návaznosti na formální vyšetřovací řízení může Komise vydat následující druhy rozhodnutí:

- dané opatření není veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU,⁴⁸⁹
- dané opatření je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, avšak Komise shledá, že byly odstraněny pochybnosti o jeho slučitelnosti s vnitřním trhem, přičemž takové rozhodnutí Komise je označováno jako “kladné rozhodnutí”,⁴⁹⁰
- Komise ke kladnému rozhodnutí může připojit podmínky, za kterých může být podpora považována za slučitelnou s vnitřním trhem, a může stanovit povinnosti pro umožnění kontroly plnění rozhodnutí, přičemž takové rozhodnutí Komise je označováno jako “podmínečné rozhodnutí”,⁴⁹¹
- dané opatření je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a Komise shledá, že taková veřejná podpora není slučitelná s vnitřním trhem, přičemž takové rozhodnutí Komise je označováno jako “záporné rozhodnutí”.⁴⁹²

⁴⁸⁸ viz např. T-109/01 *Fleuren Compost v Komise* [2004] ECR II-127, odst. 44.

⁴⁸⁹ Čl. 7 odst. 2 Procedurálního nařízení.

⁴⁹⁰ Čl. 7 odst. 3 Procedurálního nařízení.

⁴⁹¹ Čl. 7 odst. 4 Procedurálního nařízení.

⁴⁹² Čl. 7 odst. 5 Procedurálního nařízení.

Komise musí “vyvinout nejvyšší úsilí”, aby přijala některé z uvedených rozhodnutí ve lhůtě 18 měsíců od zahájení řízení. Po uplynutí této lhůty Komise, pokud není prodloužena na základě společného souhlasu Komise a dotyčného členského státu, může členský stát Komisi požádat, aby rozhodla ve lhůtě dvou měsíců na základě dostupných informací. Komise případně přijme záporné rozhodnutí, pokud poskytnuté informace nejsou dostatečné pro určení slučitelnosti.

V případě některých veřejných podpor je také možné postupovat ve zjednodušené notifikační proceduře zakotvené v Oznámení Komise.⁴⁹³ Zjednodušená notifikační procedura probíhá tak, že příslušný členský stát nejprve zašle Komisi návrh notifikačního formuláře včetně všech příloh. Do dvou týdnů od jeho obdržení Komise a členský stát naváží první kontakt (tzv. „přednotifikační kontakt“) a budou ve věci dané podpory dále komunikovat např. prostřednictvím elektronické pošty nebo konferenčních hovorů, popř. osobně. Pokud Komise na základě této komunikace shledá, že dané opatření je vhodné pro notifikaci v rámci zjednodušeného řízení, vyzve členský stát k podání formální notifikace a následně učiní vše pro vydání rozhodnutí do dvaceti pracovních dnů od obdržení notifikace.

Výhodou zjednodušené notifikační procedury je, že v rámci přednotifikačního kontaktu může členský stát rovněž požádat, aby Komise upustila od vyplnění některých částí notifikačního formuláře, což bude mít za výsledek administrativní ulehčení notifikace.⁴⁹⁴

Podle Evropského účetního dvora je tato procedura využívána velmi zřídka.⁴⁹⁵ V roce 2010 byl zjednodušený postup využit v 21 případech, tzn. méně než u 4 % celkem

⁴⁹³ Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03), odst. 5.

⁴⁹⁴ Podle ředitele odboru veřejné podpory Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Mgr. Bumbálka (v návaznosti na dotaz, který jsem v souvislosti s přípravou této práce vznesl) nebyl postup/notifikace podle Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory v ČR doposud využit.

⁴⁹⁵ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“ [online] K dispozici <<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/10952775.PDF>> [2012-06-02], odst. 60.

obdržených oznámení. Malé využívání zjednodušené notifikační procedury Evropský účetní dvůr přičítá těmto faktorům:

- Komise si vyhrazuje právo vrátit se k běžnému postupu, pokud se uplatní jedna z ochranných opatření/výjimek uvedených v oznámení o zjednodušeném postupu,
- členské státy se využívání zjednodušeného postupu vyhýbají, protože na rozdíl od běžných oznámení se shrnutí takového oznámení zveřejňuje na internetové stránce Komise, což umožňuje zainteresovaným subjektům podávat připomínky,
- podmínky pro uplatnění zjednodušeného postupu jsou nastaveny přísně,
- zjednodušený postup se uplatňuje pouze u nekomplikovaných oznámených případů, které jsou obvykle stejně do šesti měsíců schváleny v běžném řízení,
- zjednodušenému postupu musí před vlastním oznámením předcházet povinný kontakt s kontaktní osobou.

9.3.Řízení ve věci protiprávních veřejných podpor

Pokud je dané opatření veřejnou podporou a není před jeho provedením notifikováno podle čl. 108 SFEU, resp. podle Procedurálního nařízení, jedná se o protiprávní veřejnou podporu. Pokud se o takové protiprávní podpoře Komise dozví, např. na základě stížnosti konkurentů, může si vyžádat informace týkající se podpory od dotčeného členského státu. Pokud členský stát požadované informace neposkytne ve lhůtě předepsané Komisí nebo pokud poskytne neúplné informace, Komise si poskytnutí informací vyžádá svým rozhodnutím („příkaz k poskytnutí informací“).⁴⁹⁶

Poté co Komise dá členskému státu příležitost předložit jeho připomínky, může vydat podle čl. 11 odst. 1 Procedurálního nařízení příkaz k pozastavení rozhodnutí. Na základě takového rozhodnutí Komise je veřejný orgán povinen pozastavit poskytování veřejné podpory do doby, než Komise rozhodne o její slučitelnosti s vnitřním trhem.

V případě, že podle ustálené praxe nejsou pochybnosti o tom, že dotyčné opatření má charakter podpory a je nutné ihned jednat a zároveň existuje závažné riziko podstatné

⁴⁹⁶ Čl. 10 odst. 3 Procedurálního nařízení.

a nenapravitelné újmy pro soutěžitele, může Komise podle čl. 11 odst. 2 Procedurálního nařízení poté, co poskytla dotyčnému členskému státu příležitost předložit své připomínky, přijmout rozhodnutí požadující, aby členský stát prozatímně navrátil veškerou protiprávní podporu do doby, než Komise rozhodne o slučitelnosti podpory s vnitřním trhem („příkaz k navrácení podpory“).

Nevyhoví-li členský stát příkazu k pozastavení nebo příkazu k navrácení podpory, je Komise oprávněna, při současném přezkoumání podpory na základě dostupných informací, předložit záležitost přímo Soudnímu dvoru a požádat o prohlášení, že nesplnění příkazu zakládá porušení SFEU.

Pokud se Komise dozví o protiprávní veřejné podpoře, je povinna ji objektivně a důkladně přezkoumat, a to v souladu s principy řádně fungující veřejné správy.⁴⁹⁷ Komise ale nemůže podporu bez dalšího zakázat jako protiprávní, aniž by posoudila její případnou slučitelnost s vnitřním trhem. Pokud tedy členský stát bude dodržovat podmínky stanovené v rozhodnutí Komise o pozastavení podpory, bude Komise rozhodovat o její slučitelnosti v řízení podle čl. 108 odst. 2 a 3 SFEU. Pokud členský stát nedodrží podmínky stanovené v rozhodnutí Komise o pozastavení podpory, rozhodne Komise o slučitelnosti na základě informací jí dostupných.⁴⁹⁸ Lhůty pro vydání rozhodnutí, které se aplikují na řízení o nových nebo pozměněných podporách, se ale neuplatní.⁴⁹⁹ Povinnost Komise rozhodnout o slučitelnosti podpory s vnitřním trhem mj. vyplývá i z rozhodnutí Soudního dvora ve věcech *Boussac*⁵⁰⁰ a *Tubemeuse*⁵⁰¹. Komise nemůže přijmout konečné rozhodnutí nařizující navrácení podpory pouze z toho důvodu, že podpora nebyla oznámena podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Komise proto musí provést úplné posouzení slučitelnosti podpory bez ohledu na to, zda byla či nebyla splněna povinnost pozastavení jejího vyplácení („stand-still clause“).

⁴⁹⁷ C-367/95 P *Komise v Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) a Brink's France SARL* [1998] ECR I-01719, odst. 62.

⁴⁹⁸ C-367/95 P *Komise v Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) a Brink's France SARL* [1998] ECR I-01719, odst. 21 a násl.

⁴⁹⁹ Čl. 13 odst. 1 Procedurálního nařízení.

⁵⁰⁰ C-301/87 *Francie v Komise ("Boussac")* [1990] ECR I-307.

⁵⁰¹ C-142/87 *Belgie v Komise ("Tubemeuse")* [1990] ECR I-959.

9.4. Navrácení protiprávních veřejných podpor

Protiprávní podpora je podpora, která byla poskytnuta v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU.⁵⁰² Může jít zejména o podporu, která byla poskytnuta bez povinnosti její předchozí notifikace Komisi, podpora která sice byla notifikována Komisi, ale byla poskytnuta před vydáním příslušného rozhodnutí Komise (popř. před fikcí její slučitelnosti) nebo podpora, která je v rozporu s rozhodnutím Komise. Smlouva o fungování EU přímo nestanoví, jaká je sankce za poskytnutí protiprávní podpory. Povaha sankcí ale vyplývá z judikatury Soudního dvora, která stanovila, že Komise má pravomoc rozhodnout o tom, že od poskytování podpory musí být upuštěno a že členské státy jsou odpovědné zajistit dodržování práva EU včetně takového rozhodnutí Komise.⁵⁰³

Podle čl. 14 Procedurálního nařízení platí, že pokud Komise rozhodne o navrácení podpory, je dotyčný členský stát povinen učinit všechna nezbytná opatření, aby příjemce podporu navrátil. K navrácení podpory ovšem nemůže dojít, pokud by to bylo v praxi absolutně nemožné. Podle soudní judikatury ale nelze absolutní nemožnost navrácení podpory pouze předpokládat. Členský stát musí prokázat, že se v dobré víře pokusil zajistit navrácení protiprávní podpory, a za účelem odstranění vzniklých potíží musí spolupracovat s Komisí v souladu se zásadou loajality podle čl. 4 odst. 3 SEU.⁵⁰⁴ Členský stát se nemůže dovolávat požadavků svého vnitrostátního práva, např. vnitrostátních předpisů o promlčení⁵⁰⁵ nebo neexistence nároku na navrácení podle vnitrostátního práva, aby odůvodnil nesplnění rozhodnutí o navrácení⁵⁰⁶. Stejně tak Soudní dvůr rozhodl, že povinnost navrátit podporu není dotčena okolnostmi souvisejícími s hospodářskou situací

⁵⁰² Čl. 1 písm. f) Procedurálního nařízení.

⁵⁰³ 70/72 *Komise v Německo* [1973] ECR 813 odst. 13. Z navazující judikatury např. Věc 121/73 *Markmann KG v. Německo a spolková země Šlesvicko-Holštýnsko* [1973] ECR 01495, věc 122/73 *Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Německo a spolková země Porýní-Falc* [1973] ECR 01511 a věc 141/73 *Fritz Lohrey v. Německo a spolková země Hesensko* [1973] ECR 01527.

⁵⁰⁴ C-280/95 *Komise v. Itálie* [1998] ECR I-259.

⁵⁰⁵ C-24/95 *Alcan* [1997], ECR 1591, odstavce 34–37.

⁵⁰⁶ C-303/88 *Itálie v. Komise* [1991] ECR I-1433, C-52/84 *Komise v. Belgie* [1986], ECR 89, odstavec 9.

příjemce a skutečností, že je příjemce podnikem ve finančních obtížích nepředstavuje důkaz, že navrácení nebylo možné.⁵⁰⁷ Tato skutečnost tedy nesmí mít vliv na proces navrácení veřejné podpory.

Komise dále nebude vyžadovat navrácení podpory, pokud by to bylo v rozporu s obecnými zásadami práva EU. Výjimku z povinnosti navrátit veřejnou podporu vyplývající z takových obecných zásad je nutné vykládat restriktivně.

Řada sporů před evropskými soudy se týkala uplatnění zásady právní jistoty⁵⁰⁸ a zásady legitimních očekávání příjemce podpory o tom, že podpora byla poskytnuta v souladu s právem EU. Soudní dvůr rozhodl, že příjemci podpory se nemohou spoléhat na to, že odpovědnost za poskytnutí podpory leží na členském státu.⁵⁰⁹ Naopak, příjemci sami jsou povinni ověřit, že podpora byla poskytnuta v souladu s čl. 107 a násl. SFEU, zejména v souladu s příslušným procedurálním postupem před Komisí. Pouze v omezených případech Soudní dvůr uznal, že podnik mohl legitimně očekávat, že podpora není protiprávní, a to např. v případě řízení před Komisí v délce 26 měsíců.⁵¹⁰

Na druhou stranu Soudní dvůr usoudil, že dlouhé trvání přezkumných řízení proti rozhodnutí Komise před evropskými soudními institucemi nedává příjemci podpory obranu v podobě legitimních očekávání. V případě *CELF*⁵¹¹ nemohl tuto námitku příjemce uplatnit, ani když byly předcházející rozsudky, resp. rozhodnutí několikrát zrušeny. Soudní dvůr v daném případě usoudil, že kladné rozhodnutí Komise o dané podpoře nemůže u příjemce podpory vzbudit legitimní očekávání o souladu podpory s právem EU, pokud je v řádné lhůtě napadeno před evropskými soudními institucemi.⁵¹²

⁵⁰⁷ C-52/84 *Komise v. Belgie* [1986], ECR 89, odstavec 14.

⁵⁰⁸ viz věc T-115/94 *Opel Austria GmbH v. Rada* [1997] ECR II-00039 a věc C-372/97 *Itálie v. Komise* [2004] ECR I-3679, odstavce 116 až 118; spojené věci C-74/00P a C-75/00 *P Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise* [2002] ECR I-7869, odstavec 140. Viz také věc T-308/00 *Saltzgitter v. Komise* [2004], ECR II-01933, odstavec 166.

⁵⁰⁹ Např. C 5/89 *Komise v Německo* [1990] ECR I-3437, odst. 14.

⁵¹⁰ 223/85 *Rijn-Schelde-Verolme v Komise* [1987] ECR 4617, odst. 16 a 17.

⁵¹¹ C-1/09 *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2010] ECR I-02099.

⁵¹² *Ibid.*, odst. 45.

Výjimečné okolnosti, které by v daném případě odůvodnily, že podpora nemusí být navracena, by nepředstavovaly ani tři po sobě vydaná kladná rozhodnutí Komise prohlašující podporu za slučitelnou s vnitřním trhem (která byla následně evropskými soudními dvory zrušena).⁵¹³

Pravomoci Komise ve věci navrácení podpory podléhají promlčecí lhůtě deseti let. Jakákoliv podpora, jejíž promlčecí lhůta uplynula, je považována za existující podporu.⁵¹⁴ Za účelem efektivního procesu navrácení veřejné podpory vydala Komise v roce 2007 Oznámení k navrácení protiprávních podpor.⁵¹⁵ K problematice navrácení protiprávních podpor se vztahuje také bohatá judikatura Soudního dvora.

Podle judikatury Soudního dvora musí být poskytnutá podpora navracena, a to tak, aby byla obnovena situace, která existovala před jejím poskytnutím. Navrácení protiprávní a neslučitelné podpory není podle Soudního dvora sankcí,⁵¹⁶ nýbrž logickým důsledkem zjištění její protiprávnosti.⁵¹⁷ Nelze je proto považovat za nepřiměřené opatření vzhledem k cílům ustanovení SFEU v oblasti veřejných podpor.⁵¹⁸ Podpora, která má být navracena musí zahrnovat i úroky v přiměřené výši stanovené Komisí. Úroky jsou splatné od data, kdy byla protiprávní podpora k dispozici příjemci, do data jejího navrácení.⁵¹⁹ Úroky v daném případě představují protiprávní výhody, které podnik (příjemce podpory) měl zdarma z toho, že jí po určitou dobu (mezi jejím poskytnutím a navrácením) mohl užívat.⁵²⁰

Pokud příjemce protiprávní podpory poskytnutou podporu nevrátí, může to také ovlivnit do budoucna jeho možnost obdržet další podpory, a to i kdyby se jednalo o budoucí

⁵¹³ Ibid., odst. 55.

⁵¹⁴ Čl. 15 Procedurálního nařízení.

⁵¹⁵ Oznámení Komise - Cesta k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členským státům nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory (*Úřední věstník C 272*, 15/11/2007 S. 0004 – 0017).

⁵¹⁶ C-75/97 *Belgie v. Komise* [1999] ECR I-03671, odstavec 65.

⁵¹⁷ C-183/91 *Komise v. Řecko* [1993] ECR I-3131, odstavec 16.

⁵¹⁸ Spojené věci C-278/92, C-279/92 a C-280/92 *Španělsko v. Komise* [1994] ECR I-04103, odstavec 75.

⁵¹⁹ Čl. 14 odst. 1 Procedurálního nařízení.

⁵²⁰ Obdobně viz např. T-459/93 *Siemens v. Komise* [1995] ECR II-1675, odstavce 97 až 101.

podporu slučitelnou s vnitřním trhem a řádně notifikovanou. Toto pravidlo vyplývá z rozsudku Tribunálu ve věci *Deggendorf*, ve kterém Tribunál uvedl, že při přezkoumávání slučitelnosti veřejné podpory se společným trhem Komise musí vzít v úvahu všechny relevantní okolnosti včetně již dříve poskytnutých podpor.⁵²¹ Komise tak dle Tribunálu může při použití tohoto rozsudku a s cílem zamezit narušení hospodářské soutěže, které je v rozporu se společným zájmem, členskému státu nařídít, aby pozastavil vyplacení nové slučitelné podpory podniku, který má k dispozici protiprávní a neslučitelnou podporu, na kterou se vztahuje předchozí rozhodnutí o navrácení, a to do doby, dokud se členský stát neujistí, že dotčený podnik nahradil starou protiprávní a neslučitelnou podporu.⁵²²

Dle Soudního dvora, aby bylo rozhodnutí Komise o navrácení plně provedeno, musí opatření přijatá členským státem přinést konkrétní účinky a musí být okamžitá.⁵²³ Obdobně ustanovení čl. 14 odst. 3 Procedurálního nařízení vyžaduje, aby rozhodnutí o navrácení byla provedena účinně a okamžitě. V rozsudku ve věci *Scott* Soudní dvůr zdůraznil význam otázky času v procesu navrácení. Soud upřesnil, že použití vnitrostátních postupů nesmí být překážkou obnovení účinné hospodářské soutěže tím, že by bránilo okamžitému a účinnému výkonu rozhodnutí Komise. Vnitrostátní postupy, které brání okamžitému obnovení stavu, který předcházel poskytnutí protiprávních a neslučitelných podpor, a prodlužují z nich vyplývající neoprávněnou konkurenční výhodu, nesplňují podmínky stanovené v čl. 14 odst. 3 Procedurálního nařízení.

Dle svého Oznámení, bude Komise ve svých rozhodnutích stanovovat dvě lhůty pro navrácení podpory:⁵²⁴

⁵²¹ T-244/93 a T-486/93 *TWD Deggendorf v. Komise* [1995] ECR II-2265, odstavec 56.

⁵²² Zásada z rozsudku ve věci *Deggendorf* byla např. začleněna do pokynů Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (*Úř. věst. 1.10.2004, C 244/2, odstavec 23*).

⁵²³ C-415/03 *Komise v. Řecko, ("Olympic Airways")* [2005] ECR I-03875; C-232/05 *Komise v. Francie ("Scott")* [2006], [2006] ECR I-10071.

⁵²⁴ Oznámení Komise - Cesta k účinnému provádění rozhodnutí Komise, jimiž se členským státům nařizuje zajistit navrácení protiprávní a neslučitelné podpory (*Úřední věstník C 272, 15/11/2007 S. 0004 – 0017*), odst. 42.

- první lhůtu v délce dvou měsíců od vstupu rozhodnutí v platnost, během níž členské státy musejí Komisi informovat o plánovaných nebo přijatých opatřeních;
- druhou lhůtu v délce čtyř měsíců od vstupu rozhodnutí v platnost, během níž musí být rozhodnutí Komise vykonáno.

Pokud dotčený členský stát nesplnil rozhodnutí o navrácení a nemohl-li prokázat absolutní nemožnost navrácení, Komise může zahájit řízení pro nesplnění povinností podle čl. 258 SFEU. Pokud dotčený členský stát neučiní nezbytná opatření, aby splnil případný rozsudek Soudního dvora o nesplnění povinností daného členského státu, může postoupit záležitost Soudnímu dvoru podle čl. 260 odst. 2 SFEU a navrhnout, aby Soudní dvůr dotčenému členskému státu uložil penále.

Na úrovni českého práva stanoví povinnost navrácení podpory § 7 odst. 1 Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory. Podle něj, rozhodne-li Komise o navrácení nebo o prozatímním navrácení veřejné podpory, je příjemce povinen poskytnutou veřejnou podporu vrátit poskytovateli podpory, případně jeho právnímu nástupci, a to včetně úroků stanovených Komisí. Tato povinnost je stanovena přímo příjemci.

Zrcadlovou povinnost poskytovatele veřejné podpory (tj. příslušného veřejného orgánu) upravuje § 7 odst. 2 zmiňovaného zákona. Podle něj je poskytovatel veřejné podpory povinen bez zbytečného odkladu učinit veškerá nezbytná opatření k zajištění splnění povinnosti příjemce navrátit veřejnou podporu. Zákon dále stanoví postup, jakým má poskytovatel toto „zajištění“ provést. Nejprve je poskytovatel podpory povinen příjemce neprodleně vyzvat k navrácení veřejné podpory, a to ve lhůtě stanovené v příslušném rozhodnutí Komise. Nestanoví-li Komise takovou lhůtu, určí ji poskytovatel sám. Pokud příjemce podporu ve stanovené lhůtě nenavrátí, rozhodne poskytovatel o jejím odnětí podle příslušných zvláštních předpisů upravujících poskytování podpor z veřejných rozpočtů (Rozpočtová pravidla a Rozpočtová pravidla územních celků). Pokud nejsou na danou veřejnou podporu uvedené předpisy aplikovatelné, jde-li např. o podporu

poskytnutou na základě soukromoprávní smlouvy, je poskytovatel povinen podat příslušnou žalobu k soudu požadující navrácení podpory.

Pokud poskytovatel nesplní svoji povinnost postupovat podle Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, může mu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, popř. Ministerstvo zemědělství, uložit pokutu až do výše 1 mil. Kč.⁵²⁵ Za povšimnutí stojí, že taková pokuta může být uložena pouze poskytovateli veřejné podpory, a nikoliv jejímu příjemci. Pokud příjemce podpory nevrátí podporu v rozporu s § 7 odst. 1 Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory (tj. v rozporu s příslušným rozhodnutím Komise), nehrozí mu sankce ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (resp. Ministerstva zemědělství) podle Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory. To samo sebou nevyklučuje sankce udělené podle jiných právních předpisů (např. v daňové či rozpočtové oblasti), popř. zákonné či smluvní úroky, apod.

⁵²⁵ § 8a odst. 3 písm. c) ve spojení s § 8a odst. 2 písm. c) a § 7 odst. 2 Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory.

10. Kontrola veřejných podpor ze strany evropských soudních institucí a národních soudů

Jak již bylo uvedeno v úvodu této práce, právo veřejných podpor na úrovni práva EU je do značné míry závislé na výkladu práva evropskými soudními institucemi, tj. Soudním dvorem a Tribunálem. Soudní dvůr a Tribunál přitom mají nejvyšší autoritu ve věci výkladu Smlouvy o EU a Smlouvy o fungování EU, a tedy i čl. 107 a násl. SFEU, na kterých je regulace veřejných podpor založena. Spory týkající se veřejných podpor řeší Soudní dvůr a Tribunál na základě čtyřech druhů řízení, jejichž základy jsou položeny na úrovni SFEU:

1. Žaloby, kterými je napadeno rozhodnutí Komise ve věci veřejných podpor. Půjde zejména o řízení podle čl. 263 SFEU, dle kterého Soudní dvůr přezkoumává zákonnost aktů Komise (a případně i Rady). Toto řízení může iniciovat členský stát, ale i třetí osoby, které prokáží tzv. *locus standi* (tj. obdobu právního zájmu na výsledku řízení), tj. že je jim daný akt určen nebo se jich bezprostředně a osobně dotýká. V praxi půjde zejména o příjemce podpory brojícího proti negativnímu rozhodnutí Komise ve věci slučitelnosti podpory s vnitřním trhem nebo konkurenta příjemce podpory, který je naopak nespokojen s kladným rozhodnutím Komise.
2. Může jít také o žalobu na nečinnost podle čl. 265 SFEU, popř. žalobu ve věci mimosmluvní odpovědnosti Komise podle čl. 340 odst. 2 SFEU.
3. Žaloby Komise proti členskému státu, který neplní své povinnosti vyplývající z regulace veřejných podpor na úrovni práva EU. Komise může podle čl. 258 SFEU proti členskému státu, který nesplnil povinnost předchozí notifikace veřejné podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU, podat žalobu pro neplnění povinností vyplývajících ze SFEU.
4. Na základě předběžné otázky, kterou vznesl podle čl. 267 SFEU národní soud a která souvisí s regulací veřejných podpor na úrovni práva EU.

10.1. Žaloby proti rozhodnutí Komise

Žaloby proti rozhodnutí Komise (resp. jiného orgánu, který má pravomoci v oblasti veřejných podpor, Rady) podle čl. 263 SFEU musí být podány ve lhůtě dvou měsíců, a to podle okolností ode dne vyhlášení příslušného aktu, ode dne jeho oznámení navrhovateli nebo ode dne, kdy se o něm navrhovatel dozvěděl. O žalobách podle čl. 263 SFEU, resp. podle čl. 265 SFEU (nečinnost orgánu EU) je podle čl. 51 Statutu soudního dvora EU příslušný rozhodovat Tribunál. Soudní dvůr poté rozhoduje o opravných prostředcích proti rozhodnutí Tribunálu. Opravné prostředky k Soudnímu dvoru jsou omezeny na právní otázky a jsou přípustné pro nepřislusnost Tribunálu, pro nedostatky řízení před Tribunálem, které poškozují zájmy účastníka řízení podávajícího opravný prostředek, či pro porušení právních předpisů Unie Tribunálem.⁵²⁶

Klíčovým pro přípustnost této žaloby je, že má navrhovatel tzv. *locus standi*, což by bylo možné chápat jako obdobu českého právního zájmu na výsledku řízení. *Locus standi* mají automaticky členské státy jako tzv. privilegovaní navrhovatelé podle čl. 263 odst. 2 SFEU. Ostatní navrhovatelé (příjemce podpory, konkurenti, stěžovatelé v rámci řízení před Komisí) musejí prokázat, že je jim příslušným rozhodnutím Komise určeno (tj. že jsou adresáti rozhodnutí Komise) anebo se jich bezprostředně a osobně dotýká. Vzhledem k tomu, že adresátem rozhodnutí Komise jsou členské státy, musí ostatní navrhovatelé prokázat svou legitimaci druhým z obou uvedených způsobů.

Pojem „bezprostředně a osobně dotýká“ byl v právu EU vykládán velice restriktivně.⁵²⁷ V oblasti veřejných podpor však platí, že evropské soudní instituce jsou spíše více nakloněny přiznat *locus standi* třetím osobám. Možnost podat žalobu podle čl. 263 SFEU byla přiznána např. organizaci zastřešující zemědělské producenty ve věci cenových tarifů na dodávky plynu, které byly předmětem šetření z hlediska veřejných podpor, i s ohledem na to, že se tato organizace aktivně účastnila řízení před Komisí.⁵²⁸ Tuto

⁵²⁶ Čl. 58 Statutu Soudního dvora EU.

