

## IX. REGULACE STÁTNÍCH (VEŘEJNÝCH) PODPOR

### 1. Úvodní poznámky

Jedním z nástrojů, jimiž státy realizují svou hospodářskou politiku, je podpora určitých jednotlivých podniků nebo jejich skupin, tvořících výrobní odvětví. Tato forma **státního intervencionismu** se používá tam, kde stát má důležitý a dlouhodobý zájem na zachování určitého stupně prosperity daného podniku či odvětví výroby. Tímto zájmem může být řešení problému nezaměstnanosti, podpora vývozu, podpora určitého odvětví, které patří v dané zemi k tradičním (např. malé pivovary), podpora nově vznikajícího odvětví apod.

Státní podpora má oproti možnostem, které poskytuje sám trh, velkou výhodu v tom, že *stát neočekává trvalé pozitivní účinky ihned*, jak je tomu u soukromých investorů, *ale až v dlouhodobé perspektivě*, která by byla z hlediska tržního uvažování neefektivní, a tedy nepřijatelná. Konečným cílem státní podpory nemusí být jen pomoc podniku (zvýšení jeho konkurenceschopnosti na trhu). Může jím být i pomoc spotřebitelům (zajištění nižších cen vyráběného zboží) nebo obyvatelům určité oblasti vůbec (pracovní místa). Někdy státy přistupují k poskytnutí podpory pod silným tlakem veřejnosti (záchrana spořitelny).

Je zřejmé, že podnik, který podporu obdržel, má lepší postavení na trhu ve srovnání s podniky, které státní podporu neobdržely a které jsou tak plně odkázány na prostředky, které jim skýtá trh. Státní podpora tak představuje zásah do tržních mechanismů, a to ve dvojím smyslu:

1. Podnik, který podporu obdržel, je zvýhodněn v hospodářské soutěži. Jiní soutěžitelé jsou tak v nevýhodě, což představuje zřejmé narušení mechanismu soutěže. Tuto okolnost musí příslušný stát zvážit a posoudit, zda účinky podpory jsou důležitější než nenarušení soutěže.
2. Podporu poskytuje stát vždy jen vlastním podnikům. Důsledky pak dopadají v oblasti mezinárodního obchodu na podniky zahraniční, které mají ztížené podmínky pro vývoz svého zboží do státu, který svůj podnik (nebo své odvětví) podpořil. Vlastní výrobky jsou vyráběny za výhodnějších podmínek, což může vést k omezení dovozu, tedy obchodu mezi státy.

Podíváme-li se na uvedené problémy komunitárníma očima, vidíme, že podpory poskytované státy

a) *narušují hospodářskou soutěž* nejen v národním měřítku, ale i v *měřítku Společenství* a zároveň

b) *narušují obchod mezi členskými státy*, tedy *volný pohyb zboží*, neboť vedou ke ztížení postavení dovozců.

Právo Společenství proto obsahuje úpravu regulace státních podpor, která je zatím obsažena jen v primárním právu (články 87 a 88 Smlouvy ES. Článek 89 zmocňuje Radu k přijetí prováděcích nařízení).

Byla přijata tako základní nařízení:

- \* č. 659/99, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 88 Smlouvy ES (řízení),
- \* č. 68/2001 o použití článků 87 a 88 na podporu vzdělávání,
- \* č. 69/2001 o použití článků 87 a 88 na podporu de minimis,
- \* č. 70/2001 o použití článků 87 a 88 na podporu malých a středních podniků.
- \* č. 2204/2002 o použití článků 87 a 88 na podporu zaměstnanosti.

Nejprve pojednáme o hmotně právní stránce, tedy o pravidlech týkajících se slučitelnosti státních podpor s vnitřním trhem (článek 87) a poté o procesní úpravě, tedy o postupu při povolování podpory a při jejím neoprávněném poskytnutí (článek 88).

## 2. Hmotně právní úprava

### a) Pojem státní podpory

Jako zásada platí, že *státní podpory jsou neslučitelné s jednotným vnitřním trhem*, a tedy nepřipustné. Z této zásady existují výjimky (viz dále). V první řadě je však třeba specifikovat, na jaké podpory se vůbec tato pravidla vztahují. Smlouva ES definici státní podpory neobsahuje, avšak uvádí některé její pojmové znaky.

