

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Diplomová práce

Veřejná podpora a její vliv na obchod mezi členskými státy EU

Bc. Martin Bulušek

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Bc. Jan Brodec, LL.M., Ph.D.

Katedra:

Katedra obchodního práva

Datum uzavření rukopisu:

9. června 2013

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil a uvedl všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze dne 9. června 2013

.....
Bc. Martin Bulušek

Poděkování

Děkuji vedoucímu mé diplomové práce, JUDr. Bc. Janu Brodčovi, LL.M., Ph.D., zejména za to, že mi umožnil pod svým vedením zpracovat toto velmi zajímavé téma a poskytl mi cenné připomínky k jeho obsahu.

Obsah

OBSAH	3
POUŽITÉ ZKRATKY	4
1. ÚVOD	5
2. VEŘEJNÉ PODPORY A HOSPODÁŘSKÁ SOUTĚŽ	8
2.1. OBECNĚ	8
2.2. V PRÁVU EU	9
3. VEŘEJNÁ PODPORA – DEFINIČNÍ ZNAKY	12
3.1. PODPORA („AID“)	14
3.2. STÁTNÍ (VEŘEJNÉ) PROSTŘEDKY	14
3.3. PODNIK A ODVĚTVÍ	18
3.4. ZVÝHODNĚNÍ	19
3.5. NARUŠENÍ HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE	21
4. OVLIVNĚNÍ OBCHODU MEZI ČLENSKÝMI STÁTY	24
4.1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ	26
4.1.1. „Obchod“	26
4.1.2. „Ovlivnění“	26
4.1.3. „Mezi členskými státy“	28
4.2. DE MINIMIS	29
4.3. ROZHODOVACÍ PRAXE KOMISE	31
4.3.1. Rozhodnutí Komise N 257/2007 ze dne 27.6.2007 („Basque theatre“)	32
4.3.2. Rozhodnutí Komise N 377/2007 ze dne 28.11.2007 („Batavia“)	33
4.3.3. Rozhodnutí Komise NN 44/2007 ze dne 30.9.2009 („Osvobození od daně“)	34
4.3.4. Rozhodnutí Komise ve věci lanových drah („Lanové dráhy“)	35
4.3.5. Rozhodnutí Komise SA.33243 ze dne 7.11.2012 („Jornal de Madeira“)	36
4.3.6. Rozhodnutí Komise SA.34404 ze dne 7.11.2012 („Sliedrecht“)	37
4.3.7. Rozhodnutí Komise SA.34466 ze dne 7.11.2012 („CVAR“)	37
4.3.8. Rozhodnutí Komise SA.34576 ze dne 7.11.2012 („Piaget Institute“)	38
4.3.9. Rozhodnutí Komise SA.34891 ze dne 20.11.2012 („Przemysł Stronghold“)	39
4.3.10. Obdobná rozhodnutí	40
4.4. ZHODNOCENÍ PŘÍSTUPU KOMISE KE ZKOUMANÉMU DEFINIČNÍMU ZNAKU	40
4.4.1. Charakteristika opatření neovlivňujících obchod mezi členskými státy	41
5. ŘÍZENÍ VE VĚCÍCH VEŘEJNÝCH PODPOR PŘED KOMISÍ	46
5.1. NOTIFIKACE, PŘEDBĚŽNÝ PŘEZKUM A FORMÁLNÍ VYŠETŘOVACÍ ŘÍZENÍ	47
5.1.1. Notifikace	48
5.1.2. Předběžný přezkum	48
5.1.3. Formální vyšetřovací řízení	49
5.2. PROTIPRÁVNÍ PODPORA	49
5.3. ZNEUŽITÁ PODPORA	51
6. BUDOUCÍ PERSPEKTIVA VEŘEJNÝCH PODPOR	52
7. ZÁVĚR	55
POUŽITÁ LITERATURA:	57
RESUMÉ	60
KLÍČOVÁ SLOVA	61
KEY WORDS	61

Použité zkratky

de minimis	podpora malého rozsahu ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 994/98 a nařízení Komise č. 1998/2006/ES,
EU	Evropská unie,
Komise	Evropská komise,
Procesní nařízení	Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999,
Nařízení de minimis	Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006,
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr), ¹
Sdělení o modernizaci	Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Modernizace státní podpory EU, ze dne 8.5.2012,
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie,

¹ Zkratka „SDEU“ je v této práci užívána jak pro označení Soudního dvora Evropské unie, tak pro jeho předchozí název, tj. Evropský soudní dvůr.

1. Úvod

Veřejné podpory² jsou velice zajímavým právním institutem, souvisejícím s více právními oblastmi, a to zejména s právem obchodním (soutěžním právem, resp. právem subvenčním), právem evropským a právem správním. Teoretická i praktická atraktivita institutu veřejných podpor dle našeho názoru plyne zejména z faktu, že oblast veřejných podpor leží v průsečíku veřejného a soukromého práva, jež jsou navíc zasazeny do kontextu nadnárodního právního řádu evropského. Jinými slovy je právo veřejných podpor zejména mechanismem ochrany hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu EU, před ekonomickými zásahy veřejnoprávních osob. Předkládaná práce si klade za cíl nejprve stručně představit místo práva veřejných podpor v soutěžním právu EU, dále rozebrat a ozřejmit jednotlivé znaky hmotněprávní „definice“ veřejné podpory obsažené v článku 107 odst. 1 SFEU. O jednom z těchto definičních znaků veřejné podpory, „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“, bude potom individuálně a podrobně pojednáno v samostatné části této práce. Ve své poslední části se poté předkládaná práce pokusí stručně představit řízení ve věcech veřejných podpor před Komisí, jelikož se z právního hlediska jedná o poměrně specifický a zajímavý procesní postup.

Po úvodí kapitole bude tedy právo veřejných podpor zasazeno do kontextu evropského práva ochrany hospodářské soutěže, do něhož logicky i systematicky náleží, jelikož jeho hlavním cílem je chránit vnitřní trh EU před nežádoucím ekonomickým chováním členských států. Ve své následující části se tato práce pokusí osvětlit definici veřejné podpory skrze rozbor a výklad jednotlivých definičních znaků. Bude přitom samozřejmě přihlédnuto k tomu, jak se pojem veřejné podpory vyvinul a dotvářel skrze rozhodovací a legislativní praxi orgánů EU, a to zejména při jejich interpretaci a aplikaci článku 107 odst. 1 SFEU. Obecně známá role judikatury v evropském právu naznačuje, že mnoho stěžejních a právně relevantních prvků je i v oblasti práva

² Pojem „veřejná podpora“ je ekvivalentem anglického termínu „state aid“. V rámci české odborné literatury je tomuto termínu dáвана přednost před pojmem „státní podpora“, který je nicméně také pojmem poměrně frekventovaným, a to zejména v českých zněních či překladech některých právních předpisů či dokumentů. V této práci užíváme výhradně pojmu „veřejná podpora“ a to především kvůli tomu, že lépe vystihuje podstatu této podpory, která nemusí být poskytnuta pouze státem, ale i jinou osobou veřejného práva, například územním samosprávným celkem. Pojem „státní podpora“ je v této práci užit pouze tam, kde je to příhodnější vzhledem k terminologickému kontextu určitého právního předpisu či v rámci přímých citací.

veřejných podpor založeno právě na rozhodovací praxi SDEU. Neméně důležitou roli ovšem hrají i rozhodnutí Komise, která právní normy skrze jejich aplikaci uvádí v život. Lze tedy říci, že nejenom legislativní činností, ale i formou rozhodovací činnosti zmíněných orgánů EU byl pojem veřejné podpory dotvořen do své současné podoby. Vzhledem k legislativnímu a ekonomickému vývoji je nicméně pravděpodobné, že tato podoba není pro futuro podobou zcela finální. Zejména v době ekonomické krize došlo k jisté eskalaci tlaku na členské státy, aby přijímaly ve zvýšení míře opatření, z nichž mnohá by mohla být v rozporu s nastavenými pravidly ochrany hospodářské soutěže.³ Zohlednění potřeby těchto zásahů států do ekonomiky, tj. zejména zohlednění potřeby přijímání tzv. prorůstových opatření je reflektováno i na legislativní úrovni. Perspektivy možného vývoje práva veřejných podpor budou proto v rámci této práce rovněž naznačeny.

Procesní stránka věci, tedy řízení ve věcech veřejných podpor před Komisí, je v primárním právu zakotvena v článku 108 SFEU. Pojednáno bude v této souvislosti zejména o druzích řízení před Komisí. Komise má ve věcech veřejných podpor exkluzivní postavení především v tom, že rozhoduje ex ante, zda určité opatření je vůbec veřejnou podporou. V případě, že opatření naplňuje definiční znaky veřejné podpory, rozhodne Komise o tom, zda je příslušné opatření zakládající veřejnou podporu slučitelné s vnitřním trhem EU. Je třeba říci, že na články 107 a 108 SFEU se váže obsáhlá sekundární a terciální normotvorba. S výjimkou stručného představení Procesního nařízení a rámcového zmínění Nařízení de minimis však projednání této problematiky vzhledem k její obsáhlosti cílem předkládané práce není.

Jádrem předkládané práce by potom mělo být širší a podrobnější pojednání o jednom z definičních znaků veřejné podpory, „*ovlivnění obchodu mezi členskými státy*“. Tento v odborné literatuře nepříliš obsáhle zmiňovaný definiční znak veřejných podpor bude prozkoumán z více hledisek. Prvým bude samozřejmě pohled odborné literatury na tento definiční znak. Zohledněna bude dále rozhodovací praxe SDEU. Největší prostor pak bude věnován rozboru recentní rozhodovací praxe Komise. Motivace tohoto metodologického postupu spočívá zejména v tom, že ve srovnání

³ Brodec, J.; Trnka, O.; Stanková, E. *Veřejné podpory dle nových pravidel*. Dostupné z [www: <http://pravnicradce.ihned.cz/c1-57650400-verejne-podpory-podle-novych-pravidel>](http://pravnicradce.ihned.cz/c1-57650400-verejne-podpory-podle-novych-pravidel).

s SDEU vydává Komise ve věcech veřejných podpor mnohem více rozhodnutí. Komise je rovněž orgánem, který nejen zkoumá, zda určité opatření naplňuje znaky veřejné podpory, ale zároveň také rozhoduje o její případné slučitelnosti s vnitřním trhem. Vzhledem k tomu, že u zkoumaného definičního znaku postačí v dané situaci pouze možné (potenciální), nikoli též skutečné naplnění, jakož i vzhledem k faktu, že zkoumaný definiční znak se má v důsledku uskutečnění vnitřního trhu a priori víceméně za splněný, bude pro průzkum daného definičního znaku zvolena „negativní“ metoda. Pozornost bude proto zaměřena na ta rozhodnutí, ve kterých Komise konstatovala nenaplnění zkoumaného definičního znaku, které je jinak vzhledem k výše uvedeným důvodům takřka vždy presumováno. Výsledkem tohoto „negativního“ průzkumu jednotlivých rozhodnutí Komise bude potom pokus o zobecnění skutečností, na kterých Komise svá negativní rozhodnutí založila. Jinými slovy výsledkem této části práce by měl být přehled okolností, za kterých určité opatření pravděpodobně nebude Komisí považováno za veřejnou podporu, jelikož takové opatření nebude ani potenciálně s to ovlivnit obchod mezi členskými státy. Tento přehled má samozřejmě i pozitivní rozměr, jelikož zprostředkovává pohled Komise na tuto problematiku a případnému původci opatření umožní zhodnotit, zda takové opatření je schopné ovlivnit obchod mezi členskými státy a splňuje tedy jeden z definičních znaků veřejné podpory dle článku 107 odst. 1 SFEU. To může v souvislosti se zohledněním dalších definičních znaků veřejné podpory vést například k rozhodnutí příslušné opatření Komisi notifikovat.

Předkládaná práce čerpá z tuzemské i zahraniční odborné literatury, a to jak z monografií a komentářů, tak z odborných studií a článků. Co se týče rozhodnutí orgánů EU, byly k jejich vyhledávání použity zejména elektronické zdroje. To platí zejména o rozhodnutích Komise, která byla vyhledávána skrze vyhledávací systém umístěný přímo na webových stránkách Komise.⁴ Zdrojem informací využívaných v této práci byly samozřejmě též příslušné právní předpisy a ostatní dokumenty zveřejňované zejména orgány EU.

⁴ Dostupné z [www: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/>](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/)

2. Veřejné podpory a hospodářská soutěž

2.1. Obecně

Existuje mnoho názorů na roli zásahů orgánů veřejné moci do ekonomiky. Tyto orgány mají nepochybně k dispozici mnoho nástrojů, jak do ekonomiky zasahovat, otázkou však zůstává, které z těchto prostředků, jak, kdy a jestli mají vůbec využít. Obecně panuje shoda na tom, že zásah veřejné moci prospívá trhu tam, kde pomáhá odstranit tržní selhání.⁵ Pouze fungující trh je schopný vytvořit prostředí vedoucí ke všeobecnému zlepšení životních podmínek. Při takovémto odstraňování tržních selhání je však třeba dbát na to, aby skutečným výsledkem opatření nebylo jen další prohloubení nežádoucího stavu. Takové zhoršení stavu může být způsobeno tím, že cenou za zásah veřejné moci do ekonomiky bude deformace hospodářské soutěže zejména skrze možný vstup dalších podniků do subvencované (tedy neperspektivní) oblasti. Příslušné opatření také může být pouhým nic neřešícím transferem prostředků do upadajících podniků či odvětví.

Deformace hospodářské soutěže spočívá dále v tom, že příjemcům veřejné podpory snižuje výrobní náklady. Tyto podniky proto mohou své výrobky prodávat za ceny neodpovídající skutečným výrobním nákladům, což poškozují ostatní soutěžitele, kteří obdobnou výhodu nemají. To může u ostatních členských států vyvolat snahu „dorovnávat“ na národní úrovni podmínky mezi soutěžiteli poskytováním dalších veřejných podpor. Tato situace může vést ve svém důsledku zejména ke ztrátě snahy o co nejefektivnější využívání zdrojů a racionalizaci výroby, a to nejsilněji právě v dotovaných odvětvích, které nejsou nuceny vlastními investicemi zvyšovat kvalitu výrobků a snižovat jejich cenu. Podpory navíc mohou do subvencované oblasti lákat i podniky, které v ní dosud nepůsobily, protože to pro ně za přirozených tržních podmínek nebylo výhodné. Právě takovému narušení hospodářské soutěže a ovlivnění obchodu mezi členskými státy má na nadstátní úrovni, tj. v kontextu intra-unijního

⁵ Viz např. Sdělení o modernizaci, str. 4: „*Tato podpora však bude nejlépe sloužit hospodářskému růstu pouze tehdy, bude-li se zaměřovat na odstranění tržního selhání, a bude-li tedy doplňovat soukromé investice, nikoli je nahrazovat. (...) 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.*“

jednotného a vnitřního trhu zabránit regulace veřejných podpor na úrovni soutěžního práva EU.

2.2. V právu EU

Základním úběžníkem evropské integrace byla od samého počátku myšlenka společného trhu.⁶ Právě za tímto účelem přenesly státy své pravomoci na organizaci ESUO, byť bylo v dané době a za daných okolností jejich cílem vytvoření toliko společného trhu uhlí a oceli. Takto úzké pojetí bylo ovšem rychle překonáno a společný trh je minimálně od založení Evropského hospodářského společenství chápán univerzálně, a to jako prostředek k dosažení dalších, v té době převážně hospodářských cílů.⁷ S tím, jak v průběhu integrace nabývala stále více na důležitosti ochrana lidských práv a hodnotových, sociálních, kulturních, ekologických a obdobných statků, začíná být vnitřní trh stále více chápán jako prostředek k uskutečnění těchto vyšších, nyní již i v užším smyslu slova neekonomických cílů.