⁵²⁷ Viz např. rozhodnutí Soudního dvora 25/62 *Plaumann v Komise* [1963] ECR 95 a navazující judikaturu, zejména novější T-177/01 *Jégo-Quéré v Komise* [2002] ECR II-2365 a C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v Rada* [2002] ECR I-6677.

⁵²⁸ Spojené případy 67, 68 a 70/85 *Van der Kooy v Komise* [1988] ECR 219, odst. 20 a násl.

možnost měl také podnik, který náležel k úzkému okruhu příjemců dotčené veřejné podpory⁵²⁹ nebo konkurent, který byl zúčastněnou stranou v řízení před Komisí ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU.⁵³⁰ Podle judikatury bude mít daný podnik – konkurent příjemce podpory *locus standi* v případě, že bude schopen prokázat zhoršení své soutěžní pozice v důsledku poskytnutí předmětné veřejné podpory.⁵³¹

Důvody pro podání žaloby podle čl. 263 mohou být nedostatek příslušnosti na straně Komise, porušení podstatných formálních náležitostí (zejména v řízení před Komisí), porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo pro zneužití pravomoci. Výsledkem řízení může být zrušení příslušného rozhodnutí Komise. Komise pak může vydat nové rozhodnutí v dané věci, které je příslušně opraveno v návaznosti na rozhodnutí Tribunálu. Před vydáním meritorního rozhodnutí je Tribunál oprávněn vydat předběžné opatření podle čl. 278 SFEU, má-li za to, že to okolnosti vyžadují. Ačkoliv žaloby podané u Soudního dvora EU obecně nemají odkladný účinek, Tribunál může nařídít odklad provádění nebo vykonatelnosti napadeného aktu.

Komisi náleží v rámci jejího rozhodování značná míra diskrece v rozhodování o tom, která veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem (v rámci 107 odst. 3 SFEU). Komise totiž v rámci svého rozhodování bere v potaz množství ekonomických, sociálních a jiných aspektů souvisejících s poskytnutím dané veřejné podpory. Soudní dvůr, resp. Tribunál, by proto neměl nahrazovat takové komplexní uvážení Komise, ke kterému je zmocněna na základě čl. 107 odst. 3 SFEU, svojí vlastní úvahou. Přezkum ze strany

⁵²⁹ T-254/00 *Hotel Cipriani v Komise* [2008] ECR II-3269.

⁵³⁰ C-198/91 *William Cook plc v Komise* [1993] ECR I-2487, odst. 23 a násl.

⁵³¹ Viz např. T-69/96 *Hamburger Hafen- und Lagerhaus Aktiengesellschaft, Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe eV and Unternehmensverband Hafen Hamburg eV v Komise* [2001] ECR II-01037 nebo T-188/95 *Waterleiding Maatschappij "Noord-West Brabant" NV v Komise* [1998] ECR II-03713 nebo C-225/91 *Matra v Komise* [1993] ECR I-3203, odst. 19 v případě budoucího, potenciálního konkurenta, popř. C 169/84 *Cofaz v Komise* [1986] ECR 391, odst. 24 a násl.

Soudního dvora a Tribunálu je tedy omezen na korekci zjevných chyb v uvážení Komise a zneužití pravomocí Komise.⁵³²

Komisi také náleží určitá, avšak užší, míra diskrece v posouzení, zda dané opatření ve skutečnosti vůbec je považováno za veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Definice veřejných podpor je totiž zakotvena přímo na úrovni Smlouvy o fungování EU a její výklad tedy provádí nejen Komise, ale zejména Tribunál a Soudní dvůr.

10.2. Žaloby pro nečinnosti Komise

Podle čl. 265 SFEU mohou členské státy, ale také třetí osoby (podniky) podat žalobu proti nečinnosti Komise:

„Poruší-li Evropský parlament, Evropská rada, Rada, Komise nebo Evropská centrální banka Smlouvy tím, že nepřijme rozhodnutí, mohou členské státy a ostatní orgány Unie předložit věc Soudnímu dvoru Evropské unie, aby určil, že došlo k takovému porušení Smluv. Tento článek se za stejných podmínek použije na nečinnost institucí a jiných subjektů Unie.

Tato žaloba je přípustná pouze tehdy, byl-li příslušný orgán, instituce nebo jiný subjekt předem vyzván, aby jednal. Jestliže se orgán, instituce nebo jiný subjekt ve lhůtě dvou měsíců od této výzvy nevyjádří, může být žaloba podána v další lhůtě dvou měsíců.

Každá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v předchozích pododstavcích podat stížnost k Soudnímu dvoru Evropské unie na některý orgán, instituci nebo jiný subjekt Unie proto, že nevydal akt jí určený jiný než doporučení nebo stanovisko.“

Žaloba na nečinnost může být podána i v případě, kdy Komise nevydá rozhodnutí ve věci dané veřejné podpory. Judikatura se v této souvislosti zabývala otázkou, které podniky jsou z hlediska jejich *locus standi* oprávněny tuto žalobu podat.⁵³³

⁵³² Viz např. T-67/94 *Ladbroke Racing v Komise* [1998] ECR II-1, odst. 52; C-310/99 *Itálie v Komise* [2002] I-02289, odst. 45; C-456/00 *Francie v Komise* [2002] ECR I-11949, odst. 41; C_66/02 *Itálie v Komise* [2005] I-10901, odst. 135; C-88/03 *Portugalsko v Komise (Azory)* [2006] ECR I-7115, odst. 99.

Žaloba se může opírat např. o to, že Komise nevydala rozhodnutí o veřejné podpoře notifikované podle čl. 108 odst. 3 SFEU, popř. o to, že doba rozhodování Komise je neúměrně dlouhá.⁵³⁴ Žalobu na nečinnost Komise může podat také konkurent příjemce podpory, zejména v případech, kdy Komise nevydala po fázi předběžného zkoumání (popř. formálního vyšetřovacího řízení) příslušné rozhodnutí.

Soudní dvůr nebo Tribunál posuzují, zda Komise byla skutečně nečinná (zda nevydala příslušné rozhodnutí, ke kterému byla povinna). V návaznosti na to mohou Komisi přikázat, aby příslušné rozhodnutí vydala, bez toho, aniž by nějak určily jeho obsah. Je pak na Komisi, aby rozhodnutí evropských soudních institucí vyhověla.⁵³⁵

10.3. Žaloby Komise proti členským státům

Komise může proti členskému státu, který neplní své povinnosti vyplývající z regulace veřejných podpor na úrovni práva EU, podat žalobu podle čl. 258 SFEU. Čl. 108 odst. 2 SFEU stanoví pro oblast veřejných podpor specifická pravidla pro uplatnění žaloby podle čl. 258 SFEU.

Zjistí-li Komise poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, že podpora není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107 SFEU nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný členský stát ve lhůtě stanovené Komisí takovou podporu zruší nebo upraví. Nepodrobí-li se dotyčný členský stát tomuto rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může Komise nebo jiný zainteresovaný stát, odchylně od čl. 258 a 259 SFEU, předložit věc přímo Soudnímu dvoru. Komise tedy nemusí procházet celou procedurou podle čl. 258 SFEU, zejména co se týče vydávání odůvodněného stanoviska podle čl. 258 odst. 1 SFEU.

⁵³³ Např. C-198/91 *William Cook plc v Komise* [1993] ECR I-2487, C-225/91 *Matra v Komise* [1993] ECR I-3203, T-167/04 *Aklepios Kliniken v Komise* [2007] ECR II-2378.

⁵³⁴ Viz např. T-167/04 *Asklepios Kliniken v Komise* [2007] ECR II-2378, kde ovšem námitka dlouhé lhůty nebyla úspěšná.

⁵³⁵ Viz např. T-396/04 *Air One v Komise* [2006] ECR II-1343, odst. 24.

Pokud Komise dospěje k názoru, že dotyčný členský stát nesplnil rozsudek Soudního dvora vydaný postupem podle čl. 258 SFEU, může postupovat ve věci v souladu s čl. 260 SFEU, tj. navrhnout Soudnímu dvoru, aby takový členský stát hradil paušální částku nebo penále ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

10.4. Předběžné otázky podle čl. 267 SFEU a role národních soudů při kontrole veřejných podpor

Národní soudy hrají důležitou roli v kontrole veřejných podpor. Pro značnou část národních soudů může být oblast práva veřejné podpory komplikovanou a specifickou částí právního řádu EU, se kterou nemají velké zkušenosti a se kterou se také běžně ve své agendě nesetkávají. Komise proto vydala sérii návodů, s cílem pomoci národním soudům s aplikací pravidel veřejné podpory, a to zejména Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy.⁵³⁶

Oznámení navazuje na studii o vymáhání práva státní podpory na vnitrostátní úrovni, kterou si Komise nechala vypracovat v roce 2006.⁵³⁷ Účelem této studie bylo poskytnout podrobnou analýzu soukromoprávního vymáhání veřejné podpory v jednotlivých členských státech. Studie dospěla k závěru, že se v období mezi rokem 1999 a 2006 na úrovni členských států značně zvýšil počet soudních sporů týkajících se veřejné podpory. Jak vyplynulo ze studie, skutečné soukromoprávní vymáhání u vnitrostátních soudů hrálo v oblasti veřejné podpory poměrně omezenou roli.⁵³⁸ Dle Komise ale soukromoprávní vymáhání může představovat pro politiku veřejné podpory značný přínos. Řízení u vnitrostátních soudů dávají třetím stranám příležitost zabývat se mnoha

⁵³⁶ Úř. věst. C 085, 09/04/2009 S. 0001 – 0022.

⁵³⁷ Původní verze „Study on the enforcement of State aid law at national level“ [online] [cit. 2012-04-15] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid_info.html> a navazující aktualizace „2009 update of the 2006 Study on the enforcement of State aid rules at national level – Final report“ [online] říjen 2009, str. 3 [cit. 2012-04-11].

Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/enforcement_study_2009.pdf>.

⁵³⁸ Viz Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (Úř. věst. C 085, 09/04/2009 S. 0001 – 0022), odst. 4 a násl.

otázkami souvisejícími s veřejnou podporou přímo na vnitrostátní úrovni a tyto otázky vyřešit a vnitrostátní soudy mohou v případě porušení pravidel veřejné podpory poskytnout žalobcům velmi účinné prostředky nápravy. Komise tak ve svém oznámení usiluje o rozvoj spolupráce s vnitrostátními soudy zavedením praktičtějších nástrojů na podporu vnitrostátních soudců při jejich každodenní práci.

Otázkou je, jaká bude přesně náplň kontroly ze strany národních soudů. Národní soudy totiž nemohou rozhodovat o tom, zda daná podpora je či není slučitelná s vnitřním trhem (např. podle čl. 107 odst. 3 SFEU), neboť tato pravomoc náleží výlučně Komisi. Národní soudy ale mohou posoudit, zda dané opatření vůbec je veřejnou podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a zda jako takové bylo řádně Komisi notifikováno. Poslední věta čl. 108 odst. 3 SFEU, která zakotvuje povinnost předchozí notifikace, je přímo aplikovatelná a národní soudy jsou povinny jej při svém rozhodování uplatnit.

Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, pokud národní soud zjistí poskytnutí nenotifikované veřejné podpory, není oprávněn rozhodnout o její slučitelnosti či neslučitelnosti, ale je oprávněn (resp. povinen) zajistit, aby byla zachována práva jednotlivců do doby, než o slučitelnosti rozhodne Komise.⁵³⁹ Tím pádem je zachován stav účinné hospodářské soutěže, která by jinak mohla být narušena poskytnutím veřejné podpory.⁵⁴⁰ Pokud následně Komise rozhodne, že daná veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem, neznamená to však její *ex post* legalizaci. Naopak, taková podpora je považována za slučitelnou pouze od data právní moci rozhodnutí Komise a před tímto datem je považována za veřejnou podporu protiprávní.⁵⁴¹ (Tato pravidla neplatí pro veřejné podpory, u kterých neplatí povinnost jejich předchozí notifikace, např. podpory podle Obecného nařízení o blokových výjimkách.)

Systém vymáhání veřejných podpor je totiž nastaven tak, že daná veřejná podpora nesmí být poskytována před vydáním příslušného rozhodnutí Komise o její slučitelnosti.⁵⁴²

⁵³⁹ C-354/90 *FNCEPA v Francie* [1991] ECR I-5505, odst. 14.

⁵⁴⁰ C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich a další* [2006] ECR I-9957, odst. 46.

⁵⁴¹ *Ibid.* odst. 16.

⁵⁴² C-301/87 *Francie v Komise (Boussac)* [1990] ECR I-307, odst. 17.

Národní soudy tedy v zásadě musí připustit žalobu požadující navrácení podpory, která byla poskytnuta v rozporu s povinností její předchozí notifikace Komisi. Za tímto účelem musí uplatnit všechny vhodné prostředky vyplývající z národního práva, co se týče platnosti příslušných opatření či povinností k navrácení prostředků, s výjimkou případů existence mimořádných okolností.⁵⁴³

Situace je složitější, pokud národní soud rozhoduje za situace, kdy podpora byla sice na jednu stranu poskytnuta protiprávně (v rozporu s povinností její předchozí notifikace), avšak Komise již (tj. před vydáním rozhodnutí národního soudu) rozhodla, že veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem. Pokud by totiž národní soud rozhodl, že musí být navržena celá poskytnutá veřejná podpora, rozhodl by *de facto* i o navrácení veřejné podpory slučitelné s vnitřním trhem. V rozhodnutí ve věci *CELF*⁵⁴⁴ přistoupil Soudní dvůr k řešení tohoto dilematu tak, že národní soud je povinen rozhodnout o navrácení podpory jen za období její protiprávnosti. Tímto obdobím přitom bude doba mezi poskytnutím podpory a okamžikem rozhodnutí Komise, která prohlásí veřejnou podporu za slučitelnou s vnitřním trhem. Po toto období tedy příjemce veřejné podpory čerpal užítky z ní vyplývající neoprávněně. Národní soud by tedy měl nařídit, aby příjemce podpory uhradil zpět jejímu poskytovateli příslušné úroky, které představují užítky z možnosti využití podpory. Pokud to ale vyplývá z národního práva, může národní soud, uzná-li za vhodné, rozhodnout, že podpora má být navržena celá. Tím nebude ovlivněno právo členského státu ji znovu poskytnout, tentokrát již v souladu s příslušným schvalujícím rozhodnutím Komise.

Jak již je uvedeno výše v této práci, rozhodnutí Komise o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem samo o sobě nemusí být konečné. Pokud bude takové rozhodnutí úspěšně napadeno u evropských soudů, a v důsledku toho bude zrušeno, stane se veřejná podpora opět protiprávní. Soudy přitom mohou odmítnout skutečnost, že daný příjemce

⁵⁴³ K tomu viz blíže C-39/94 *SFEI a další* [1996] ECR I-3547, odst. 40 a 70; C-261 a 262/01 *van Calster a další* [2003] ECR I-12249, odst. 64; C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich a další* [2006] ECR I-9957, odst. 47; C-5/89 *Komise v Německo* [1990] ECR I-3437, odst. 16.

⁵⁴⁴ C-199/06 *CELF v SIDE* [2008] ECR I-469, odst. 45 až 54.

se spoléhal na to, že rozhodnutí Komise nebude zrušeno, za výjimečné okolnosti, pro které nebude nařízeno navrácení podpory.⁵⁴⁵

Výše uvedené rozhodování souvisí se specifickými otázkami práva veřejných podpor. Oznámení Komise o prosazování právní úpravy veřejné podpory vnitrostátními soudy proto zakotvuje možnost (nikoliv povinnost) konzultací národních soudů s Komisí. V případě pochybností o existenci veřejné podpory si tedy mohou vnitrostátní soudy vyžádat stanovisko Komise. Možný předmět stanovisek Komise se může týkat mimo jiné těchto otázek:

- Zda se určité opatření považuje za veřejnou podporu ve smyslu článku 107 SFEU, a pokud tomu tak je, jak má být vypočtena přesná výše podpory.
- Zda určité opatření podpory splňuje určitý požadavek Obecného nařízení o blokových výjimkách, takže není nutné jednotlivé oznámení a nepoužije se povinnost pozastavení poskytnutí podpory (tzv. „stand-still clause“) podle čl. 108 odst. 3 SFEU.
- Zda určité opatření podpory spadá do režimu podpory, který byl oznámen a schválen Komisí, nebo zda se považuje za existující podporu. V těchto případech se rovněž nepoužije povinnost pozastavení podle čl. 108 odst. 3 SFEU.
- Zda existují mimořádné okolnosti, které by vnitrostátnímu soudu bránily v nařízení úplného navrácení podpory.
- Pokud národní soud musí nařídít uhrazení úroků, může Komisi požádat o pomoc, co se týká výpočtu úroků a úrokové sazby, která se má použít.
- Právní podmínky žalob o náhradu škody podle práva Společenství a otázky týkající se výpočtu vzniklé škody.⁵⁴⁶

⁵⁴⁵ Ibid., odst. 66.

⁵⁴⁶ Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (*Úř. věst. C 085*, 09/04/2009 S. 0001 – 0022), odst. 91

Studie o vymáhání pravidel veřejných podpor na vnitrostátní úrovni, kterou si Komise nechala vypracovat v roce 2006, a která byla aktualizovaná v roce 2009⁵⁴⁷, shrnuje, že k této možnosti přistupují národní soudy zřídka. Studie zároveň uvádí holandský příklad úspěšné komunikace, kdy holandská Státní Rada vznesla na Komisi osm detailních dotazů týkajících se pravidel veřejné podpory, a procedura jejich zodpovězení nepřesahovala čtyři měsíce.

Tímto není dotčena možnost a/nebo povinnost vnitrostátního soudu postoupit záležitost Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU. Předběžnou otázku Soudnímu dvoru položí národní soud také tehdy, má-li pochybnost o platnosti některého z unijních aktů (např. i rozhodnutí Komise či prováděcí legislativy v oblasti veřejné podpory). Národní soud totiž sám nemá pravomoc prohlásit takové unijní akty za neplatné.⁵⁴⁸

V souladu se zásadou právní jistoty tak, jak ji vykládá Soudní dvůr, dokonce možnost zpochybnit platnost příslušného rozhodnutí Komise v rámci rozhodnutí o předběžné otázce nelze nadále použít, mohl-li žalobce bezpochyby napadnout rozhodnutí Komise u soudů Společenství podle článku 263 SFEU, avšak neučinil tak. Pro stěžovatele u národních soudů se uplatní omezení vyplývající z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Textilwerke Deggendorf*.⁵⁴⁹ Pokud měl např. daný stěžovatel (žalobce) možnost napadnout příslušné rozhodnutí Komise postupem podle čl. 263 SFEU, a v řádné lhůtě tak neučinil, neměl by mít možnost dané opatření (veřejnou podporu) napadnout jinou cestou, a to skrze národní soudy a případně prostřednictvím předběžné otázky podle čl. 267 SFEU.

Na řízení před národními soudy se vztahují vnitrostátní procesněprávní pravidla. Podle Oznámení použití ustanovení vnitrostátního práva musí být v souladu s obecnými

⁵⁴⁷ „2009 update of the 2006 Study on the enforcement of State aid rules at national level – Final report“ [online] říjen 2009, str. 3 [cit. 2012-04-11].

Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/enforcement_study_2009.pdf>; původní verze „Study on the enforcement of State aid law at national level“ [online] [cit. 2012-04-15]
Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid_info.html>.

⁵⁴⁸ T-330/94 *Salt Union v. Komise* [1996] ECR II 1475, odst. 39

⁵⁴⁹ C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf v Německo* [1994] ECR I-833.

zásadami práva Společenství, a konkrétně dvěma následujícími základními podmínkami:⁵⁵⁰

- a) vnitrostátní procesněprávní pravidla vztahující se na žaloby podle čl. 108 odst. 3 SFEU nesmí být méně příznivá než ta, která upravují žaloby podle vnitrostátního práva (zásada ekvivalence); a
- b) vnitrostátní procesněprávní pravidla nesmí nadměrně ztěžovat nebo prakticky znemožňovat výkon práv přiznaných právním řádem Společenství (zásada efektivity).

Tato pravidla jsou Komisí vyvozována z judikatury Soudního dvora.⁵⁵¹ Zásady identifikované Soudním dvorem mají, stejně jako Smlouva o fungování EU, povahu nadřazenosti vůči národnímu (českému) právnímu řádu. To znamená, že národní soudy jsou povinny vykládat národní procesní normy takovým způsobem, který umožní vymáhání práva EU (práva veřejných podpor) stejně efektivně, jako je tomu u národních hmotně-právních norem. V konečném důsledku by tedy národní soudy měly vykládat procesní normy s cílem umožnit podání žalob, které mají za cíl (soukromoprávní) vymáhání veřejných podpor.⁵⁵²

To se může dít několika způsoby. Primárně jsou národní soudy povinny připustit v soudním řízení námitky týkající se nesouladu aktů s právem veřejných podpor, ať už jde o národní legislativu, individuální správní akty nebo ryze soukromoprávní smlouvy (k následkům tohoto rozporu v podobě neplatnosti viz níže). Dále půjde o umožnění některých procesních prostředků, jako např. předběžného opatření, kterým by bylo zastaveno poskytování veřejné podpory do doby právní moci meritorního rozhodnutí národního soudu.

⁵⁵⁰ Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (*Úř. věst. C 085, 09/04/2009 S. 0001 – 0022*), odst. 70.

⁵⁵¹ C-368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH a další v Finanzlandesdirektion für Tirol a další* [2006] ECR I-09957, odst. 45; C-300/04 *Eman a Sevinger* [2006] ECR I-8055, odst. 67; C-392/04 a C-422/04 i-21 *Germany a Arcor* [2006] ECR I-8559, odst. 57.

⁵⁵² Tato povinnost souvisí také se zásadou (a povinností) spolupráce mezi národními institucemi a institucemi EU, jak vyplývá z čl. 3 odst. 4 SEU.

Oznámení Komise o prosazování právní úpravy veřejné podpory vnitrostátními soudy vyjmenovává následující úkony národních soudů v souvislosti s kontrolou veřejných podpor:⁵⁵³

- a) zamezení vyplacení protiprávní podpory, a to např. formou zmiňovaných předběžných opatření,
- b) navrácení protiprávně poskytnuté veřejné podpory. Pokud národní soud rozhodne, že protiprávní podpora byla vyplacena v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, musí podporu vyčíslit, aby stanovil částku, která má být navrácena. Soudu by v tomto ohledu měla napomoci judikatura evropských soudů a pokyny Komise a rozhodovací praxe. Pokud se národní soud při výpočtu výše podpory setká s problémy, může požádat o pomoc Komisi,
- c) uhrazení úroků z protiprávní podpory, pokud je to relevantní. Úroky se vypočtou z nominální částky podpory, přičemž výpočet úrokové sazby by neměl být méně přísný, než jak činí Komise podle Procedurálního nařízení,
- d) náhradu škody pro konkurenty a ostatní třetí strany. Tyto žaloby o náhradu škody směřují obvykle proti orgánu udělujícímu veřejnou podporu. Tyto žaloby jsou založeny na judikatuře soudního dvora ve věci odpovědnosti státu za škody způsobené porušením práva EU.⁵⁵⁴ Tyto žaloby jsou ovšem velice diskutabilní, a to zejména v případech, kdy by se žalobce – konkurent domáhal jako náhrady škody stejných výhod, jaké byly poskytnuty příjemci protiprávní veřejné podpory. Pokud by národní soud žalobci vyhověl, byla mu totiž pouze *de facto* poskytnuta další protiprávní veřejná podpora, namísto jedné protiprávní veřejné podpory by narušovaly hospodářskou soutěž rovnou dvě.

⁵⁵³ odst. 40.

⁵⁵⁴ Z nejznámějších rozhodnutí Soudního dvora v této věci viz C-6/90 a C-9/90 *Francovich a Bonifaci v Itálie* [1991] ECR I-5357 a Spojené věci C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame* [1996] ECR I-1029.

Separátní otázkou je žaloba na náhradu škody konkurenta vůči příjemci podpory. V rozhodnutí ve věci *SFEI*⁵⁵⁵ Soudní dvůr dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že čl. 108 odst. 3 SFEU neukládá příjemci žádnou přímou povinnost, v právu EU neexistuje dostatečný základ pro takovéto žaloby. Nicméně tímto v žádném případě není dotčena možnost úspěšné žaloby o náhradu škody proti příjemci podpory výlučně na základě ustanovení národního práva.⁵⁵⁶

Tato otázka není podle mého vědomí na úrovni českých soudů doposud řešena. Lze tedy pouze spekulovat nad tím, zda by české soudy takovou žalobu připustily a na jaké bázi. Přijetím protiprávně poskytnuté veřejné podpory se její příjemce bezdůvodně obohatí, tj. získá určité prostředky bez jakéhokoliv právního důvodu. To samo o sobě však neumožňuje, aby jej žaloval jeho konkurent.

Národní soudy by tedy musely (například) dovodit, že přijetí prostředků bylo učiněno v rozporu s pravidly hospodářské soutěže a připustit žaloby podle generální klauzule pro nekalou soutěž. Ustanovení § 44 odst. 1 Obchodního zákoníku stanoví, že „*Nekalou soutěží je jednání v hospodářské soutěži nebo v hospodářském styku, které je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům, spotřebitelům nebo dalším zákazníkům*“. Výkladem pojmu „dobré mravy soutěže“ by mohl národní soud dospět také k závěru, že generální klauzule nekalé soutěže se vztahuje také na přijetí protiprávní veřejné podpory.

Pro tuto možnost by nasvědčovala také německá soudní praxe. Dle odborné literatury⁵⁵⁷ představuje přijetí protiprávní veřejné podpory porušení německého zákona o nekalé soutěži (*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*). Konkurenti příjemce podpory mohou požadovat, aby soud vydal předběžné opatření, což znamená navrácení podpory, a požadovat náhradu škody za znevýhodnění v hospodářské soutěži. Konkurenti mohou

⁵⁵⁵ C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste* [1996] ECR I-03547, odst. 72.

⁵⁵⁶ Na podporu této možnosti viz Struys, M., Abbott, H. The Role of National Courts in State Aid Litigation. *European Law Review* 2003, 28(2), str. 181.

⁵⁵⁷ Dreher, M. Voidness of civil contracts violating State aid law in Germany [online] 4. duben 2003, e-Competitions, No1376 [cit. 2012-04-15].

Dostupné z: <http://www.concurrences.com/article.php3?id_article=13767>.

také před německými soudy podat žalobu na neplatnost opatření představujícího veřejnou podporu. Rozhodnutím soudu o neplatnosti jsou německé veřejné orgány vázány.

Prostřednictvím národních soudů se spor může dostat k evropským soudům, a to aplikací čl. 267 SFEU ohledně tzv. předběžné otázky. Podle tohoto článku mají evropské soudy pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv a platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie:

„Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce. Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.“

Závěry pro to, které národní soudy jsou oprávněny, a které již povinny vznést předběžnou otázku řeší judikatura Soudního dvora.⁵⁵⁸

⁵⁵⁸ Viz např. 281/81 *CILFIT* [1982] ECR 03415 k doktríně *acte clair* a *acte éclairé*, 6/64 *Costa* [1964] ECR 585, C-99/00 *Lyckeskog* [2002] ECR I-4839.

