

**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.**

## 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 neznamena 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 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.

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 Komisi. 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 neznamena 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.