1. **Forma státní podpory** není rozhodující. Podle judikatury Soudního dvora se za takovou podporu považuje jakákoli výhoda poskytnutá podnikatelskému subjektu ze strany státního či jiného veřejného orgánu (tedy např. i orgánu místní či oblastní samosprávy). Je to taková výhoda, kterou by tento subjekt za obvyklých tržních podmínek nezískal. Podpory se rozlišují *přímé* (dotace, subvence) a *nepřímé* (úvěry s výhodnějším podmínkami, záruky za úvěry snižující požadovaný úrok, daňové úlevy, zvýhodnění při poskytování služeb, surovin, energie apod.).
2. Podpora je **poskytována státem**; je-li poskytována **jiným subjektem**, musí být jejím zdrojem státní prostředky, případně prostředky tohoto subjektu ovládané státem (např. veřejná vysoká škola, veřejný podnik podřízený státu).
3. Podpora **ovlivňuje obchod mezi členskými státy**. Každá podpora poskytnutá domácím podniku ve výši nikoli zanedbatelně nutně znevýhodní dovoz a tím ovlivní obchod se zahraničím.
4. Podpora **narušuje soutěž nebo hrozí jejím narušením**. Zde se nevyžaduje nutně skutečné narušení soutěže, ale stačí možnost jejího narušení. S ohledem na to, co bylo řečeno v předchozím bodu, není o splnění této podmínky v případě kterékoli státní podpory pochyb.
5. Podpora **zvýhodňuje určitý konkrétní podnik nebo určité odvětví výroby jako takové**. Za státní podporu v tomto smyslu se tedy nebude považovat opatření státu, které má obecný dopad na celou ekonomiku (např. opatření v rámci sociální politiky).
6. Podpora musí být udělena v takovém *rozsahu*, aby vůbec mohla ovlivnit soutěžní prostředí a zahraniční obchod. Je zřejmé, že podpory nepatrného rozsahu nemohou trh ani obchod znatelně ovlivnit, a proto jsou z tohoto režimu vyňaty (uplatnění zásady **de minimis**). To se stalo nařízením č. 69/2001, které vyjímá z obecného režimu podporu ve výši 100.000 EUR po dobu tří let.

### b) Státní podpory slučitelné s jednotným vnitřním trhem

Tyto podpory se řadí do dvou kategorií: podpory bez dalšího považované vždy za slučitelné s vnitřním trhem a podpory, kterým mohou být takto kvalifikovány, což záleží na stanovisku Komise.

#### 1. Vždy slučitelné s vnitřním trhem jsou

- a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že jsou poskytovány bez diskriminace podle původu výrobků, tedy např. podpory postiženým osobám na nákup pomůcek, které potřebují k životu,
- b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi.

#### 2. Za slučitelné s vnitřním trhem mohou být v souladu s rozhodnutím Komise považovány:

- a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, tedy podpory v rámci regionální politiky Společenství (včetně podpor poskytovaných podnikům na území bývalé NDR),
- b) podpory, které mají napomáhat uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu,
- c) podpory, které mají napravit vážnou poruchu v ekonomice některého členského státu,
- d) podpory, které mají usnadňovat rozvoj určitých hospodářských činností nebo oblastí (např. věda

- a výzkum, rozvoj malých a středních podniků, ochrana životního prostředí apod.),  
e) podpory, které mají napomáhat kultuře a zachování kulturního dědictví,  
f) jiné druhy podpor, které mohou být určeny rozhodnutím Rady.

Komise tyto výjimky povoluje po posouzení, zda vyhovují těmto kritériím:

- podpora rozvoje, který je v zájmu Společenství jako celku,
- nezbytnost podpory, tedy nemožnost dosáhnout žádoucího účinku jiným způsobem,
- přiměřenost výše podpory a její formy.

Pokud jde o průmyslová odvětví, vychází Komise z toho, že účelem podpory má být restrukturalizace odvětví, tj. komplexní řešení, které má odstranit potíže do budoucna. Mezi typická odvětví, pro něž Komise podpory nejčastěji povoluje, patří průmysl textilní a oděvní, automobilový, stavba lodí, těžba a zpracování uhlí a ocelářský průmysl.