11. Role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ve věci veřejných podpor

Role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných podpor je zakotvena zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, v platném znění (Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory). Podle § 3 tohoto zákona Úřad vykonává působnost koordinačního orgánu mimo oblast zemědělství a rybolovu. Pro oblast veřejné podpory zemědělství a rybolovu vykonává tuto funkci Ministerstvo zemědělství (mimo činností uvedených v § 3 odst. 3 písm. d zákona, tj. kontroly nad plněním pravomocných rozhodnutí o veřejné podpoře vydaných Úřadem podle právních předpisů platných před účinností zákona, v době před přístupem České republiky k EU, kdy měl Úřad pro oblast veřejných podpor rozhodovací pravomoc).

Pojem „koordinační orgán“ byl do Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory zaveden jeho novelou, zákonem č. 109/2009 Sb., účinnou k 1. červnu 2009. Vzhledem k zaměření této práce se následující kapitoly budou týkat zejména role Úřadu jako koordinačního orgánu, a nikoliv Ministerstva zemědělství, které bude, byť možná neprávem, upozaděno. Vzhledem ke znění Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory však lze vztáhnout uvedená pravidla i na Ministerstvo zemědělství.

Činnosti Úřadu, jako národního koordinačního orgánu, bych rozdělil do následujících okruhů:

- a) Úřad jako konzultant pro jiné veřejné orgány
- b) Úřad jako koordinátor v řízení před Komisí
- c) Úřad jako reprezentant České republiky vůči Komisi a EU
- d) Úřad jako správce centrálního registru podpor malého rozsahu
- e) Role Úřadu v zajištění finanční transparentnosti v oblasti veřejných podpor
- f) další činnosti Úřadu v oblasti veřejných podpor.

11.1. Úřad jako konzultant pro jiné veřejné orgány

Tato role Úřadu zahrnuje poradenství jiným veřejným orgánům, poskytování konzultací a stanovisek ve věcech veřejných podpor a spolupráci s poskytovateli veřejných podpor při notifikaci podpor Komisi. V této oblasti Úřad plní roli *de facto* konzultanta (advokáta) pro jiné veřejné orgány, který je úzce specializovaný na oblast veřejných podpor. Konzultační role představuje významnou část objemu činností Úřadu, resp. specializovaného Odboru veřejné podpory, který má tuto oblast svěřenu do působnosti. Výroční zpráva Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže za rok 2010 uvádí následující statistiky činnosti odboru veřejné podpory:

- Stanoviska k problematice veřejné podpory vydaná poskytovatelům/příjemcům: 65
- Prenotifikace, notifikace, oznámení dle blokové výjimky: 43
- Stížnosti u Komise a spojená agenda: 13
- Připomínky k návrhům právních předpisů ČR: 64
- Účast na seminářích, pracovních skupinách k problematice veřejné podpory, konzultace: 161
- Účast na poradních výborech EU a jednáních u Komise k oznámeným případům: 19

Z toho vyplývá, že drtivá většina činnosti Úřadu se týkala poradenství pro veřejné orgány. Zároveň z této statistiky ale vyplývá, že je po tomto poradenství ze strany veřejných orgánů zájem. Není divu, oblast práva veřejné podpory je komplikovaná, a to zejména proto, že je založena na judikatuře evropských soudů. Znalost této judikatury vyžaduje nejen dostatek času pro specializaci na danou oblast ale také dobrou znalost cizích jazyků. Důvodem je, že přeložena je pouze novější judikatura evropských soudů a legislativa a, alespoň podle mého názoru, nejsou překlady do češtiny mnohdy uspokojující. Navíc, pro oblast veřejných podpor není k dispozici rozsáhlejší odborná literatura v českém jazyce.⁵⁵⁹ Poradenství tohoto typu je proto na odborné úrovni schopno

⁵⁵⁹ S výjimkou publikace Michaela Kincla, resp. jeho časopiseckých příspěvků.

zvládnout pouze omezený počet advokátních kanceláří. Pro některé veřejné orgány s menším rozpočtem (např. menší obce) proto vynaložení prostředků na jejich služby může představovat nevídaný náklad.

Úřad se svou poradenskou rolí dostává do poněkud ambivalentní pozice. Je zřejmé, že Úřad nemá stejné postavení jako jakýkoliv konzultant nebo advokát, resp. advokátní kancelář. Úřad je ústředním orgánem státní správy, tj. součástí výkonné moci, a jako takový bude sledovat cíl v podobě řádného vymáhání práva veřejných podpor. Lze tedy očekávat, že ve svých stanoviscích bude spíše opatrnější a přísnější vůči případným poskytovatelům veřejných podpor, než by bylo možné očekávat u advokáta, zvláště pokud daný veřejný orgán poskytl nebo hodlá poskytnout veřejnou podporu, která je na hranici protiprávnosti, resp. slučitelnosti s vnitřním trhem.

Role Úřadu jako veřejného orgánu napomáhajícího řádné kontrole veřejných podpor, spíše než advokáta jiných veřejných orgánů, je podtržena také tím, že Úřad sám při vymáhání podpor hraje důležitou roli. Úřad sám přitom může za porušení některých povinností v oblasti veřejných podpor ukládat pokuty.

11.2. Úřad jako koordinátor v řízení před Komisí

Podle § 3 odst. 3 písm. a) a b) Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory koordináční orgán (tj. Ministerstvo zemědělství a Úřad) spolupracuje s poskytovatelem veřejné podpory před oznámením veřejné podpory Komisi a spolupracuje s Komisí a s poskytovatelem v průběhu řízení před Komisí. Podle písmen f) a g) stejného odstavce Úřad dále předává oznámení veřejné podpory Komisi a vydává stanoviska k podáním poskytovatele učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu.

Taková pravomoc může být vykládána dvěma způsoby. Za prvé to může znamenat, že notifikace všech veřejných podpor podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí být prováděny prostřednictvím Úřadu. Ten by mohl do notifikační procedury ingerovat. Za druhé by to mohlo znamenat pouze to, že Úřad je do notifikační procedury zapojen, nemá v ní ale

rozhodující slovo, nýbrž pouze právo „vyjádřit svůj názor“ a provádět evidenci notifikovaných veřejných podpor.

Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory podle mého názoru není v této otázce z legislativního hlediska vhodně nastaven. Dle mého názoru znění zákona reflektuje na jednu stranu snahu Úřadu atrahovat si výlučnost komunikace s Komisí ve věci veřejných podpor poté, co po přistoupení České republiky ztratil rozhodovací pravomoc v oblasti veřejných podpor. Na druhou stranu se do něj promítá, že ne všichni poskytovatelé veřejných podpor budou ochotni povolit ingerenci Úřadu do jimi zamýšlených opatření, která mohou představovat veřejné podpory. Zejména velcí poskytovatelé mohou být (možná oprávněně, možná ne) přesvědčeni o tom, že jsou schopni v řízení před Komisí vyjednat pro ně výhodnější výsledek, než pokud by v řízení působil Úřad jako prostředník.

Osobně se přitom přikláním spíše k druhému uvedenému řešení nadnesené otázky. Ustanovení § 4 odst. 1 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory sice na jednu stranu stanoví, že poskytovatelé veřejných podpor jednají s Komisí v řízeních týkajících se oznámené veřejné podpory, protiprávní veřejné podpory, zneužití veřejné podpory, existujících režimů veřejné podpory, při šetření na místě a v souvislosti s oznámením rozhodnutí „*ve spolupráci s koordinačním orgánem*“, tj. s Úřadem pokud nejde o oblast zemědělství a rybolovu. Na to navazuje § 4 odst. 4 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory, dle kterého „*Poskytovatel oznamuje veřejnou podporu Komisi v elektronické podobě prostřednictvím koordinačního orgánu. Koordinační orgán neprodleně informuje poskytovatele o předání oznámení Komisi.*“

První s obou uvedených ustanovení pouze stanoví, že poskytovatel veřejné podpory je povinen, např. v konkrétním notifikačním řízení, *spolupracovat* s Úřadem. Druhé zmíněné ustanovení upravuje podle mého názoru pouze formu komunikace mezi poskytovatelem a Komisí. Toto ustanovení tedy posouvá Úřad z role aktivního mezičlánku při dané notifikaci spíše do role zprostředkovatele či přeposílatele toku informací mezi poskytovatelem veřejné podpory a Komisí.

Aktivní role Úřadu (resp. koordinačního orgánu, kterým může být i Ministerstvo zemědělství) je zakotvena v druhém a třetím odstavci § 4 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory. Podle těchto ustanovení si poskytovatelé vyžádají předchozí stanovisko koordinačního orgánu k podáním učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu. Koordinační orgán vydá stanovisko nejpozději do 5 pracovních dnů, v případě zemědělství a rybolovu do 15 pracovních dnů ode dne doručení žádosti. V případě, že koordinační orgán v této lhůtě stanovisko nevydá, má se za to, že je jeho stanovisko k podání kladné.

Jaký má následek vydání negativního stanoviska koordinačního orgánu (Úřadu) k dané veřejné podpoře? Může poskytovatel podpory notifikovat danou podporu bez toho, aniž by o stanovisko vůbec zažádal? Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory na tuto otázku nedává žádnou odpověď. Za porušení povinností podle § 4 nemůže koordinační orgán udělit poskytovateli veřejné podpory žádnou sankci. Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory nestanoví ani jiné následky porušení povinností podle § 4, např. v podobě neplatnosti či neúčinnosti daných opatření představujících veřejnou podporu. Nelze proto uzavřít jinak, že se v případě § 4 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory jedná o normu imperfektní a z hlediska efektivní legislativy ne příliš vhodnou. Stanovisko, které koordinační orgán vydává k podáním, učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu, je tedy nutné brát pouze jako doporučující. Stejně tak povinnost spolupráce s koordinačním orgánem vychází při nedostatku sankcí spíše jako zbožné přání předkladatele Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory, než jako vymahatelná povinnost.

Otázkou je zda lze to samé říci o roli koordinačního orgánu jako zprostředkovatele či preposílatele toku informací mezi poskytovatelem a Komisí. Pokud by poskytovatel veřejné podpory porušil povinnost spolupráce s Úřadem, nebude to mít pro notifikaci podpory zřejmě žádný citelný následek. Na druhou stranu, komunikace mezi Českou republikou a orgány EU probíhá na určité formální úrovni. Součástí takto formální komunikace je i notifikace veřejných podpor prostřednictvím Úřadu (resp. příslušného koordinačního orgánu). Lze si představit, že porušení takto nastavené formální komunikace může vyvolat na straně Komise, která bude o dané notifikaci rozhodovat,

z hlediska poskytovatele zbytečné pochybnosti o regulérnosti notifikované veřejné podpory. Úřad totiž díky svým častým kontaktům s Komisí přece jenom nabývá určité kredibility. Může být proto vhodnější, aby se poskytovatel veřejné podpory samostatně přímé notifikaci Komisi, mimo informační kanály Úřadu, spíše vyhnul.

To vyplývá i ze způsobu předávání notifikačních oznámení podle Procedurálního nařízení. Čl. 3 Procedurálního nařízení předpokládá, že oznámení předává Komisi prostřednictvím elektronického potvrzení platnosti osoba určená členským státem. Takto potvrzené oznámení se považuje za oznámení zaslané stálým zastoupením členského státu při EU. Komise zasílá svou korespondenci stálému zastoupení dotčeného členského státu nebo na jakoukoli jinou adresu, kterou tento členský stát určí.

Podle čl. 3 odst. 3 Procedurálního nařízení mají členské státy povinnost předávat oznámení (tj. notifikovat Komisi o nových podporách) elektronicky prostřednictvím internetové aplikace State Aid Notification Interactive (SANI).⁵⁶⁰ Veškerá korespondence související s oznámením se předává elektronicky prostřednictvím zabezpečeného systému elektronické pošty Public Key Infrastructure (PKI). Jiný způsob korespondence s Komisí se použije výjimečně a pouze na základě dohody mezi Komisí a členským státem. Není-li takové dohody, oznámení podaná jinak než prostřednictvím SANI se nepovažují za předaná Komisi.⁵⁶¹

Pokud by tedy chtěl poskytovatel veřejné podpory notifikovat veřejnou podporu Komisi jinak než prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, musel by si zajistit zabezpečený přístup do SANI. To samosebou není z hlediska procesních předpisů EU vyloučeno. Uživatelská příručka k SANI nevyklučuje, aby měl do SANI přístup větší počet uživatelů i v rámci jednoho členského státu,⁵⁶² přinese to však s sebou dodatečnou administrativu.

⁵⁶⁰ Interaktivní oznamování státní podpory - toto rozhraní se nachází na adrese: <<https://webgate.ec.europa.eu/competition/sani/login/index.cfm>>.

⁵⁶¹ Čl. 3 odst. 4 Prováděcího nařízení.

⁵⁶² „Uživatelská příručka: Interaktivní oznamování státní podpory (SANI), Aktualizováno pro verzi SANI – II“ [online] [cit. 2012-04-12]. Dostupné z: <<https://webgate.ec.europa.eu/competition/sani/help>>.

Ustanovení § 6 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory stanoví další významnou pravomoc Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v souvislosti s šetřeními prováděnými Komisí. Provádí-li Komise na území České republiky místní šetření, jsou poskytovatelé veřejné podpory a její příjemci povinni poskytnout Úřadu (koordinačnímu orgánu), Komisi a osobám jí pověřeným potřebnou součinnost. Pokud tak neučiní, může jim Úřad (koordinační orgán) uložit pořádkovou pokutu až do výše 100 000 Kč, a to i opakovaně. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 1 000 000 Kč.

11.3. Úřad jako reprezentant České republiky vůči Komisi a EU

Podle § 3 odst. 3 písm. c) Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory koordinační orgán (tj. Ministerstvo zemědělství a Úřad) vede evidenci poskytnutých veřejných podpor na území České republiky a předkládá Komisi výroční zprávu. Podmínky plnění této role jsou stanoveny v § 5 zákona, podle kterého mají poskytovatelé povinnost předložit Úřadu do 30. dubna kalendářního roku informace o veřejných podporách mimo oblast zemědělství a rybolovu poskytnutých v předcházejícím kalendářním roce a o probíhajících programech veřejné podpory mimo oblast zemědělství a rybolovu. Podrobnosti o plnění této povinnosti jsou stanoveny ve vyhlášce Úřadu č. 207/2005 Sb., o formě a obsahu plnění informační povinnosti k poskytnuté veřejné podpoře. Tyto informace poté Česká republika předává Komisi pro účely sestavení srovnávacího přehledu o poskytnutých veřejných podporách (*State Aid Scoreboard*). Předávání výročních zpráv je upraveno zejména čl. 21 Procedurálního nařízení a čl. 5 až 7 Prováděcího nařízení. Čl. 7 Prováděcího nařízení v této souvislosti výslovně potvrzuje skutečnost vyplývající již z jiných ustanovení Procedurálního nařízení a Prováděcího nařízení, že předání informace o dané veřejné podpoře v režimu výročních zpráv nenahrazuje povinnost předchozího oznámení dané podpory podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

Podle § 5 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory mají poskytovatelé dále povinnost předložit koordinačnímu orgánu do 10 dnů ode dne, kdy je podali, stejnopisy nebo kopie veškerých podání, které učinil v řízeních před Komisí, resp. do 10 dnů ode

dne, kdy jim takové dokumenty byly v rámci řízení před Komisí doručeny. Úřad má jako koordinační orgán dále podle § 5 odst. 1 písm. c) zákona možnost vyžádat si dokumenty a jiné informace týkající se veřejné podpory nebo programů veřejné podpory ve lhůtě, jím stanovené přiměřeně s ohledem na rozsah a dostupnost vyžádaných informací a dokumentů.

Za nepředložení těchto dokumentů může úřad udělit pokuty až do 300 000 Kč.

Podle § 3 odst. 3 písm. h) Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory koordinační orgán zastupuje Českou republiku při projednávání a přípravě právních předpisů Evropské unie týkajících se problematiky veřejné podpory. Tato role souvisí zejména s existencí Poradního výboru pro veřejné podpory podle čl. 28 Procedurálního nařízení a také s konzultacemi ohledně předpisů na úrovni práva EU.

11.4. Úřad jako správce centrálního registru podpor malého rozsahu

Pravomoci Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (spolu s Ministerstvem zemědělství) jako správce centrálního registru podpor malého rozsahu (*de minimis*) byla do Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory zavedena jeho novelou, zákonem č. 109/2009 Sb., účinnou k 1. červnu 2009.⁵⁶³

Centrální registr je informační systém veřejné správy, který obsahuje údaje o poskytnutých podporách malého rozsahu. Základní povinnost poskytovatelů veřejných podpor malého rozsahu (*de minimis*) stanoví § 3 odst. 4 zákona, dle kterého je poskytovatel povinen do 5 pracovních dnů ode dne poskytnutí podpory zaznamenat

do centrálního registru údaje o poskytnuté podpoře malého rozsahu a o jejím příjemci. Předtím je poskytovatel podpory *de minimis* povinen ověřit, zda jejím poskytnutím nedošlo k překročení závazných limitů pro podpory *de minimis*. Za porušení povinnosti

⁵⁶³ § 3a odst. 1 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory.

zaznamenat do centrálního registru stanovené údaje může Úřad uložit pokutu až do výše 100 000 Kč.⁵⁶⁴

Skutečnost, že Úřad tyto pokuty uděluje, vyplývá i z výroční zprávy Úřadu za rok 2010: „Celkem bylo zjištěno více než 800 nedostatků spočívajících v pozdním zapsání podpory do registru. ÚOHS zahájil v této věci celkem 45 správních řízení a vydal 29 prvostupňových rozhodnutí, z toho 23 s pokutou. Za tato pochybení byly uloženy sankce v souhrnné výši 288 000 Kč, z toho 16 pokut ve výši 156 000 Kč nabylo právní moci a bylo zapláceno.“⁵⁶⁵

11.5. Role Úřadu v zajištění finanční transparentnosti v oblasti veřejných podpor

Právo EU klade požadavky na transparentnost některých vztahů mezi veřejnými orgány a tzv. veřejnými podniky. Tyto požadavky jsou nyní stanoveny ve Směrnici o finanční transparentnosti.⁵⁶⁶ Tato směrnice je kodifikací dřívější Směrnice Komise 80/723/EHS ze dne 25. června 1980 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků, která byla třikrát pozměněna.⁵⁶⁷

Směrnice o finanční transparentnosti byla implementována do českého právního řádu Zákonem o finanční transparentnosti. Účelem Směrnice a také Zákona o finanční transparentnosti, je zajistit průhlednost finančních toků mezi státem a „veřejnými podniky“ v návaznosti na čl. 106 SFEU. Cílem je zajistit možnost Komise vyžádat si od členských států informace potřebné k tomu, aby mohla dodržování povinností dle

⁵⁶⁴ § 8a odst. 3 písm. a) ve spojení s § 8a odst. 2 písm. a) Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory.

⁵⁶⁵ „Výroční zpráva 2010“ [online] *compet.cz* [cit. 2011-10-22]. Dostupné z: <http://www.compet.cz/fileadmin/user_upload/VZ_verejnost/Vyrocní_zprava_2010.pdf>, str. 26.

⁵⁶⁶ Směrnice Komise č. 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků (Úř. věst. L 318/17).

⁵⁶⁷ Směrnici 85/413/EHS ze dne 24. července 1985, Směrnici 85/413/EHS ze dne 24. července 1985 a Směrnici 2000/52/ES ze dne 26. července 2000.

čl. 106 SFEU řádně kontrolovat. Zejména by mělo být z informací patrné, zda uvedeným kategoriím podniků nebyla veřejnými orgány poskytnuta neoprávněná veřejná podpora, nebo zda nedochází prostřednictvím výkonu rozhodujícího vlivu v podnicích k narušování hospodářské soutěže.

Komise může po členském státu požadovat v zásadě dva typy informací. Za prvé jde o informace o prostředcích poskytnutých veřejnému podniku státem nebo veřejnými orgány nebo o prostředcích poskytnutých veřejnému podniku prostřednictvím jiných veřejných podniků. Druhým typem informací jsou informace o poměrech uvnitř podniků, jimž byla udělena zvláštní nebo výlučná práva a podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu a které vykonávají také další činnosti než činnosti spojené s výkonem zvláštních práv.

Zákon se musel vyrovnat s tím, jak do českého práva přenést některé pojmy z práva EU, které nejsou přesně definovány a jejichž výklad je definován a upřesněn judikaturou evropských soudů. Za tímto účelem definuje zákon mj. pojmy:

- „subjekt veřejné správy“, kterým je „stát, územní samosprávný celek, jakož i fyzická nebo právnická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy“. Tento pojem odpovídá pojmu „veřejná moc“ („public authorities“) použitým v čl. 2 Směrnice o finanční transparentnosti.
- „osoba ovládaná subjektem veřejné správy“, tj. jinak řečeno „veřejný podnik“⁵⁶⁸ („public undertaking“), kterým je osoba, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji může svou činností ovlivňovat, nad kterou mohou subjekty veřejné správy přímo nebo nepřímo vykonávat rozhodující vliv. Zákon o finanční transparentnosti tedy netransponoval pojem „podnik“, jak je používán v evropském soutěžním právu a definován judikaturou evropských soudů. Důvodem je (jak uvádí i důvodová zpráva), že pro účely tohoto zákona to nebylo nezbytné. Pro účely transpozice Směrnice o finanční transparentnosti postačila

⁵⁶⁸ Pojem „veřejný podnik“ nebyl nakonec po mnoha diskusích v Zákoně o finanční transparentnosti použit jednak z důvodu kolize s pojmem „podnik“ dle § 5 Obchodního zákoníku, jednak i z důvodů pro nežádoucí konotace, které by mohl mít v českém jazyce.

definice „veřejného podniku“ jako jakékoliv „osoby“.⁵⁶⁹ Pokud by snad náhodou přece jen došlo v praxi k situaci, kdy by daný subjekt nesplňoval definici „osoby ovládané subjektem veřejné správy“ Zákona o finanční transparentnosti, ale splňoval by definici „veřejného podniku“ ve Směrnici o finanční transparentnosti, domnívám se, že by bylo nutné uplatnit eurokonformní výklad v duchu směrnice, a tudíž definici širší.

Působnost Zákona o finanční transparentnosti lze rozdělit do třech okruhů.⁵⁷⁰ V prvním okruhu (§ 3 zákona) se osobám ovládaným subjekty veřejné správy („veřejným podnikům“) určuje povinnost evidovat údaje o jim poskytnutých veřejných podporách a o jiných prostředcích, poskytnutých jim přímo nebo nepřímo subjekty veřejné správy. Zákon používá v této souvislosti legislativní zkratku „veřejné prostředky“, což je obdobný pojem, jaký je používán v právu veřejných podpor při výkladu čl. 107 odst. 1 SFEU. Dle mého názoru je také nutné tento pojem vykládat v souladu s judikaturou evropských soudních institucí k čl. 107 odst. 1 SFEU. Demonstrativní výčet „veřejných prostředků“ je uveden v § 3 odst. 2 zákona.⁵⁷¹

Povinnost evidence se nevztahuje pouze na osoby ovládané subjekty veřejné správy („veřejné podniky“)

- a) u nichž za dvě účetní období bezprostředně předcházející účetnímu období, ve kterém byly veřejné prostředky poskytnuty, roční úhrn čistého obrátu nepřekročil částku odpovídající 40 000 000 EUR,

⁵⁶⁹ Jak je uvedeno výše v této práci, „podnikem“ ve smyslu soutěžního práva nemusí být osoba ve smyslu českého práva, ale „jakýkoliv subjekt (entita) bez ohledu na jeho právní subjektivitu“.

⁵⁷⁰ Dle § 11 se zákon nevztahuje na Českou národní banku.

⁵⁷¹ Citováno ve smyslu důvodové zprávy k Zákonu o finanční transparentnosti bude tento výčet zahrnovat náhrady za (provozní) ztráty, resp. jejich započítávání, vklady do základního kapitálu, přímé poskytnutí prostředků, zejména pokud jde o různé formy dotací a návratných finančních výpomocí, což nemusí být omezeno pouze na převod finanční hotovosti, ale může jít i o převod jiných majetkových hodnot, jako akcie, dluhopisy etc. Je nutné evidovat také poskytnuté půjčky za zvýhodněných podmínek oproti podmínkám tržním a další výhody, kdy se stát zřekne zisků anebo dlužných částek, na které by měl nárok, odkládá splácení půjček či jiného kapitálu, popř. kompenzuje náklady, které sám subjektu uložil. V posledním případě může jít zejména o prominutí daně, částečné prominutí daně nebo příslušenství daně (typicky odpouštění penále za daňové nedoplatky). Může jít také o poskytnutí prostředků osobě bez odpovídajícího protiplnění reprezentovaného návratností poskytnutých (popř. investovaných) prostředků, která je obvyklá v daném místě, čase a odvětví.

- b) poskytující služby, u nichž nemůže dojít k podstatnému ovlivnění obchodu mezi členskými státy Evropských společenství, nebo
- c) které jsou oprávněny přijímat vklady od veřejnosti a poskytovat úvěry na vlastní účet,
- i) u nichž za dvě účetní období bezprostředně předcházející účetnímu období, ve kterém byly veřejné prostředky poskytnuty, aktiva celkem nepřekročila částku odpovídající 800 000 000 EUR, nebo
- ii) pokud jsou do nich vklady z prostředků subjektů veřejné správy vkládány za běžných obchodních podmínek.

Osoby ovládané subjekty veřejné správy („veřejné podniky“) jsou povinny uschovávat povinnou evidenci po dobu 5 let od konce účetního období, ve kterém byly veřejné prostředky poskytnuty, a jsou povinny údaje z evidence poskytnout na žádost Úřadu, a to ve lhůtě stanovené Úřadem, která nesmí být kratší než 15 pracovních dnů. Tyto údaje pak Úřad předkládá Komisi na její žádost.

V druhém okruhu (§ 4 Zákona o finanční transparentnosti) se stanoví dodatečné povinnosti osobám ovládaným subjektem veřejné správy („veřejným podnikům“) působícím ve zpracovatelském průmyslu,⁵⁷² které mají obrat za předcházející účetní období vyšší než 250 mil. EUR. Tyto osoby jsou povinny předkládat Úřadu účetní závěrku a výroční zprávu, a případně i další údaje uvedené v § 4 odst. 1, které by mohly mít relevanci z hlediska regulace veřejných podpor, a to do 10 pracovních dnů ode dne zveřejnění účetní závěrky a výroční zprávy.

Třetí okruh (§ 5 zákona) se týká tzv. „osob účtujících odděleně“. Takovými osobami jsou fyzické nebo právnické osoby, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat:

- které mají subjektem veřejné správy uděleny zvláštní nebo výlučná práva a které současně vykonávají také jiné činnosti nebo poskytují jiné služby, anebo

⁵⁷² Zpracovatelský průmysl je definován odazem na klasifikace NACE Kapitola D - Zpracovatelský sektor (podkapitola DA až DN) (Rev. 1) přílohy nařízení Rady č. 3037/90/EHS ze dne 9. října 1990 o statistické klasifikaci ekonomických činností v Evropském společenství.

- kterým bylo svěřeno poskytování služeb obecného hospodářského významu (SOHZ) a které za poskytování těchto služeb dostávají náhrady v jakékoliv podobě a které současně vykonávají také jiné činnosti nebo poskytují jiné služby.

Okruh těchto osob tedy zahrnuje „podniky“⁵⁷³, které mají udělena zvláštní nebo výlučná práva⁵⁷⁴ ve smyslu čl. 106 odst. 1 SFEU nebo které poskytují službu obecného hospodářského zájmu (SOHZ) ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU, a zároveň provádějí i jinou činnost nesouvisející s takovými právy či s SOHZ.