Výše řečené však nic nemění na tom, že vnitřní trh je stále integračním prostředkem zcela základním. Článek 26 odst. 2 SFEU stanoví, že: „*Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanoveními Smluv.*“ Vnitřní trh je tedy zejména pojmem shrnujícím myšlenku čtyřech základních svobod EU. Z toho vyplývá, že vnitřní trh EU je především trhem liberalizovaným, globalizovaným a deregulovaným. Vnitřní trh je svobodně přístupný, a to zejména v tom smyslu, že jsou odstraněna omezení na národní úrovni. Takto volně přístupný trh umožňuje, aby mezi subjekty v rámci celé EU došlo za rovných podmínek ke konkurenčnímu boji, který ve svém důsledku vede k nejeftivnějšímu využívání zdrojů, zvyšování kvality produktů, snižování cen apod.

⁶ Lisabonská smlouva užívá již výlučně termínu „*vnitřní trh*“. Nahrazování pojmu „*společný trh*“ pojmem „*vnitřní trh*“ lze zřetelně zaznamenat zejména od Jednotného evropského aktu z r. 1986, který za jeden ze svých hlavních cílů označil uskutečnění „*vnitřního trhu*“. Tento cíl se k roku 1992 považuje v EU za splněný. V této práci budeme tudíž užívat pojmu „*vnitřní trh*“. Vnitřní trh se od společného trhu odlišuje vyšším stupněm integrace, a je chápán jako předstupeň hospodářské unie, která nad rámec vnitřního trhu zahrnuje též jednotný měnový systém, centrální banku, společnou zahraniční a obchodní politiku apod., viz TICHÝ, Luboš. *Evropské právo: komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, str. 401 – 402.

⁷ Viz článek 2 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství: „*Posláním Společenství je vytvořením společného trhu a postupným odstraňováním rozdílů mezi hospodářskými politikami členských států podporovat harmonický rozvoj hospodářských činností ve Společenství, nepřetržitý a vyvážený růst, vyšší stabilitu, rychlejší zvyšování životní úrovně a užší kontakty mezi členskými státy.*“

Dle článku 26 odst. 1 SFEU: „Unie přijímá opatření určená k vytvoření nebo zajištění fungování vnitřního trhu v souladu s příslušnými ustanoveními Smluv.“ Dle článku 3 odst. 1 SFEU patří mezi výlučné pravomoci EU: „[S]tanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu.“ Účelem pravidel hospodářské soutěže EU je tedy zajištění fungování vnitřního trhu EU. Právní normy, upravující chování subjektů v rámci hospodářské soutěže bývají souhrnně označovány jako tzv. „soutěžní právo“. V této práci proto chápeme soutěžní právo po vzoru mnohých autorů v širokém smyslu, a regulaci veřejných podpor do něj zařazujeme.⁸ Toto pojetí ostatně odpovídá i systematickému členění SFEU, která zařazuje právní úpravu veřejných podpor do své hlavy VII *Společná pravidla pro hospodářskou soutěž, daně a sbližování právních předpisů*, kapitoly 1 *Pravidla hospodářské soutěže*, Oddílu 2 *Státní podpory*.

Jelikož tedy soutěžní právo obecně chrání vnitřní trh EU a jeho řádné fungování, doplňuje právo veřejných podpor tři další oblasti soutěžního práva EU, které upravují:

- dohody mezi podniky („kartelové právo“ obsažené v článku 101 SFEU),
- zneužití dominantního postavení (obsažené v článku 102 SFEU),
- spojování podniků (obsažené v nařízení Rady (ES) č. 139/2004).⁹

Právo veřejných podpor má tedy pevné, i když specifické místo v soutěžním právu EU, jakožto souboru právních nástrojů, jež mají svým závazným charakterem přispět k fungování hospodářské soutěže v rámci vnitřního trhu, a pomoci tak naplnit cíle procesu evropské integrace. Cílem této regulace je upravit veřejné podpory tak, aby byly poskytovány pouze v těch případech, kde důležitost a hodnota jiného zájmu může vyvážit nebezpečí plynoucí z možné deformace vnitřního trhu formou narušení hospodářské soutěže a ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU. Sdělení o modernizaci k této problematice uvádí: „*Má-li vnitřní trh fungovat efektivně,*

⁸ Obdobně např. Tichý, L. *Evropské právo*. Praha: C.H. Beck, 2011; Janků, M., Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C. H. Beck, 2012. Ze zahraničních autorů právo veřejných podpor pojednávají v rámci výkladu soutěžního práva EU např. Roth, P.; Rose, V. *European community law of competition*. New York: Oxford University Press, 2008.

⁹ Janků, M.; Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 8 – 12.

*je zapotřebí dvou nástrojů: Prvním z nich je regulace, jež umožní vybudovat jeden integrovaný trh nerozdělený státními hranicemi. Druhým nástrojem je politika hospodářské soutěže, do níž spadá i kontrola státní podpory a která se zaměřuje na to, aby fungování vnitřního trhu nebylo narušováno protisoutěžním chováním podniků ani tím, že by členské státy zvýhodňovaly některé aktéry na trhu na úkor jiných.*¹⁰

¹⁰ Sdělení o modernizaci, str. 2.

3. Veřejná podpora – definiční znaky

Před pojednáním o jednotlivých definičních znacích veřejné podpory považujeme vhodné tento institut přiblížit na obecné rovině. Pojem veřejné podpory je definován v čl. 107 odst. 1 SFEU, jenž stanoví: „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.“ Na základě tohoto článku SFEU tedy platí, že pokud určité opatření naplní definiční znaky veřejné podpory, je jeho poskytnutí zakázáno. Princip neslučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem je korigován výjimkami, na jejichž základě může Komise rozhodnout, že určitá opatření zakládající veřejnou podporu jsou na základě takové výjimky slučitelné s vnitřním trhem. Je tedy důležité upozornit na to, že o slučitelnosti veřejné podpory na základě výjimky rozhoduje Komise. Není tomu tak pouze v případě tzv. blokových výjimek, které mohou být poskytnuty i bez rozhodnutí Komise.¹¹

Výjimky zakotvené v právu EU lze rozčlenit na:

- a) obecné výjimky (dle článku 107 odst. 2 SFEU);¹²
- b) individuální výjimky (dle článku 107 odst. 3 SFEU);¹³
- c) blokové výjimky;¹⁴

¹¹ Bez rozhodnutí Komise lze poskytnout rovněž tzv. veřejnou podporu de minimis. Opatření splňující kritéria de minimis ovšem striktně vzato vůbec nejsou veřejnou podporou. V podrobnostech viz příslušnou část této práce.

¹² Obecné výjimky dle článku 107 odst. 2 SFEU zahrnují:

- podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům,
- podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami či jinými mimořádnými událostmi,
- specifické podpory, jejichž potřeba vyplynula v důsledku sjednocení Německa.

¹³ Individuální výjimky dle článku 107 odst. 3 SFEU zahrnují:

- podpory mimořádně hospodářsky znevýhodněných oblastí,
- podpory projektů společného evropského zájmu,
- specifické podpory určitých segmentů hospodářství
- některé podpory v oblasti kultury.

d) výjimky stanovené Radou (dle článku 108 odst. 2 alinea 3 SFEU).¹⁵

Zatímco tedy veřejné podpory spadající do blokových výjimek mohou jejich poskytovatelé poskytovat v zásadě bez schválení Komisí, vyžaduje aplikace obecné či individuální výjimky předchozí souhlasné rozhodnutí Komise vydané v notifikačním řízení podle čl. 108 SFEU a Procesního nařízení. Výjimky stanovené ad hoc Radou představují mimořádný nástroj politické povahy. V praxi se tedy zákaz veřejné podpory projevuje v tom, že členské státy jsou v zásadě povinny Komisi předem informovat o záměrech učinit opatření, které by mohlo představovat veřejnou podporu, a nesmějí takovéto opatření uskutečnit, dokud Komise neshledá, že se nejedná o veřejnou podporu, nebo že jde o podporu slučitelnou se společným trhem.

Co se týče samotné definice veřejné podpory uvedené v článku 107 odst. 1 SFEU, bývá na jejím základě veřejná podpora obvykle vymezována skrze čtyři definiční znaky. Pokud tyto znaky určité opatření naplní, bude se jednat o veřejnou podporu. Veřejnou podporu tedy charakterizují:

1. poskytnutí ze státních (veřejných) prostředků,
2. zvýhodnění určitého podniku či odvětví výroby,
3. možné narušení hospodářské soutěže,
4. ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

V rámci prvního definičního znaku bývá pojednávána tzv. „selektivita“, v rámci druhého definičního znaku tzv. „přičitatelnost“. V této práci, ve které je samostatně prozkoumán zejména čtvrtý definiční znak, se budeme rovněž zbylými definičními znaky zabývat více diferencovaně, což by mělo vést k lepšímu pochopení celého článku 107 odst. 1 SFEU.

¹⁴ Jedná se o výjimky dle nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o založení Evropského společenství prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem.

¹⁵ „Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být odchylně od článku 107 nebo nařízení podle článku 109 považována za slučitelnou s vnitřním trhem, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti.“

3.1. Podpora („aid“)

V právu EU není pojem „podpora“ vymezen skrze výčet jednotlivých forem a podob opatření, které může veřejná podpora nabýt, ale skrze svůj účinek: „*Pojem „podpora“ tedy zahrnuje nejen pozitivní plnění, jako jsou dotace, ale rovněž různé formy zásahů, které snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku, a které tak, aniž by byly dotacemi v užším slova smyslu, mají tutéž povahu a stejné účinky.*“¹⁶ Účinkem, sjednocujícím chápání toho, které opatření je veřejnou podporou, je možné narušení hospodářské soutěže a ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Podporou jsou proto veškerá opatření schopná jako svůj účinek narušit hospodářskou soutěž či ovlivnit obchod mezi členskými státy. Pojem „podpora“ proto zahrnuje nejen různé formy plnění, jako jsou např. dotace, půjčky apod., ale i taková opatření, jako daňová zvýhodnění, nepožadování úroků, prodej veřejného majetku za preferenčních (tj. netržních) podmínek, či naopak nákup zboží ze strany veřejného subjektu za netržní (nepřiměřeně vysoké) ceny. Obecně lze říci, že podporu tvoří veškerá opatření, která vedou ke snižování nákladů podniku,¹⁷ čímž mohou narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod mezi členskými státy.

3.2. Státní (veřejné) prostředky

Státní (veřejné)¹⁸ prostředky představují poměrně problematický definiční znak veřejných podpor. Ani z judikatury SDEU není totiž zcela a úplně patrné, jakým způsobem musí být státní prostředky zapojeny, a co se přesně „*podporou poskytnutou státem, či ze státních prostředků*“ ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU rozumí.

Zmíněný problém je založen již samotným zněním článku 107 odst. 1 SFEU: „*Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků (...).*“ Disjunktivní vztah by naznačoval, že postačí naplnění buď jednoho či druhého znaku,

¹⁶ Věc T-613/97 *Union française de l'express (UFEX)*.

¹⁷ Srov. např. věc C-390/98 *H.J. Banks & Co. Ltd.*: „*The concept of aid is wider than that of a subsidy because it embraces not only positive benefits, such as subsidies themselves, but also measures which, in various forms, mitigate the charges which are normally included in the budget of an undertaking and which, without therefore being subsidies in the strict meaning of the word, are similar in character and have the same effect.*“

¹⁸ V souladu s českým zněním SFEU používáme v této části práce pojmu „státní prostředky“, ačkoli i zde bychom pojem „veřejné prostředky“ považovali za výstižnější. Viz též pozn. pod čarou č. 1.

příčemž první znak (*v jakékoli formě státem*) je natolik obecný, že vlastně zahrnuje i znak druhý (*ze státních prostředků*). Vzhledem k tomu, že při výkladu pojmu „podpora“ bylo zdůrazněno, že stěžejním elementem je „účinek“ podpory a nikoli její forma, je na místě se ptát, jakým způsobem vlastně musí být státní prostředky dotčeny. Musí například dojít přímo k transferu peněžních prostředků ze státu na příjemce? Jelikož veřejná podpora může být poskytnuta např. i odpuštěním úroků, daňových úlev či prodejem za netržních podmínek, nezdá se, že by muselo dojít přímo k „přesunu“ státních prostředků, a dostačuje jejich zapojení v tom smyslu, že se tyto veřejné prostředky například „nerozmnoží“.

V opačném smyslu ovšem vyznívá rozhodnutí SDEU ve věci C-379/98 *PreussenElektra*, ve kterém SDEU posuzoval, zda opatření stanovící výrobcům energie povinný výkup elektřiny z obnovitelných zdrojů, nezakládá veřejnou podporu. Negativní rozhodnutí SDEU bylo odůvodněno právě tím, že nedochází k žádnému přesunu státních prostředků. Tento výklad se zdá ovšem paušálně neudržitelný, jelikož by bylo možné jej obcházet těmi opatřeními, kterými by stát či jiný orgán veřejné moci nařizoval soukromým podnikům „transfery“ přímo mezi sebou navzájem. Takové opatření, se stejným účinkem jakým by bylo poskytnutí těchto prostředků státem, by v rámci zmíněného přístupu vyplývajícího z rozhodnutí *PreussenElektra* nezakládalo veřejnou podporu, což by jistě bylo v rozporu s chápáním veřejné podpory nikoli skrze její formu, ale skrze účinek na vnitřní trh.

Na zajímavý případ upozorňuje rovněž Buryan.¹⁹ Po skutkové stránce se velmi stručně řečeno jednalo o to, zda prohlášení ministra hospodářství Francie, že v případě nepříznivé finanční situace podniku učiní opatření k jeho záchraně, zakládá veřejnou podporu. Komise nejdříve konstatovala, že takové prohlášení veřejnou podporu zakládá, jelikož podniku je poskytována výhoda, kterou by bez tohoto opatření nezískal (podnik po tomto prohlášení např. neměl problém i přes své špatné ekonomické výsledky získat úvěry od třetích subjektů). V navazujícím řízení nicméně Tribunál odmítl takové opatření klasifikovat jako veřejnou podporu, když zmíněné prohlášení mimo jiné

¹⁹ Jedná o rozhodnutí Komise ze dne 2. srpna 2004 o státní podpoře, kterou Francie poskytla společnosti France Télécom (oznámeno pod číslem dokumentu K (2004) 3060). In: Buryan, J. *Právo veřejných podpor v České republice*. Praha, 2012, str. 89.

nepovažoval za opatření, v rámci kterého by nějakým způsobem docházelo k vynaložení státních prostředků.

Ve věci C-345/02 Pearle SDEU potom konstatoval, že: *„Není namístě rozlišovat mezi případy, kdy je podpora poskytnuta státem přímo, a těmi, kdy je poskytnuta prostřednictvím veřejné nebo soukromé organizace, určené nebo zřízené tímto státem.“* Uvedené rozhodnutí míří na další problematiku spojenou s užitím veřejných prostředků, a tou je tzv. přičitatelnost. Problematika přičitatelnosti souvisí v zásadě s rozdílem mezi materiálněprávním a formálněprávním pojetím podniku. V rámci institutu přičitatelnosti je totiž možné, aby nikoli každé opatření veřejnoprávního subjektu bylo přičitatelné státu, a naproti tomu je možné, aby bylo státu přičitatelné opatření subjektu soukromoprávního. Ve věci Pearle šlo o účelové vynaložení prostředků vybraných od soukromoprávních osob. Prostředky byly vybírány a vynaloženy veřejnoprávním subjektem (profesní organizací) na reklamní kampaň, která měla sloužit potřebám členů organizace. SDEU v této věci konstatoval: *„I když je HBA²⁰ veřejnou organizací, není v tomto případě zřejmé, že reklamní kampaň byla financována z prostředků, se kterými mohly vnitrostátní orgány nakládat. Z předkládacího rozsudku naopak vyplývá, že prostředky, které byly HBA použity za účelem financování dotyčné reklamní kampaně, byly shromážděny od jejích členů prostřednictvím povinných účelových příspěvků na organizaci této reklamní kampaně. Jelikož náklady vynaložené veřejnou organizací pro účely této kampaně byly zcela financovány poplatky vybíranými od podniků, které měly z kampaně prospěch, nevedla podpora HBA ke zvýhodnění, které by bylo dalším výdajem pro stát nebo pro tuto organizaci.“* Přičitatelnost se tedy dá charakterizovat jako možnost státu prosadit v daném podniku svou vůli, tedy faktickou schopnost učinit rozhodnutí vedoucí k poskytnutí veřejné podpory.²¹ Ve věci Pearle pro takovou vůli vzhledem k účelovému vázání prostředků dle SDEU patrně nebyl prostor.