### 3. Procesní úprava

#### a) *Nové (plánované) podpory*

Procesní pravidla obsahuje článek 88 Smlouvy ES a prováděcí nařízení č. 659/99.

Pokud jde o *nové (plánované) podpory*, které členské státy hodlají poskytnout, mají tyto státy *notifikační povinnost* vůči Komisi. Ta oznámenou plánovanou podporu posoudí nejprve v předběžném řízení (tj. do dvou měsíců od doby, kdy obdržela všechny potřebné podklady). Dojde buď k závěru, že podpora je s vnitřním trhem slučitelná a povolí ji, nebo k závěru opačnému. V tomto druhém případě zahájí druhou fázi řízení, která je zakončena vydáním formálního rozhodnutí. Tato druhá fáze řízení může trvat několik měsíců a konečné rozhodnutí je přijato zpravidla do 6 měsíců od data zahájení řízení.

#### b) *Posuzování existujících podpor*

Zjistí-li Komise, že podpora poskytovaná členským státem není slučitelná se společným trhem nebo že je zneužívána, rozhodne, že dotyčný stát takovou podporu zruší nebo upraví ve lhůtě, kterou Komise určí. Členskému státu může uložit, aby vymohl již poskytnutou podporu zpět, a to podle svého vnitrostátního práva. Nepodrobí-li se dotyčný stát tomuto rozhodnutí ve stanovené lhůtě, může Komise nebo jiný zainteresovaný stát předložit věc přímo Soudnímu dvoru bez předchozího řízení před Komisí.

Nahrazení protiprávně poskytnuté podpory zpět státu Komise nařídila a vymáhala poprvé až v roce 1982. Hned nato vydala k této otázce obecné sdělení (OJ 1983 C318/3).

Rada může na žádost členského státu jednomyslně rozhodnout, že podpora, kterou tento stát poskytuje nebo hodlá poskytnout, má být bez ohledu na ustanovení článku 87 považována za slučitelnou se společným trhem, jestliže vzhledem k mimořádným okolnostem je takové rozhodnutí opodstatněné. Zahájila-li již Komise ve věci této podpory řízení o přípustnosti podpory, bude mít podání žádosti takového státu Radě za následek pozastavení uvedeného řízení až do přijetí stanoviska Rady.

#### c) *Podpory neoznámené Komisi*

Postup v případě, kdy stát opomene notifikovat Komisi poskytnutou podporu, není výslovně upraven. Z logiky věci ovšem vyplývá, že zde vznikají dva problémy, které musí být řešeny samostatně: posouzení slučitelnosti takovéto podpory s vnitřním trhem a důsledky neoznámení. První otázka bude posouzena jako v každém jiném případě, neboť by bylo nelogické, aby sankcí za porušení notifikační

povinnosti (tedy pochybení procesní povahy) byl např. zákaz podpory (tedy důsledek hmotně právní). Specifické důsledky však bude mít druhý problém - poskytnutí podpory bez jejího oznámení.

Komise se o poskytnuté podpoře může dozvědět z jakéhokoli zdroje (včetně tisku nebo stížnosti). Důsledky neoznámení budou dva. Za prvé je pro tento případ stanovena sankce (pokuta) a za druhé opačný časový sled (tj. napřed poskytnutí podpory a teprve poté zkoumání její přípustnosti) musí opravňovat Komisi k předběžnému opatření, kterým může příslušnému členskému státu uložit pozastavení podpory do konečného rozhodnutí. Tento postup byl posvěcen Soudním dvorem v rozhodnutí ve věci *Francie v. Komise (Boussac) (301/87)*.

#### **d) Možnost soudního přezkoumání rozhodnutí Komise o podpoře**

Tak jako v jiných podobných případech i zde musí být dána možnost soudního přezkoumání rozhodnutí Komise, která je orgánem povahy správní. Rozhodnutí Komise je aktem orgánu Společenství, byť individuálním. Připadá zde proto v úvahu *žaloba na neplatnost aktu orgánu Společenství* podle článku 230 Smlouvy ES. Tuto žalobu mohou podat členské státy, zejména stát, který podporu poskytl, příjemce podpory nebo další subjekt (konkurent příjemce podpory). Jednotlivec (podnik) je aktivně legitimován jen je-li rozhodnutím Komise individuálně a přímo dotčen. Žalobu podává k Soudu prvního stupně.