Tyto osoby mají povinnost vést své účetnictví tak, aby bylo možné rozlišit účetní položky související se zvláštními a výlučnými právy, resp. SOHZ na jedné straně a dalšími činnostmi na straně druhé. Vnitřní předpis těchto osob pak stanoví vymezení takového účtování. Důvodem pro tuto povinnost je, aby bylo možné ověřit, že nedochází k přenášení výhody plynoucí ze zvláštního či výlučného práva, resp. z kompenzací za poskytování SOHZ, do jiných činností, a tedy zda u jiných činností, které daná osoba vykonává, nemůže dojít k narušení trhu. Pokud by tomu tak bylo, daná osoba by mohla za použití kompenzací za vykonávání SOHZ „křížově financovat“ své aktivity na jiných trzích, což by mohlo vést k narušení férové soutěže na takových trzích.

Osoba účtující odděleně je povinna na žádost Úřadu prokázat plnění těchto povinností, a to zejména předložením účtového rozvrhu a vnitřního předpisu, ve lhůtě stanovené Úřadem, která nesmí být kratší než 15 pracovních dnů. Úřad pak získané údaje předkládá Komisi na její žádost. Výše uvedená povinnost se nevztahuje na osoby účtující odděleně:

- a) u nichž za dvě účetní období bezprostředně předcházející účetnímu období, ve kterém měly uděleno zvláštní nebo výlučné právo nebo svěřenou službu obecného hospodářského zájmu, nepřekročil obrát částku 40 mil. EUR anebo v případě osob účtujících odděleně, které jsou oprávněny přijímat vklady od veřejnosti a poskytovat úvěry na vlastní účet, aktiva celkem nepřekročila částku odpovídající 800 mil. EUR,

⁵⁷³ Podle mého názoru platí, že v případě, kdy by se v praxi vyskytl rozpor o obsahu tohoto pojmu, je jej nutné vykládat eurokonformně v souladu se Směrnicí o finanční transparentnosti, tj. jako „podnik“ ve smyslu evropského soutěžního práva.

⁵⁷⁴ Definice zvláštních a výlučných práv je obsažena v § 2 písm. e) a f) Zákona o finanční transparentnosti.

- b) poskytující služby, u nichž nemůže dojít k podstatnému ovlivnění obchodu mezi členskými státy Evropských společenství, nebo
- c) poskytující služby nebo vykonávající činnosti, na které se vztahují zvláštní právní předpisy, tj., kdy jsou dané osoby povinny vést „oddělené účetnictví“,⁵⁷⁵ (plnit stejnou, popř. ještě přísnější povinnost), podle zvláštních právních předpisů. Typicky se může jednat o oblast poštovních služeb nebo elektronických komunikací.⁵⁷⁶

Úřad má pravomoc kontrolovat, zda výše uvedené osoby plní své povinnosti podle Zákona o finanční transparentnosti. Porušení povinností může Úřad posoudit jako správní delikt, za který může uložit pokutu až do výše 600 000 Kč.

11.6. Další činnosti Úřadu v oblasti veřejných podpor

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže měl před vstupem České republiky do EU rozhodovací pravomoci v oblasti veřejných podpor. V tomto období také vydával rozhodnutí a pro účely zajištění jejich dodržení mu § 3 odst. 3 písm. d) Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory přiznává reziduální pravomoci spočívající v kontrole nad plněním pravomocných rozhodnutí vydaných podle Zákona o veřejné podpoře.

Úřad (jako koordinační orgán) má dále pravomoc podle § 9 Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory vydávat prováděcí právní předpisy. Jedná se o:

⁵⁷⁵ Nejde přitom právně o oddělené účetnictví v právním slova smyslu, ale o způsob, kdy jsou oddělené evidovány různé činnosti stejné účetní jednotky.

⁵⁷⁶ Viz např. čl. 14 poštovní směrnice (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. L 15, 21.1.1998, s. 0014–0025) ve znění jejích pozdějších změn) a na něj navazující § 33 odst. 5 zákona č. 29/2000 Sb., o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), v platném znění; § 86 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), v platném znění.

- a) předpisy stanovící formu a obsah plnění informační povinnosti poskytovatelů; v současnosti jde o vyhlášku Úřadu č. 207/2005 Sb., o formě a obsahu plnění informační povinnosti k poskytnuté veřejné podpoře;
- b) předpisy stanovící obsah a rozsah údajů, které je poskytovatel podpory *de minimis* mimo oblast zemědělství a rybolovu povinen zaznamenat do centrálního registru, a postup při jejich zaznamenávání; v současnosti jde o vyhlášku Úřadu č. 465/2009 Sb., o údajích zaznamenávaných do centrálního registru podpor malého rozsahu.⁵⁷⁷

⁵⁷⁷ Obdobnou pravomoc má Ministerstvo zemědělství v oblasti zemědělství a rybolovu.

12.Následky porušení pravidel veřejné podpory

Výše v této práci jsou popsána pravidla pro poskytování veřejných podpor. Tato kapitola bude popisovat a shrnovat, jaké následky hrozí, pokud jsou pravidla poskytování veřejných podpor porušena.

12.1. Pokuty a penále

Následky se budou různit podle toho, které konkrétní pravidlo je porušeno. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, resp. Ministerstvo zemědělství jako koordinační orgány podle Zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory, mohou za porušení povinností podle zákona udělovat pokuty. Pokuty jsou však udělovány za spíše procesní pochybení, např. za nezapsání veřejné podpory *de minimis* do centrálního registru podpor malého rozsahu. Úřad může dále ukládat pokuty např. za nedostatky při vedení či neposkytnutí evidence podle Zákona o finanční transparentnosti apod. Pokuty však není možné udělit za samotný akt poskytnutí protiprávní veřejné podpory.

To nevylučuje, aby byly pokuty či jiné sankce uděleny podle jiných českých právních předpisů, např. daňových předpisů, nezávisle na porušení pravidel veřejné podpory.

Pokuty může udělit členskému státu také Soudní dvůr. Pokud Soudní dvůr rozhodne postupem podle čl. 260 SFEU že členský stát neplní své povinnosti vyplývající z pravidel veřejných podpor, určí zároveň opatření k nápravě. Pokud Komise dospěje k názoru, že dotyčný členský stát nesplnil nápravná opatření určená Soudním dvorem, může navrhnout Soudnímu dvoru, aby takový členský stát hradil paušální částku nebo penále, ve výši, kterou považuje za přiměřenou okolnostem.

Postup podle čl. 260 SFEU je možné použít pouze tehdy, pokud Komise rozhodne o protiprávnosti poskytnuté veřejné podpory, a členský stát nezajistí její navrácení. Komise, a ani evropské soudní instituce, tedy nemohou udělovat pokuty či penále již za samotný akt poskytnutí protiprávní veřejné podpory.

12.2. Povinnost navrácení veřejné podpory a neplatnost

Právní předpisy na úrovni práva EU přímo neupravují, zda opatření, kterými byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora, tj. rozhodnutí veřejných orgánů, legislativní akty, soukromoprávní smlouvy apod., mají být neplatná, neúčinná či nevykonatelná. Jak je uvedeno výše, z práva EU vyplývá zákaz poskytnutí veřejné podpory před její notifikací Komisi postupem podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Z porušení zákazu vyplývá na úrovni práva EU pouze povinnost navrácení protiprávně poskytnuté veřejné podpory. Zákaz, uvedený v poslední větě čl. 108 odst. 3 SFEU je zároveň přímo aplikovatelný do právních řádů členských států EU.⁵⁷⁸

Právo EU přitom ponechává na právu členských států a na národních soudech, jakým způsobem se s následky uvedeného zákazu vypořádají a jaký právní proces k vynucení zákazu zvolí.⁵⁷⁹

Následek protiprávnosti poskytnuté veřejné podpory se bude lišit podle povahy aktu, na jehož základě byla podpora poskytnuta. Pokud jím bude individuální správní akt (např. správní rozhodnutí), bude mít rozpor s pravidly veřejné podpory za následek jeho rozpor s platnými právními předpisy. Dosažení nápravy bude provedeno v rámci přezkumu správního rozhodnutí (odvolání, rozklad, správní žaloba apod.).

Veřejná podpora může být poskytnuta také přímo na základě legislativního aktu. V praxi se bude jednat zejména o selektivní daňové zákonodárství zvýhodňující určité podniky či odvětví výroby. V případě rozporu národního práva s právem EU se uplatní princip nadřazenosti práva EU.⁵⁸⁰ Národní soudy jsou v takovém případě povinny odhlédnout od těch ustanovení národního právního řádu, která jsou s právem EU v rozporu.

⁵⁷⁸ C-301/87 *Francie v Komise (Boussac)* [1990] ECR I-307, odst. 9; 354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon (FNCEPA) v Francie* [1991] ECR I-05505, odst. 11.

⁵⁷⁹ 120/73 *Gebrüder Lorenz GmbH v Německo a Land Rheinland-Pfalz* [1973] ECR 01471, odst. 9.

⁵⁸⁰ Viz např. Chalmers, D (2010), str. 203 a násl. Dále např. rozhodnutí Soudního dvora ve věci 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125; 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629.

12.2.1. Neplatnost soukromoprávních smluv obsahujících protiprávní veřejnou podporu

Protiprávní veřejná podpora může být poskytnuta také na základě soukromoprávní smlouvy. Může se jednat např. o zvýhodněný prodej majetku ve vlastnictví obce, poskytnutí nadměrných kompenzací za výkon služby obecného hospodářského zájmu, smlouvu o ručení obce za závazky podniku apod. Pokud uzavřením soukromoprávní smlouvy dojde k poskytnutí protiprávní veřejné podpory, bude to mít za následek její rozpor s pravidly veřejných podpor, tj. rozpor s přímo aplikovatelným čl. 108 odst. 3 třetí věta SFEU.

O následcích rozporu smlouvy se zákonem hovoří § 39 Občanského zákoníku, podle nějž *„Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům.“*

Rozpor smlouvy s čl. 108 odst. 3 třetí věty SFEU by bylo možné považovat za rozpor se zákonem. Otázkou k posouzení ale je, zda i přes skutečnost, že právo veřejných podpor ponechává následky protiprávních podpor na národním právu, nelze z judikatury evropských soudních dvorů aplikované právě ve vztahu k § 39 Občanského zákoníku vyvodit jiný závěr. V úvahu připadají následující možnosti:

1. soukromoprávní smlouva, na jejímž základě byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora, je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem podle § 39 Občanského zákoníku;
2. soukromoprávní smlouva, na jejímž základě byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora, není absolutně neplatná, ale smluvní strana - příjemce podpory má povinnost poskytnutou veřejnou podporu vrátit;
3. soukromoprávní smlouva, na jejímž základě byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora, je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem podle § 39 Občanského zákoníku, ale pouze v té části, která představuje veřejnou podporu.

12.2.2. Vyžaduje neplatnost právo EU?

Kelyn Bacon uvádí s odkazem na evropskou judikaturu, že primárním následkem poskytnutí podpory v rozporu se čl. 108 odst. 3 SFEU je protiprávnost a neplatnost daného opatření⁵⁸¹ (tj. i soukromoprávní smlouvy). Přiklání se tedy zjevně k první výše uvedené možnosti. Jí citovanou (a další) judikaturu evropských soudů považují za vhodné blíže analyzovat.

V rozhodnutí ve věci *Transalpine Ölleitung*⁵⁸² Soudní dvůr uvedl, že „Zadruhé je třeba připomenout, že opatření podpory ve smyslu čl. [107 odst. 1 SFEU], při jehož provedení byly porušeny povinnosti vyplývající z čl. [108 odst. 3 SFEU], je protiprávní...“. Soudní dvůr tedy v daném případě konstatoval protiprávnost daného opatření, a nikoliv jeho automatickou neplatnost.

V rozhodnutí *FNCEPA*⁵⁸³ Soudní dvůr již používá terminologii týkající se neplatnosti „...platnost opatření, na jejichž základě dochází k poskytnutí podpory, je ovlivněna, pokud národní orgány konají v rozporu s čl. [108 odst. 3 SFEU]. Národní soudy musí jednotlivcům, kteří se opírají o protiprávnost [poskytnutých podpor], nabídnout jistotu, že budou použity všechny možné prostředky, v souladu s národním právem, co se týče platnosti opatření, na jejichž základě byla poskytnuta veřejná podpora, navrácení finanční podpory poskytnuté v rozporu se zmíněným [článkem SFEU] a případných předběžných opatření.“

Soudní dvůr tedy nejprve uvádí neplatnost jako jeden z následků rozporu se „stand-still clause“ podle čl. 108 odst. 3 třetí věta SFEU. Na předběžnou otázku francouzské Státní rady (Conseil d' État), jaké jsou dopady na platnost opatření poskytnutých v rozporu se „stand-still clause“, pokud by byly posouzeny později Komisí jako slučitelné s vnitřním trhem, Soudní dvůr odpovídá: „...poslední věta čl. [108 odst. 3 SFEU] by měla být vykládána jako uložení povinnosti veřejným orgánům členských států, jehož porušení

⁵⁸¹ Bacon, K. (2009), str. 544.

⁵⁸² C -368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH a další v Finanzlandesdirektion für Tirol a další* [2006] ECR I-09957, odst. 40.

⁵⁸³ 354/90 *Fédération Nationale du Commerce Extérieur des Produits Alimentaires and Syndicat National des Négociants et Transformateurs de Saumon (FNCEPA) v Francie* [1991] ECR I-05505, odst. 12.

ovlivní platnost opatření, na jejichž základě došlo k poskytnutí podpory...“.⁵⁸⁴
Na rozsudek ve věci FNCEPA odkazuje Soudní dvůr i ve v dalších rozhodnutích.⁵⁸⁵

Ve věci *Enirisorse* Soudní dvůr (v návaznosti na odkaz na rozsudek ve věci *FNCEPA*) a konstatování porušení „stand-still clause“ uvedl: „*Je věci vnitrostátních soudů chránit práva procesních subjektů při případném nedodržení zákazu provádění podpor ze strany vnitrostátních orgánů tím, že v souladu s vnitrostátním právem vyvodí veškeré důsledky, co se týče jak platnosti aktů, na jejichž základě byly podpory poskytnuty, tak vymáhání poskytnutých finančních podpor.*“⁵⁸⁶

Obdobně v případě *CELF* Soudní dvůr uvedl, že i poté, co je vydáno dodatečně kladné rozhodnutí Komise o slučitelnost veřejné podpory poskytnuté již dříve v rozporu se „stand-still clause“, a tudíž i čl. 108 odst. 3 SFEU, musí národní soud rozhodnout o platnosti opatření, kterým byla podpora poskytnuta.⁵⁸⁷ Zároveň ale Soudní dvůr dodal, že národní soud nemusí rozhodnout, že podpora musí být zcela navrácena. Soudní dvůr výslovně uvedl, že „*Z práva [EU] vyplývá, že národní soud musí nařídít příjemci podpory, aby zaplatil úroky [představující protiprávně čerpanou výhodu] za dobu protiprávnosti podpory. V rámci národního práva může, pokud je to vhodné, nařídít vrácení podpory bez ohledu na to, že členský stát bude mít možnost ji znovu poskytnout.*“⁵⁸⁸

Takový závěr svědčí spíše pro funkční přístup Soudního dvora k otázce neplatnosti, čímž mám na mysli přístup, kdy Soudní dvůr požaduje efektivní přístup národních soudů k zajištění, aby byla dodržena „stand-still clause“, avšak prostředky, včetně případné deklarace neplatnosti, ponechává na národních soudech a národním právu.

⁵⁸⁴ Ibid., odst. 17.

⁵⁸⁵ C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) v La Poste* [1996] ECR I-03547., C-199/06 *Centre d'exportation du livre français (CELF) a Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2008] ECR I-469, odst. 41.

⁵⁸⁶ C-266/04 to C-270/04, C-276/04 a C-321/04 až C-325/04 *Distribution Casino France a další v Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (Organic)* [2005] ECR I-09481, odst. 30.

⁵⁸⁷ C-199/06 *Centre d'exportation du livre français (CELF) a Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2008] ECR I-469, odst. 45.

⁵⁸⁸ Ibid., odst. 55.

Tento přístup je podle mého názoru potvrzen rozhodnutím Soudního dvora v recentní věci *Residex Capital*.⁵⁸⁹ V daném případě (zjednodušeně řečeno) poskytla Rotterdamská obecní přístavní správa záruku za úvěr, který poskytla společnost Residex společnosti Aerospace. Aerospace tím pádem získal půjčku za výhodnějších podmínek, resp. by ji jinak vůbec nezískal. Záruka představovala protiprávní, nenotifikovanou veřejnou podporu (o čemž v daném případě ani nebylo sporu). Podle holandského občanského zákoníku platí, že „*dohoda, která je v rozporu se závazným [kogentním] ustanovením právního předpisu, je neplatná*“. Rotterdamský okresní soud proto prohlásil záruku za neplatnou. Příklad se dostal v rámci kasace před holandskou Hoge Raad, která si nebyla jista, zda zrušení záruky (čímž byla podle mého názoru míněna deklarace její neplatnosti) bude dostatečná vzhledem k tomu, že i při jejím zrušení přetrvávají negativní důsledky na soutěž, jelikož Residex čerpá úvěr, který by bez záruky neměl šanci získat. Proto Hoge Raad vznesla předběžnou otázku k Soudnímu dvoru podle čl. 267 SFEU, týkající se povinnosti národních soudů rozhodnout o zrušení záruky, resp. pravomoc či povinnost národních soudů o takovém zrušení rozhodnout.

Soudní dvůr nejprve odkázal na svoji dřívější judikaturu, mj. ve věcech *FNCEPA*, *Casino France* a *CELF*, co se týče povinnosti národních soudů zajistit efektivní navrácení podpory. Na otázku „*zda unijní právo ukládá vnitrostátním soudům povinnost zrušit záruku, která byla poskytnuta za takových podmínek, jako jsou podmínky v [dané věci]*“⁵⁹⁰ Soudní dvůr odpověděl „...*že co se týče zrušení záruky a bez ohledu na to, kdo je příjemcem podpory, unijní právo nestanoví žádný určitý důsledek, který by musely vnitrostátní soudy povinně vyvodit, pokud jde o platnost aktů týkajících se provedení podpory.*“⁵⁹¹

Dle Soudního dvora je významné, aby za daných podmínek zajistily národní soudy obnovení stavu hospodářské soutěže před poskytnutím podpory, a ne tolik, zda posoudí předmětná opatření za neplatná: „*Předkládajícímu soudu tak přísluší, aby ověřil, zda*

⁵⁸⁹ C-275/10 *Residex Capital v Gemeente Rotterdam* [2011] ECR 00000.

⁵⁹⁰ *Ibid.*, odst. 32.

⁵⁹¹ *Ibid.*, odst. 44.

s ohledem na okolnosti vlastní sporu, který mu byl předložen, může být zrušení záruky účinnější než ostatní opatření za účelem dosažení uvedeného obnovení předchozího stavu. Mohou totiž nastat situace, v nichž zrušení smlouvy v rozsahu, v němž může vést k vzájemnému navrácení provedených služeb smluvními stranami nebo k zániku výhody v budoucnosti, může lépe vést k dosažení cíle obnovení stavu hospodářské soutěže před udělením podpory.“ Soudní dvůr následně uzavřel, že národní soud může rozhodnout o zrušení záruky, pokud nejsou k dispozici méně radikální prostředky nápravy, „...pokud má za to, že s ohledem na okolnosti vlastní danému případu může toto zrušení záruky mít za následek obnovení nebo usnadnění obnovení stavu hospodářské soutěže před poskytnutím uvedené záruky.“⁵⁹²

Generální advokátka Kokott ve svém stanovisku k danému případu konstatovala, že Smlouvy nijak následky protiprávnosti veřejných podpor neupravují. To postavila do kontrastu s následky protisoutěžních dohod podle čl. 101 odst. 2 SFEU, u kterých je neplatnost *ex tunc* výslovně na úrovni Smlouvy o fungování EU konstatována.⁵⁹³

Dále argumentovala odkazem na rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Komise v Portugalsko*,⁵⁹⁴ které se obdobně týkalo státních záruk. Slovy generální advokátky, podstatou zmíněného rozsudku nebyla ani tak skutečnost, zda je záruka neplatná, ale to, že by měla být navrácena protiprávní podpora spočívající ve zvýhodněných úrocích, resp. chybějících poplatcích za poskytnutí záruky. Soudní dvůr tak nepožadoval po Portugalsku, aby záruku zrušilo nebo ji prohlásilo za neplatnou, ale aby pouze zajistilo navrácení výhody poskytnuté v důsledku záruky.⁵⁹⁵

Generální advokátka se dále ve svém stanovisku zabývala otázkou, zda je prohlášení neplatnosti efektivním způsobem směřujícím k navrácení podpory. Důvodem je, že v důsledku neplatnosti záruky bude navrácen úvěr bance. Ačkoliv primárním příjemcem podpory ve formě záruky je dlužník, banka ze záruky také nese určité výhody. Zrušením

⁵⁹² Ibid., odst. 46 a 47.

⁵⁹³ Stanovisko generální advokátky Kokott ze dne 26. května 2011 [2011] ECR 00000, odst. 27 a 28.

⁵⁹⁴ C-404/97 *Komise v Portugalsko* [2000] ECR I-4897.

⁵⁹⁵ Ibid., odst. 42.

záruky a navrácením úvěru banka nic neztrácí. Generální advokátka ale dochází k závěru, že by bylo nesprávné, aby povinnost k navrácení podpory a k řádnému ověření, zda záruka nepředstavuje protiprávní veřejnou podporu, nesla i banka jako věřitel z úvěru, které zároveň není ani primárním příjemcem podpory. Důvodem je, že takový závěr by přesunul odpovědnost za soulad záruk z veřejného orgánu na třetí subjekty a veřejné orgány by mohly být více náchylné k neuváženému poskytování záruk.⁵⁹⁶

Generální advokátka dospěla k závěru, že právo EU nevyžaduje prohlášení neplatnosti, v daném případě. Prohlášení neplatnosti ale nicméně bylo efektivním prostředkem k navrácení veřejné podpory. V daném případě a za daných okolností totiž byl příjemcem podpory také věřitel, tj. společnosti Residex, a to z důvodu, že záruka byla poskytnuta až ve chvíli, kdy již Aerospace dlužil Residexu značné částky, tj. před tím, než byl tento dluh přeměněn na úvěr. Závěrem generální advokátky pak bylo, že pokud je věřitel úvěru také příjemcem podpory, vyžaduje právo EU prohlášení neplatnosti záruky; v opačném případě je nevyžaduje.⁵⁹⁷

Ačkoliv Soudní dvůr doslovně závěr generální advokátky nepřevzal, lze z něj vycházet. Soudní dvůr se totiž podle všeho rozhodl nejít tak daleko, jak naznačila generální advokátka, a nechal posouzení, zda je v daném případě nutné prohlásit neplatnost záruky na národním soudu.

V návaznosti na předchozí citovanou judikaturu Soudního dvora a zejména rozsudek ve věci *Residex* si dovoluji uzavřít, že právo EU přímo nevyžaduje, aby byly soukromoprávní smlouvy, na jejichž základě je poskytnuta protiprávní veřejná podpora, prohlášeny národním soudem za neplatné. Právo EU ale vyžaduje, aby národní soud efektivně zajistil navrácení protiprávní veřejné podpory.

Pokud je takovou efektivní formou prohlášení neplatnosti smlouvy, musí být neplatnost prohlášena. Právo EU také zřejmě nebrání, aby z národního práva vyplývala automatická neplatnost smluv, na jejichž základě je poskytnuta protiprávní veřejná podpora. Jak ale nastínila generální advokátka Kokott ve věci *Residex*, mohlo by být v rozporu s právem

⁵⁹⁶ Ibid., odst. 63.

⁵⁹⁷ Ibid., odst. 88.

EU, pokud by prohlášení neplatnosti naopak ztížilo navrácení veřejné podpory (dovedu si však stěží představit, že by takový reálný případ nastal a zároveň by nebylo možné zajistit navrácení podpory spolu s prohlášením neplatnosti).

12.2.3. Neplatnost jako následek protiprávnosti v různých členských státech

Jak je evidentní z rozsudku ve věci *Residex* holandské právo, resp. holandský soud, spojil s protiprávním poskytnutím veřejné podpory neplatnost poskytnuté záruky. Opřel se přitom o ustanovení holandského občanského zákoníku, jehož textace je obdobná § 39 našeho Občanského zákoníku.⁵⁹⁸

Obdobně Bacon⁵⁹⁹ odkazuje na dvě britská soudní rozhodnutí, která uznala, že opatření v rozporu s právem veřejných podpor jsou neplatná. Mimo jiné i z těchto odkazů Bacon usuzuje na závěr, že důsledkem porušení práva veřejných podpor (resp. porušení „stand-still clause“), je neplatnost opatření, na jehož základě byla veřejná podpora poskytnuta.

V rozhodnutí týkající se německého *Ausgleichsleistungsgesetz* rozhodl německý Spolkový soudní dvůr, že smlouva na převod pozemků za zvýhodněnou cenu v rozporu se čl. 108 odst. 3 SFEU je neplatná a smluvní strany mají obecně povinnost navrátit si poskytnuté plnění. V daném případě ale došlo následně ke změně podmínek smlouvy a úpravě kupní ceny na takovou, která již nepředstavovala veřejnou podporu.⁶⁰⁰ Na toto rozhodnutí navazovala další rozhodnutí Spolkového soudního dvora, která potvrdila, že poskytnutí protiprávní veřejné podpory v rozporu se čl. 108 odst. 3 SFEU bude mít za následek neplatnost příslušného opatření, na jehož základě byla podpora poskytnuta.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ č. 3:40(2) holandského občanského zákoníku: „dohoda, která je v rozporu se závazným (kogentním) ustanovením právního předpisu, je neplatná.“

⁵⁹⁹ Bacon, K. (2009), str. 544, který odkazuje na rozhodnutí ve věcech *R v AG ex parte ICI* [1985] a *R v Commissioners of Customs & Excise ex parte Lunn Poly* [1998].

⁶⁰⁰ Rozhodnutí Bundesgerichtshof ze dne 4. dubna 2003, V ZR 314/02, citováno stejně jako v předcházející poznámce pod čarou, str. 115.

⁶⁰¹ Rozhodnutí Bundesgerichtshof ze dne 24. října 2003, V ZR 48/03 a ze dne 20. ledna 2004, XI ZR 53/03, citováno z [online] Dreher, M. Voidness of civil contracts violating State aid law in Germany, 4. duben 2003, *e-Competitions*, No1376 [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: <http://www.concurrences.com/article.php?id_article=13767>.

Závěr o neplatnosti smluv, na jejichž základě je poskytnuta protiprávní veřejná podpora, učinil (na základě judikatury německého Spolkového soudního dvora) také Zemský soud v Halle s odvolávkou na § 134 německého občanského zákoníku.⁶⁰² Ustanovení § 134 německého občanského zákoníku stanoví, že „Právní úkon, který je v rozporu se zákonným zákazem, je neplatný, ledaže by ze zákona vyplýval opak.“⁶⁰³ Jde tedy o ustanovení, které rámcově odpovídá znění § 39 našeho Občanského zákoníku.