Druhou stranou mince tvoří v rámci problematiky přičitatelnosti opatření ze strany podniků, jež veřejnoprávními osobami ve formálněprávním pojetí sice nejsou, ale veřejnoprávní osoba je v nich určitým způsobem „angažovaná“ (například jako

²⁰ „HBA“ je zkratkou pro Hoofdbedrijfschap Ambachten, profesní organizací, která je dle nizozemského právního řádu osobou veřejného práva.

²¹ Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 18.

společník apod.). Rovněž v souvislosti s takovýmto „nepřímým“ poskytováním veřejné podpory je ovšem nutné, aby veřejná podpora poskytovaná „skrze“ podnik soukromého práva, byla státu „přičitatelná“. Je otázkou, zda je dostatečným kritériem přičitatelnosti například pouhá majetková účast osoby veřejného práva v soukromoprávním subjektu. Z výše uvedeného rozhodnutí ve věci Pearle se zdá vyplývat, že nikoli, jelikož pouhá majetková účast bez dalšího nevyklučuje možnost jisté míry nezávislosti statutárního orgánu na této veřejné osobě.²²

Vedle přičitatelnosti, lze dále uvažovat i o tom, zda poskytnutí veřejné podpory musí proběhnout „zaviněně“. Výše bylo řečeno, že nezáleží na formě podpory, ale za její esenciální znak je třeba považovat účinek na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy EU. Rovněž v případě „poskytnutí“ veřejné podpory lze uvést, že orgány EU nezkontrolují, zda poskytnutí podpory bylo „zaviněno“ či nikoliv. Nehraje tedy žádnou roli, zda byl podnik či odvětví zvýhodněn například v důsledku omylu (na základě kterého nedošlo k řádnému vyměření daně, nepožadování úroků apod.). Nezáleží ani na tom, zda podnik sám měl v úmyslu veřejné podpory dosáhnout.²³ Ani na jedné straně (poskytovatel – příjemce) tedy patrně nemusí existovat zavinění. Dalo by se říci, že ve věcech veřejných podpor se uplatní tzv. princip absolutní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za výsledek. Vyplývá to např. z rozhodnutí Komise 92/11/EEC ze dne 31.7.1991 týkajícího se prodeje pozemků hrabstvím Derbyshire společnosti Toyota Motor Corporation.²⁴ V daném případě došlo v důsledku špatného postupu odhadce k vadnému cenovému ohodnocení části pozemků. Výsledkem tohoto pochybení byla konečná kupní cena pozemků nižší, než by byla jejich kupní cena stanovená na základě odhadu správného. Komise v daném případě konstatovala, že prodej pozemků představoval protiprávní veřejnou podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, a požadovala navrácení této veřejné podpory ve výši 4,2 milionu liber.

²² V tomto duchu bylo rozhodnuto i ve věci C-482/99 Stardust Marine: „[T]he case-law of the Court shows that the criterion of imputability to the State must be the subject of an examination on a case-by-case basis and that it cannot be presumed to be fulfilled merely on the basis that, organically, an undertaking belongs to the public sector.“

²³ Hancher, L.; Ottervanger, T; Slot, P.J. *EU State Aids*. London: Sweet & Maxwell, 2012, str. 53.

²⁴ „There was no evidence of any intention on the part of Toyota to request or receive State aid. On a technical point, the United Kingdom representatives argued that the District Valuer should have been requested to base his valuation on land prices at April 1989 - when the terms of the sale were actually agreed - and not February 1990 - when the sale agreement was formally signed. Finally, even if there were State aid, the amount was so negligible that it would not affect trade between Member States.“

3.3. Podnik a odvětví

Na rozdíl od českého práva²⁵ není pojem „podnik“ v právu evropském chápán jako objekt vlastnických vztahů, ale jako „*ucelená produkční jednotka poskytující služby nebo výrobky pro trh, nazíraná jednotně bez ohledu na vlastnické vztahy.*“²⁶ Právní forma tedy při identifikaci podniku nehraje žádnou roli, na rozdíl od „hospodářské (ekonomické) aktivity“. Hospodářskou aktivitou se přitom rozumí činnost, která spočívá v nabízení služeb a zboží na trhu, tj. taková činnost, jež může potenciálně založit konkurenční vztah s jinými podniky - soutěžiteli. Jak poznamenává Kincl, znakem hospodářské činnosti nemusí být přímo úplatnost (příkladem uvádí bezplatně poskytované vzdělání dotované z evropských prostředků).²⁷ Znakem hospodářské aktivity nemusí být ani sledování vlastního či cizího zisku,²⁸ i když zisk pravidelně s hospodářskou činností spojen spíše bude. Podnikem je proto především podnikatel, a to jak fyzická, tak právnická osoba (soukromého i veřejného práva), sdružení osob, neziskové organizace, občanská sdružení církve, nadace apod. Při posuzování otázky, zda určitá entita je podnikem, tedy nelze spoléhat na její formu dle právního řádu. V každém konkrétním případě je třeba posoudit charakter její ekonomické aktivity.

Co se týče pojmu „odvětví“, není tento pojem v odborné literatuře, rozhodnutích Komise ani judikatuře SDEU příliš reflektován.²⁹ Tento pojem považujeme za související s tzv. selektivitou, která bude zmíněna v následujícím bodě této práce. Selektivní je takové opatření, které postrádá obecný dopad a zasahuje proto pouze určité podniky, či právě pouze určitá odvětví. Odvětví by tedy bylo možno chápat jako určitý mezičlánek mezi zcela konkrétní jednotkou – podnikem, a obecnou množinou těchto

²⁵ Srov. ustanovení § 5 zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku.

²⁶ Pelikánová, I. *Obchodní právo*. Praha: Wolters Kluwer 2010, str. 209.

²⁷ Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 21.

²⁸ Srov. např. rozsudek ve věci C-184/98 Pavlov: „*Neither the fact that such a fund is non-profit-making nor the aspects of solidarity in the way in which it operates is sufficient to relieve it of its status as an undertaking within the meaning of the competition rules of the Treaty. Conditions, such as the pursuit of a social objective, the presence of the said solidarity aspects and of restrictions or controls on investments made by the fund do not prevent the activity engaged in by such a fund from being regarded as an economic activity.*“

²⁹ Český pojem „odvětví“ vyvolává představu jisté ucelené a vymezené oblasti. V anglickém znění SFEU tomuto pojmu nicméně odpovídá slovní spojení „*production of certain goods*“.

podniků v kontextu národní ekonomiky jako celku. Návodným by v této oblasti mohl být například rozsudek SDEU ve věci C-143/99 *Adria-Wien Pipeline*. SDEU v daném případě rozhodl o tom, že daňové opatření ve formě slevy na dani (*tax measure – rebate of energy taxes*), které je uplatňováno na základě rozdílu mezi jedním výrobním odvětvím (*manufacturing sector*) a ostatními odvětvími ekonomiky, je selektivní a zakládá veřejnou podporu.

3.4. Zvýhodnění

Za zvýhodnění lze považovat jakoukoliv selektivní pomoc, jaké by se soutěžiteli běžně na trhu nedostalo. Aby tedy mohlo být určité odvětví nebo určitý podnik považovány za zvýhodněné, musí být v zásadě splněny dvě podmínky. Zvýhodnění musí být:

- (i) selektivní – tzn., že se ho dostane pouze určitému podniku či odvětví,
- (ii) děje se tak za netržních podmínek (tzn. za „běžného chodu věcí“ by podnik či odvětví na takové výhody nedosáhly).

Selektivita vyjadřuje skutečnost, že veřejné podpory se podniku či odvětví dostalo na základě nikoli obecného opatření. Obecným opatřením by byl např. obecně závazný daňový právní předpis určitého členského státu EU, jenž přináší daňové úlevy všem subjektům bez rozdílu. Je třeba zdůraznit, že „obecnost“ opatření se neposuzuje vzhledem k celému území EU, tj. v kontextu celého vnitřního trhu, ale pouze v územním a právním kontextu jednotlivých členských států.³⁰ Z důvodu vysoké politické citlivosti v této (především daňové) oblasti nejsou rozdíly v právních rádech jednotlivých členských států EU považovány za veřejnou podporu, byť se k ní svou povahou v kontextu evropského trhu mohou někdy blížit. Je tomu tak například v případech, kdy právní řády některých zemí nepůsobí na podniky tolik zatěžujícím dopadem, a tyto podniky se díky tomu v kontextu celého vnitřního trhu ocitají ve „výhodnějším“ postavení.

³⁰ Hancher, L.; Ottervanger, T; Slot, P.J. *EU State Aids*. London: Sweet & Maxwell, 2012, str. 77.

Soulad s tržními podmínkami je obvykle vykládán skrze tzv. „princip soukromého investora“ (se kterým je chování veřejnoprávní osoby srovnáváno, pokud veřejné prostředky vydává za účelem jeho dlouhodobého zhodnocení či profitability) jakož i skrze „princip soukromého věřitele“ (kterým je činnost veřejnoprávní osoby poměřována, pokud jde o její postup vůči jejím dlužníkům). Účel obou těchto principů je nicméně tentýž. Oba principy mají dát odpověď na otázku, zda by se podniku dostalo obdobného zacházení jako v daném případě od veřejnoprávní osoby i za standardních tržních podmínek, tedy od soukromé osoby.³¹ V odborné literatuře jsou dále zmiňovány i tzv. „test soukromého prodávajícího“ (*the private seller test*) a „test soukromého kupujícího“ (*the private purchaser test*).³² První z nich se vztahuje na případy, kdy osoba veřejného práva zcizuje majetek (například formou privatizace apod.). V takovém případě je třeba, aby byly splněny podmínky blízké veřejné dražbě. Záměr majetek zcizit musí být především dostatečně široce publikován. Stanovení způsobu výběru druhé smluvní strany (kupujícího) by mělo především zohledňovat výši nabídek. Co se týče „testu soukromého kupujícího“, lze shrnout, že podmínky tohoto testu budou obvykle splněny, pokud osoba veřejného práva dodrží postupy stanovené právním předpisem upravujícím zadávání veřejných zakázek, který zpravidla vede k výběru dodavatele dle nejnižší nabídkové ceny. Veřejnou podporou by tedy mohl být nákup „z volné ruky“, umocněný například ještě příliš vysokou (netržní) kupní cenou. Veřejnou podporou může být ale i nákup zboží provedený v souladu s právními předpisy upravujícími veřejné zakázky, jde-li o nákup zboží či služeb, které stát ve skutečnosti nepotřebuje či nevyužije.³³

Nesoulad opatření s tržními podmínkami, posuzované skrze výše zmíněné „soukromoprávní“ principy a testy, je důležitým prvkem selektivity, jakožto znaku veřejné podpory. Jelikož i osoby veřejného práva se musí nějakým způsobem pohybovat v oblasti soukromého práva a činit soukromoprávní úkony vůči jiným subjektům, je zřejmé, že převážná většina těchto právních úkonů bude selektivní v tom smyslu, že bude směřovat vůči jednomu či několika málo individuálně určitým

³¹ Hancher, L.; Ottervanger, T; Slot, P.J. *EU State Aids*. London: Sweet & Maxwell, 2012, str. 112.

³² Hancher, L.; Ottervanger, T; Slot, P.J. *EU State Aids*. London: Sweet & Maxwell, 2012, str. 112 – 117.

³³ Srov. věc T-14/96 BAI v. Commission: „ (...) where the total number of travel vouchers purchased does not appear to have been fixed by reference to the actual needs of the public authority concerned, such an agreement falls within the scope of Article 92(1).“

subjektům. Soulad s tržními podmínkami je tím, co za těchto okolností vyloučí „selektivní zvýhodnění“ jakožto definiční znak veřejné podpory. Poměrně velké množství rozhodnutí Komise týkající se veřejné podpory „končí“ konstatováním, že veřejný subjekt se v daném případě choval v souladu s výše uvedenými principy a testy, neboli jako soukromý subjekt (investor, věřitel, kupující, prodávající), tj. úročil standardní měrou, investoval do perspektivní oblasti nebo pořizoval či zcizoval za tržní ceny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o progresivní či naopak záchranné opatření. Choval-li se veřejný subjekt srovnatelně s tím, jak by se choval jako subjekt soukromý, nemohl svým jednáním nijak narušit hospodářskou soutěž, ani ovlivnit obchod mezi členskými státy. Dané opatření, které je v souladu s tím, jak by se v dané situaci zachovala osoba soukromá, tudíž vůbec není veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU. Členský stát nemá povinnost takové opatření Komisi notifikovat, jelikož toto opatření není veřejnou podporou. Stát příslušné opatření nicméně Komisi notifikovat může, a to z důvodu opatrnosti.³⁴

Je samozřejmě otázkou, do jaké míry lze pohled veřejného orgánu nahrazovat nebo srovnávat s pohledem osoby soukromého práva. Veřejný orgán má jistě obecné tendence brát mnohem menší ohledy například na rizikovost daného opatření ve smyslu ekonomickém a hledí naopak i na neekonomické zájmy, jako jsou např. zájmy sociální, ekologické, kulturní a jiné. Opatření osoby veřejného práva je proto třeba vždy posoudit v celém kontextu, a jednotlivé definiční znaky posuzovat nikoli odděleně, ale v jejich vzájemné provázanosti.

3.5. Narušení hospodářské soutěže

V případě tohoto definičního znaku veřejné podpory dle primárního práva, tj. článku 107 odst. 1 SFEU, výslovně stačí, pokud je opatření schopné být jen potenciálně narušit hospodářskou soutěž. Komise tedy nemusí prokazovat, že v tom kterém případě k narušení hospodářské soutěže skutečně došlo. To je ostatně v souladu s preventivním charakterem úpravy veřejných podpor, projevujícím se zejména

³⁴ Viz dále, zejména bod 5 této práce.

v institutu řízení ve věcech veřejných podpor dle článku 108 SFEU a Procesního nařízení (jedná se o tzv. notifikaci).³⁵

Je zřejmé, že hospodářská soutěž může být narušena pouze tehdy, pokud vůbec na daném relevantním trhu taková soutěž existuje, tedy pokud se na relevantním trhu nacházejí nějakí soutěžitelé. Základní podmínkou byt' i jen možného naplnění tohoto definičního znaku je tedy faktická existence hospodářské soutěže na relevantním trhu, přičemž v úvahu je nutno brát kontext celé EU: „*Možné narušení soutěže je třeba posuzovat na národní úrovni i na úrovni EU.*“³⁶ Případy, kdy na relevantním trhu hospodářská soutěž vůbec neexistuje, jsou v zásadě poměrně vzácné. Jednat se bude především o oblast přirozených monopolů. V tomto kontextu lze zmínit například rozhodnutí Komise N 356/2002 ze dne 17.7.2002 („*Network Rail*“), kde v řízení před Komisí Spojeného Království namítlo, že opatřením dotčený podnik je přirozeným monopolem v oblasti „*správy železniční sítě*“ (*operation and management of the rail infrastructure*), a že v dané sféře ani na národní, ani na evropské úrovni neexistuje rozvinutý trh. Komise následně konstatovala, že příslušné opatření z tohoto důvodu nezakládá veřejnou podporu právě, jelikož absence trhu vylučuje i jen možné narušení hospodářské soutěže.³⁷ Komise dále konstatovala, že ze stejného důvodu není možné, aby byl opatřením narušen obchod mezi členskými státy EU.