Studie o vymáhání pravidel veřejné podpory z roku 2006 (aktualizovaná v r. 2009)⁶⁰⁴ poukazuje také na rozhodnutí německého Vrchního zemského soudu v Hamburku ve věci *Hamburger Stahlwerke*,⁶⁰⁵ dle kterého byly úvěry představující protiprávní veřejnou podporu poskytnuté v rozporu se čl. 108 odst. 3 SFEU neplatné a příjemce je byl povinen vrátit z titulu bezdůvodného obohacení.⁶⁰⁶

Studie také zmiňuje závěr belgického Nejvyššího soudu o neplatnosti aktu, navýšení základního kapitálu společnosti Tubemeuse z důvodu rozporu s pravidly veřejných podpor⁶⁰⁷.

⁶⁰² Rozhodnutí Landgericht Halle ze dne 23. prosince 2004, 9 O 231/04 (A), citováno z [online] Study on Enforcement of State Aid Law at National Level, March 2006, Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid_info.html>, str. 241 a 242.

⁶⁰³ Bürgerliches Gesetzbuch, § 134, přeloženo autorem.

⁶⁰⁴ „Study on the enforcement of State aid law at national level“ [online] [cit. 2012-04-15] Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid_info.html>.

⁶⁰⁵ Rozhodnutí Oberlandesgericht Hamburg ze dne 2. dubna 2004, 1U-119/00 a předcházející rozhodnutí Landgericht Hamburg ze dne 29. června 2000, 303O-358/96. Citováno z přehledu rozhodnutí německých soudů [online] Summaries of State Aid Judgments at National Level – Germany [cit. 2012-04-15]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid/germany.pdf>, str. 88 a 89.

⁶⁰⁶ K neplatnosti podle německého práva viz také sedmnáctá zpráva německé Monopolkommission z let 2006/2007, kapitulu VI „Der "more economic approach" in der europäischen Beihilfenkontrolle“, str. 453. K dispozici [online] Hauptgutachten XVII: (2006/2007): Weniger Staat, mehr Wettbewerb (2008). Bonn 30.6.2008 [cit. 2012-05-11] Dostupné z: <<http://www.monopolkommission.de/haupt.html>>

⁶⁰⁷ Rozhodnutí belgického Nejvyššího soudu No. 9152 ze dne 18. června 1992 ve věci *Belgie v NV Tubemeuse*, citováno z [online] Study on Enforcement of State Aid Law at National Level, March 2006, Dostupné z: <http://ec.europa.eu/competition/court/state_aid_info.html>, str. 105 a 106.

12.2.4. Neplatnost podle českého práva

Není mi známa česká judikatura, který by dávala odpověď na otázku, jak je to s neplatností opatření, které je v rozporu s právem veřejných podpor. Jako vodítko je ale určitě možné použít výše uvedenu judikaturu zahraniční, zejména německou.

Ustanovení § 39 našeho Občanského zákoníku a § 134 německého občanského zákoníku mají totiž rámcově stejný obsah.

Výše jsem naznačil tři možnosti odpovědi na uvedenou otázku, které lze shrnout jako:

1. absolutní neplatnost soukromoprávní smlouvy
2. povinnost navrácení podpory bez dopadů na platnost
3. „částečná absolutní neplatnost“.

Co se týče soukromoprávních smluv, domnívám se, že je možné vyloučit jako správnou druhou uvedenou možnost. Soukromoprávní smlouva, která je v rozporu s právem veřejných podpor, totiž bude v rozporu se zákonem, jak o tom hovoří § 39 Občanského zákoníku. Pojem „zákon“ přitom není možné vykládat restriktivně pouze jako český zákon.⁶⁰⁸ Právo EU sice jako sankci ukládá povinnost navrácení podpory (a nikoliv neplatnost), zároveň ale připouští, že sankce neplatnosti může být způsobena národním právem.

Není ale zcela jasné, zda se v české praxi uplatní řešení neplatnosti první nebo třetí výše nastíněnou možností. Existují silné argumenty pro první možnost jako správné řešení otázky neplatnosti soukromoprávních smluv. Jakmile je totiž smlouva, jejíž podstatnou částí je poskytnutí veřejné podpory, např. ve formě příliš nízké ceny za pozemky prodávané státem, v rozporu „se zákonem“ (tj. s právem veřejných podpor), stanoví Občanský zákoník jako následek její neplatnost. Ze samotného ustanovení § 39 Občanského zákoníku přitom nelze vyvodit možnost pouze částečné neplatnosti smlouvy za předpokladu, že smluvní strany se vyrovnají tak, aby k poskytnutí veřejné podpory nedošlo.

⁶⁰⁸ Švestka, J. a kol (2009), str. 350.

Většina soukromoprávních smluv, které jsou v rozporu s právem veřejných podpor, tedy bude absolutně neplatných jako celek. Osobně se však přikláním k tomu, aby v případech, kdy to bude za dané situace možné, soudy přistoupily ke třetí uvedené možnosti jako k nejvhodnější možnosti řešení následků rozporů soukromoprávní smlouvy s právem veřejných podpor. Pro využití této třetí možnosti uvádím následující argumenty.

Za prvé, právo EU samotné spojuje s porušením práva veřejných podpor povinnost navrácení podpory. Navrácení podpory samotné je tedy dostatečné proto, aby daný smluvní vztah byl „souladný se zákonem“. Za druhé, soudy by měly při hodnocení soukromoprávních smluv zohledňovat zásadu *pacta sunt servanda*. To znamená, že pokud je to možné, měl by český soud rozhodnout takovým způsobem, aby byla dodržena skutečná vůle smluvních stran být smlouvou zavázán. Neplatný tedy bude smluvní vztah pouze v části představující protiprávní veřejnou podporu. Za předpokladu, že je možné navrácení protiprávně poskytnutí veřejné podpory, měl by daný soukromoprávní vztah zůstat v ostatních svých částech platný, jak smluvní strany zamýšlely a jak si přály.

Lze si představit řadu případů, kdy by toto řešení bylo možné uplatnit. Pokud by byl majetek prodáván veřejným orgánem za příliš nízkou cenu představující protiprávní veřejnou podporu, lze si představit, že soud by mohl, podle okolností dané smlouvy, usoudit, že takto nízká stanovená cena je protiprávní. Pokud by ale zároveň z vůle stran vyplývalo, že jsou ochotny majetek prodat a koupit i za cenu obvyklou, která protiprávní veřejnou podporu, mohl by soud usoudit, že smlouva zůstane v platnosti a strany jsou povinny se finančně vyrovnat. Takové finanční vyrovnání by zároveň představovalo navrácení protiprávní veřejné podpory.

Tato třetí možnost řešení výše uvedené otázky ale představuje řadu úskalí. Finanční vyrovnání (představující navrácení veřejné podpory) totiž může být z pohledu českého práva považováno za „zhojení absolutně neplatného úkonu“, kterou české právo obecně nepřipouští.⁶⁰⁹ Možnost takového „zhojení“ by tedy z daného případu (smlouvy, zákona) měla vyplývat.

⁶⁰⁹ Švestka, J. a kol (2009), str. 336.

Navíc podnik, jako příjemce podpory, může tvrdit, že byl ochoten majetek koupit pouze za sníženou cenu (i když představovala protiprávní veřejnou podporu). Soud by v takovém případě neměl sám určit, že takový podnik jako strana kupující je povinen kupní cenu doplatit na výši veřejnou podporu nepředstavující. Absolutní neplatnost smlouvy (tj. první výše uvedená možnost) by tedy byla jediným možným řešením. Možnost „doplatku kupní ceny“ musí dále být v souladu s jinými právními předpisy, a to zejména s požadavky právních předpisů na určitost kupní ceny.⁶¹⁰

U některých soukromoprávních smluv ani nebude možné hovořit o možnosti „doplatku“ odpovídajícího navrácení poskytnuté protiprávní veřejné podpory. Může jít např. o případy protiprávního ručení ze strany veřejného orgánu, jak je popsáno v rozhodnutí Soudního dvora ve věci *Residex*. V takovém případě bude soukromoprávní smlouva posouzena jako absolutně neplatná, bez možností jakéhosi „zhojení“ neplatnosti v podobě doplatku. Třetí přístup k neplatnosti by bylo v takovém případě možné využít pouze tehdy, pokud by bylo možné dovodit, že příjemce podpory ve formě ručení je její protiprávnost schopen zhojit zaplacením poplatku za ručení ve výši, která veřejnou podporu již nepředstavuje.

12.2.5. Neplatnost podle Nového občanského zákoníku

Ustanovení § 39 Občanského zákoníku stanoví, že „*Neplatný je právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přičí dobrým mravům.*“ Ustanovení § 580 odst. 1 Nového občanského zákoníku, stanoví, že „*Neplatné je právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje.*“

Co to znamená pro soukromoprávní smlouvy obsahující protiprávní veřejnou podporu? Podporuje snad Nový občanský zákoník přesun od první výše uvedené možnosti, tj.

⁶¹⁰ Může se jednat např. o požadavky některých předpisů na dostatečně určitě stanovenou cenu, viz např. § 196a Obchodního zákoníku.

absolutní neplatnosti, k druhé nebo třetí možnosti, tj. částečné neplatnosti a povinnosti navrácení protiprávní veřejné podpory? Podle mého názoru ano.

Důvodová zpráva k Novému občanskému zákoníku⁶¹¹ uvádí, že se opouští „...široký koncept § 39 platného občanského zákoníku. I představitelé současné doktríny poukazují, že jakýkoli rozpor se zákonem nezakládá neplatnost. Také ze širokého komparatistického srovnání evropských právních úprav vyplývá, že pojetí § 39 platného občanského zákoníku není do budoucna udržitelné. ... Smysl a účel zákona (srov. § 1 odst. 2 návrhu) vyžaduje i to, aby ani projevy soukromé vůle nenarušovaly veřejný pořádek; bude-li rozpor s veřejným pořádkem zjevný, povede to k závěru o absolutní neplatnosti právního jednání (za předpokladu, že byl současně porušen i zákon). Také zjevný rozpor s dobrými mravy zakládá důvod k závěru o absolutní neplatnosti.“

Uvedený závěr podporuje také ustanovení §§ 574, 576 a 577 Nového občanského zákoníku, dle kterého:

- § 574: „Na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné.“
- § 576: „Týká-li se důvod neplatnosti jen takové části právního jednání, kterou lze od jeho ostatního obsahu oddělit, je neplatnou jen tato část, lze-li předpokládat, že by k právnímu jednání došlo i bez neplatné části, rozpoznala-li by strana neplatnost včas.“
- § 577: „Je-li důvod neplatnosti jen v nezákonném určení množství, časového, územního nebo jiného rozsahu, soud rozsah změní tak, aby odpovídal spravedlivému uspořádání práv a povinností stran; návrhy stran přitom vázán není, ale uváží, zda by strana k právnímu jednání vůbec přistoupila, rozpoznala-li by neplatnost včas.“

⁶¹¹ Předmětná část důvodové zprávy se vztahuje k § 572 až 577 vládního návrhu Nového občanského zákoníku. Důvodová zpráva je k dispozici např. [online] [cit 2012-05-06] <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/2011/Vladni_navrh_obcanskeho_zakoniku_2011_DZ.pdf>, viz dále také diskusi k původnímu návrhu Nového občanského zákoníku: Petrov, J. Neplatnost právních jednání. *Bulletin Advokacie* č. 3/2011, str. 36 až 40.

Z ustanovení § 580 odst. 1 Nového občanského zákoníku tedy vyplývá, že soukromoprávní smlouva bude neplatná v důsledku rozporu s právem veřejných podpor pouze, „pokud to smysl a účel zákona vyžaduje“, tj. pouze pokud je to vyžadováno právem EU. Právo EU ale nevyžaduje neplatnost v každém případě, ale pouze v těch případech, kdy je to nezbytné pro navrácení veřejné podpory. I další zmíněná ustanovení Nového občanského zákoníku, zejména § 577, vedou spíše k závěru, že platnost soukromoprávní smlouvy by měla obstát, pokud bude zároveň možné na základě „spravedlivého uspořádání práv a povinností stran“ docílit navrácení protiprávní veřejné podpory, jež byla na základě takové smlouvy poskytnuta.

Důsledkem Nového občanského zákoníku tedy podle mého názoru bude větší prostor pro uplatnění třetí možnosti – přístupu k neplatnosti soukromoprávních smluv obsahujících protiprávní veřejnou podporu a popř. i možnosti druhé. To by mohlo znamenat, že pokud by daný smluvní vztah umožňoval navrácení veřejné podpory, platnost soukromoprávní smlouvy by nebyla dotčena.

13. Závěr

V hlavní části této práce jsem, v rámci svého základního cíle, popisoval aplikaci práva veřejných podpor v Evropské unii a v České republice. Zaměřoval jsem se zejména na dopady pravidel veřejných podpor do českého právního řádu. Hlavní část práce představovala analýza, co to vlastně veřejné podpory jsou a jak jsou regulovány.

Popsal jsem v návaznosti na svoji úvodní hypotézu, že na český právní řád a na právo EU je ve věci veřejných podpor nutné pohlížet v souhrnném kontextu. Jednotlivé právní normy, ačkoliv jejich vznik byl diametrálně odlišný, se navzájem prolínají a musejí být vykládány z hlediska jejich účelu. Právní úprava veřejných podpor tedy není samostatnou, oddělenou částí právního řádu EU, ale je nezbytné ji vnímat v širším kontextu, který tvoří právo hospodářské soutěže a tzv. čtyři svobody (volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu). Cílem této úpravy je přitom řádně fungující vnitřní trh EU. Naproti tomu si právo veřejných podpor nestanoví cíl spočívající v omezeném plýtvání veřejnými prostředky, jak by se snad mohlo zdát. V českém právu je možné nalézt řadu norem, které regulují obdobné vztahy jako regulace veřejných podpor. Zejména jde ale o normy, které si kladou za cíl kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky a majetkem, tj. snahu zabránit plýtvání s veřejnými prostředky. Jak uvádím níže, ač tyto úpravy na sebe přímo nenasazují, nejsou zároveň ani v konfliktu a mohou se doplňovat.

Zbývá zabývat se dalšími konkrétními otázkami, které jsem si v úvodu této práce kladl. Smyslem této práce přitom bylo vydláždít cestu k tomu, aby tyto otázky mohly být při mé nejlepší snaze v závěru zodpovězeny. Tato kapitola proto není shrnutím předcházejících částí disertační práce, ale závěrem učiněným na základě právní analýzy popsané v předchozích kapitolách.

13.1. Specifika evropské úpravy veřejných podpor pro české právní prostředí

Nejprve jsem si stanovil úkol popsat, jaká jsou specifika evropské úpravy veřejných podpor pro české prostředí. Pracovní hypotéza odpovědi na tuto otázku zněla, že

v některých ohledech nastavení vztahů mezi veřejnými orgány a podniky v českém prostředí se nepočítá s regulací veřejných podpor, zejména pak s rozsahem této regulace v důsledku evropské judikatury. Přizpůsobení stávajících vztahů pravidlům veřejných podpor však nemusí být natolik problematické.

První specifika české úpravy veřejných podpor nastávají již v terminologické oblasti. Jak jsem poznamenal v úvodu, terminologie úředního českého znění čl. 107 SFEU používá pojem „státní podpory“, zatímco v této práci pracuji s pojmem „veřejné podpory“, který je užíván i národní českou legislativou. Jiná jazyková znění SFEU zavádějí pojmy, které v českém překladu odpovídají pojmu „státní pomoc“.⁶¹² Tato překladatelská nesrovnalost ale nemá vliv na právní obsah pojmů a české „veřejné podpory“ se od „státních pomocí“ nijak neliší. Důvod proč práce operuje s pojmem „veřejných podpor“ je historický a souvisí se zavedením tohoto pojmu v Zákoně o veřejné podpoře. Tento pojem zvolil zákonodárce také v Zákoně o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory a Zákoně o finanční transparentnosti. Pojem „veřejná podpora“ považuji také za obsahově přesnější. Zdůrazňuje totiž, že nemusí jít pouze o podporu ze strany „státu“ (tj. České republiky jako takové), ale také z „veřejných“ prostředků“ (prostředků obcí, „veřejných podniků“ apod.). Nemusí jít také pouze o „pomoc“ v pravém slova smyslu, ale o jakoukoliv podporu či výhodu. Obsah těchto pojmů je ostatně vymezen nikoliv na bázi legislativy, ale judikatorně evropskými soudními institucemi. Příslušná evropská judikatura je v této práci analyzována.

Právní úprava veřejných podpor proniká do mnoha oblastí českého práva. Na první pohled nemusí být zřejmé, zda s ní nejsou české předpisy konfliktní. Může se to týkat např. prodeje majetku ve vlastnictví obcí. Ten je regulován jak zvláštními předpisy upravujícími nakládání s majetkem státu nebo obcí (Zákon o obcích), tak i právem veřejných podpor. Zákon o obcích však není implementací evropské úpravy veřejných podpor, ale je na regulaci veřejných podpor nezávislý. V praxi to znamená, že při nakládání s obecním majetkem musí být dodrženy jak požadavky Zákona o obcích, tak i požadavky práva veřejných podpor. Ačkoliv tedy Zákon o obcích upravuje, jaké

⁶¹² „State aids“ v anglickém jazyce, „Staatliche Beihilfen“ v německém jazyce a „Les aides accordées par les États“ v jazyce francouzském.

podmínky musí být splněny např. při prodeji nemovitostí ve vlastnictví obce (vyvěšení na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů apod.), regulace veřejných podpor může stanovit podmínky ještě přísnější (např. vyhlášení otevřené soutěže na koupi majetku, a to s přiměřenou lhůtou pro podání nabídek, která může být s ohledem na daný případ delší než uvedených 15 dnů). Je proto nutné mít na paměti, že samotné splnění podmínek českého práva pro prodej majetku nemusí postačovat pro jeho zákonnost.

Důsledky uplatnění práva veřejných podpor je nutné mít na paměti také v oblastech jako je zdravotnictví a obecně v oblastech, které jsou označovány za služby obecného hospodářského zájmu. Uplatnění pravidel veřejných podpor pro tyto služby je předmětem současných diskusí nejen v České republice, ale i v jiných členských státech EU. Dopady regulace služeb obecného hospodářského zájmu podléhají v poslední době značnému vývoji. Komise vydala nová pravidla, která tuto oblast blíže regulují. Služby obecného hospodářského zájmu se také více stávají předmětem sporů řešených evropskými soudními institucemi. Vliv regulace se projevuje nejen v oblasti zdravotnictví, ale např. v zajištění příměstské dopravy nebo poskytování bezplatného Internetu ze strany obcí pro své občany.

Zcela specifickou otázkou je, jaký dopad má porušení pravidel veřejných podpor na platnost a vymahatelnost opatření (správních rozhodnutí, soukromoprávních smluv apod.), na jejichž základě byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora. V případě, že těmito opatřeními jsou správní rozhodnutí (individuální správní akty) nebo národní legislativa, je možné vyjít z obecných pravidel, která upravují rozpor národního práva s právem evropským, která jsou popsána v každé učebnici práva EU.

Složitější otázka nastává, pokud je opatřením, na jehož základě je poskytnuta veřejná podpora, soukromoprávní smlouva. Řešení totiž právo EU do značné míry ponechává na národní právní úpravě. Právo EU pouze požaduje efektivní navrácení veřejné podpory bez ohledu na to, zda se k navrácení dospěje finančním vyrovnáním smluvních stran nebo neplatností dané smlouvy *ex tunc*. Česká literatura ani judikatura na tuto otázku nedávají odpověď. Pokusil jsem se ji tedy nalézt sám, ač jsem si vědom, že své závěry mohu opřít pouze o své úvahy podpořené případně praxí v jiných členských státech.

V této práci jsem identifikoval tři možná řešení této otázky, které se dají stručně shrnout následovně:

- daná smlouva je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem podle § 39 Občanského zákoníku a neexistuje možnost zhojení neplatnosti;
- daná smlouva není neplatná, ale smluvní strana - příjemce podpory má povinnost poskytnutou veřejnou podporu vrátit (tj. finančně anebo jinak se vyrovnat);
- daná smlouva je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem podle § 39 Občanského zákoníku, ale pouze v té části, která představuje veřejnou podporu, tj. existuje možnost jejího částečného zhojení.

Druhou uvedenou možnost jsem vyloučil. Je totiž dle mého názoru v rozporu s ustanovením § 39 Občanského zákoníku. Jako správná se mi jeví, i s ohledem na praxi v jiných členských státech EU, zejména pak v Německu, první možnost. V případech, kdy to ale bude možné, by se podle mého názoru soud měl přiklonit při rozhodování daného sporu k možnosti třetí, tj. v souladu se zásadou *pacta sunt servanda* zachovat platnost dané smlouvy s tím, že se smluvní strany vyrovnají tak, aby byla veřejná podpora vrácena. Daná smlouva, pokud to bude možné a bude to odpovídat úmyslu stran, by tedy byla neplatná pouze v části představující veřejnou podporu. Pokud by např. nízká kupní cena za majetek prodávaný z vlastnictví veřejného orgánu (státu) představovala veřejnou podporu, byla by smlouva v této části neplatná a kupní cena by byla stanovena tak, aby odpovídala ceně veřejnou podporu nepředstavující. Takové řešení může ovšem narážet na aplikaci některých kogentních ustanovení právního řádu o určitosti kupní ceny, nemožnost konvalidovat absolutně neplatné smlouvy, popř. odmítnutí kupujícího vyšší cenu zaplatit.

K určitému posunu v řešení neplatnosti smluv, na jejichž základě je poskytnuta protiprávní veřejná podpora, dojde v důsledku účinnosti Nového občanského zákoníku. Důvodem je, že dle § 580 odst. 1 Nového občanského zákoníku budou předmětné smlouvy neplatné pouze, pokud to smysl a účel zákona (v daném případě SFEU a právní regulace veřejných podpor) vyžaduje. Toto ustanovení, spolu s dalšími ustanoveními

Nového občanského zákoníku, která signalizují posun od absolutní neplatnosti smluv, dávají podle mého názoru větší prostor soudům pro aplikaci třetí možnosti.

Osobně se domnívám, že řešení otázky neplatnosti třetí uvedenou možností je z hlediska právní regulace nejvhodnější. Účel právní regulace veřejných podpor bude naplněn, pokud bude protiprávní veřejná podpora navrácena. Pokud tak smluvní strany mají v úmyslu učinit, není důvodu stíhat je navíc neplatností dané smlouvy, která pro ně, a popř. i třetí osoby, může mít další negativní důsledky.

Neplatnost celé smlouvy *ex tunc* může znamenat dodatečné náklady na navrácení do kýženého stavu, kdy je předmětná smlouva platná a závazná, avšak neobsahuje protiprávní veřejnou podporu. Například v případě kupní smlouvy by bylo nutné provést nový převod předmětu koupě od veřejného orgánu jako původního (skutečného) vlastníka na nabyvatele (příjemce původní protiprávní veřejné podpory) spojený jak s administrativními, tak i daňovými náklady, zejména pokud bude předmětem koupě nemovitost. Opakovaný převod, spolu se souvisejícími náklady, by smluvní strany provádět nemusely, pokud by platnost smlouvy byla zachována za předpokladu příslušného finančního vyrovnání stran představujícího navrácení protiprávní veřejné podpory. Při tomto výkladu bude právo více sloužit zajištění efektivního fungování ekonomiky, než by tomu bylo v případě, kdy by automaticky stíhalo danou smlouvu jako celek absolutní neplatností.

13.2. Implementace veřejných podpor v České republice

Dalším dílčím cílem této práce bylo popsat, zda je implementace veřejných podpor v České republice provedena správně a efektivně a zda je možné či nutné tuto implementaci vylepšit. Hypotézou provázející tuto práci bylo, že regulace veřejných podpor neponechává příliš volného prostoru pro možnosti národní implementaci. I tak je ale možné dohledat v této národní implementaci některé prvky, které je možné regulovat odlišně.

Abych na dílčí cíl práce mohl přesně odpovědět, považuji za nutné nejprve shrnout, jaké možnosti implementace regulace veřejných podpor skýtá. V úvahu přitom nejsou vzaty specifické předpisy správního práva, které se zabývají nakládáním s majetkem státu (a některých veřejných orgánů), jejichž cílem je zamezit plýtvání s veřejnými prostředky.

Jak jsem totiž v této práci uvedl, zásadní rozhodovací pravomoci ve věcech veřejných podpor náleží Komisi (resp. v některých případech Radě). Regulace veřejných podpor je založena přímo na bázi SFEU, popř. na bázi legislativy EU. Národní právní úpravě je ponechána pouze omezená možnost, jak legislativu na úrovni EU provést. Nejvýznamnějším předpisem v tomto smyslu je Zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory.

Prvním významným implementačním prvkem je role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných podpor, tj. zejména jako reprezentanta českých veřejných orgánů vůči EU. Podle mého názoru nejvýznamnější role Úřadu spočívá v jeho pozici v rámci notifikačního procesu nových veřejných podpor Komisi. Zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory zakotvuje pozici Úřadu jako koordinátora v rámci tohoto procesu. V této práci jsem dospěl k závěru, že zákonné vymezení pozice Úřadu neznamená jeho nezbytnou účast jako prostředníka v procesu notifikace Komise.⁶¹³

Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory sice např. stanoví povinnost poskytovatelů veřejných podpor vyžádat si předchozí stanovisko koordinačního orgánu (tj. Úřadu nebo Ministerstva zemědělství) k podáním učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu. Zákon ale nestanoví následky porušení této povinnosti podle, např. v podobě neplatnosti či neúčinnosti daných opatření představujících veřejnou podporu či smluvních pokut. Stanovisko, které koordinační orgán vydává k podáním učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu, je i v případě, že zní negativně, tedy nutné brát pouze jako doporučující. Stejně tak povinnost spolupráce s koordinačním orgánem vychází při nedostatku sankcí spíše jako doporučení učiněné

⁶¹³ Závěry lze vztáhnout obdobně také pro Ministerstvo zemědělství, které spolu s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže působí jako koordinační orgán pro oblast veřejných podpor.

předkladatelem Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory než jako vymahatelná povinnost. Nelze proto uzavřít jinak, že z těchto důvodů se v případě § 4 Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory jedná o normu imperfektní a z hlediska efektivní legislativy ne zcela vhodnou.

Jako vodítko pro případnou změnu Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory, co se týče vydávání stanoviska, by mohl sloužit způsob rozpočtového dozoru Ministerstva financí podle § 30 Koncesního zákona. Zjednodušeně řečeno, předpokladem platnosti koncesní smlouvy podle Koncesního zákona je nutnost vyžádat si stanovisko Ministerstva financí. Pokud je stanovisko ministerstva k dané koncesní smlouvě negativní, nemá to již na platnost koncesní vliv. Je na daném zadavateli, aby posoudil vážnost výhrad Ministerstva financí a popř. uzavření koncesní smlouvy zvážil a zejména si neakceptaci výhrad odůvodnil. Obdobně by v případě nových veřejných podpor mohlo sloužit stanovisko Úřadu (koordinačního orgánu) pro to, aby poskytovatel veřejné podpory zvážil její modifikaci v důsledku doporučení Úřadu. Význam doporučení Úřadu se opírá o jeho zkušenosti s aplikací práva veřejných podpor a může mít vliv i z hlediska poskytování neefektivních veřejných podpor. Tím by se otevíraly dveře pro další roli Úřadu a regulace veřejných podpor, tj. nejen zajištění řádně fungujícího vnitřního trhu a hospodářské soutěže, ale také zajištění, aby veřejné podpory byly poskytovány efektivně bez zbytečných a neúčelných výdajů z veřejných rozpočtů.

Jak jsem v této práci popsal, poskytovatel nové veřejné podpory se při její notifikaci teoreticky může zcela vyhnout postupu prostřednictvím Úřadu (Ministerstva zemědělství). Takový postup ale nepovažuji za prakticky vhodný. Úřad totiž díky svým častým kontaktům s Komisí a zkušenostem v oblasti veřejných podpor nabývá určité kredibility. Může být proto vhodnější, aby se poskytovatel veřejné podpory samostatně přímé notifikaci Komisi mimo informační kanály Úřadu spíše vyhnul. Nevhodnost samostatné notifikace souvisí i s praktickými obtížemi spočívajícími ve způsobu předávání notifikačních oznámení podle Procedurálního nařízení.

Specifickou otázkou národní implementace je zavedení Centrálního registru podpor malého rozsahu (registru *de minimis*). Zavedení tohoto registru evropská regulace veřejných podpor umožňuje, avšak nenařizuje ji.

Představitelé Úřadu obecně hodnotí centrální registr jako úspěšný, jelikož zvyšuje transparentnost podpor *de minimis*, umožňuje statistický přehled o výši poskytnuté podpory *de minimis* a představuje nástroj pro zvyšování povědomí o veřejné podpoře obecně.

V této chvíli je asi ještě brzy na to posuzovat, zda zavedení Centrálního registru bylo skutečným přínosem. Na jednu stranu se zavedením centrálního registru usnadní sledování podpor *de minimis* pro účely naplnění kumulativního limitu v oblasti zemědělství a rybolovu. Proti zavedení centrálního registru ale svědčí řada argumentů, kterým nasvědčuje i skutečnost, že Česká republika je jednou z mála zemí, které obdobný registr mají. Tento registr totiž prozatím zavedly pouze Slovensko, Slovinsko, Litva, Bulharsko a Kypr. V době jeho zavádění přitom registr existoval pouze ve dvou posledně jmenovaných zemích.

Dle mého názoru je sporným argument používaný v souvislosti se zavedením Centrálního registru, a to že se sníží administrativní zátěž při sledování veřejných podpor *de minimis*. Alternativní postup, spočívá v povinnosti příjemce podpory *de minimis* vydat předchozí prohlášení o jemu poskytnutých podporách a v povinnosti poskytovatele podpory *de minimis* zaslat příjemce informace o výši poskytnuté podpory *de minimis*. Dle mého názoru uvedené povinnosti nepředstavují natolik velkou administrativní obtíž. Prakticky totiž prohlášení příjemce může být vyžadováno poskytovatelem již v souvislosti s žádostí o příslušný grant či jinou podporu v rámci opatření podpory, kterou daný poskytovatel vyhláší a které spadají pod *de minimis*. Může se tak jednat o různé dotační programy, pro které poskytovatel podpory vytváří standardní formuláře, na kterých má být žádost podána. Informaci o výši podpory *de minimis* pak povětšinou poskytovatel tak jako tak sděluje.

Následný zápis do centrálního registru se tak může jevit jako povinnost navíc, jejíž nedodržení může mít důsledek v zahájení správního řízení a případně udělení pokuty. Jak

Úřad ostatně sám uvádí ve svých výročních zprávách, uvedení centrálního registru do povědomí orgánů veřejné správy bylo značně problematické.

Centrální registr byl zaveden čistě s cílem implementace práva EU a neplní zjevně žádné další cíle ovlivněné národními zájmy. Cílem zavedení výjimečného režimu pro podpory *de minimis* ze strany Komise je vyjmout tyto podpory z regulace Evropského práva za pouze minimálních administrativních náležitostí. Může se tedy jevit, že zavedením centrálního registru je Česká republika *de facto* „přísnější než Brusel“.

Otázkou zůstává, jaký důsledek pro příjemce podpory by mělo selhání poskytovatele, který nezapíše podporu *de minimis* do registru ve stanovené lhůtě. Nařízení *de minimis* v článku 2 stanoví, že podpora *de minimis* nebude považována za zakázanou podporu, pokud splní podmínky stanovené v jeho čl. 2 až 5, tj. včetně podmínek pro monitorování podpor *de minimis* uvedených v čl. 3. Dovedu si představit argumentaci, že porušení povinnosti zapsat podporu *de minimis* do registru v souladu se Zákonem o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory a Vyhláškou o centrálním registru, má mít za následek rozpor s čl. 3 Nařízení *de minimis*, a tudíž odebrání výhody tohoto režimu čistě z administrativních důvodů. Tím pádem by bylo příslušné opatření, na jehož základě byla poskytnuta neregistrovaná podpora *de minimis*, nezákonné, popř. i neplatné (pokud by šlo o soukromoprávní smlouvu).

Otázkou do budoucna je, zda by nemohl Centrální registr plnit i jiné funkce než související čistě s regulací veřejných podpor. V současné době je patrný společenský tlak na kontrolu neefektivních výdajů z veřejných prostředků a větší transparentnost s jejich nakládáním. Právní regulace podle mého názoru nemůže existovat ve společenském vakuu a měla by tyto tendence sledovat. Centrální registr by mohl sloužit také pro účely nesouvisející s cíli regulace veřejných podpor. Těmito účely by bylo zajištění transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky a jejich řádná kontrola. To by samozřejmě vyžadovalo větší zpřístupnění údajů Centrálního registru široké veřejnosti (již nyní je ovšem vyhledávání v Centrálním registru možné).

Lze tedy doporučit, aby byla prospěšnost zavedení Centrálního registru s odstupem několika let, a to např. po čtyřech letech, analyzována. Analýza by měla potvrdit, zda

Centrální registr skutečně přinesl zamýšlené výhody anebo naopak. Analýza by měla zhodnotit, zda poskytovatelé veřejných podpor skutečně evidují podpory malého rozsahu požadovaným způsobem, a zhodnotit náklady, které s Centrálním registrem souvisí. Určitým indikátorem, že Centrální registr neplní zamýšlené funkce, by byla skutečnost, že v praxi do něj nejsou podpory malého rozsahu zanášeny, o čemž může svědčit i počet řízení v této věci vedených Úřadem. Významným prvkem analýzy by bylo zhodnocení zahraničních zkušeností s obdobnými registry *de minimis*.

V mezidobí by bylo možné zvážit, do jaké míry by Centrální registr mohl plnit i jiné cíle, než jsou sledovány regulací veřejných podpor.

13.3. Analýza regulace veřejných podpor *de lege ferenda*

Třetím a posledním dílčím cílem této práce je provedení analýzy *de lege ferenda*, a to zda je vhodné změnit regulaci práva veřejných podpor, a to i na úrovni práva EU. Jedná se zejména o mechanismus vymáhání veřejných podpor a roli, kterou v něm hraje Evropská komise. Pracovní hypotézou provázející tuto práci bylo, že kontrola veřejných podpor a její vymáhání Evropskou komisí v současné době obsahuje řadu problematických prvků, z nichž nejvýznamnějším je délka administrativního řízení před Komisí. Za pomoci příkladů z jiných oblastí práva EU by bylo možné změnit nastavení této kontroly s cílem zajistit její větší efektivitu.

Tato část závěru navazuje na hlavní část disertační práce, ve které jsou popisována pravidla regulace veřejných podpor. Závěry učiněné na základě disertační práce budu dělit do třech kategorií:

- zhodnocení více ekonomického přístupu k veřejným podporám (more economic approach) deklarovaného Komisí;
- zhodnocení role Komise při posuzování veřejných podpor a jejich slučitelnosti;
- zhodnocení procesní stránky posuzování slučitelnosti veřejných podpor a návrhy ohledně možného rozdělení pravomocí v této věci mezi Komisí a členské státy, konkrétně pak národní soutěžní úřady.

13.3.1. Zhodnocení více ekonomického přístupu k veřejným podporám (more economic approach)

V kapitole 3.2 disertační práce se zabývám tezí, že veřejné podpory mohou být dobré i zlé. Komise v rámci posuzování slučitelnosti hodnotí, které veřejné podpory jsou dobré a které naopak ty zlé, a tudíž neslučitelné s vnitřním trhem. V roce 2005 Komise vyhlásila Akční plán deklarující cíle Komise spočívající v poskytování méně veřejných podpor, které budou lépe zaměřené na zlepšování konkurenceschopnosti evropské ekonomiky.

Cíl Komise spočívající v poskytování menšího objemu veřejných podpor se zcela nevydařil. Na vině je především finanční krize a mimořádné podmínky, za kterých byly naopak poskytovány značné objemy veřejných podpor.⁶¹⁴

Zajímavým zdrojem pro hodnocení snah Komise definovaných v Akčním plánu je publikace německé Monopolkommission zhodnocující „více ekonomický přístup“ Komise.⁶¹⁵ Monopolkommission v něm mj. také analyzuje, jaký standard by měl být použit pro posuzování veřejných podpor. Monopolkommission odmítá, aby bylo hodnocení založeno pouze na hodnocení prospěchu podpor pro spotřebitele (spotřebitelského blaha). Krátkodobě totiž mohou veřejné podpory zvýšit spotřebitelské blaho, zejména snížením cen, v dlouhodobém horizontu však mohou narušit řádné fungování vnitřního trhu. Cílem regulace veřejných podpor tak zůstává zajištění funkční soutěže na vnitřním trhu. Podle

⁶¹⁴ K tomu blíže viz např. Kaupa, C. The More Economic Approach – a Reform based on Ideology? *European State Aid Review Quarterly*. 3/2009. Str. 321 a 322.

⁶¹⁵ Monopolkommission vydává na základě § 44 odst. 1 německého zákona na ochranu hospodářské soutěže (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) každé dva roky zprávu hodnotící stav aplikaci soutěžního práva a budoucí vývoj soutěžní politiky. Tyto zprávy jsou zasílány německé spolkové vládě a jsou (alespoň dle mého názoru) zpracovány s velkou odborností zahrnující ekonomické i právní aspekty soutěžní politiky. Daný závěr se opírá o sedmáctou zprávu z let 2006/2007 a její kapitolu VI „Der "more economic approach" in der europäischen Beihilfenkontrolle“. K dispozici [online] Hauptgutachten XVII: (2006/2007): Weniger Staat, mehr Wettbewerb (2008). Bonn 30.6.2008 [cit. 2012-05-11] Dostupné z: <<http://www.monopolkommission.de/haupt.html>>.

Monopolkomission by se kontrola veřejných podpor měla proto zaměřit na snížení negativních efektů podpor na obchod mezi členskými státy.⁶¹⁶

Podle Monopolkomission by se měl více ekonomický přístup zaměřit na analýzu pojmu narušení hospodářské soutěže jako jednoho ze znaků pojmu veřejná podpora podle čl. 107 odst. 1 SFEU. Jak uvádím výše v disertační práci, splnění tohoto znaku je v zásadě presumováno. Monopolkomission kritizuje tento standard, který je podle ní nižší než standard analýzy narušení hospodářské soutěže obecně aplikovaný v soutěžním právu. „*Důkladná ekonomická analýza je tedy v současnosti prováděna pouze v souvislosti s pojmem „zvýhodnění“ a s testem soukromého investora.*“⁶¹⁷ Monopolkomission proto doporučuje, aby bylo hodnocení narušení hospodářské soutěže doplněno kritériem „citelnosti“ takového narušení („Spürbarkeitstest“).

Toto doporučení, které je učiněno zejména pro posuzování podpor Komisí, ale podle mého názoru může narazit na výklad čl. 107 odst. 1 SFEU ze strany evropských soudních institucí. Je to totiž Soudní dvůr EU, kdo má pravomoc vykládat SFEU. Judikatura přitom s testem „citelnosti narušení hospodářské soutěže“ nepracuje. Pokud by se Komise odlišila od tohoto výkladu v důsledku zavedení testu „citelnosti narušení hospodářské soutěže“, nemusely by její závěry být Soudním dvorem EU akceptovány (ledaže by tento přehodnotil svou dřívější judikaturu). Podle Monopolkomission může být určitým náznakem obratu od dřívější judikatury rozhodnutí ve věci *Le Levant*.⁶¹⁸ V tomto rozhodnutí ale Tribunál vytkl Komisi nedostatečné provedení analýzy narušení hospodářské soutěže, spíše než že by šlo o zavedení prvku „citelnosti“ takového narušení.

Rozhodování Komise o slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 SFEU je založeno na "ověření vyváženosti" („balancing test“).⁶¹⁹ Dle Monopolkomission se bude Komise „...v rámci ověření vyváženosti zaměřovat na kritérium selhání trhu“, přičemž jako ospravedlnění pro poskytování podpor mohou

⁶¹⁶ Ibid., str. 473.

⁶¹⁷ Ibid., str. 479.

⁶¹⁸ T-34/02 *Le Levant 001 a další v Komise* [2006] II-00267 a související závěry Monopolkomise, Ibid., str. 482.

⁶¹⁹ Srovn. Akční plán, body 11 a 20.

sloužit také neekonomické (netržní úvahy) jako např. regionální soudržnost.⁶²⁰ Zásadním závěrem Monopolkomission ovšem je, že se má tíha posouzení narušení soutěže přesunout z hodnocení slučitelnosti veřejných podpor podle čl. 107 odst. 3 SFEU do hodnocení samotné existence veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU, a to v rámci zavedení testu „citelného narušení hospodářské soutěže“. S tím má souviset také rozdělení pravomocí ve věci kontroly veřejných podpor mezi Komisi a členské státy (viz následující kapitola).

Podle Monopolkomission se má totiž Komise zaměřit pouze na skutečně významné veřejné podpory obdobně, jak tomu činí v případě soutěžního práva. Zaměření na podstatné případy by mělo odpovídat i obecné rozdělení pravomocí mezi Komisí a členské státy. Komise by se měla zabývat pouze skutečnostmi majícími vliv na vnitřní trh. S vhodností tohoto rozdělení souhlasím, jak bude uvedeno v následující části závěru této disertační práce. Nicméně se domnívám, že zavedení testu „citelného narušení hospodářské soutěže“ nemusí být natolik přínosné. Jakákoliv opatření – podpory by měly být předmětem kontroly z hlediska práva veřejných podpor, tj. i když bude mít daná podpora z drtivé části pouze vnitrostátní účinky na soutěž. Je ale vhodné, aby taková podpora byla posouzena a hodnocena na národní úrovni, tj. národním soutěžním úřadem (viz dále).

V květnu 2012 Komise vydala Sdělení o Modernizaci státní podpory v EU, které navazuje na Akční plán.⁶²¹ Sdělení se odvolává na prorůstovou strategii Evropa 2020,⁶²² dle které mohou veřejné podpory hrát důležitou roli, pokud budou podněcovat a podporovat iniciativy zaměřené na inovativnější, účinnější a ekologičtější technologie a současně usnadňovat přístup k veřejné podpoře investic, rizikového kapitálu a výzkumu a vývoje.⁶²³ Sdělení používá v této souvislosti termín „pozitivní podpora“, která by dle

⁶²⁰ Zpráva Monopolkomission citována výše, str. 483.

⁶²¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Modernizace státní podpory v EU“ COM(2012) 209 v konečném znění, 8.5.2012.

⁶²² Sdělení Komise „Evropa 2020 – Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění“, KOM(2010) 2020 v konečném znění, 3.3.2010, s. 21.

⁶²³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Modernizace státní podpory v EU“ COM(2012) 209 v konečném znění, 8.5.2012, bod 10.

Komise měla splňovat dva základní znaky, a to motivační účinek a odstranění selhání trhu. Zároveň Komise deklaruje i sekundární cíl veřejných podpor, a to úsporu veřejných prostředků „*Státní podpora, která neusiluje o odstranění tržního selhání a nedociluje motivačního účinku, nejenže mrhá veřejnými prostředky, ale současně brzdí růst, neboť zhoršuje podmínky soutěže na vnitřním trhu. ... Svým důrazem na kvalitu a efektivnost veřejné podpory může kontrola státní podpory pomoci členskými státy posílit rozpočtovou disciplínu a zkvalitnit hospodaření s veřejnými financemi, a tím zlepšit vynakládání peněz daňových poplatníků.*“⁶²⁴

Návrh na modernizaci posuzování veřejných podpor si klade dva cíle, a to:

- vymezení společných zásad pro posuzování slučitelnosti veřejných podpor, zejména co se týče motivačního účinku a odstranění selhání trhu
- provedení revize a racionalizace pokynů k posuzování veřejných podpor.

Konkrétní způsoby dosažení cílů Komise mají být:

- přezkum Nařízení *de minimis*,
- provedení případných změn ve Zmocňujícím nařízení, aby Komise mohla prohlásit další kategorie veřejných podpor za slučitelné s vnitřním trhem bez toho, že by byla nutná jejich předchozí notifikace (došlo by tedy k přesunu z *ex ante* kontroly veřejných podpor na kontrolu *ex post*),
- přezkum a rozšíření Obecného nařízení o blokových výjimkách.

Sdělení Komise lze v tomto ohledu postavit do kontrastu s návrhy učiněnými ze strany Monopolkomission. Ta požaduje, aby se posuzování slučitelnosti veřejných podpor zaměřilo na snížení negativních efektů podpor na obchod mezi členskými státy. Na to Komise ne tak úplně navazuje. Na jednu stranu si sdělení stanoví za cíl, aby veřejné podpory sloužily pro odstranění selhání trhu, přičemž při jejich posuzování mají být více systematicky analyzovány negativní dopady na soutěž, tj. narušení alokační a dynamické

⁶²⁴ Ibid., bod 12 a 14.

efektivnosti, závody v poskytování větších dotací a vytváření (příliš velké) tržní síly příjemce.⁶²⁵

Na druhou stranu ale sdělení chápe veřejné podpory jako aktivní prvek hospodářské politiky členských států a EU, jejímž cílem je silnější ekonomika EU. V tomto ohledu je sdělení o modernizaci státní podpory v EU velice obecné a vzhledem k jeho recentnímu vydání je těžké učinit nějaké specifictější závěry. Nicméně dle mého názoru bude cílem Komise posílit roli veřejných podpor jako nástroje hospodářské politiky členských států. Může se tedy jednat o určitý odklon od cílů deklarovaných v Akčním plánu, který výslovně požadoval poskytování menšího objemu podpor. To je podpořeno i tím, že sdělení nepoužívá pojmy „méně podpor“ a „ověření vyváženosti“ dopadů veřejných podpor, se kterými kalkuloval Akční plán. Je otázkou, jak přesně budou obecné teze ve sdělení konkretizovány do přesnějších pravidel, tj. zda se tato možnost aktivnější role státu a jeho možnosti zasahovat do ekonomiky projeví v konkrétních pokynech Komise k posuzování veřejných podpor, resp. v ponechání větší volnosti členským státům k takovým zásahům.

Z ekonomického pohledu lze vysledovat dva přístupy k posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem. Prvnímu z nich, který lze označit za rezervovanější, by odpovídal přístup „méně podpor, které budou lépe zaměřeny“. Tento přístup hodnotí zásahy státu do ekonomiky jako *prima facie* narušení fungování trhu, přičemž poskytování veřejných podpor je ospravedlnitelné pouze, pokud jsou jimi odstraňovány selhání trhu (negativní externality).

Druhý přístup chápe veřejné podpory jako aktivní prvek hospodářské politiky. Druhý přístup akceptuje větší možnosti státního intervencionismu do ekonomiky v případech, kdy se bude jednat o veřejné podpory „pozitivní“ neboli „dobré“. Sdělení Komise o Modernizaci státní podpory v EU není konkretizováno do detailnějších pravidel pro posuzování slučitelnosti veřejných podpor. Zatím se však jeví, že spíše otevírá dveře druhému přístupu.

⁶²⁵ Ibid., bod 18. (b).

13.3.2. Zhodnocení procesu posuzování veřejných podpor a návrhy na jeho úpravu

Komise sama uznává, že kontrolu veřejných podpor je nutno modernizovat v zájmu zkvalitnění dohledu, který vykonává Komise. „*Stávající hmotněprávní úprava i procedurální rámec, které jsou stejnou měrou aplikovány na případy menší i rozsáhlejší, se vyznačují značnou složitostí, která pro kontrolu státní podpory představuje výzvu.*“⁶²⁶

Výhrady je podle mého názoru nutné směřovat zejména vůči stávajícímu modelu posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem (tj. proces podle čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU). Za daného stavu totiž Komise posuzuje slučitelnost všech veřejných podpor bez ohledu na jejich výši (tj. výši grantového ekvivalentu) či skutečnost, že jejich dopad na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy je malý. Výjimkou jsou případy, kdy jsou veřejné podpory osvobozeny na základě obecného předpisu od povinnosti jejich předchozí notifikaci, např. podle Nařízení *de minimis* nebo Obecného nařízení o blokových výjimkách.

V praxi je přitom řízení před Komisí neúměrně zdlouhavé. I pokud je řízení o nových podporách ukončeno již ve fázi předběžného zkoumání, lze v praxi počítat se lhůtou pro jeho vydání průměrně až 8 měsíců.

To že je tato lhůta neúměrně dlouhá, vyplývá také ze správy Evropského účetního dvora.⁶²⁷ Evropský účetní dvůr mj. navrhuje, aby Komise zkrátila dobu trvání řízení, např. omezením počtu žádostí o informace zasílaných členským státům a rychlým vyřizováním nepodložených stížností. Evropský účetní dvůr také navrhuje, aby Komise posílila následnou kontrolu poskytnutých veřejných podpor (kontrolu *ex post*) s ohledem na dopady podpor na podniky, trhy a ekonomiku jako celek.

⁶²⁶ Ibid., bod 6.

⁶²⁷ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“ [online] K dispozici <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/10952775.PDF> [2012-06-02], odst. 46 a dále také shrnutí zvláštní zprávy.

Komise se přitom zcela jistě nemusí zabývat úplně všemi veřejnými podporami, tj. i těmi, které mají malý dopad na obchod mezi členskými státy. Komise by se měla zabývat spíše těmi podporami, které mohou mít vážný dopad na vnitřní trh, a tím i na hospodářskou soutěž ve více než jednom členském státě.

To, že je daný systém nutné reformovat, uznává i sama Komise ve svém Sdělení o Modernizaci státní podpory v EU. Různí se ale názory, jak by měl být systém kontroly reformován. V odborné literatuře a podkladech jsem vysledoval následující přístupy:

1. Hodnocení narušení hospodářské soutěže, jako znaku veřejné podpory, by mělo být doplněno kritériem „citelnosti“ takového narušení, jak navrhuje německá Monopolkomission. V důsledku této úpravy se bude Komise zabývat pouze substantivními veřejnými podporami. Veřejné podpory mající pouze národní dopad na soutěž nebudou vůbec regulovány čl. 107 odst. 1 SFEU.
2. Kritérium „citelnosti“ narušení hospodářské soutěže nebude implementováno. Komise se však bude soustředit pouze na významné veřejné podpory, a to např. zvýšením limitu pro podpory *de minimis* nebo zvýšením stropů pro blokové výjimky.
3. Kontrola veřejných podpor bude decentralizována obdobně, jak je to nastaveno v soutěžním právu. Posuzování slučitelnosti s vnitřním trhem u veřejných podpor menšího rozsahu, které mají menší dopad na obchod mezi členskými státy, bude prováděno národními soutěžními úřady členských států.

O úskalích první možnosti navrhované ze strany Monopolkomission jsem hovořil již výše. Kritérium „citelnosti“ narušení hospodářské soutěže jako znaku veřejné podpory by bylo v rozporu s judikaturou Soudního dvora, která interpretuje čl. 107 odst. 1 SFEU a pojem veřejná podpora. K jeho akceptaci by tedy bylo nutné změnit samotný text SFEU. Ani v takovém případě si nemyslím, že by šlo o vhodné řešení.

Důsledky první varianty by byly z ekonomického pohledu obdobné jako u varianty druhé. Druhý přístup k reformám kontroly veřejných podpor podle mého názoru naznačuje Sdělení Komise o Modernizaci státní podpory v EU. Předpokládaná reforma bude zřejmě spočívat mj. v navýšení objemu a rozšíření působnosti opatření podpory,

kteřá by byla vyňata z notifikáční povinnosti. Komise deklaruje, že ponechá na odpovědnosti členských států, a to konkrétně poskytovatelů veřejných podpor, za to, že pravidla pro vynětí z notifikáční povinnosti budou dodržena. Komise se přitom hodlá zaměřit na *ex post* kontrolu dodržení těchto pravidel.⁶²⁸

Zároveň Komise hodlá „modernizovat“ Procedurální nařízení, aby umožnilo Komisi reagovat pouze na stížnosti a podněty, které považuje za nejvíce relevantní. Záměrem Komise je, aby pro tento účel byla schopna stanovit si pro vyřizování stížností priority, s ohledem na vliv domnělé podpory má na hospodářskou soutěž a obchod na vnitřním trhu. Modernizace postupů by Komisi umožnila mj. prošetřovat z úřední moci více závažných případů narušení hospodářské soutěže, jež brání řádnému fungování vnitřního trhu. V konečném důsledku by mělo být možné vydávat rozhodnutí v kratších lhůtách.⁶²⁹

Nevýhodu v obou přístupech spatřuji ve skutečnosti, že Komise hodlá *de facto* rezignovat na rozhodování o *ex ante* slučitelnosti s vnitřním trhem u veřejných podpor menšího rozsahu. Již dnes jsou stanoveny prahové hodnoty u Obecného nařízení o blokových výjimkách relativně vysoko. Například investiční podpora pro malé a střední podniky může podle Obecného nařízení o blokových výjimkách dosáhnout stropu do 7.5 mil. Euro, tj. cca 190 mil. Kč. To je částka, která může příjemce značně zvýhodnit oproti jeho konkurentům v hospodářské soutěži. Pokud by se tyto stropy zvýšily, bylo by riziko narušení hospodářské soutěže ještě markantnější.

Komise ve Sdělení o Modernizaci státní podpory v EU uvádí, že očekává od členských států větší kontrolu nad poskytováním veřejných podpor, čímž jsou zřejmě míněny také ty podpory, které nebudou podléhat notifikáční povinnosti. Výkon této kontroly ale bude do značné míry obtížný. Členské státy totiž za stávajícího režimu nemohou suplovat roli Komise, tj. zřídít centrální orgán, který bude autoritativně kontrolovat poskytování veřejných podpor. Oblast veřejných podpor totiž spadá do výlučných pravomocí EU. Není vyloučeno, že pokud by duplicitní kontrola veřejných podpor byla zakotvena na

⁶²⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „**Modernizace státní podpory v EU**“ COM(2012) 209 v konečném znění, 8.5.2012, bod 21.

⁶²⁹ *Ibid.*, odst. 23.

úrovni národní legislativy, byla by národní pravidla shledána jako v rozporu s právem EU.

Pokud by takovou národní kontrolu chtěla Komise umožnit, bylo by vhodné příslušně upravit možnost kontroly např. na úrovni Procedurálního nařízení. Obdobnou úpravu lze nalézt v soutěžním právu, konkrétně v čl. 3 odst. 2 nařízení 1/2003/ES,⁶³⁰ dle kterého „*Použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nesmí vést k zákazu dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, ale které neomezují hospodářskou soutěž ve smyslu čl. [101 odst. 1 SFEU], nebo které splňují podmínky čl. [101 odst. 3 SFEU], nebo na které se vztahuje nařízení o použití čl. [101 odst. 31 SFEU]. Toto nařízení nebrání členským státům přijmout a uplatňovat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy, které zakazují nebo postihují jednostranná jednání podniků.*“

Výkon kontroly tedy má dle Komise Sdělení Komise o Modernizaci státních podpor v EU spočívat pouze na poskytovatelích podpor. Členské státy dále mohou zřídit koordinační orgány pro oblast veřejných podpor (tj. obdobně jako je nyní role Úřadu), tyto orgány však nebudou mít možnost autoritativně rozhodovat. Výjimkou je možnost rozhodovat o evidenci veřejných podpor malého rozsahu, resp. ve věcech vedení této evidence v Centrálním registru.