V případě zjištění existence hospodářské soutěže na relevantním trhu (což je vzhledem k výše uvedenému naprosto převažující situace) je naplnění tohoto definičního znaku veřejné podpory v naprosto drtivé většině případů konstatováno tam, kde je v opatření zároveň nalezen definiční znak veřejné podpory spočívající v selektivním zvýhodnění určitého podniku či odvětví. Na selektivní zvýhodnění podniku nebo odvětví, nacházejících se na relevantním trhu s podniky, kterým se takového zvýhodnění nedostane, je třeba dle judikatury SDEU vždy pohlížet jako na současné potenciální narušení hospodářské soutěže. Za ilustrativní lze v této věci považovat především rozhodnutí SDEU ve věci C-156/98 *Germany v. Commission*, kde

³⁵ V podrobnostech viz zejména bod 5.1. této práce.

³⁶ Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 37.

³⁷ „*It follows that, as a general rule, there is no competition for the market of operating the national rail network. (...) Since this market has been effectively closed for competition the public support is not liable to distort competition.*“

bylo konstatováno: „*In principle, operating aid, that is to say aid which (...) is intended to release an undertaking from costs which it would normally have had to bear in its day-to-day management or normal activities, distorts the conditions of competition.*“

4. Ovlivnění obchodu mezi členskými státy

Následující část předkládané práce bude věnována poslednímu ze zmíněných definičních znaků veřejné podpory, a to „*ovlivnění obchodu mezi členskými státy*“. Stejně jako předešlé definiční znaky, i tento je znakem konstitutivním, což znamená, že není-li naplněn, nejedná se v daném případě vůbec o opatření, které by bylo možno klasifikovat jako veřejnou podporu. Tomuto definičnímu znaku nebývá v odborné literatuře ani v rozhodnutích příslušných orgánů EU věnováno zdaleka tolik prostoru, jako definičním znakům ostatním. Nutno ovšem říci, že je tomu tak ve velké míře i díky přístupu samotné Komise a SDEU, jež mají většinou daný definiční prvek buď a priori za splněný,³⁸ nebo se na jeho posouzení v rámci jednotlivých rozhodnutí ani nedostane, jelikož je konstatována nepřítomnost jiného definičního znaku, což k vyloučení možnosti, že by posuzované opatření mohlo být veřejnou podporou, plně dostačuje.

Poměrně dosti prostoru věnuje tomuto definičnímu znaku veřejné podpory Kincl, který podotýká, že: „*Určit, zda je tento znak v případě určitého opatření naplněn, patří podle mého názoru k nejsložitějším myšlenkovým operacím. (...) Na druhou stranu tento znak skýtá určité argumentační možnosti k přesvědčení Evropské komise, že se u konkrétního opatření o veřejnou podporu nejedná.*“³⁹ V této kapitole budeme částečně vycházet právě z těchto východisek. Pokusíme se tedy prozkoumat, jakým způsobem Komise a SDEU přistupují k tomuto definičnímu znaku veřejné podpory, a zda v rámci tohoto přístupu zbývá určitý argumentační prostor, který by mohl využít členský stát nebo případně i příjemce podpory v rámci příslušného řízení k přesvědčení Komise o tom, že dané opatření není veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU. Budeme přitom přihlížet především k případům, ve kterých se Komise či SDEU vzhledem k okolnostem odklonily od „paušálního“ přístupu k tomuto definičnímu znaku předpokládajícímu jeho „automatické splnění“. Zohledněna budou tedy

³⁸ Velký vliv na koncepci, dle které je vhodné ovlivnění obchodu mezi členskými státy v každém z posuzovaných případů spíše předpokládat, mělo například rozhodnutí SDEU ve věci C-730/79 Philip Morris, kde bylo konstatováno: „*When state financial aid strenghtens the position of an undertaking compared with other undertakings competing in intra-comminuity trade the latter must be regarded as affected by that aid.*“

³⁹ Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA Polygon, 2012, str. 39.

především ta rozhodnutí orgánů EU a názory odborné literatury, zmiňující podmínky a okolnosti, při jejichž naplnění daný definiční znak není považován za přítomný, tedy kdy lze mít za to, že určité opatření vůbec nezakládá veřejnou podporu, jelikož ani potenciálně neovlivňuje obchod mezi členskými státy EU.

Dodejme ještě, že „*vliv na obchod mezi členskými státy*“ je v právu EU označován za tzv. mezistátní klauzuli.⁴⁰ Účelem mezistátní klauzule je definování hranice rozlišující mezi oblastí pokrytou evropským právem a oblastí pokrytou právem členských států. Právo členských států se užije tam, kde je dotčeno pouze území jednoho členského státu, tedy není zde přítomen tzv. „*komunitární prvek*“. V současné době však veřejné podpory (alespoň v České republice) spadají plně pod pravomoc Komise. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže plní dnes již toliko roli koordinačního orgánu v oblasti veřejné podpory a jeho pravomoci jsou vymezeny zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů. Tyto pravomoci, spočívající ve výkonu koordinační, poradenské, konzultační a monitorující činnosti. „*Dominance*“ Komise ve věcech veřejných podpor je reflektována i ve státech, ve kterých národním orgánům veřejné moci ještě dle národního práva pravomoc v oblasti veřejných podpor zůstala zachována. Zajímavá je v tomto ohledu dánská právní úprava, která zakládá pravomoc orgánu „*the Competition Council*“ i oblastech, kde může dojít k ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Tato právní úprava je kritizována jak pro svou nadbytečnost, tak pro možnost, že Komise danou věc posoudí odlišně než národní orgán veřejné moci.⁴¹

⁴⁰ Syllová, J. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C.H.Beck, 2010, str. 443.

⁴¹ „*What constitutes an effect on trade is interpreted very broadly and there is thus a risk that non-intervention declarations may be given in relation to aid measures that are subsequently shown to affect trade. For reasons of legal certainty the Competition Council ought always to include in a non-intervention declaration an express reservation to the effect that the EU Commission can arrive at a different decision on the basis of an assessment under the State aid rules of the TFEU or otherwise make sure that the parties concerned are aware of the situation.*“ Jessen, P.W. National State Aid Law Applied to State Aid Measures Affecting Trade Between Member States – The Danish Case. *European State Aid Law Quarterly* 1/2011, str. 68.

4.1. Vymezení základních pojmů

Nejprve se pokusíme vyložit jednotlivě pojmy tvořící daný definiční znak, tedy pojmy „obchod“, „ovlivnění“ a „mezi členskými státy“. Činíme tak, jelikož každý z těchto pojmů získal zejména díky aplikační a interpretační praxi orgánů EU specifický význam, který se prima facie nemusí krýt s významem obecným.

4.1.1. „Obchod“

Pod pojem „obchod“ je v případě práva veřejných podpor dle našeho názoru nutno zahrnout více, než jak činí někteří autoři, tedy více, než pouze „výměnu zboží“⁴² či „výměnu zboží, služeb, kapitálu, platební styk apod.“⁴³ Pod pojem „obchod“ je totiž nutno při zohlednění příslušných rozhodnutí orgánů EU zahrnout de facto veškerou ekonomickou aktivitu související s kontextem volného pohybu čtyřech základních svobodu v rámci vnitřního trhu EU, tedy například i usazování,⁴⁴ které lze v tomto širším ekonomickém významu souvisejícím s vnitřním trhem rovněž považovat za součást „obchodu“.

4.1.2. „Ovlivnění“

Na rozdíl od článku 101 odst. 1 SFEU⁴⁵ a článku 102 odst. 1 SFEU⁴⁶, které výslovně hovoří o „možném“ ovlivnění obchodu mezi členskými státy, uvádí článek 107 odst. 1 SFEU: „(...) pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy (...).“ Vynechání modality, která přímo stanoví dostatečnost pouze „možného“ ovlivnění obchodu mezi

⁴² Kincl, M. *Veřejná podpora v Evropské unii: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: Polygon, 2004, str. 21.

⁴³ Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA POLYGON 2012, str. 39.

⁴⁴ Van Bael, I. *Competition law of the European Community*. 4th ed. Aspen Publishers, 2005, str. 101. Dále např.: „The concept of "trade" is not limited to traditional exchanges of goods and services across borders. It is a wider concept, covering all cross-border economic activity including establishment. This interpretation is consistent with the fundamental objective of the Treaty to promote free movement of goods, services, persons and capital.“ Dostupné z [www: <http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/126113_en.htm>](http://europa.eu/legislation_summaries/competition/firms/126113_en.htm)

⁴⁵ „S vnitřním trhem jsou neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které **by mohly** ovlivnit obchod mezi členskými státy (...).“

⁴⁶ „S vnitřním trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to **může ovlivnit** obchod mezi členskými státy (...).“

členskými státy, by mohlo vyvolávat dojem, že Komise v každém případě zjišťuje, zda k ovlivnění obchodu mezi členskými státy skutečně došlo. Z mnohých rozhodnutí SDEU⁴⁷ a Komise, jakož i z odborné literatury⁴⁸ nicméně vyplývá, že i v případě veřejných podpor postačuje k naplnění tohoto definičního znaku pouhá *možnost* ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

SDEU se s tímto problémem výslovně vypořádal zejména v rozhodnutí ve věci C-66/02 Itálie v. Komise, ve kterém italský zástupce namítal, že Komise neověřila, zda nedošlo namísto úplného ovlivnění obchodu mezi státy k jeho ovlivnění pouze částečnému, čemuž by následně měla v souladu s principem proporcionality odpovídat pouze poměrná výše veřejné podpory určené k navrácení. SDEU takové úvahy striktně odmítl, když konstatoval, že: *„V rámci svého posouzení (...) je Komise povinna nikoliv zjistit skutečný dopad podpor na obchod mezi členskými státy a skutečné narušení hospodářské soutěže, ale pouze přezkoumat, zda mohou tyto podpory tento obchod ovlivnit nebo narušit hospodářskou soutěž. (...) V tomto kontextu pojem „ovlivnění“ obchodu mezi členskými státy, který musí být chápán jako zahrnující dopad na tento obchod nebo dokonce jenom možnost takového dopadu, vylučuje relevantnost výkladu, který podmiňuje navrácení podpory v plném rozsahu kritériem „úplného“ ovlivnění obchodu oproti „částečnému“ ovlivnění (...).“*

Komise tedy zásadně nezkoumá, zda je obchod mezi členskými státy reálně ovlivněn, ale v odůvodnění svých rozhodnutí se zaměřuje na prokázání faktu, že dané opatření by obchod mezi členskými státy ovlivnit mohlo.⁴⁹ Vzhledem k poměrně jasné a velmi striktní judikatuře SDEU je tedy i v tomto ohledu pozice Komise poměrně „jednoduchá“. Je tomu tak i proto, jelikož celá linie rozhodovací praxe SDEU potvrzuje, že pokud veřejná podpora posílí pozici podniku ve srovnání s ostatními podniky soutěžícími na unijním trhu, je takové opatření schopno ovlivnit obchod mezi členskými

⁴⁷ Například z rozhodnutí ve věci C-372/97 Itálie v. Komise: *„The Commission is required, not to establish that such aid has a real effect on trade between Member States and that competition is actually being distorted, but only to examine whether that aid is liable to affect such trade and distort competition.“*

⁴⁸ *„There is no indication, that the omission of the word ‚may‘ in Article 87 is material“.* In Roth, P.; Rose, V. *European community law of competition*. New York: Oxford University Press, 2008, str. 1521.

⁴⁹ Z mnohých rozhodnutí Komise uvádíme například rozhodnutí NN 49/2006: *„The Commission is required not to establish that aid has a real effect on trade between Member States and that competition is actually distorted, but only to examine whether the aid is liable to affect such trade and distort competition.“*

státy, a to i tehdy pokud podporovaný podnik své výrobky sám do jiného členského státu vůbec neexportuje.⁵⁰ V bodě 4.4. této práce bude skrze rozhodovací praxi Komise ukázáno, že tento paušální přístup se neuplatňuje v oblasti veřejných podpor v plné míře, a že z přístupu Komise k dané problematice lze odvodit jistá kritéria, za kterých opatření nebude daný definiční znak naplňovat.

4.1.3. „Mezi členskými státy“

K možnému ovlivnění obchodu musí dojít „mezi členskými státy“. I tato součást definičního prvku veřejné podpory je vykládána velice široce. Především stačí, pokud existuje možnost ovlivnění obchodu mezi pouhými dvěma státy EU.⁵¹ Obchod mezi dvěma státy nemusí potenciálně zasáhnout ani celé území daných států, ale dostačuje ovlivnění jen pouhé části území členských států.⁵² Je přitom nutné zdůraznit, že není třeba, aby bylo území ovlivněno přímou přeshraniční obchodní aktivitou. K možnosti ovlivnění obchodu mezi členskými státy, tedy k možnému ovlivnění obchodu byť i jen na části jiného členského státu EU může dojít i v případě, že v daném případě neexistuje intra-unijní výměna zboží a veřejná podpora je adresována příjemci působícímu výlučně na území jednoho členského státu.⁵³ Možnost ovlivnění obchodu mezi členskými státy v tomto případě koresponduje s širokým chápáním pojmu „obchod“, jak byl vyložen výše. Proto je možné ovlivnění obchodu spatřovat nejen v tom, že jiné podniky mohou mít ztíženou možnost umístit na daném trhu své výrobky, ale i v tom, že ostatní soutěžitelé mají ztíženou možnost se na území „zasaženém“ veřejnou podporou usadit či poskytovat své služby.⁵⁴ Reálně tedy k obchodu (v užším smyslu „přeshraniční výměny zboží“) mezi členskými státy nemusí v daném okamžiku vůbec docházet. Na závěr uvedme, že dokonce ani v případě veřejné podpory směřující mimo území

⁵⁰ Jedná se například o rozhodnutí ve věci C-75/97 *Belgium v Commission*; spojených věcech C-278/92 a C-280/92 *Spain v Commission*, či C-280/00 *Altmark*.

⁵¹ Tuto skutečnost jazykově lépe než čeština odráží angličtina, která v článku 101 odst. 1 SFEU užívá spojení „(...) affects trade **between** Member States (...)“.

⁵² Van Bael, I. *Competition law of the European Community*. Aspen Publishers, 2005, str. 102.

⁵³ Například v rozhodnutí ve věci T-55/99 *CETM v. Commission* SDEU konstatoval: „Furthermore, an aid may be of such a kind as to affect trade between Member States and distort competition even if the recipient undertaking, which is in competition with undertakings from other Member States, does not itself participate in crossborder activities.“

⁵⁴ K tomuto závěru došel SDEU i v rozhodnutí ve věci C-280/00 *Altmark*: „Jestliže členský stát poskytne podniku veřejnou dotaci, může být totiž díky této dotaci poskytování dopravních služeb uvedeným podnikem zachováno nebo rozšířeno s tím důsledkem, že příležitosti podniků usazených v jiných členských státech poskytovat své dopravní služby na trhu tohoto státu se zmenšují.“

EU, tedy do oblasti obchodu „vně“ členských států EU, nelze vyloučit, že taková veřejná podpora ovlivní obchod mezi členskými státy.⁵⁵

Co se týče tzv. podpory *de minimis*, u které se má automaticky za to, že nenarušuje hospodářskou soutěž a neovlivňuje obchod mezi členskými státy (tedy striktně vzato vlastně není veřejnou podporou), viz další bod této práce.

4.2. *De minimis*

Podporu *de minimis* (takzvanou *podporu malého rozsahu*) představují opatření, u kterých se díky jejich výši a priori předpokládá, že nejsou schopna ovlivnit obchod mezi členskými státy či narušit hospodářskou soutěž, tedy že vlastně vůbec nejsou veřejnou podporou. V současné době je podpora *de minimis* upravena zejména v nařízení Rady (ES) č. 994/98, jehož článek 2 zmocňuje Komisi stanovit formou nařízení, že určité podpory nesplňují všechna kritéria článku 107 odst. 1 SFEU, a jsou tudíž vyňaty z oznamovací (notifikační) povinnosti stanovené v článku 108 odst. 3 SFEU, pokud podpora poskytnutá stejnému podniku za stanovené časové období nepřekročí určitou pevně stanovenou částku. Na základě nařízení Komise 1998/2006/ES je v obecné rovině veřejnou podporou *de minimis* podpora, která v rámci tří let po sobě jdoucích pro jednoho beneficianta nepřesáhne celkovou výši 200.000,- EUR.⁵⁶ Vynětí veřejných podpor *de minimis* z notifikační povinnosti má výrazný efekt na zjednodušení procesu jejich poskytování.

V souvislosti s podporou *de minimis* je zajímavé uvést, že předtím, než v této oblasti došlo k přijetí zmíněných právních předpisů, zaujímal SDEU velmi nekompromisní postoj ke vztahu mezi výší podpory a možností ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU. SDEU po dlouhou dobu zastával názor (na rozdíl od Komise), že neexistuje žádná paušální hranice či pravidlo „*de minimis*“, které by mohly a priori oddělit opatření schopná ovlivnit intra-unijní obchod od opatření toho vzhledem ke své

⁵⁵ Kincl uvádí příklad rozhodnutí Komise č. 2004/168/EC týkající se podpory portugalského hotelového komplexu v Brazílii. Komise shledala, že opatření podnik zvýhodňuje a je veřejnou podporou. In Kincl, M. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Praha: BOVA POLYGON 2012, str. 41.

⁵⁶ Pro odvětví silniční dopravy je limit nastaven na částku 100.000,- EUR, kterou lze jednomu podniku vyplatit v rámci tříletého období.

výši neschopných. Jinými slovy SDEU zastával výklad, že i velmi malá veřejná podpora může ovlivnit obchod mezi státy EU.⁵⁷ Během minulých let se ovšem hrany rozporů mezi stanovisky SDEU a Komise otupily, a to i díky výslovné právní úpravě v této oblasti přijaté. Pravidlo de minimis je v současné praxi pravidlem přijímaným a zejména v praxi široce využívaným. Svou povahou se jedná o legislativně stanovenou hranici, jež vychází ze zkušenosti, že podpora, která nedosáhne výše uvedené hranice, zpravidla neovlivní obchod mezi členskými státy nebo nenaruší hospodářskou soutěž, a není proto její slučitelnost s vnitřním trhem potřeba dále zkoumat.

V souvislosti s hospodářskou krizí, která byla tématem nejen ekonomických, ale i legislativních úvah zejména v posledních několika letech, je vhodné upozornit na „reakci“ EU dotýkající se této problematiky, která vedla k posílení možnosti členských států poskytovat veřejné prostředky podnikům soutěžících v určitých hospodářských oblastech. V oblasti právní úpravy podpor de minimis se tak stalo v nedávné době na úseku podpor podnikům poskytujícím takzvané „služby obecného hospodářského zájmu.“⁵⁸ Komise přijala dne 25.4.2012 nařízení č. 360/2012 o použití článků 107 a 108 SFEU na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu, jež vstoupilo v platnost dne 29.4.2012. Podle tohoto nařízení lze podporu udělenou podniku poskytujícímu služby obecného hospodářského zájmu, která v tříletém období nepřesáhne úhrnnou výši 500.000,- EUR považovat za podporu de minimis. Toto nařízení se tak vztahuje pouze na podporu udílenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu. Příjemce podpory musí být písemně pověřen výkonem služby obecného hospodářského zájmu. Podporu de minimis dle zmíněného nařízení nelze kumulovat s jinou vyrovnávací platbou

⁵⁷ Viz například rozhodnutí SDEU ve věci C-172/03 Heiser: „*Je třeba totiž připomenout, že podle judikatury Soudního dvora neexistuje práh nebo minimální procento, u kterých lze říci, že obchod mezi členskými státy není ovlivněn. Poměrně malá výše podpory nebo poměrně malá velikost podniku, který je příjemcem, totiž nevylučují a priori možnost, že by uvedený obchod byl ovlivněn.*“

⁵⁸ **Služby obecného zájmu** jsou služby obvykle zajišťované státem, kraji či obcemi ve veřejném zájmu. Specifickým znakem těchto služeb je fakt, že pokud by nebyly finančně podporovány veřejnými subjekty, nebyly by poskytovány na trhu buď vůbec, nebo by byly poskytovány v nižší kvalitě či rozsahu. **Služby obecného hospodářského zájmu** jsou podskupinou služeb obecného zájmu. Jejich označení vypovídá o faktu, že mají ekonomickou povahu. Členské státy mají pravomoc v uvážení, kterou službu budou považovat za službu obecného hospodářského zájmu. Jedinými omezujícími faktory této pravomoci jsou pravidla stanovená unijním právem a kontrola zjevných chyb vykonávaná Komisí a unijními soudy. Příklady oblastí, v nichž lze identifikovat služby obecného zájmu jsou například: *přeprava cestujících, poštovní služby, energetika, odpadové a vodní hospodářství, finanční služby, veřejnoprávní vysílání, zdravotní péče* atd. Další informace dostupné např. z [www: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu.html>](http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu.html).

(kompenzací) na tutéž službu obecného hospodářského zájmu. Naopak tuto podporu de minimis lze kumulovat s podporou de minimis podle jiných nařízení o podpoře de minimis, avšak pouze do výše 500.000,- EUR.⁵⁹

Dle posledních informací zveřejněných na internetových stránkách⁶⁰ Komise se s velkou pravděpodobností do budoucna neseťkáme s dalším navyšování hranic podpory de minimis. Zveřejněné informace přímo hovoří v souvislosti s touto hranicí o tom, že: „Výrazné navýšení by také mohlo být v rozporu s modernizací státní podpory v EU, jejímž cílem je zajistit efektivní využívání omezených veřejných zdrojů.“ Navýšení hranice tedy Komise nepovažuje za možné ani v dlouhodobějším horizontu.

4.3. Rozhodovací praxe Komise

Vzhledem k tomu, že Komise zveřejňuje svá rozhodnutí ve věcech veřejných podpor na internetových stránkách,⁶¹ které jsou vybaveny možností vyhledávání na základě poměrně detailních kritérií, bylo možno ověřit přístup Komise k definičnímu znaku „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ přímo skrze její konkrétní rozhodnutí. Pro potřeby této práce bylo tedy provedeno vyhodnocení přibližně 110-ti rozhodnutí Komise, vydaných mezi 30.5.2007 a 18.1.2013. Vyhledávacím kritériem spojujícím všechna rozhodnutí byl jejich druh, v anglickém jazyce označovaný jako rozhodnutí „does not constitute aid“. Komise tedy v případě zkoumaných opatření dospěla k závěru, že „nejsou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU“ (*No aid in the sense of Art. 107 (1) TFEU*). Cílem tohoto průzkumu bylo zjistit, jaké je v penzu těchto rozhodnutí Komise, konstatujících neexistenci veřejné podpory a vydaných v posledních zhruba šesti letech, množství rozhodnutí Komise, které určité opatření nepovažují za veřejnou podporu právě z důvodu nenaplnění definičního znaku „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“. Cílem tohoto průzkumu bylo jednak prověřit, zda má Komise zkoumaný definiční znak v rámci posledních let a priori víceméně za splněný, nebo zda existují rozhodnutí, dle kterých určité opatření není veřejnou podporou právě proto, že neovlivňuje, a to ani potenciálně, obchod mezi členskými

⁵⁹ Článek 2 odst. 7 a 8 nařízení č. 360/2012.

⁶⁰ Dostupné z [www](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_cs.pdf):

<http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_de_minimis/explanatory_note_cs.pdf>

⁶¹ Jedná se o stránky dostupné z [www](http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/): <<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/>>

státy EU. Mezi zkoumanými rozhodnutími bylo identifikováno několik případů, ve kterých Komise došla k závěru, že dané opatření není veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU proto, že nedošlo k naplnění definičního znaku „*ovlivnění obchod mezi členskými státy*“. V závěru této části práce bude proto dále proveden pokus o zhodnocení recentního přístupu Komise k danému definičnímu znaku, jakož i pokus o sumarizaci a zobecnění kritérií, při jejichž splnění lze mít za to, že určité opatření nebude veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU, protože ani potenciálně neovlivňuje obchod mezi členskými státy EU, jehož ovlivnění je jinak vzhledem k výše řečenému, tedy zejména vzhledem k uskutečnění vnitřního trhu, vhodné předpokládat.

4.3.1. Rozhodnutí Komise N 257/2007 ze dne 27.6.2007 („Basque theatre“)

V daném případě se jednalo o podporu projektů v divadelní oblasti. Mezi beneficienty mohly být jak fyzické, tak právnické osoby z členských států EU, ovšem se sídlem či místem pobytu (či podnikání) na území Baskitska. Podpora byla přidělována na základě kritérií jako „profesionální zkušenosti“, „ekonomická životaschopnost projektu“, „užívání baskitského jazyka“ apod. Maximální výše podpory jednoho projektu mohla teoreticky činit až 400.000,- Eur. Komise konstatovala, že se jednalo o vynaložení veřejných prostředků, které podnikům v oblasti divadelní produkce zajistí selektivní ekonomickou výhodu.

Při zkoumání naplnění definičních znaků „možné narušení hospodářské soutěže“ a „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ Komise konstatovala malou pravděpodobnost naplnění těchto definičních znaků, a to vzhledem k:

- Jazykově a geograficky velmi omezenému území, na kterém si podporovaná činnost najde své posluchače (*limited zone of attraction*).
- Relativně velké vzdálenosti místa produkce od nejbližšího položeného místa s obdobnou (nepodporovanou) produkcí na území jiného členského státu (50 km). Tato vzdálenost dle Komise již vzhledem k dané činnosti vylučuje, že by posluchači vážili za podporovanou činností cestu na území jiného členského státu.

- Malé výši podpory, blížící se hranici podpory de minimis.
- „Regionálnímu“, „lokálnímu“ charakteru činnosti. Jazykově i geograficky jde o specificky cílenou činnost. Chybí rovněž „mezinárodní“ přesah či obdobné ambice (což bylo dovozeno z přísně lokálně zaměřené reklamní a mediální kampaně).
- Nesoutěžnímu charakteru podporované činnosti (divadelní produkce). Dle Komise je nepravděpodobné, že by daná činnost mohla být ve větší míře provozována i za hranicemi daného členského státu. Tato skutečnost vyplývá dle Komise taktéž z jazykového a geografického omezení dané produkce.⁶²
- Charakteru příjemců (mikro podniky a malé podniky).

4.3.2. Rozhodnutí Komise N 377/2007 ze dne 28.11.2007 („Batavia“)

Veřejné prostředky byly v tomto případě vynaloženy formou odpuštění dluhu ve výši přesahující 200.000,- Euro.⁶³ Poskytnuté prostředky podnik užil na rekonstrukci historické lodi Batavia ze 17. století, realizované pomocí tradičních metod stavby lodí. Cílem podniku bylo učinit z lodi muzeum, které by doplnilo nedaleké centrum zabývající se historií lodního stavitelství. Na rekonstrukci lodi se podíleli nezaměstnaní z daného regionu, čímž projekt získal sociální rozměr.

Komise došla k závěru, že v případě lodi Batavia jde o vynaložení veřejných prostředků a selektivní zvýhodnění podniku. Odpuštění dluhu ovšem v tomto případě nezakládá veřejnou podporu, neovlivňuje obchod mezi státy, a to vzhledem k tomu, že:

- Batavia bude muzeem. Její oprava není klasickou komerční činností, ale má především kulturní, historický a sociální rozměr (sociální integrace nezaměstnaných při opravě lodi).

⁶² Je zajímavé, že Komise zároveň zmiňuje, že u činností jako je „tanec“ či „hudba“ by byla větší pravděpodobnost, že by příjemce tuto produkci díky podpoře rozšířil i do ostatních členských států a ovlivnil tím obchod mezi členskými státy.

⁶³ Přesná výše dluhu není v rozhodnutí uvedena – představuje obchodní tajemství.

- Význam lodi i celého muzea je čistě regionální, je nepravděpodobné, že by turisté z jiných členských států přijeli za účelem jeho návštěvy.
- Muzeum nemá mezinárodní ambice, necílí na přilákání zahraničních návštěvníků.
- Až 85% návštěvníků muzea žije ve vzdálenosti do 75 km od muzea.
- Výtěžky ze vstupného budou reinvestovány zpět, výlučně na podporu muzea.

4.3.3. Rozhodnutí Komise NN 44/2007 ze dne 30.9.2009 („Osvobození od daně“)

Tento případ se týká České republiky, konkrétně osvobození od daně z příjmů u všech ocenění udělovaných Ministerstvem kultury České republiky⁶⁴ a u všech darů, jejichž příjemci jsou fyzické osoby poskytující veřejné kulturní služby.⁶⁵

Komise konstatovala, že potenciálními beneficienty z tohoto opatření mohou být podniky ve smyslu práva EU (knihovny, muzea apod.). Předmětná výhoda je selektivní (je poskytována pouze v oblasti kultury) a to z čistě subjektivních důvodů zákonodárce (nikoli tedy z objektivních důvodů, kterým by byla například povaha daňového režimu jako takového). Výhoda je taktéž poskytována ze státních prostředků. Dle Komise však v tomto případě nedojde k narušení hospodářské soutěže ani k ovlivnění obchodu mezi členskými státy, a to zejména díky:

- Místní povaze podporovaných činností. Toto však dle Komise nemusí platit u výstavních prostor, galerií, koncertních sálů, muzea apod. V případě posledně uvedených dle Komise nelze jednoznačně vyloučit, že opatření nebude mít dopad na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy.

⁶⁴ Jedná se o státní cenu za literaturu; cenu za překladatelské dílo; cenu za přínos v oblasti divadla, hudby a výtvarného umění a architektury; cenu za památkovou péči; cenu Knihovna roku; cena Gloria musealis apod.

⁶⁵ Veřejnými kulturními službami jsou služby spočívající ve zpřístupňování umělecké tvorby a kulturního dědictví veřejnosti a v získávání, zpracování, ochraně, uchování a zpřístupňování informací, které slouží k uspokojování kulturních, kulturně výchovných nebo kulturně vzdělávacích potřeb veřejnosti (např. provozování kulturních zařízení, zpřístupňování nemovitých památek v soukromém vlastnictví apod.).

Komise tedy dospěla k závěru, že část daňových úlev nebude veřejnou podporou, jelikož příjemce nebude podnikem, část opatření nebude veřejnou podporou vzhledem k lokální povaze příjemce i jeho činnosti, část opatření ovšem veřejnou podporou bude (ovšem podporou slučitelnou s vnitřním trhem EU).

4.3.4. Rozhodnutí Komise ve věci lanových drah („Lanové dráhy“)

Rozhodnutí Komise SA.32737 ze dne 17.6.2011 („Parnassos ski resort“) a SA.32615 ze dne 24.6.2011 („Regione Marche“) projednáme na tomto místě společně, jelikož je spojují obdobné okolnosti a obdobný předmět podpory. V případě prvního rozhodnutí se jedná o renovaci lyžařských vleků v Řecku, v případě druhém o modernizaci několika lanových drah v Itálii. Komise konstatovala, že daná opatření neovlivní obchod mezi členskými státy, jelikož:

- Jedná se o zařízení čistě lokálního charakteru (v případě Řecka pochází 99% uživatelů lyžařských vleků z okolních oblastí).
- Střediska mají omezené kapacity, je zde pouze malý turistický ruch a omezené možnosti využití jiných sportovních zařízení.
- Uživatelé zařízení jsou převážně místní obyvatelé, kteří nemají jako reálnou alternativu na výběr obdobné středisko v jiném členském státě.

Obě výše zmíněná rozhodnutí se dále odvolávají na rozhodnutí Komise N 676/2002 *Cableways Valle d'Aosta* a N 731/2007 *Aid to local ski resorts in Veneto*, ve kterých Komise stanovila kritéria, při jejichž naplnění se dají obdobná zařízení považovat za lokální, tedy neschopná ovlivnit obchod mezi členskými státy:

- Středisko nemá více než tři sjezdovky a jejich délka nepřesahuje 3 km.
- Počet hotelových lůžek nepřesahuje 2000.
- Počet prodaných týdenních ski pasů nepřesahuje 15% všech prodaných ski pasů.