Možnost rozhodovat v širším měřítku by ovšem členské státy měly, pokud by modernizace kontroly veřejných podpor proběhla třetím jmenovaným přístupem. Jde o přístup, který prosazují v této práci a který již byl diskutován v odborné literatuře a také na úrovni Komise.

Zásadní argument, který je proti tomuto přístupu vznášen ze strany Komise⁶³¹ je, že není možné ponechat na členských státech, aby při poskytování veřejných podpor kontrolovaly samy sebe. Poskytovatelé veřejných podpor jsou totiž v chápání Komise

⁶³⁰ Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 001, 04/01/2003 str. 0001 – 0025).

⁶³¹ Viz Nicolaides, P. Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both? *World Competition* 26(2), str. 263-276, na str. 264, anebo přednáška Ondřeje Dostála na Jarní konferenci o veřejné podpoře pořádané dne 31.5.2012 Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

členské státy (resp. jejich veřejné orgány). Pokud se tedy v duchu této logiky členský stát rozhodne, že poskytne veřejnou podporu, těžko si ji sám zakáže, pokud mu v rámci decentralizace bude svěřena pravomoc kontroly veřejných podpor.

Nicolaides proti této logice vznáší tři protiargumenty:

1. Stejný argument Komise vznášela dříve, než uznala, že na národní soutěžní úřady je možné přenést pravomoci ve věcech hospodářské soutěže. Národní soutěžní úřady přitom tuto pravomoc vykonávají stejně efektivně, jako sama Komise.
2. Stejnou pravomoc tedy mají národní soutěžní úřady v oblasti hospodářské soutěže podle nařízení 1/2003/ES,⁶³² přičemž Komise má možnost kontroly výkonu těchto pravomocí.
3. Úspěšný systém kontroly veřejných podpor v členských státech, které přistoupily k EU v roce 2004, je nejsilnějším důkazem pro závěr, že taková kontrola je možná.

S třetím argumentem se ztotožňuji. Dle mých zkušeností byla kontrola veřejných podpor prováděna Úřadem před přistoupením České republiky k EU efektivní a netrpěla zásadními nedostatky. I díky této pravomoci dle mého názoru, Úřad získal na poli veřejných podpor značné zkušenosti, které díky si jeho pracovníci dodnes udrželi, byť již Úřad plní spíše roli poradenskou a koordinační. Nedůvěra Komise ve schopnost příslušných orgánů členských států kontrolovat „samy sebe“ není podle mého názoru položena na empirických základech. Příslušné orgány členských států již kontrolují zadávání veřejných zakázek. Tato úprava slouží k zajištění přístupu dodavatelů k velké části vnitřního trhu představovaného právě veřejnými zakázkami. *De facto* tedy příslušné národní orgány kontrolují, zda se (jejich) členský stát nesnaží zvýhodnit národní dodavatele proti dodavatelům zahraničním, tj. již kontrolují „samy sebe“.

⁶³² Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (*Úř. věst. L 001, 04/01/2003 S. 0001 – 0025*)

Nad rámec výše uvedených argumentů svědčí pro třetí přístup dle mého názoru také následující skutečnosti:

4. Národní soutěžní úřady jsou lépe situovány pro výkon kontroly podpor menšího rozsahu. Je beze sporu, že velké veřejné podpory směřované velkým exportním podnikům (např. automobilky) by měly být posuzovány na úrovni Komise. Pro posouzení veřejných podpor směřovaných např. na některé kulturní akce, muzea, lokální infrastrukturu (např. výše zmíněnou lanovku na Sněžku či „Literární týždenník“) a jejich dopadů na hospodářskou soutěž však bude lépe situován národní soutěžní úřad.
5. Využití třetího přístupu neznamená menší míru kontroly veřejných podpor. Naopak. U prvního a druhého přístupu Komise *de facto* rezignuje na *ex ante* kontrolu podpor menšího rozsahu. V rámci třetího přístupu na ni však nerezignuje, ale decentralizuje pravomoc tuto kontrolu provádět na národní soutěžní úřady.
6. Národní soutěžní úřady jsou lépe situovány k monitoringu nenotifikovaných protiprávních veřejných podpor. Jak uvádí zpráva Evropského účetního dvora, Komise se nepokouší systematicky zjišťovat neoznámená opatření podpory.⁶³³ Národní soutěžní úřady mají lepší přístup např. k monitoringu národního tisku.
7. Decentralizace pravomocí na národní úřady by mohla posilnit sekundární účel veřejných podpor, který je zmíněn ve Sdělení Komise o Modernizaci kontroly státních podpor EU, a to kontrolu vynakládání veřejných prostředků. Komise není rozhodně v postavení, aby ingerovala do pravomocí členských států vynakládat prostředky na jednotlivé projekty. Jak je již popsáno v úvodu této práce, pokud dané opatření bude slučitelnou veřejnou podporou (podporou podle Obecného nařízení

⁶³³ Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 15/2011 „Zajišťují postupy Komise účelné řízení kontroly státní podpory?“ [online] K dispozici <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/10952775.PDF> [2012-06-02], odst. 26.

o blokových výjimkách), je členský stát oprávněn i k tomu, aby podporu poskytl i na nefunkční projekt. Decentralizace by dala členským státům možnost, aby stanovily (anebo také ne), že národní soutěžní úřady budou posuzovat nejen slučitelnost veřejných podpor, ale také jejich účelnost z hlediska vynakládání veřejných prostředků. Bylo by na členských státech, jak národní legislativou doplnit posuzování slučitelnosti veřejných podpor také s požadavkem, že veřejné prostředky budou vynakládány efektivně.

Jak popisuje Nicolaides,⁶³⁴ podmínkou úspěšné decentralizace kontroly veřejných podpor je, že odpovědný národní úřad bude mít velkou míru nezávislosti na poskytovatelích veřejných podpor. Tyto podmínky podle mého názoru splňuje Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Jedním z úkolů Úřadu je kontrola zadávání veřejných zakázek. V rámci této činnosti Úřad kontroluje zadavatele zakázek, zda (mj.) nezvýhodňují národní dodavatele oproti dodavatelům z jiných zemí Evropské unie. Jde tedy o úkol, který klade na nezávislost obdobné nároky jako pověření kontrolovat poskytování veřejných podpor.

Jak poukazuje Winter „*Decentralizace kontroly veřejných podpor je žádoucí, ne-li nezbytný cíl. Decentralizace ale nemůže zahrnovat také hodnotové úsudky spočívající ve vzájemném zvažování národních zájmů a zájmů [Evropské unie], jak je to předvídáno v čl. [107 odst. 3 SFEU].*“⁶³⁵ Kontrolu veřejných podpor národními soutěžními úřady je proto vhodné doplnit o možnost Komise atrahovat si jednotlivé posuzované případy, u kterých by seznala, že mohou mít výrazné dopady na vnitřní trh a proto budou lépe posouzeny na úrovni Komise. Bylo by tedy vyloučeno, aby se stanovená oblast dostala zcela mimo kontrolu Komise.

Jak jsem již naznačil výše, tímto směrem se v nejbližších letech reforma kontroly veřejných podpor nejspíš bohužel nevydá. Ze Sdělení Komise o modernizaci kontroly

⁶³⁴ Nicolaides, P. Decentralised State Aid Control in an Enlarged European Union: Feasible, Necessary or Both? *World Competition* 26(2), str. 263-276, na str. 274.

⁶³⁵ Winter, J.A. Re(de)fining the Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty. *Common Market Law Review* 41(2004). Str. 475 – 504, na str. 476.

veřejných podpor v EU naopak vyplývá, že Komise hodlá pro reformu využít druhý z uvedených přístupů. Konkrétní kroky, kterými Komise hodlá kontrolu veřejných podpor reformovat, budou nejspíš známy během konce roku 2012, resp. počátku roku 2013.

14. Seznam použité literatury

- Ahlborn, C. a Berg, C. Can State aid Control Learn from Antitrust? The Need for a Greater Role for Competition Analysis under the State aid Rules, In: *The Law of State aid in the EU*. Biondi, Eeckhout and Flvnn, eds, Oxford, 2004.
- Arhold, C. The 2007/2008 Case Law of the European Court of Justice and the Court of First Instance on State Aid. *European State Aid Law Quarterly* 3/2008. Str. 441 – 494.
- Atanasiu, I. Chronopost II: The Application of the Market Economy Investor Principle in Reserved Sectors. *European State Aid Law Quarterly* 3/2008. Str. 571 – 575.
- Bacon, K. (2009) *European Community Law of State Aid*. Oxford University Press: Oxford 2009.
- Baistrocchi, P.A. Can the Award of a Public Contract be Deemed to Constitute State Aid? *European Competition Law Review* (10) 2008. Str. 510 – 517.
- Barnard, Catherine (2010) *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms. 3rd Edition*, Oxford: Oxford University Press 2010.
- Bartosch, A. Clarification or Confusion? How to reconcile the ECJ's rulings in *Altmark* and *Chronopost*? Working Paper Numer 02, First presented at the Vlast Workshop on September 11 2003 [online], str. 15 [cit. 2012-04-11]. Dostupné z: <<http://www.clasf.org/assets/CLaSF%20Working%20Paper%2002.pdf> >
- Bartosch, A. On Being Selective in Selectivity. *European State Aid Review Quarterly* 4/2009. Str. 433 - 434.
- Bellamy & Child (2008) *European Community Law of Competition*. Sixth Edition. Oxford University Press, Oxford 2008.

- Berghofer, M. The New De Minimis Regulation: Enlarging the Sword of Damocles? *European State Aid Law Quarterly* 1/2007. Str. 11 a násl.
- Buryan, J. (2005) K pojmu podnik ve smyslu práva ES a práva hospodářské soutěže. *Právní rozhledy* 20/2005. str. 750.
- da Cruz Vilaza J. L. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments A personal View. *European State Aid Law Quarterly* 2/2009. Str. 443 – 452.
- D'Sa, R.M. "Instant" State Aid Law in a Financial Crisis- A U-Turn? *European State Aid Law Quarterly* 2/2009. Str. 139-144.
- Faull, J. a Nikpay, A. (2007) *The EC Law of Competition. Second Edition*. Oxford University Press, Oxford 2007.
- Friederiszick, H.W. a Tröge, M. Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter* 1/2006. Str. 105 - 109.
- Havlan, P. (2010) *Majetek státu v platné právní úpravě*. Praha. Linde Praha: 2010.
- Chalmers, D, Davies, G. a Monti, G. (2010) *European Union Law. Cases and Materials. Second Edition*. Cambridge: Cambridge University Press 2010.
- Jones, A., Sufrin, B. (2011) *EU Competition Law: Text, Cases and Materials*. 4th edition. Oxford University Press, Oxford 2011, včetně dodatečné kapitoly vztahující se k veřejným podporám.
- Jurčík, R. (2006) *Zákon o veřejných zakázkách, 1. vydání*. Praha: C.H.BECK 2006.
- Kaupa, C. The More Economic Approach – a Reform based on Ideology? *European State Aid Review Quarterly* 3/2009. Str. 311 - 322.

- Kekelekis, M., Nicolaides, P. Public Financing of Urban Transport: The Application of EC State Aid Rules. *World Competition* 31(3) 2008. Str. 421 až 448.
- Kincl, M. (2004) *Veřejná podpora v Evropské unii*. Praha: BOVA POLYGON 2004.
- Koenig, C., Haratsch A. The logic of infrastructure Funding under EC State Aid Control. *European State Aid Review Quarterly* 3/2004.
- Louis, F. a Vallery, A. *Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations*. *World Competition* 27(1) 2004. Str. 53 až 74.
- Luja, R. State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework. *European State Aid Law Quarterly* 2/2009. Str. 145-160.
- Luja, R. H. C. Group Taxation, Sectoral Tax Benefits and De Facto Selectivity in State Aid Review. *European State Aid Review Quarterly* 4/2009. Str. 473 – 488.
- Monopolkommission: Sedmnáctá zpráva z let 2006/2007, kapitola VI „Der "more economic approach" in der europäischen Beihilfenkontrolle“. K dispozici [online] Hauptgutachten XVII: (2006/2007): Weniger Staat, mehr Wettbewerb (2008). Bonn 30.6.2008 [cit. 2012-05-11] Dostupné z: <<http://www.monopolkommission.de/haupt.html>>.
- Munková, J. a Kindl, J. (2009) *Zákon o ochraně hospodářské soutěže, 2. vydání*. Praha: C.H. BECK 2009.
- Munková, J., Kindl, J. a Svoboda, P. (2012) *Soutěžní právo. 2. vydání*. C.H.BECK, Praha 2012.
- Nedorost, J. a Sovák, Z. (2002) *Zákon o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*. Praha. Eurolex Bohemia: 2002.

- Oertel, M. Financing of Land Passenger Transport and State Aid Law Enforcement – Experiences in Germany. *European Public Procurement Law* 3/2009. Str. 147 až 151.
- Parish, M. On the private investor principle. *European Law Review* (2003) 28. Str. 70-89.
- Petr, M. a Dostál, O. (2007) *Zákon o ochraně hospodářské soutěže. 1. vydání.* Praha: C.H. BECK 2007.
- Rossi-Maccanico, P. Community Review of Direct Business Tax Measures: Selectivity, Discrimination and Restrictions. *European State Aid Quarterly Review* 4/2009. Str. 489 - 506.
- Rossi-Maccanico, P., The Notion of Indirect Selectivity in Fiscal Aids: A Reasoned Review of the Community Practice. *European State Aid Review Quarterly* 2/2009. Str. 161 – 176.
- Rossi-Maccanico, P., Commentary of State Aid Review of Multinational Tax Regimes. *European State Aid Law Quarterly* 1/2007. Str. 25-41.
- Quigley, Conor (2009) *European State Aid Law and Policy.* Hart Publishing: Portland, Oregon 2009.
- Retter, K. a Bielez, H. Review of Judgment in Transalpine Olleitung in Osterreich GmbH and Others, Case C-368/04. *European State Aid Law Quarterly* 1/2007. Str. 129-137.
- Sinnaeve, A. Does Aid for Theatres affect Trade between Member States? *European State Aid Law Quarterly* 1/2008. Str. 7 – 11.
- Slocock, B.: The Market Economy Investor Principle. *Competition Policy Newsletter* 2/2006. Str. 24 - 25.
- Smith, A. (2002) *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů, nové přepracované vydání.* Praha: Liberární institut 2002.

- Szyszczak, E. Financing Services of General Economic Interest. *The Modern Law Review* (2004) 67(6). Str. 982-1011.
- Tosics, N. a Gaál, N. Public procurement and State aid control — the issue of economic advantage. *Competition Policy Newsletter* 3/2007. Str. 15 – 18.
- Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J. a Pšenička, S. (2008) *Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání*. Praha. C.H.BECK: 2008.
- Vesterdorf, P., L.: Joined cases C-341/06 P and C-342/06 P, Chronopost SA and La Poste v Union française de l'express (UFEX) and Others, judgment of the Court (Grand Chamber) of 1 July 2008, nyr. *Common Market Law Review* 46 (2009). Str. 1305 - 1326.
- Winter, J.A. Re(de)fining the Notion of State Aid in Article 87(1) of the EC Treaty. *Common Market Law Review* 41(2004). Str. 475 – 504.

15. Seznam odkazované judikatury

Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (Soudní dvůr a Tribunál)

- 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v Vysoký úřad of the European Coal and Steel Community* [1961] ECR 00001
- 25/62 *Plaumann v Komise* [1963] ECR 95
- 6/64 *Costa* [1964] ECR 585
- 6/69 a 11/69 *Komise v Francie* [1969] ECR 523
- 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125
- 6/72 *Europemballage Corporation a Continental Can Company Inc. v Komise* [1973] ECR 215
- 70/72 *Komise v Německo* [1973] ECR 813
- 120/73 *Lorenz v Německo* [1973] ECR 1471
- 121/73 *Markmann KG v. Německo a spolková země Šlesvicko-Holštýnsko* [1973] ECR 01495
- 122/73 *Nordsee, Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Německo a spolková země Porýní-Falc* [1973] ECR 01511
- C-127/73 *BRT v. SABAM* [1974] ECR 313
- 141/73 *Fritz Lohrey v. Německo a spolková země Hesensko* [1973] ECR 01527
- C-173/73 *Itálie v Komise* [1974] ECR 709

- 78/76 *Steinike & Weinlig v Německo* [1977] ECR 595
- 82/77 *Openbaar Ministerie of the Netherlands v Van Tiggele* [1978] ECR 25
- 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR 629
- 730/79 *Philip Morris v Komise* [1980] ECR 2671
- 213 až 215/81 *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor Herbert Will, Trawako, Transit-Warenhandels-Kontor GmbH & Co., a Gedelfi, Großeinkauf GmbH & Co., v Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1982] ECR 03583
- 281/81 *CILFIT* [1982] ECR 03415
- C-203/82 *Komise v Itálie* [1983] ECR 2525
- 323/82 *Intermills v Komise* [1984] ECR 3809
- 286/82 a 26/83 *Luisi v Ministero del Tesoro* [1984] ECR 377
- 290/83 *Komise v Francie* [1985] ECR 00439
- C-52/84 *Komise v. Belgie* [1986] ECR 89
- C 169/84 *Cofaz v Komise* [1986] ECR 391
- 248/84 *Německo v. Komise* [1987] ECR 4013, odst. 19
- 40/85 *Belgie v Komise* [1986] ECR 2321
- 67/85, 68/85 a 70/85 *Van der Kooy a další v Komise* [1988] ECR 219
- 118/85 *Komise v Itálie* [1987] ECR 2599
- 223/85 *Rijn-Schelde-Verolme v Komise* [1987] ECR 4617
- 310/85 *Deufil v Komise* [1987] ECR 901

- C-263/86 *Humble a Edel* [1998] ECR 5365
- 30/87 *Corinne Bodson v Pompes Funébres des Régions Libérées SA* [1988] ECR 2479
- 102/87 *Francie v Komise* [1988] ECR 4067
- C-142/87 *Belgium v Komise (Tubemeuse)* [1990] ECR I-959
- C-301/87 *Francie v Komise (Boussac)* [1990] ECR I-307
- C-303/88 *Itálie v Komise (ENI-Lanerossi)* [1991] ECR I-1433
- C 5/89 *Komise v Německo* [1990] ECR I-3437
- T-11/89 *Shell International Chemical Company Ltd v Komise* [1992] ECR II-00757
- C-261/89 *Itálie v Komise* [1991] ECR I-4437
- C-305/89 *Itálie v Komise (Alfa Romeo)* [1991] ECR I-1603
- C-6/90 a C-9/90 *Francovich a Bonifaci v Itálie* [1991] ECR I-5357
- C-41/90 *Höfner a Elsner v Macrotron* [1991] ECR I-1979
- C-159/90 *Society for the Protection of Unborn Children (Ireland) Ltd (SPUC) v Grogan* [1991] ECR I-4685
- C-179/90 *Merci convenzionali porto di Genova* [1991], ECR I-5889
- C-313/90 *CIRFS a další v Komise* [1993] ECR I-1125
- C-354/90 *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires a další* [1991] ECR I-5505

- C-72 a 73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* [1993] ECR I-887
- C-159/91 a C-160/91 *Poucet a Pistre* [1993] ECR I-637
- C-183/91 *Komise v. Řecko* [1993] ECR I-3131
- C-189/91 *Kirsammer-Hack* [1993] ECR I-6185
- C-198/91 *William Cook plc v Komise* [1993] ECR I-2487
- C-225/91 *Matra v Komise* [1993] ECR I-3203
- T-102/92 *VIHO Europe BV v Komise* [1995] ECR II-00017
- C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf v Německo* [1994] ECR I-833
- C-278/92 až C-280/92 *Španělsko v Komise* [1994] ECR I-4103
- C-364/92 *SAT Fluggesellschaft v Eurocontrol* [1994] ECR I-43
- C-387/92 *Banco Exterior de España* [1994] ECR I-877
- C-44/93 *Namur-Les assurances du crédit* [1994] ECR I-3829
- C-46/93 a C-48/93 *Brasserie du Pêcheur a Factortame* [1996] ECR I-1029
- C-56/93 *Belgie v Komise* [1996] ECR-I 723
- T-244/93 a T-486/93 *TWD Deggendorf v. Komise* [1995] ECR II-2265
- T-459/93 *Siemens v Komise* [1995] ECR II-1675
- C-329/93, C-62/95 a C-63/95 *Německo v Komise* [1996] ECR I-5151
- C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) and others v La Poste* [1996] ECR I-03547

- T-67/94 *Ladbroke Racing v Komise* [1998] ECR II-1
- T-115/94 *Opel Austria GmbH v. Rada* [1997] ECR II-00039
- C-241/94 *Francie v Komise* [1996] ECR I-4551
- C-244/94 *FFSA a další* [1995] ECR I-4013
- C-311/94 *IJssel-Vliet* [1996] ECR I-5023
- T-330/94 *Salt Union v. Komise* [1996] ECR II 1475
- C-358/94 *Air France v Komise* [1996] ECR II-2109
- T-11/95 *BP Chemicals v Komise* [1998] ECR II-3235
- C-24/95 *Alcan* [1997] ECR 1591
- C-62/95 a C-63/95 *Německo a další v Komise („Bremer Vulkan“)* [1996] ECR I-5151
- T-188/95 *Waterleiding Maatschappij "Noord-West Brabant" NV v Komise* [1998] ECR II-03713
- T-214/95 *Het Vlaamse Gewest v Komise* [1998] ECR II 717
- T-234/95 *DSG Dradenauer Stahlgesellschaft mbH v Komise* [2000] ECR II-02603
- C-242/95 *GT-Link A/S* [1997] ECR I-4449
- C-280/95 *Komise v. Itálie* [1998] ECR I-259
- C-343/95 *Diego Cali v SEPG* [1997] ECR I-1547

- C-367/95 *P Komise v Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) a Brink's France SARL* [1998] ECR I-01719
- C-67/96 *Albany* [1999] ECR I-5751
- T-69/96 *Hamburger Hafen- und Lagerhaus Aktiengesellschaft, Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe eV and Unternehmensverband Hafen Hamburg eV v Komise* [2001] ECR II-01037
- C-266/96 *Corsica Ferries France SA* [1998] ECR I-3949
- C-342/96 *Tubacex* [1999] ECR I-02459
- C-6/97 *Itálie v Komise* [1999] ECR I-2981
- T-46/97 *SIC - Sociedade Independente de Comunicação SA v Komise* [2000] ECR II-02125
- C-52/97, C-53/97 a C-54/97 *Viscido* [1998] ECR I-2629
- C-75/97 *Belgie v Komise* [1999] ECR I-3671
- C-115 až 117/97 *Brentjens' Handelsonderneming BV v Stichting Bedrijfspensioenfondsvoor de Handel in Bouwmaterialen* [1999] ECR I-06025
- C-200/97 *Ecotrade* [1998] ECR I-7907
- C-219/97 *Drijvende Bokken* [1999] ECR I-6121
- C-256/97 *DM Transport* [1999] ECR I-3913
- C-295/97 *Piaggio* [1999] ECR I-3735
- T-296/97 *Alitalia v Komise ('Alitalia I')* [2000] ECR II-3871
- T-298/97 *etc Mauro Alzetta v Komise* [2000] ECR II-2319

- C-372/97 *Itálie v. Komise* [2004] ECR I-3679
- C-404/97 *Komise v Portugalsko* [2000] ECR I-4897
- T-613/97 *Ufex v Komise* [2006] ECR II-1531
- T-613/97 *UFEX a další v Komise* [2000] ECR II-04055
- C-83/98 P *France v Ladbroke Racing and Komise* [2000] ECR I-3271
- C-107/98 *Teckal Srl. v. Comune di Viano a Azienda Gas Acqua Consorziale AGAC di Reggio Emilia* [1999] ECR I-08121
- T-155/98 *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) v Komise* [2002] ECR II-01179
- C-156/98 *Germany v Komise* [2000] ECR I-6857
- C-180/98 až C-184/98 *Pavlov* [2000] ECR I-6451
- C-351/98 *Španělsko v Komise* [2002] ECR I-8031
- C-379/98 *PreussenElektra AG v Schhleswag AG* [2001] ECR I-02099
- C-480/98 *Magefesa* [2000] ECR I-08717
- C-15/98 a C-105/99 *Itálie a Sardegna Lines - Servizi Marittimi della Sardegna SpA v Komise* [2000] ECR I-08855
- T-32/99 *Industrie Navali Meccaniche Affini SpA (INMA) a Italia Investimenti SpA (Itainvest) v Komise* [2002] ECR II-545
- T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v Komise* [2000] ECR II-03207
- T-127, 129 a 148/99 *Diputación Foral de Álava v Komise* [2002] ECR II-1275

- C-143/99 *Adria -Wien Pipeline a Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke* [2001] ECR I-8365
- T-152/99 *HAMSA v Komise* [2002] ECR II-O3049
- T-228 a 233/99 *Westdeutsche Landesbank v Komise* [2003] ECR II-435
- C-310/99 *Itálie v Komise* [2002] I-02289
- C-334/99 *Německo v Komise* [2003] ECR I-1139
- T-354/99 *Kuwait Petroleum (Nederland) BV v Komise* [2006] ECR II-1475
- C-382/99 *Nizozemí v Komise* [2002] ECR I-5163
- C-475/99 *Ambulanz Glöckner v Landkreis Südwestpfalz* [2001] ECR I-08089
- C-482/99 *Francie v Komise („Stardust Marine“)* [2002] ECR I-4397
- C-328/99 a C-399/00 *Itálie a SIM 2 Multimedia SpA v Komise* [2003] ECR I-04035
- C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v Rada* [2002] ECR I-6677
- C-53/00 *Ferring* [2001] ECR I-9067
- C-74/00P a C-75/00 P *Falck a Acciaierie di Bolzano v. Komise* [2002] ECR I-7869
- T-92 a 103/00 *Territorio Histórico de Álava v Komise* [2002] ECR II-1385
- C-99/00 *Lyckeskog* [2002] ECR I-4839
- C-113/00 *Španělsko v Komise* [2002] ECR I-07601

- C-218/00 *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas v Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)* [2002] ECR I-00691
- C-242/00 *Německo v. Komise* [2002] ECR I-05603
- N 258/2000 – *Německo - plavecký bazén Dorsten*
- T-254/00, T-270/00 a T-277/00 *Hotel Cipriani SpA a další v Komise* [2008] ECR II-03269
- C-278/00 *Řecko v Komise* [2004] ECR I-3997
- C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH a Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* [2003] ECR I-07747
- C-298/00 P *Itálie v Komise* [2004] ECR I-04087
- T-308/00 *Saltzgitter v. Komise* [2004] ECR II-01933
- C-323/00 P *DSG v Komise* [2002] ECR I-3919
- T-366/00 *Scott v Komise* [2007] ECR II-797
- C-409/00 *Španělsko v Komise* [2003] ECR I-1487
- C-456/00 *Francie v Komise* [2002] ECR I-11949
- C-457/00 *Belgie v Komise* [2003] ECR I-6931
- T-26/01 *Fiocchi munizioni SpA v Komise* [2003] ECR II-03951
- C-34/01 až 38/01 *Enirisorse SpA v Ministero delle Finanze* [2003] ECR I-14243
- C-83/01 P, C-93/01 P a C-94/01 P *Chronopost SA, La Poste a Francie v Union française de l'express (Ufex) a další* [2003] ECR I-06993