4.3.5. Rozhodnutí Komise SA.33243 ze dne 7.11.2012 („Jornal de Madeira“)

Předmětná věc byla posouzena na základě podnětu konkurenčního soutěžitele, který Komisi upozornil na podporu poskytovanou vydavateli deníku Jornal de Madeira, společnosti EJM, která byla z 99,84% vlastněna autonomním regionem Madeira (územním samosprávným celkem). Dle informací bylo EJM mezi lety 2000 a 2012 poskytnuto z veřejných prostředků celkem 40.67 milionů Eur formou takzvaných akcionářských půjček. EJM, vydávající jeden ze dvou deníků v daném regionu, byla neustále ve ztrátě, která byla kryta z veřejných prostředků. Vydavatel konkurenčního deníku namítal, že za normálních tržních podmínek by deník zanikl, a že opatření představují protiprávní veřejnou podporu neslučitelnou s vnitřním trhem. Portugalské orgány na dotaz Komise namítaly, že opatření nejsou veřejnou podporou, jelikož neovlivňují obchod mezi členskými státy. Komise nakonec tomuto názoru přisvědčila, když konstatovala, že:

- EJM nepůsobí nikde jinde, než v regionu souostroví Madeira.
- Periodikum je vydáváno pouze v portugalské jazyce a zaměřuje se výhradně na lokální tematiku, a to i v rámci inzerce a reklamy. Není tedy atraktivní pro inzerenty z jiných členských států.
- Periodikum je distribuováno výhradně v rámci daného regionu.
- Navzdory velké výši podpory, nebyla tato podpora využita k expanzi EJM mimo region.
- Podpora nebrání jiným podnikům, aby vstoupily na portugalský mediální trh. Komise konstatuje, že toto hrozí nanejvýše pro region jako takový. Žádný zahraniční podnik ovšem aktivity v této oblasti v regionu nevyvíjí.⁶⁶

⁶⁶ Tento závěr je možno považovat za nesouladný s těmi rozhodnutími SDEU a Komise, dle kterých postačí pouhá možnost, že konkurenční podnik bude mít vlivem opatření ztíženou **možnost** na trh vstoupit. Dle tohoto přístupu faktické pokusy o vstup na relevantní trh nehrají roli.

4.3.6. Rozhodnutí Komise SA.34404 ze dne 7.11.2012 („Sliedrecht“)

Rovněž toto řízení proběhlo na základě podnětů od jiného soutěžitele. Rozhodnutí se týká výkupu pozemků (o výměře 10 ha) městem Sliedrecht od developerské společnosti AM Grondbedrijf BV, které mělo proběhnout za netržních podmínek. Cena byla dle stěžovatele nepřiměřeně vysoká. Město následně pozemky prodalo „jezdecké škole Alblas“ (*riding school Alblas*), tentokrát ovšem údajně za cenu nepřiměřeně nízkou. Příjemci podpory tedy měli být jak developer, tak jezdecká škola.

Komise konstatovala, že výkup i prodej pozemků byly uskutečněny v důsledku změn územního plánu, na základě kterých měla být na některých pozemcích jezdecké školy vybudována zástavba. Jezdecké školy byly tudíž poskytnuty náhradní pozemky (účelově vázané), a to výkupem a následným prodejem pozemků od developera. Nepodařilo se navíc prokázat, že by ceny byly netržní, krom toho pak:

- Obě transakce měly čistě lokální charakter, a to jak vzhledem k pozemkům, tak vzhledem k údajným příjemcům podpory, jejichž aktivity jsou zaměřeny pouze na danou oblast. Daná oblast zároveň není oblastí příhraniční.

4.3.7. Rozhodnutí Komise SA.34466 ze dne 7.11.2012 („CVAR“)

V posuzovaném případě se jednalo o podporu instituce *Centre for Visual Arts and Research* („CVAR“) na Kypru. Cílem podpory bylo uchování kulturního dědictví skrze výstavy, workshopy, koncerty, semináře a filmové projekce, zaměřené na kulturní dědictví Kypru. Celková výše podpory měla dosahovat 4,23 milionů Eur.

Komise při zkoumání, zda dané opatření je s to ovlivnit obchod mezi členskými státy konstatovala:

- Aktivity CVARu jsou zaměřeny striktně a pouze na historii Kypru.
- Činnost muzea zabývajícího se historií Kypru nelze kvalifikovat jako „obchodovatelnou komoditu“ (*tradable commodity*), která by byla schopná

na rozdíl od ostatních obchodovatelných komodit ovlivnit intra-unijní obchod.

- Činnost CVARu není činností zaměřenou mezinárodně. Daná instituce není obdobou velkého národního muzea, které by mohlo přitáhnout mezinárodní pozornost a nebude tak ani prezentována.
- Hlavním cílem CVARu je podpořit v mladých obyvatelích ostrova zájem o jeho náboženskou a kulturní historii.
- Je pravděpodobné, že zahraniční turisté by si Kypr zvolil jako svou destinaci bez ohledu na existenci CVARu. Opatření jej podporující tedy samo o sobě nebude schopno odklonit na Kypr tok zahraničních turistů (*encourage the transfer of tourists flows*).

4.3.8. Rozhodnutí Komise SA.34576 ze dne 7.11.2012 („Piaget Institute“)

V tomto případě šlo o výstavbu jednotky dlouhodobé péče pro psychicky nemocné. Jednotka byla umístěna v rámci univerzitního kampusu. Příjemcem byl neziskový institut mající za cíl podporu vzdělání a výzkumu v oblasti sociální péče. Celková kapacita zařízení činila 50 lůžek a bylo zde zaměstnáno 26 zaměstnanců. Z veřejných prostředků mělo být na výstavbu vynaloženo přibližně 1,15 milionů Eur.

Komise své konstatování, že dané opatření nezakládá veřejnou podporu, založila na následujících argumentech:

- Zařízení bude integrováno do národní sítě zařízení dlouhodobé péče. Pobyt pacientů bude hrazen z jejich veřejného pojištění.
- Zařízení své služby nebude aktivně veřejně nabízet.
- Zařízení má omezený počet lůžek – pouhých 50.

- Na lůžkách nebude docházet k rychlému střídání pacientů, jelikož se jedná o zařízení dlouhodobé péče.
- Vzhledem k charakteru zařízení je velmi nepravděpodobné, že by mohlo být využíváno jinými pacienty, než rezidenty daného regionu.
- Žádný podnik v dané oblasti obdobné zařízení neprovozuje, ani se k tomu nechystá.

4.3.9. Rozhodnutí Komise SA.34891 ze dne 20.11.2012 („Przemysł Stronghold“)

Primárním účelem poskytnutí veřejných prostředků bylo v tomto případě uchování kulturního dědictví, podpora vzdělání a cestovního ruchu skrze restaurování památky a vytvoření kulturního parku. Plánovaná výše vynaložených veřejných prostředků dosahovala přibližně 2,7 mil Eur. Výsledky stavební činnosti budou využívány převážně k nekomerčním účelům. Pouze malá část komplexu (dvě konferenční místnosti a ubytovna s kapacitou 20 lůžek) bude využívána komerčně.

Komise za prvé sdružení vzniklé za účelem realizace výše popsanych cílů nepovažovala za podnik ve smyslu evropského práva, a to z toho důvodu, že jeho cílem není hospodářská činnost. Objekt bude dle Komise z převážné většiny sloužit k nekomerčním účelům. Co se týče naplnění zkoumaného definičního znaku, Komise konstatovala, že:

- Pevnost bude z převažující většiny využívána k nekomerčním účelům.
- Co se týče malé části celého komplexu, která má být využívána komerčně, nelze vzhledem k její velikosti a čistě lokálnímu způsobu propagace uvažovat o možnosti, že by mohla ovlivnit obchod mezi členskými státy EU,

tedy například přitáhnout do dané lokality nebo do Polska obecně turisty z jiných členských států EU.⁶⁷

4.3.10. Obdobná rozhodnutí

Na závěr této části budou zmíněna ještě dvě rozhodnutí Komise, a sice rozhodnutí N 558/2005⁶⁸ a rozhodnutí SA.29012 ze dne 21.3.2012. V obou rozhodnutích Komise konstatovala, že dané opatření není veřejnou podporou, ovšem na základě jiných důvodů, než je nenaplnění námi zkoumaného definičního prvku. V rámci odůvodnění obou rozhodnutí se Komise nicméně vyjádřila i k možnosti ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Prvé ze zmíněných rozhodnutí se týkalo podpory center usilujících o terapii a rehabilitaci zdravotně postižených. Komise při té příležitosti zmínila, že centra jsou hospodářsky zaměřena čistě lokálně, což minimalizuje možnost narušení hospodářské soutěže či ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Druhé rozhodnutí se týkalo prodeje nemovitostí patřících městu Leiden soukromému subjektu údajně pod jejich tržní hodnotou, to vše navíc s příslibem příspěvku na jejich renovaci. Komise při této příležitosti konstatovala, že velikostí se jedná o malý a lokální projekt (pár bytů a obchodů). Příjemce je fyzickou osobou, která zaměstnává 7 místních obyvatel, a nenáleží k širší obchodní struktuře.

4.4. Zhodnocení přístupu Komise ke zkoumanému definičnímu znaku

Z výše uvedených rozhodnutí vyplývá, že zkoumaný definiční prvek, *ovlivnění obchodu mezi členskými státy*, je Komisí chápán velice striktně, a jeho nenaplnění lze konstatovat pouze v případech opatření, jejichž dosah je čistě lokální. Tento přístup je třeba patrně chápat zejména v následujících souvislostech.

⁶⁷ Viz str. 7 předmětného rozhodnutí: „*These Stronghold facilities are therefore not capable of deviating tourist flows from other Member States and any possible foreign users of these facilities can be deemed to have made their decision to travel to Poland irrespective of the existence of these facilities.*“

⁶⁸ Elektronická verze tohoto rozhodnutí neobsahuje datum.

V první řadě je to názor o již provedeném uskutečnění vnitřního trhu v rámci celé EU. Vnitřní trh jsme výše definovali jako prostor bez vnitřních hranic, ve kterém se naplňuje myšlenka pohybu čtyř základních svobod a jako integrační pilíř celé EU. V prostředí silně liberalizovaného trhu lze mít za to, že i malá výše selektivní veřejné podpory poskytnuté soutěžiteli, může v silně konkurenčním prostředí zapříčinit tržní deformaci.

Zejména z těchto názorů vycházel ve své judikatuře i SDEU, který v rámci své judikatury, za neexistence kodifikace v této oblasti, odmítal možnost stanovení paušální hranice *de minimis*, oddělující veřejné podpory schopné ovlivnit obchod mezi členskými státy od podpor toho neschopných.

Striktní přístup lze dále chápat také z kontextu velmi extenzivního výkladu pojmů „obchod“ či „mezi členskými státy“. Za situace, kdy se „obchodem“ myslí *de facto* jakákoli aktivita v rámci intra-unijního pohybu čtyřech základních svobod, a k ovlivnění takto pojímaného obchodu prakticky není třeba ani existence faktické výměny zboží, a to ani na části území, je zřejmé, že námi zkoumaný definiční znak bude ve velké většině případů považován za splněný. Jinými slovy při posuzování, zda určité opatření zakládá veřejnou podporu, je vhodné považovat definiční znak „ovlivnění obchodu mezi členskými státy“ za splněný, pokud nebude splňovat některou z níže uvedených charakteristik.

4.4.1. Charakteristika opatření neovlivňujících obchod mezi členskými státy

Z analýzy vybraných rozhodnutí Komise a SDEU vyplývá, že přes velice přísný přístup obou orgánů EU k námi zkoumanému definičnímu znaku, lze v rozhodovací praxi Komise nalézt určitou linii rozhodnutí, kdy určité opatření nebylo považováno za veřejnou podporu z toho důvodu, že není ani potenciálně schopno ovlivnit obchod mezi členskými státy EU.

Za zcela základní předpoklad toho, že určité opatření neovlivní obchod mezi členskými státy, je třeba považovat jeho *čistě lokální dopad*. Pouze lokální účinky

opatření mohou vyplývat z různých okolností, přičemž modelové příklady tvoří zejména:

- **Regionální, jazykový, kulturní, či jinak úzce profilovaný a zaměřený charakter činnosti.**

Komise v těchto případech předpokládá, že ačkoli bude podniku poskytnuta selektivní výhoda z veřejných prostředků, subjekty z jiných členských států nebudou vzhledem k neznalosti jazyka či kulturního kontextu považovat danou činnost za natolik atraktivní, aby zapříčinila jejich rozhodnutí usadit se v daném členském státě, navštívit jej za tímto účelem, či začít na jeho území vykonávat obdobnou činnost jako beneficiant z takového opatření. Omezující efekt má v tomto smyslu například jazyk. Komise dále zohledňuje i geografickou polohu. U příhraničních oblastí bude pravděpodobnost možného „odklonu“ zájemců z jiného členského státu a ovlivnění intra-unijního obchodu větší, než v případě vnitrostátních lokalit. Vzdálenost 50 km od hranic jiného členského státu je v tomto kontextu a s přihlédnutím k dalším okolnostem (zejména rozsahu činnosti) považována za dostačující, aby při současném malém rozsahu činnosti vyloučil možnost ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

- **Charakter beneficianta.**

Beneficiant musí být v první řadě podnikem ve smyslu evropského práva. Musí tedy vykonávat hospodářskou činnost, přičemž důležitost právní formy ustupuje do pozadí. Komise zohledňuje především velikost beneficianta (zda jde o mikropodnik, malý podnik, střední podnik atd.).⁶⁹ Malá velikost podniku samozřejmě snižuje možnost, že by hospodářská činnost podniku mohla ovlivnit intra-unijní obchod. Komise dále zhodnotí i případné zapojení podniku do širší ekonomické struktury (například existence koncernu apod.).

- **Charakter hospodářské činnosti, existence soutěže na relevantním trhu.**

⁶⁹ Využit lze v tomto případě doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků.

Zohledňována je především povaha podporované činnosti, a to jak z hlediska její obchodovatelnosti (*tradability*), tak z hlediska existence soutěže na relevantním trhu. Je nepochybné, že například úzce zaměřené a profilované muzeum se velmi pravděpodobně bude těšit menší tržní poptávce, než ubytovací služby, které jsou v tomto smyslu hospodářskou činností mnohem širě zaměřenou. Stejně tak expozice týkající se společných dějin více evropských národů bude přitahovat více potenciálních zájemců, než expozice zaměřena čistě regionálně. Zohledněn bude i celkový kontext hospodářské činnosti, tj. případná přítomnost rozměru sociálního, edukativního, kulturního apod. Činnosti, jejichž hlavním cílem není toliko ekonomický výsledek, budou mít menší možnost potenciálně ovlivnit obchod mezi členskými státy, jelikož je menší pravděpodobnost, že by takováto činnost mohla v jiných podnicích v rámci EU vyvolat rozhodnutí vstoupit na relevantní trh.

Je možné, že Komise při svém rozhodování zohlední i složení subjektů podporovanou hospodářskou činností již poptávajících. Bude tomu tak zejména v případě opatření podporujícího již existující ekonomickou aktivitu. Čistě regionální charakteristika subjektů na straně poptávky bude ve většině případů dostatečným indikátorem nemožnosti ovlivnění intra-unijního obchodu (nejedná-li se samozřejmě o opatření zakládající či umožňující podstatnou změnu charakteru dané hospodářské činnosti).

- **Výše poskytnutých finančních prostředků.**

Obecně bude platit, že výše poskytnutých finančních prostředků blízká se hranici *de minimis* bude chápána jako prvek snižující možnost naplnění námi zkoumaného definičního znaku. Rozhodovací praxe SDEU i Komise ovšem ukazuje, že v souvislosti s výší poskytovaných finančních prostředků je třeba velmi citlivě zvážit celý kontext daného opatření, a to zejména soutěž na relevantním trhu. Na silně konkurenčním trhu může mít *de facto* jakkoli malá výhoda velmi silný dopad na ekonomické rozhodování soutěžitelů. Naopak na trhu, kde soutěž prakticky neexistuje, nebude mít ani poměrně vysoká výše podpory žádný vliv na intra-unijní obchod, jelikož ostatní soutěžitelé o tento trh nemají zájem bez ohledu

na existenci či neexistenci opatření (viz zejména rozhodnutí Komise v této práci označené jako „Jornal de Madeira“ či „Network Rail“).

- **Způsob propagace činnosti beneficenta.**

I poměrně úzce a lokálně zaměřená hospodářská aktivita by mohla díky široce či masivně zaměřené propagaci vzbudit v mnohých subjektech určitá ekonomická rozhodnutí. Komise proto posuzuje vedle činnosti samotné i způsob její propagace v rámci EU. Platí, že čím širší je propagace orientována, tím spíše lze předpokládat, že dojde k ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Z výše uvedeného lze tedy uzavřít, že rozhodovací praxe Komise potvrzuje a skrze řešení nových případů blíže upřesňuje kritéria, obsažená již například v rozhodnutí Komise č. N 258/00 („Dorsten“). Pozadí rozhodnutí Dorsten tvořil převod správy koupaliště na soukromý subjekt spolu se závazkem přispívat tomuto subjektu na provoz formou ročního příspěvku po dobu 35 let. Komise ve svém rozhodnutí zmínila, že opatření nepředstavuje veřejnou podporu pro neschopnost ovlivnit obchod mezi členskými státy. Důvodem byl zejména účel, za kterým město tento krok učinilo, a to zajištění provozu bazénu pro místní obyvatele. Komise rozlišila mezi podporou zcela běžného bazénu, který není nijak schopen vzbudit v nějakém subjektu ekonomické rozhodnutí spočívající ve vážení cesty až do města Dorsten, a případnou podporou velkých vodních parků toho schopných. K ovlivnění obchodu mezi členskými státy by tedy dle Komise mohlo dojít v případě, že by se jednalo o komplex, který by díky své povaze a formě propagace mohl vzbudit poptávku i u subjektů z jiných členských států EU, které by za tímto typem služby vážily cestu.

Naproti tomu se zdá, že v rozhodovací praxi Komise se příliš neprosadil názor prezentovaný ze strany SDEU ve věci C-280/00 Altmark, kde bylo konstatováno: „*Není nijak vyloučeno, že veřejná dotace udělená podniku, který poskytuje pouze místní nebo regionální dopravní služby a neposkytuje dopravní služby mimo svůj domovský stát, by nicméně mohla mít vliv na obchod mezi členskými státy.*“ Regionální charakter a lokální zaměření činnosti se nadále zdá být základní okolností, ke které Komise přihlíží v rámci posuzování možnosti ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Rovněž

výše finanční částky hraje zejména v prostředí obzvláště silné soutěži nevystaveného relevantního trhu nikoli nepodstatnou roli, a to i přes názor SDEU o bezvýznamnosti tohoto kritéria pro zkoumaný definiční znak. Lze to považovat za poměrně logické zohlednění faktu, že opatření o malé výši zpravidla není schopno ovlivnit hospodářskou soutěž podstatným způsobem. Důležitými faktory budou také charakter soutěže na relevantním trhu a okolnost, zda se opatření týká obchodovatelné činnosti či výsledků takové činnosti (*tradability*).

Lze proto shrnout, že ani potenciálně neovlivní obchod mezi členskými státy opatření, které se svou výší bude blížit hranici *de minimis*, bude poskytnuto malému podniku na neobchodovatelnou činnost nebo na málo obchodovatelnou činnost v rámci málo konkurenčního trhu. Činnost podniku by dále měla být zaměřena čistě lokálně, a to neměla by jinak být ani propagována.

5. Řízení ve věcech veřejných podpor před Komisí

Poté, co jsme se zabývali tím, co je vlastně veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU, je vhodné se stručně zmínit o tom, jaký postup by měl zvolit členský stát, uvažující o realizaci opatření, jež by mohlo naplnit znaky veřejné podpory. Nedodržení tohoto postupu může mít poměrně závažné právní následky, o kterých bude dále rovněž pojednáno.

V první řadě je nutné upozornit na to, že článek 107 odst. 1 SFEU vymezuje definiční znaky veřejné podpory a rovněž stanoví, že veřejné podpory jsou: „(...) *neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.*“ O tom, zda určité opatření státu je veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU a zda je taková veřejná podpora slučitelná či neslučitelná s vnitřním trhem, rozhoduje v zásadě výhradně Komise⁷⁰. Komise je tedy orgánem, který v první řadě autoritativně určí, zda určité opatření vůbec je veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU. V případě, že opatření dle Komise definiční znaky veřejné podpory splňuje, rozhodne Komise o její slučitelnosti s vnitřním trhem. Právním titulem slučitelnosti mohou být přímo odstavce 2 a 3 článku 107 SFEU, dále nařízení Rady přijatá na základě článku 109 SFEU (tzv. „blokové výjimky“), jakož i nařízení přijatá Komisí na základě článku 108 odst. 4 k provedení nařízení Rady přijatých dle článku 109 SFEU.

Komisi by se informace o opatřeních, jež mohou zakládat veřejnou podporu, měly v první řadě dostat ze strany samotného státu, který má na základě článku 108 odst. 3 SFEU povinnost Komisi informovat o záměrech veřejné podpory poskytnout nebo již existující veřejné podpory upravit. Jedná se o tzv. notifikační povinnost, na základě které Komise posoudí, zda zamýšlené opatření vůbec je veřejnou podporou ve smyslu článku 107 odst. 1 SFEU, a pokud ano, zda se jedná o podporu slučitelnou s vnitřním trhem. Poskytovatel podpory má tudíž sám možnost posoudit, zda jím zamýšlené opatření může být veřejnou podporou. Je ovšem nutné mít na zřeteli, že Komise může daný případ posoudit odlišně. V pochybnostech je proto vhodné opatření Komisi notifikovat a vyčkat jejího autoritativního rozhodnutí o tom, zda opatření je veřejnou

⁷⁰ Výjimkou je článek 108 odst. 2, třetí pododstavec, kdy může o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem na žádost státu rozhodnout Rada, odůvodňují-li takové rozhodnutí mimořádné okolnosti.

podporou a v případě, že ano, zda je veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem. I v případech, kdy notifikační povinnost není dodržena, si Komise povětšinou o daném opatření zjedná znalost, a to především na základě podnětů od ostatních soutěžitelů, jež se cítí být provedeným opatřením poškozeni. V případě, že Komise dojde k závěru, že v daném případě se jednalo o veřejnou podporu, došlo ze strany státu k porušení notifikační povinnosti a taková podpora je považována za protiprávní (*unlawful*), bez ohledu na to, zda je s vnitřním trhem slučitelná či nikoli. Je tedy důležité rozlišovat pojmy „protiprávní veřejné podpory“ – tedy veřejné podpory nenotifikované, a „veřejné podpory neslučitelné s vnitřním trhem“.

5.1. Notifikace, předběžný přezkum a formální vyšetřovací řízení

K provedení článku 108 SFEU bylo přijato nařízení Rady EU č. 659/1999, tzv. „Procesní nařízení“, které ve věcech veřejných podpor poměrně detailně upravuje postup postavení Komise a „zainteresovaných stran“, kterými se krom členských států rozumí zejména osoba, podnik, nebo sdružení podniků, jejichž zájmy by mohly být ovlivněny poskytnutím veřejné podpory.

Jak jsme již uvedli, rozhoduje Komise autoritativně o tom, zda určité opatření je nebo není veřejnou podporou dle článku 107 odst. 1 SFEU. Členský stát má možnost opatření za veřejnou podporu nepovažovat a Komisi jej nenotifikovat. Vystavuje se tím nicméně riziku, že opatření Komisí za veřejnou podporu považováno bude, a na základě neprovedení notifikace se bude jednat o protiprávní veřejnou podporu.⁷¹ Lze proto doporučit z důvodu právní jistoty opatření, u nichž nepanuje naprostá jistota o nemožnosti naplnění definičních znaků veřejné podpory, Komisi notifikovat.

Komise dále rozhoduje o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem. Členský stát není sám oprávněn rozhodnout o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem na základě výjimek dle článku 101 odst. 2 či odst. 3 SFEU, nemůže tyto výjimky přímo aplikovat sám. Jiná je situace v případě tzv. blokových výjimek. Blokové výjimky totiž vyjímají určité veřejné podpory právě z povinnosti notifikace, tedy z působnosti článku 108 SFEU. Tyto veřejné podpory (například zmíněná podpora

⁷¹ Článek 1 písm. f) Procesního nařízení.

de minimis) jsou vyňaty z notifikační povinnosti a považovány za slučitelné s vnitřním trhem. Z notifikační povinnosti jsou rovněž vyňaty takzvané existující podpory ve smyslu článku 1 písm. b) Procesního nařízení.⁷² Změna (úprava) existující podpory je ovšem podporou, která již notifikaci vyžaduje.⁷³

5.1.1. Notifikace

Notifikační povinnost má výhradně členský stát, nikoli příjemce podpory. Notifikaci veřejné podpory nespádající pod žádnou z blokových výjimek je zásadně třeba provést před jejím vlastním poskytnutím. Stát by měl rovněž pamatovat na to, že až do rozhodnutí Komise o tom, je-li opatření vůbec je veřejnou podporou a zda je tato veřejná podpora slučitelná s vnitřním trhem, nesmí podporu poskytnout.⁷⁴ Notifikace musí být prováděny elektronicky skrze internetové stránky Komise.⁷⁵

5.1.2. Předběžný přezkum

Po obdržení notifikace provede Komise přezkoumání uvedených informací a zejména projedná danou věc s členským státem. Od členského státu může především vyžadovat další nezbytné údaje. Na vydání rozhodnutí v rámci předběžného přezkumu má Komise lhůtu dvou měsíců. Rozhodnout může Komise v této fázi tak, že:

- (i) opatření nepředstavuje veřejnou podporu,
- (ii) opatření je veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem,

⁷² Dle článku 1 písm. b) Procesního nařízení se existující podporou rozumí:

- (i) podpora existující před vstupem Smlouvy v platnost,
- (ii) již dříve schválená podpora,
- (iii) podpora považovaná za schválenou z důvodu nečinnosti Evropské komise,
- (iv) podpora, od jejíhož poskytnutí uběhla promlčecí doba 10 let,
- (v) podpora, která v době poskytnutí podporou nebyla a stále se jí až v důsledku společného trhu.

⁷³ Viz článek 108 odst. 3 SFEU a článek 1 písm. c) Procesního nařízení. Dle článku 4 Procesního nařízení se za změnu podpory nepovažuje zvýšení rozpočtu o 20%.

⁷⁴ Článek 108 odst. 3 SFEU a článek 3 Procesního nařízení. Tato ustanovení jsou označována jako tzv. „stand-still clause“, neboli „pozastavovací klauzule“.

⁷⁵ Janků, M.; Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 108.

- (iii) opatření vyvolává pochybnosti o tom, zda je či není veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem a je třeba zahájit takzvané formální vyšetřovací řízení.⁷⁶

5.1.3. Formální vyšetřovací řízení

Formální vyšetřovací řízení se zahajuje rozhodnutím Komise, která vyzve zainteresované strany k podání připomínek. Řízení je však primárně vedeno proti členskému státu, jakožto poskytovateli podpory. Ostatní zainteresované osoby, a to ani příjemce, nemají krom možnosti k věci se vyjádřit, žádná další práva (například na nahlížení do spisu apod.). Jejich zájmem, stejně jako zájmem členského státu, je nicméně snést dostatek argumentů, které přesvědčí Komisi o tom, že dané opatření nezakládá veřejnou podporu, případně o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem.⁷⁷ Formální vyšetřovací řízení skončí jedním ze čtyř možných rozhodnutí:

- (i) opatření není veřejnou podporou,
- (ii) veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem,
- (iii) veřejná podpora je slučitelná s vnitřním trhem za splnění podmínek v rozhodnutí za tímto účelem uvedených,
- (iv) veřejná podpora je neslučitelná s vnitřním trhem.⁷⁸

5.2. Protiprávní podpora

Protiprávní podpora je podpora poskytnutá v rozporu s článkem 108 odst. 3 SFEU. Jedná se tedy o nenotifikovanou veřejnou podporu. Takovou veřejnou podporu nemohla Komise posoudit v rámci předběžného přezkumu ani formálního přezkumného řízení, nemohla tedy vyslovit její slučitelnost s vnitřním trhem. Jedná se o podporu, která již byla poskytnuta, či s poskytováním bylo započato.

⁷⁶ Článek 4 odst. 2, odst. 3 a odst. 4 Procesního nařízení.

⁷⁷ Janků, M.; Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 118.

⁷⁸ Článek 7 odst. 2, odst. 3, odst. 4, odst. 5 Procesního nařízení.

Informace o nenotifikované veřejné podpoře se mohou ke Komisi dostat zejména na základě nejrůznějších podnětů či stížností. Komise věc prošetří, přičemž si od dotčeného státu může vyžádat další údaje. Poté, co stát předloží své připomínky, může Komise rozhodnout, že stát má podporu pozastavit, případně i požadovat, aby podpora byla vybrána zpět.⁷⁹ K rozhodnutí o povinnosti pozastavit veřejnou podporu dochází minimálně, k rozhodnutí o povinnosti vybrat poskytnutou podporu zpět doposud nedošlo.⁸⁰ Šetření může skončit, stejně jako předběžný přezkum, jedním ze tří rozhodnutí, tedy že:

- (i) opatření nepředstavuje veřejnou podporu,
- (ii) opatření je veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem,
- (iii) opatření vyvolává pochybnosti o tom, zda je či není veřejnou podporou slučitelnou s vnitřním trhem a je třeba zahájit formální vyšetřovací řízení.

Rovněž formální vyšetřovací řízení skončí jedním ze čtyř výše uvedených rozhodnutí, s tou modifikací, že je-li podpora shledána neslučitelnou s vnitřním trhem, musí být zároveň navrácena. Povinnost navrátit veřejnou podporu není chápána jako sankce, ale jako soukromoprávní odpovědnost, a proto přechází i na případného právního nástupce neoprávněného příjemce.⁸¹ Pouhá protiprávnost veřejné podpory, tedy její nenotifikování, nemůže založit povinnost veřejnou podporu navrátit, není-li zároveň shledána neslučitelnou s vnitřním trhem. To však neznamená, že by protiprávní podpora byla „legalizována“. Rovněž absence jakékoli sankce za porušení povinnosti notifikovat veřejné podpory Komisi by z článku 108 SFEU činilo imperfektní právní normu. Ochranu práv ostatních soutěžitelů jsou v takovém případě oprávněny zajistit národní soudy. Prostředkem ochrany je zde možnost požadování výhody, kterou podnik získal předčasným obdržetím podpory, a která až následně byla Komisí prohlášena

⁷⁹ To za podmínky, že není pochyb o tom, že opatření je veřejnou podporou, je nutné ihned jednat a existuje riziko závažné nenapravitelné škody pro soutěžitele.

⁸⁰ Janků, M.; Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 127.

⁸¹ Tamtéž, str. 133.

za slučitelnou s vnitřním trhem, případně náhrada škody způsobené ostatním soutěžitelům.⁸²

5.3. Zneužitá podpora

Zneužitou podporou je podpora použitá beneficentem v rozporu s rozhodnutím Komise o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem v rámci předběžného přezkumu. Takové rozhodnutí totiž vždy obsahuje výjimku, na základě které je veřejná podpora s vnitřním trhem slučitelná. Užití podpory k jinému účelu, než který původně umožnil podřazení podpory pod danou výjimku, zakládá její zneužití. To samé platí v případě rozhodnutí o slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem, pokud jsou tímto rozhodnutím zároveň stanoveny podmínky, na které je slučitelnost veřejné podpory s vnitřním trhem výslovně omezena. Postup Komise v případě zneužitých podpor bude obdobný, jako postup v případě protiprávních veřejných podpor, jenž byl popsán v předchozím bodě této práce.

⁸² Janků, M.; Mikušová, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Praha: C.H. Beck, 2012, str. 186.