- T-109/01 *Fleuren Compost BV v Komise* [2004] ECR II-00127
- T-116/01 a T-118/01 *P & O European Ferries (Vizcaya), SA a Diputación Foral de Vizcaya v Komise* [2003] ECR II-02957
- C-126/01 *GEMO* [2003] ECR I-13769
- T-157/01 *Danske Busvognmaend v Komise*
- T-177/01 *Jégo-Quéré v Komise* [2002] ECR II-2365
- T-195/01 a T-207/01 *Gibraltar v Komise* [2002] ECR II-2309
- T-198/01 *Technische Glaswerke Ilmenau v Komise* [2004] ECR II-2717
- C-261 a 262/01 *van Calster a další* [2003] ECR I-12249
- C-264, 306, 354 a 355/01 *AOK Bundesverband v Ichthyol-Gessellschaft Cordes, Hermani&Co* [2004] ECR I-2493
- T-274/01 *Valmont Nederland BV v Komise* [2004] ECR II-03145
- T-301/01 *Alitalia v Komise II*
- C-308/01 *GIL Insurance a další* [2004] ECR I-4777
- T-17/02 *Olsen v Komise* [2005] ECR II-2031
- T-34/02 *Le Levant 001 a další v Komise* [2006] ECR II-267
- C-66/02 *Itálie v Komise* [2005] I-10901
- C-110/02 *Komise v Rada* [2004] ECR I-6333
- T-210/02 *British Aggregates Association v Komise* [2006] ECR II-02789
- T-217/02 *Ter Lembeek International NV v Komise* [2006] II-04483

- C-276/02 *Španělsko v Komise* [2004] ECR I-0000
- C-345/02 *Pearle BV a další v Hoofdverijfschap Ambachten* [2004] ECR I-7139
- C-385/02 *Komise v Itálie* [2004] ECR I-08121
- C-26/03 *Stadt Halle a RPL Lochau v. TREA Leuna* [2005] ECR I-00001
- C-88/03 *Portugalská republika v Komise* [2006] ECR I-07115
- C-128/03 a C-129/03 *AEM SpA a AEM Torino SpA v Autorità per l'energia elettrica e per il gas a další* [2005] EC I-2861
- C-172/03 *Wolfgang Heiser v Finanzamt Innsbruck* [2005] ECR I-1627
- C-182/03 a C-217/03 *Belgie a Forum 187 ASBL v Komise* [2006] ECR I -5479
- C-205/03P *FENIN v Komise* [2006] ECR I-6295
- T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA), BUPA Insurance Ltd and BUPA Ireland Ltd v Komise* [2008] ECR II-00081
- C-415/03 *Komise v. Řecko, ("Olympic Airways")* [2005] ECR I-03875
- T 442/03 *SIC v Komise* [2008] ECR II-01161
- C-148/04 *Unicredito Italiano SpA v Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova I* [2005] ECR I-11137
- T-167/04 *Asklepios Kliniken GmbH* [2007] ECR II-02379
- T-196/04 *Ryanair Ltd v Komise* [2008] ECR II-03643
- C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato a Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* [2006] ECR I-00289

- C-266/04 to C-270/04, C-276/04 a C-321/04 až C-325/04 *Distribution Casino France a další v Caisse nationale de l'organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales (Organic)* [2005] ECR I-09481
- C-300/04 *Eman a Sevinger* [2006] ECR I-8055
- T-304/04 a T-316/04 *Itálie a Wam v Komise* [2006] ECR II-00064
- C-340/04 *Carbotermo SpA, Consorzio Alisei v. Comune di Busto Arsizio, AGESP SpA* [2006] ECR I-04137
- C -368/04 *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH a další v Finanzlandesdirektion für Tirol a další* [2006] ECR I-09957
- C-392/04 a C-422/04 i-21 *Germany a Arcor* [2006] ECR I-8559
- T-396/04 *Air One v Komise* [2006] ECR II-1343
- C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium* [2006] ECR I-5293
- T-425/04, T-444/04, T-450/04, T- 456/04 *Francie v Komise (France Télécom)* [2010] ECR II-02099
- T-136/05 *EARL Salvat a další v Komise* [2007] ECR II-04063
- C-232/05 *Komise v. Francie ("Scott")* [2006], [2006] ECR I-10071
- C-295/05 *Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v Transformación Agraria SA (Tragsa), Administración del Estado* [2007] ECR I-02999
- T-162/06 *Kronoply v Komise* [2009] ECR II -00001

- C-199/06 *Centre d'exportation du livre français (CELF) a Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2008] ECR I-469
- C-206/06 *Essent Netwerk Noord BV supported by Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV v Aluminium Delfzijl BV, and in the indemnification proceedings Aluminium Delfzijl BV v Staat der Nederlanden and in the indemnification proceedings Essent Netwerk Noord BV v Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV and Saranne BV* [2008] ECR I-05497
- T-231/06 a T-237/06 *The Netherlands and Nederlandse Omroep Stichting v Komise.*[2010] ECR 0000
- T-268/06 *Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE v Komise* [2008] ECR II-01091
- C-341/06 P a C-342/06 P *Chronopost SA a La Poste v Union française de l'express (UFEX) a další* [2008] ECR I-04777
- C-390/06 *Nuova Agricast* [2008] ECR I-2577
- C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de La Rioja (UGT-Rioja) a další v Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya and Others* [2008] ECR I-06747
- C-487/06 P *British Aggregates Association v Komise a Spojené Království* [2008] ECR I-10515
- C-113/07 P *SELEX Systemi Integrati SpA v Komise* [2009] ECR I-02207
- T-177/07 *Mediaset SpA v Komise* [2010] ECR 00000
- C-290/07 P *Komise v Scott* [2010] ECR 0000

- C-1/09 *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication v Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)* [2010] ECR I-02099
- C-106/09 P a C-107/09 P *Komise a Španělsko v Gibraltar a Spojené království* [2011] ECR 00000
- C-480/09P *ACEA Electrabel* [2010] ECR 00000
- C-275/10 *Residex Capital v Gemeente Rotterdam* [2011] ECR 00000
- C-401/10 P *Komise v Francie*

Rozhodnutí Komise

- NN 11/91 Greek Privatization Aid ze dne 31. července 1991
- Rozhodnutí Komise č. 98/365/EC ze dne 1. října 1997 o veřejné podpoře, kterou poskytla Francie společnosti SFMI-Chronopost
- N 599/1999 Standardised record books for cattle and sheep farmers [1999]
- C 42/2001 Terra Mitica SA
- N 514/2001 – United Kingdom “Modernisation of the UK benefit payment system and provision of access to universal banking services through post offices”, ze dne 13.2.2002
- 543/2001 – Ireland, Capital Allowances for Hospitals
- N 610/2001 – Německo - program infrastruktury cestovního ruchu v Bádensku-Württembersku

- N 486/2002 – Švédsko - podpora pro kongresovou halu ve Visby
- N 478/2004 – State guarantee for capital borrowings by Coràs Iompair Eirann (CIÉ) for infrastructure investment, z 7.6.2006
- N 597/2004 – Česká republika - Lignit Hodonín, s.r.o.
- N 284/2005 Irish Broadband, z 8.3. 2006
- N 542/2005 – Slovenská republika Vydavateľstvo spolku slovenských spisovateľov s. r. o., individuálna pomoc týždenníku venovanému literature
- C 6/2006 [2007] Volkswerft Stralsund
- N 140/2006 — Litva — Přidělování dotací státním podnikům v nápravných zařízeních
- 2006/621/ES: Rozhodnutí Komise ze dne 2. srpna 2004 o státní podpoře, kterou Francie poskytla společnosti France Télécom (oznámeno pod číslem dokumentu K(2004) 3060)
- C-41/2007- Privatisation of Tractorul, rozhodnutí ze dne 2.4.2008
- C-46/2007 Privatisation of Automobile Craiova, rozhodnutí ze dne 27.2.2008
- C 51/07 [2008] C 189/14 Support by the Industrial Innovation Agency in favour of the VHD programme
- N 257/2007 – Španělsko - Podpora ve prospěch divadelní produkce v Baskickém regionu (Subsidies for theatre production in the Basque country)
- N 377/2007 - Nizozemsko - podpora pro Bataviawerf – rekonstrukce plavidla ze 17. století
- N 702/2009 – Podpora na rekonstrukci lanové dráhy na Sněžku

- SA.25076 (2011/NN) – Česká republika - Privatizace společnosti OKD a.s. společností Karbon Invest a.s. ze dne 13. července 2011

Ostatní rozhodovací praxe

- Rozhodnutí belgického Nejvyššího soudu No. 9152 ze dne 18. června 1992 ve věci Belgie v NV Tubemeuse
- Landgericht Hamburg ze dne 29 června 2000, 303O-358/96
- Rozhodnutí Bundesgerichtshof ze dne 4. dubna 2003, V ZR 314/02
- Rozhodnutí Bundesgerichtshof ze dne 24. října 2003, V ZR 48/03
- Rozhodnutí Bundesgerichtshof ze dne 20. ledna 2004, XI ZR 53/03
- Rozhodnutí Úřadu VP/S 59/04-160 ze dne 30. dubna 2004
- Rozhodnutí Úřadu VP/S 76/04-160 ze dne 19. dubna 2004
- Rozhodnutí Oberlandesgericht Hamburg ze dne 2. dubna 2004, 1U-119/00
- Rozhodnutí Landgericht Halle ze dne 23. prosince 2004, 9 O 231/04

16. Abstrakt

Disertační práce „Právo veřejných podpor v České republice“ se zabývá problematikou regulace veřejných podpor v rámci Evropské unie a zejména dopadů této regulace do právního řádu České republiky. Autor disertační práce vychází z postoje, že právo veřejných podpor, ačkoliv pramení z práva Evropské unie, a to konkrétně článků 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie, má významné dopady do českého právního řádu, a to oblastí práva obchodního, soutěžního ale i správního a občanského.

Základním cílem disertační práce je proto popsat nejen právní úpravu veřejných podpor na úrovni práva EU, ale také jaké jsou její specifické dopady do českého právního řádu a jaká je případná interakce mezi pravidly veřejných podpor a ryze národními předpisy. V tomto ohledu je téma práce v české odborné literatuře zcela nepokryto. Žádná obdobně zpracovaná práce ostatně ani nebyla vydána. Výjimkou je publikace Michaela Kincla „*Veřejná podpora v Evropské unii*“ z roku 2004, která je však zaměřena spíše jako jednoduše napsaná příručka pro státní instituce než jako odborná studie.

V úvodních částech disertační práce autor podává vysvětlení účelu regulace veřejných podpor (kapitola 3) a zabývá se prameny regulace veřejných podpor a vývojem právní úpravy na evropské i české úrovni (kapitola 4).

Autor v těchto kapitolách podává odpověď na otázku, jaká specifika české úpravy veřejných podpor nastávají již v terminologické oblasti. Autor se zabývá různou terminologií použitou v českých verzích evropské legislativy a v národním právu, která se týká regulace veřejných podpor. Autor zastává závěr, že národní pojmy je nutné vykládat eurokonformně, tj. s ohledem na jejich význam dle práva EU.

Gró disertační práce představují kapitoly 5 až 7, ve kterých autor definuje pojem veřejné podpory, analyzuje jednotlivé formy veřejné podpory a zabývá se problematikou veřejné podpory a služeb obecného hospodářského zájmu. Autor si v úvodu stanovil pracovní hypotézu, že v některých ohledech nastavení vztahů mezi veřejnými orgány a podniky v českém prostředí se nepočítá s regulací veřejných podpor, zejména pak s rozsahem této

regulace v důsledku evropské judikatury. Přizpůsobení stávajících vztahů pravidlům veřejných podpor však nemusí být natolik problematické. V rámci ověření této hypotézy se autor zaměřuje na konkrétní dopady regulace veřejných podpor např. do problematiky příspěvků pro zdravotnická zařízení, bezplatného veřejného Internetu nebo veřejné osobní dopravy.

V uvedených kapitolách autor také popisuje, že na český právní řád a na právo EU je ve věci veřejných podpor nutné pohlížet v souhrnném kontextu. Jednotlivé právní normy, ačkoliv jejich vznik byl diametrálně odlišný, se navzájem prolínají a musejí být vykládány z hlediska jejich účelu. Autor popisuje, že v českém právu je možné nalézt řadu norem, které regulují obdobné vztahy jako regulace veřejných podpor. Zejména jde ale o normy, které si kladou za cíl kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky a majetkem, tj. snahu zabránit plýtvání s veřejnými prostředky. Ač tyto úpravy na sebe přímo nenavazují, nejsou zároveň ani v konfliktu a mohou se doplňovat. Autor poukazuje na to, že splnění národní legislativy neznamená automaticky soulad s regulací veřejných podpor na bázi práva EU, a naopak.

V kapitole 8 autor ve stručnosti popisuje, které veřejné podpory mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem, a tedy i právem EU, a jaká jsou pravidla pro rozhodování o jejich slučitelnosti. Na tuto kapitolu autor navazuje v závěru disertační práce, ve kterém mj. popisuje snahu Komise o více ekonomický přístup k veřejným podporám.

Autor konstatuje, že cíl Komise spočívající v poskytování menšího objemu veřejných podpor se zcela nevydařil. Na vině je především finanční krize a mimořádné podmínky, za kterých byly naopak poskytovány značné objemy veřejných podpor. Autor v závěru také porovnává, jaký přístup Komise deklarovala v Akčním plánu pro veřejné podpory a jaký by mohl být nový přístup Komise, jak je deklarován v jejím recentním sdělení o modernizaci veřejných podpor v EU.

Podle autora je nutné vyčkat konkrétních kroků, které budou na sdělení o modernizaci veřejných podpor v EU navazovat. Autor však již nyní vykládá sdělení v tom smyslu, že pojímá veřejné podpory jako aktivní prvek hospodářské politiky členských států a EU, jejímž cílem je silnější ekonomika EU. Může se tedy jednat o určitý odklon od cílů

deklarovaných v Akčním plánu, který výslovně požadoval poskytování menšího objemu podpor.

Devátá a desátá kapitola disertační práce se zabývají procesními aspekty souvisejícími s kontrolou a posuzováním veřejných podpor, ať už před Komisí, evropskými soudními institucemi či národními soudy. Uvedené kapitoly však vzhledem k zaměření disertační práce předmětem autorovy hlavní pozornosti. Výjimkou je kapitola 10.4, která popisuje kontrolu veřejných podpor ze strany národních, tj. i českých soudů. Autor v této kapitole popisuje zejména možnost podniků domáhat se ochrany proti protiprávně poskytnutým veřejným podporám u českých soudů.

Významnými částmi disertační práce jsou kapitoly 11 a 12. Jedenáctá kapitola popisuje roli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v oblasti veřejných podpor. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (a Ministerstvo zemědělství) mají povahu koordinačních orgánů v oblasti veřejných podpor. Jejich působnost však není dle autora zcela jednoznačně vymezena. Autor ptoto poukazuje na nedostatky právní úpravy. V závěru v návaznosti na tuto kapitolu autor shrnuje *de lege ferenda* možnosti úpravy národní legislativy.

Autor se tedy v jedenácté kapitole zabývá dalším dílčím cílem disertační práce, kterým je analýza, zda je implementace veřejných podpor v České republice provedena správně a efektivně a zda je možné či nutné tuto implementaci vylepšit. Hypotézou provázející disertační práci přitom bylo, že regulace veřejných podpor neopouští příliš volného prostoru pro možnosti národní implementaci. I tak je ale možné dohledat v této národní implementaci některé prvky, které je možné regulovat odlišně.

Prvním významným implementačním prvkem je dle autora role Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (resp. Ministerstva zemědělství) v oblasti veřejných podpor, tj. zejména jako reprezentanta českých veřejných orgánů vůči EU. Podle názoru autora nejvýznamnější role Úřadu spočívá v jeho pozici v rámci notifikačního procesu nových veřejných podpor Komisí. Zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory zakotvuje pozici Úřadu jako koordinátora v rámci tohoto procesu. Autor dospěl k závěru,

že zákonné vymezení pozice Úřadu neznamená jeho nezbytnou účast jako prostředníka v procesu notifikace Komise.

Autor popisuje, že Zákon o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory sice např. stanoví povinnost poskytovatelů veřejných podpor vyžádat si předchozí stanovisko koordinačního orgánu (tj. Úřadu nebo Ministerstva zemědělství) k podáním učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu. Zákon ale nestanoví následky porušení této povinnosti, např. v podobě neplatnosti či neúčinnosti daných opatření představujících veřejnou podporu či v podobě pokut. Stanovisko, které koordinační orgán vydává k podáním učiněným před zahájením řízení před Komisí a v jeho průběhu, je i v případě, že zní negativně, tedy nutné brát pouze jako doporučující. Stejně tak povinnost spolupráce s koordinačním orgánem vychází při nedostatku sankcí spíše jako doporučení učiněné předkladatelem Zákona o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory než jako vymahatelná povinnost. Autor proto navrhuje posílení pravomocí Úřadu *de lege ferenda* za použití institutů užitých v jiných právních předpisech.

Specifickou otázkou národní implementace je zavedení Centrálního registru podpor malého rozsahu (registru *de minimis*). Zavedení tohoto registru evropská regulace veřejných podpor umožňuje, avšak nenařizuje ji. Tuto otázku analyzuje autor již v předchozích kapitolách. V kapitole 11 a v závěru ji detailněji analyzuje včetně doporučení *de lege ferenda*.

Podle autora je v této chvíli ještě brzy posuzovat, zda zavedení Centrálního registru bylo skutečným přínosem. Autor se zabývá argumenty pro a proti zavedení Centrálního registru a zároveň si klade otázku, zda by do budoucna nemohl Centrální registr plnit i jiné účely než související čistě s regulací veřejných podpor, konkrétně zvýšení transparentnosti výdajů z veřejných rozpočtů.

Autor doporučuje, aby byla prospěšnost zavedení Centrálního registru s odstupem několika let, a to např. po čtyřech letech, analyzována. Analýza by měla potvrdit, zda Centrální registr skutečně přinesl zamýšlené výhody anebo naopak.

Dvanáctá kapitola disertační práce se zabývá otázkou, jaké dopady z hlediska českého práva má porušení pravidel veřejných podpor. Autor se zabývá zejména otázkou, jaký

dopad má porušení pravidel veřejných podpor na platnost a vymahatelnost opatření (správních rozhodnutí, soukromoprávních smluv apod.), na jejichž základě byla poskytnuta protiprávní veřejná podpora. Autor zároveň popisuje, k jakému posunu v řešení otázky neplatnosti soukromoprávních smluv, na jejichž základě je poskytnuta protiprávní veřejná podpora, dojde v důsledku účinnosti Nového občanského zákoníku

V závěru autor hodnotí proces posuzování veřejných podpor a činí *de lege ferenda* návrhy na jeho úpravu. Výhrady je dle autora nutné směřovat zejména vůči stávajícímu modelu posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem (tj. proces podle čl. 107 odst. 2 a 3 SFEU). Za daného stavu totiž Komise posuzuje, až na stanovené výjimky, slučitelnost všech veřejných podpor bez ohledu na jejich výši či skutečnost, že jejich dopad na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy je malý. V praxi je přitom řízení před Komisí neúměrně zdlouhavé.

Autor popisuje různé přístupy k reformě systému kontroly veřejných podpor, včetně tezí, které jsou obsaženy v recentním Sdělení Komise o modernizaci veřejných podpor v EU. Podle autora Komise zamýšlí provést reformy tím, že se bude soustředit pouze na významné veřejné podpory, a to např. zvýšením limitu pro podpory *de minimis* nebo zvýšením stropů pro blokové výjimky.

Tento způsob autor odmítá a přiklání se k tomu, že kontrola veřejných podpor by měla být decentralizována obdobně, jak je to nastaveno v soutěžním právu. Posuzování slučitelnosti s vnitřním trhem u veřejných podpor menšího rozsahu, které mají menší dopad na obchod mezi členskými státy, by dle autora mělo být prováděno národními soutěžními úřady členských států. Autor poukazuje na odbornou literaturu, která tento přístup k reformám kontroly veřejných podpor prosazuje a argumenty v literatuře použité doplňuje o další, založené na závěrech disertační práce.

17. Summary

The subject-matter of the thesis „Právo veřejných podpor v České republice“ (“State Aid Law in the Czech Republic”) is regulation of state aids within the European Union and especially its impacts on the legal order of the Czech Republic. The author’s approach is that the regulation of state aids, although originating from the EU law, has significant impacts into the Czech law, into the areas of business, competition, administrative and civil law.

Hence, the basic aim of the thesis is not only to describe the state aid regulation on the EU level but also to specify implications to the Czech law and interactions between the state aid rules and Czech national laws. In this respect, the thesis enters a new field within the Czech academic literature. No other similar work has been published, with exception of Michael Kincls’s work „*Veřejná podpora v Evropské unii*“ (“State Aid Law in the European Union”) of 2004 which was, however, aimed more as an easily understandable hand-book for public authorities granting aids than as an academic work.

In the introductory chapters of the thesis the author explains what is the purpose of the state aid regulation (chapter 3) and deals with the legal sources of such regulation and evolution of the state aid regulation both on the EU and the national level (chapter 4).

In these chapters, the author also submits an answer to the question of specifics of the Czech state aid regulations in the terminology area. The author analysis different terms used in Czech language versions of the EU legislation and in the Czech national law dealing with the state aid regulation. The author concludes that the terms used in the national law shall be interpreted in accordance with their meaning in the EU law.

Chapters 5 to 7 represent the main part of the thesis. In these chapters, the author defines the notion of state aid, analyses its forms and describes the relationship between state aids and services of general economic interest. In the introduction, the author laid down a hypothesis according to which some relations between public authorities and undertakings in the Czech Republic do not sufficiently reflect application of the state aid

rules, especially as to the extent of such application caused by the EU case-law. However, adaptation of these relations into conformity with the state aid rules may not be so problematic. In order to verify this hypothesis the author analysis specific implications of the state aid rules, e.g. to areas of healthcare financing, free public broadband or public transport.

In the given chapters the author describes that the Czech and the EU law shall be interpreted in the area of state aids in their mutual context. Individual legal norms, despite having different origin, do intertwine and shall be interpreted with respect to their purpose. The author describes that the Czech law in some cases regulates identical relations as the state aid regulation. This affects especially Czech rules on control of handling with public funds and property, i.e. the aim of which is to control public spending. Despite the fact that these rules and the state aid regulation do not directly relate, they are not in conflict and they can be complementary. The author points out to the fact that fulfilment of the requirements of national rules does not automatically mean conformity with the EU state aid regulation and vice versa.

In chapter 8 the author briefly describes which state aids may be compatible with the internal market and, hence, also with the EU law and what are the rules for assessing such compatibility. This chapter is followed on by the respective part of the thesis' conclusion (chapter 13) where the author i.a. describes the aims of the Commission for a more economic approach towards state aids.

The author describes that the aim of the Commission for less state aid was not successful, however, mainly due to the financial crisis and exceptional conditions under which large quantities of state aid were granted. In the thesis' conclusion the author also compares the approach of the Commission declared in 2005 State Aid Action Plan and the possible new Commission's approach in the recent Communication of modernisation of state aid control in the EU.

According to the author it is necessary to wait for more detailed steps to be taken based on the mentioned Communication. However, it seems to the author that, in the future, the Commission will approach the state aids as a more active element of economic policy

of EU and its Member States with the aim to strengthen EU economy. This could indicate a deflection from the 2005 State Aid Action Plan which expressly demanded less state aid to be granted.

Chapter 9 and 10 describe procedural aspects of state aid control and assessment before the Commission and EU and national courts. Due to the aim of the thesis, these topics are not described in more detail with exception of chapter 10.4 describing the role of national courts in state aid enforcement. In this chapter, the author analysis possibilities of undertakings to reach national courts in state aid matters.

Chapters 11 and 12 represent an important part of the thesis. In chapter 11, the role of the Czech Office for the Protection of Competition in the area of state aids is described. The Office for the Protection of Competition (and the Ministry of Agriculture) act as co-ordinating authorities in the area of state aids. However, their competence is not set forth unambiguously by the law. The author points out to the possible look-holes in the national regulation. Following this chapter, the author summarizes possibilities of amendments of existing regulation in the conclusion of the thesis.

In chapter 11, the author also deals with another partial aim of the thesis which is to analyse whether the implementation of state aid rules to the national law is effective and correct and whether any amendments could be made to improve enforcement of state aid rules. The hypothesis laid down by the author is that the regulation does not provide much space for national implementation, however, yet there are possibilities of different approaches to the implementation.

The Office for the Protection of Competition (and the Ministry of Agriculture) are representing Czech authorities towards EU bodies. Under the author's view, the most important role of the Office is within the notification process of new state aids to the Commission. The Czech Law on State Aid Related Issues stipulates that the Office shall act as a co-ordinator in this process. However, the author reached a conclusion that this does not mean that the Office is a necessary intermediate in the notification process.

The author i.a. describes that the Czech Law on State Aid Related Issues provides for a duty of public authorities to ask the Office for the Protection of Competition

(or the Ministry of Agriculture) for its opinion to motions submitted within the proceedings before the Commission. However, the law states no sanctions for breach of this duty. Even if the opinion issued by the Office is negative, it has only legal power of a recommendation. The duty of public authorities to co-operate with the Office during the proceedings is not enforceable. Therefore, the author suggests that the powers of the Office for the Protection of Competition (and the Ministry of Agriculture) shall be enhanced and gives examples of possibilities of such enhancement as used in other national laws.

The author further describes the Czech Central Registry of *de minimis* state aids as a specific form of national implementation of state aid rules. Implementing such a registry is allowed but not required by EU law. In chapter 11 and in the conclusion chapter, the author analysis the Central Registry in more detail including proposals *de lege ferenda*.

According to the author, it is too early to assess benefits of having the Central Registry. The author describes arguments for and against having the Central Registry and lays down a question, whether the registry could serve also purposes other than closely related to state aid regulation, such as increasing transparency of public sector expenditures.

The author recommends that the benefits of the Central Registry shall be assessed within a certain period of time, e.g. 4 years. The analysis shall confirm whether the Central Registry serves its claimed purposes and offers anticipated benefits or not.

In chapter 12, the author analyses the implications of the breach of the state aid rules into the Czech law, especially as regards validity and enforceability of measures under which an illegal state aid is granted (administrative decisions, private law contracts etc.). The author also describes how the answer to this problematic will be affected after the New Czech Civil Code becomes effective.

In the conclusion chapter, the author evaluates the current system of state aid control and offers suggestions for its changes (*de lege ferenda*). The author criticizes the current system of assessing compatibility of state aids with the internal market (procedure under Art. 107 (2) and (3) of the Treaty on Functioning of the European Union). Under

the current regime, the Commission scrutinizes, with some exceptions, all state aids without regret to their amount and the fact that they affect competition or trade between the Member States to a lesser level. In practice, the proceedings before the Commission are too time-consuming.

The author describes approaches towards the reform of the state aid control including proposals provided for in the recent Commission Communication on EU State Aid Modernisation. Under the author's view, the Commission intends to reform the state aid control by focusing only on important cases. To reach this goal, the Commission apparently intends e.g. to raise the limits for *de minimis* aids or to raise levels for block exemptions.

The author criticizes this approach and inclines toward an approach suggesting decentralization of state aid control in a way similar as in the competition law area. Under the author's view, the compatibility of smaller state aids and state aids with a lesser impact on trade between the Member States with the internal market shall be assessed by national competition authorities. The author refers to academic literature promoting such an approach and provides for other new arguments substantiating such an approach which are based on the conclusions of the thesis.