6. Budoucí perspektiva veřejných podpor

Stejně jako ostatní oblasti evropského práva, i právo veřejných podpor se vyvíjí v čase a reaguje zejména na ekonomické okolnosti a politické a právní aspekty evropské integrace. Je proto zřejmé, že ani v této oblasti nedojde k ustrnutí a k fixaci současného *statu quo*. Budoucí perspektivy práva veřejných podpor lze naznat především z dokumentu Komise Sdělení o modernizaci, který je v širším kontextu součástí desetileté strategie Evropa 2020,⁸³ a ze kterého především čerpáme informace pro tuto kapitolu práce. Nutnost modernizace práva veřejné podpory vyplývá koneckonců i z toho prostého faktu, že před koncem roku 2013 vyprší účinnost řady stěžejních právních předpisů v této oblasti. Dále je též připravován víceletý finanční rámec Evropské unie spolu s pravidly čerpání strukturálních fondů na období 2014–2020.

Obecnými cíli změn v oblasti práva veřejných podpor by mělo být zejména efektivnější, účelnější a adresnější vynakládání veřejných prostředků, zaměřené především na hospodářsky prorůstové strategie, které naplňují společné evropské cíle a omezí případy narušení hospodářské soutěže.

Na konkrétnější úrovni lze vzhledem k rozsáhlé agendě, kterou musí v současné době nastaveném právním rámci vyřizovat přímo Komise, očekávat též umenšení penza kontrolních povinností Komise v této oblasti. I k tomu by měla vést adresnější cílená veřejná podpora. Lze proto očekávat, že jedním z opatření bude i navýšení objemu a rozšíření působnosti těch opatření v oblasti veřejných podpor, které určité veřejné podpory vyjímají z oznamovací (notifikační) povinnosti. Tím by se samozřejmě zvýšila odpovědnost členských států za řádné prosazování pravidel veřejné podpory. Bude-li totiž z notifikační povinnosti vyjmuto více opatření, budou členské státy muset zajistit, aby opatření zakládající veřejnou podporu *de minimis* a opatření podléhající blokovým výjimkám splňovala pravidla veřejné podpory. Na členské státy by mohla být tudíž rozšířena kontrola opatření *ex ante*. Paralelně s tím by členské státy musely svou činnost koordinovat s Komisí, která bude nadále tato opatření podrobovat kontrole *ex post*.

⁸³ Informace o strategii Evropa 2020 jsou dostupné například z [www: <http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm>](http://ec.europa.eu/europe2020/index_cs.htm)

Dalším efektem modernizačních opatření by se měla stát racionalizace a zrychlení řízení v oblasti veřejných podpor. V současné době je Komise povinna přezkoumat veškeré stížnosti a tvrzení o potenciální veřejné podpoře, aniž by si mohla určit priority, podle kterých by měla tyto podněty vyřizovat. Komise navíc není vždy schopna získat od zúčastněných stran úplné a pravdivé informace, což způsobuje průtahy. Cílem reformních opatření by tedy mělo být zejména rychlejší dosažení rozhodnutí, a to tak, aby byly zohledněny potřeby podnikatelského prostředí, ve kterém mají průtahy velmi negativní hospodářský vliv. Tohoto cíle má být dle Komise dosaženo těmito opatřeními:

- (1) Zpřesněním a lepším vysvětlením pojmu veřejné podpory. Cílem Komise je podat v zájmu jednodušší implementace další vysvětlení k pojmu veřejné podpory (než jaké lze vyčíst z její dosavadní rozhodovací praxe založené na judikatuře SDEU), jakož i k dalším konceptům, jež s pojmem veřejné podpory souvisí.
- (2) Modernizací Procesního nařízení, která Komisi umožní lépe se soustředit na opatření, která jsou pro oblast vnitřního trhu nejvíce relevantní. Za tímto účelem bude třeba, aby Komisi bylo umožněno stanovit si pro vyřizování podnětů o údajné podpoře priority, a mohla se tak zaměřit zejména na ta opatření, která mají potenciálně velký vliv na hospodářskou soutěž a na obchod mezi členskými státy. Komisi by také měla mít k dispozici účinnější nástroje k tomu, aby si mohla potřebné informace od soutěžitelů opatřovat v takovém časovém horizontu, aby mohla dosáhnout výše zmíněného cíle, tj. rozhodovat ve lhůtách zohledňujících potřeby podnikatelského prostředí.

Modernizaci veřejných podpor je tedy možno shrnout jako snahu o dosažení:

- adresnější veřejné podpory zaměřené na prorůstová opatření,
- rozšíření kontroly *ex ante* členskými státy a zaměření kontroly *ex ante* Komise pouze na případy s největším dopadem na vnitřní trh,
- racionalizace právní úpravy a urychlení rozhodovacích postupů.

Jak bylo řečeno, mělo by výše uvedené cíle podpořit i lepší osvětlení pojmu veřejné podpory. Lze tedy patrně očekávat i další zpřesnění námi zkoumaného definičního znaku. Zároveň lze mít za to, že by opatření neschopná ovlivnit obchod mezi členskými státy mohly *pro futuro* podléhat spíše než *ex ante* kontrole Komise podléhat kontrole členskými státy.

7. Závěr

Předmětem této práce byl pokus o stručné představení práva veřejných podpor, se zvláštním přihlédnutím k jednomu z jejích definičních znaků, a to „*ovlivnění obchodu mezi členskými státy*“. Práce si dala za cíl především prozkoumat, jak k danému definičnímu znaku v kontextu práva veřejných podpor přistupuje v posledních letech sama Komise, jakožto orgán s autoritativní rozhodovací pravomocí jak co do posouzení, zda opatření veřejnou podporou vůbec je, tak s pravomocí rozhodnout o její slučitelnosti s vnitřním trhem EU. V předkládané práci bylo proto také stručně představeno řízení před Komisí ve věcech veřejných podpor.

V první řadě bylo nutné prozkoumat pojem vnitřního trhu. Vnitřní trh, který zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, byl shledán základním integračním prostředkem EU, jež je z toho titulu hoděn ochrany, ke které přispívá i právo veřejných podpor jakožto součást soutěžního práva EU. Zároveň bylo konstatováno, že vnitřní trh se má v současné době v EU za uskutečněný. V souvislosti s jednotlivými definičními znaky veřejné podpory byly analyzovány především pojmy „státní prostředky“, „zvýhodnění odvětví či podniku“ a „možné narušení hospodářské soutěže“. Co se týče státních prostředků, není z rozhodovací praxe zejména SDEU zcela zřejmé, zda musí dojít k jejich faktickému transferu, či postačí jejich nepřímé dotčení. Kloníme se k variantě druhé. Pod pojem „zvýhodnění“ je třeba především zahrnout opatření selektivní, tedy nikoli obecné, provedené za netržních podmínek, ověřovaných zejména skrze princip soukromého investora a věřitele, jakož i skrze test soukromého prodávajícího a kupujícího. Při výkladu „narušení hospodářské soutěže“ bylo především konstatováno, že v případě zjištění existence takové soutěže (vyloučené zejména v oblasti monopolů), stačí její narušení toliko potenciální, nikoli reálné.

Definiční znak „*ovlivnění obchodu mezi členskými státy*“ byl zkoumán v samostatné části práce. Rozborem rozhodnutí Komise se ukázalo, že daný definiční znak má poměrně ustálenou podobu, a ve většině případů je jeho naplnění presumováno. Důvodem je premisa o uskutečnění vnitřního trhu, v rámci kterého je prakticky každé zvýhodnění podniku s to potenciálně ovlivnit situaci na tomto trhu,

a tím i obchod mezi členskými státy. Toto pojetí bylo od počátku raženo skrze rozhodovací praxí SDEU, jenž odmítal i možnost stanovení paušální hranice (*de minimis*), pod níž by opatření ovlivnit obchod mezi členskými státy nemohlo. Teprve až kodifikace učinila v této otázce jasno, a podpora *de minimis* se stala obecně akceptovanou a poměrně široce využívanou.

Jakkoli je však naplnění zkoumaného definičního znaku v případě opatření nespádajících pod žádnou z výjimek vhodné presumovat, lze zejména v rozhodovací praxi Komise nalézt jisté penzum rozhodnutí, které zakládají poměrně ucelený soubor podmínek, za kterých dané opatření nebude veřejnou podporou, jelikož nebude ani potenciálně schopné ovlivnit obchod mezi členskými státy. Analýzou recentních rozhodnutí Komise a zobecněním jejich závěrů jsme získali jistý ucelený přehled o konkrétní podobě těchto podmínek. Mezi tyto podmínky, které Komise zohlední lze zařadit výši opatření, zejména pokud se bude blížit hranici *de minimis*. Zohledněn bude dále charakter podniku a jeho velikost. Možnost ovlivnění obchodu zde bude přímo úměrná jeho velikosti, ale i zapojení podniku do širších obchodních struktur. Relevantní je taktéž charakter činnosti podniku, a to především z hlediska „obchodovatelnosti“ (*tradability*). S obchodovatelností souvisí také situace na relevantním trhu. Málo vyvinuté konkurenční prostředí zpravidla neumožní případnému opatření tolik ovlivnit soutěž a obchod ve svém rámci. Za patrně vůbec nejdůležitější podmínku lze potom považovat čistě lokální zaměření činnosti podniku. Komise si při zkoumání této podmínky zjednává často informace o složení subjektů na straně poptávky, a zkoumá „lokálnost“ činnosti jak z této stránky (kde aplikuje zpravidla vzdálenost 50 km), tak i z hlediska atraktivity činnosti, či jejího potenciálního nárůstu v případě poskytnutí podpory. Komise přitom může zohlednit i způsob její propagace. V zásadě lze shrnout, že ani potenciálně neovlivní obchod mezi členskými státy podpora činnosti využívané výhradně místními obyvateli, jež ani po poskytnutí podpory nebude s to vyvolat zájem v subjektech z jiných členských států. Vzhledem k naznačeným perspektivám možného vývoje v oblasti práva veřejných podpor lze očekávat, že by v případech veřejných podpor, jež nemají možnost výrazněji ovlivnit obchod mezi členskými státy, mohlo dojít k určitému rozšíření kompetencí na straně národních orgánů.

Použitá literatura:

BRODEC, Jan; TRNKA, Ondřej; STANKOVÁ, Eva. *Veřejné podpory dle nových pravidel*. Dostupné z [www: <http://pravnicka.radce.ihned.cz/c1-57650400-verejne-podpory-podle-novych-pravidel>](http://pravnicka.radce.ihned.cz/c1-57650400-verejne-podpory-podle-novych-pravidel).

BURYAN, Jiří. *Právo veřejných podpor v České republice*. Praha, 2012. 335 s. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra obchodního práva. Vedoucí práce Stanislava Černá.

GOYDER, Joanna; ROSE, Vivien. *EC competition law*. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2003, 592 s. ISBN 01-992-5788-4.

HANCHER, Leigh; OTTERVANGER, Tom; SLOT, Piet Jan. *EU State Aids*. 4th ed. London: Sweet & Maxwell, 2012. 1184 s. ISBN 978-0-414-04656-6.

JANKŮ, Martin; MIKUŠOVÁ, Jana. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2012, 275 s. ISBN 978-807-4004-308.

JESSEN, Pernille, Wegener. National State Aid Law Applied to State Aid Measures Affecting Trade Between Member States – The Danish Case. *European State Aid Law Quarterly* 1/2011, str. 59 – 70.

KINCL, Michael. *Veřejná podpora v Evropské unii: vymezení pojmu a otázky související*. 1. vyd. Praha: Polygon, 2004, 145 s. ISBN 80-727-3097-5.

KINCL, Michael. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Vyd. 1. Praha: BOVA Polygon, 2012, 98 s. ISBN 978-807-2731-688.

KOENIG, Christian; BARTOSCH, Andreas; BRAUN, Jens-Daniel. *EC competition and telecommunications law*. 4th ed. The Hague: Kluwer Law Internat, 2002, 1682 s. ISBN 90-411-1814-4.

PELIKÁNOVÁ, Irena. *Obchodní právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 576 s. ISBN 978-807-3575-250.

ROTH, Peter; ROSE, Vivien. *European community law of competition*. 6th ed. New York: Oxford University Press, 2008, 1679 s. ISBN 01-992-8651-5.

SYLLOVÁ, Jindřiška. *Lisabonská smlouva: komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2010, 1299 s. ISBN 978-807-4003-394.

TICHÝ, Luboš. *Evropské právo: komentář*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck, 2011, 953 s. ISBN 978-807-4003-332.

VAN BAEL, Ivo. *Competition law of the European Community*. 4th ed. Aspen Publishers, 2005, 1682 s. ISBN 90-411-2309-1.

Relevantní internetové zdroje:

<http://curia.europa.eu>

<http://ec.europa.eu>

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef>

<http://sieg.unblog.fr/glossaire/effet-sur-le-commerce>

www.uohs.cz

Právní předpisy:

- Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o založení Evropského společenství na podporu de minimis;
- Nařízení Komise (EU) č. 360/2012 o použití článků 107 a 108 SFEU na podporu de minimis udílenou podnikům poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu;
- Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o založení Evropského společenství;
- Smlouva o Evropské unii;
- Smlouva o fungování Evropské unie.

Rozhodnutí SDEU:

- C-730/79 Philip Morris;
- C-278/92 a C-280/92 Spain v. Commission;
- T-14/96 BAI v. Commission;
- C-75/97 Belgium v. Commission;
- C-372/97 Itálie v. Komise;
- T-613/97 Union française de l'express;
- C-156/98 Germany v. Commission;
- C-184/98 Pavlov;

- C-379/98 PreussenElektra;
- C-390/98 H.J. Banks & Co. Ltd;
- T-55/99 CETM v. Commission;
- C-143/99 Adria-Wien Pipeline;
- C-482/99 Stardust Marine;
- C-113/00 Spain v. Commission;
- C-280/00 Altmark;
- C-66/02 Itálie v. Komise;
- C-345/02 Pearle;
- C-172/03 Heiser.

Rozhodnutí Komise:

- N 92/11/EEC ze dne 31.7.1991 („*Toyota*“);
- N 258/2000 ze dne 12.1.2001 („*Dorsten*“);
- N 356/2002 ze dne 17.7.2002 („*Network Rail*“);
- N 257/2007 ze dne 27.6.2007 („*Basque theatre*“);
- N 377/2007 ze dne 28.11.2007 („*Batavia*“);
- NN 44/2007 ze dne 30.9.2009 („*Osvobození od daně*“);
- SA.32737 ze dne 17.6.2011 („*Parnassos Ski Resort*“);
- SA.32615 ze dne 24.6.2011 („*Regione Marche*“);
- SA.33243 ze dne 7.11.2012 („*Jornal de Madeira*“);
- SA.34404 ze dne 7.11.2012 („*Sliedrecht*“);
- SA.34466 ze dne 7.11.2012 („*CVAR*“);
- SA.34576 ze dne 7.11.2012 („*Piaget Institute*“);
- SA.34891 ze dne 20.11.2012 („*Przemysł Stronghold*“).

Resumé

This thesis focuses on state aid law, with particular reference to one of its attributes "*effect on trade between EU Member States*". The work explores how European Commission approaches this attribute in recent years. First of all, it was stated that the state aid law is a part of EU competition law, which protects competition in the internal market. State aid consists of four attributes: "*state resources*", "*favoring certain undertaking or the production of certain goods*" and "*distortion of competition*". The attribute "*effect on trade between Member States*" has been studied in a separate part. Commission decisions analysis showed that this attribute has a fairly constant form, and in most decisions is presumed its fulfillment. The reason for this is the premise that EU internal market has already been established and that within this market virtually every selective aid potentially affects the trade between EU Member States. However, Commission's decisions can be found, containing a set of conditions under which certain measure will not be considered state aid, because such measure is not even potentially able to affect trade between EU Member States. Analysis of these decisions and generalization of their conclusions resulted in a complete overview of these conditions. These conditions include the amount of aid, the nature of the undertaking, especially its size, but also its connection with broader business structures. Relevant is also the nature of the undertaking's activity, especially in terms of tradability. The most important condition is purely local nature of the undertaking and its activity. In principle it can be concluded that measures with only local impact do not even potentially affect trade between EU Member States and these measures thus do not constitute state aid.

Klíčová slova

veřejná podpora, obchod mezi členskými státy EU

Key Words

state aid, effect upon trade between EU Member States