9. 5. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Problematika veřejných podpor

Problematika veřejných podpor není v České republice příliš frekventovaným tématem, přesto by mu měly zejména subjekty hospodařící s veřejnými prostředky věnovat náležitou pozornost.

Právní základ veřejných podpor je zakotven v evropském právu. V primární legislativně je tato problematika upravena v čl. 107 a násl. Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „*SFEU*“). Vzhledem ke svému relativně malému rozsahu a celkem obecné definici veřejné podpory je právní úprava veřejné podpory dotvářena rozhodnutími Evropské komise (dále jen „*Komise*“) a judikaturou Evropského soudního dvora (dále jen „*ESD*“). Na úrovni českého práva je právní rámec tvořen zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (dále jen „*zákon o veřejné podpoře*“), který není příliš rozsáhlý a v podstatě pouze doplňuje přímo aplikovatelné přepisy EU – zejména vymezuje roli Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, některé otázky procesní a dále přestupky a správní delikty na tomto úseku.

K tomu, aby bylo plnění z veřejných prostředků považováno za veřejnou podporu, musí být kumulativně naplněny definiční znaky veřejné podpory uvedené v čl. 107 SFEU[1]. Definičními znaky veřejné podpory jsou 1) poskytnutí podpory státem nebo z veřejných prostředků; 2) narušení hospodářské soutěže; 3) ovlivnění obchodu mezi členskými státy; 4) selektivita, resp. zvýhodnění určitých podniků nebo odvětví.

1) Poskytnutí podpory státem nebo z veřejných prostředků

Pojem „*stát*“ je vykládán extenzivně – je jím třeba rozumět nejen stát jako takový, ale i místní samosprávy[2] tedy i obce a kraje. Poskytnutím podpory se potom nerozumí pouze finanční, resp. peněžité plnění, ale veškerá plnění poskytnutá z veřejných rozpočtů, neboť samotný čl. 107 SFEU považuje za veřejnou podporu podpory poskytnuté „*v jakékoli formě*“. Ve světle judikatury ESD[3] pak lze veřejnou podporu poskytovat jak přímo, tak nepřímo, např. i poskytnutí záruky soukromoprávnímu subjektu, který oproti konkurentům získává výhodu nižší úrokové sazby, je třeba považovat za veřejnou podporu, jsou-li samozřejmě splněny i další kumulativní podmínky. Obecně lze konstatovat, že podporou z veřejných prostředků se bude rozumět jakékoli plnění nebo závazek k plnění, které se přímo či nepřímo dotýká veřejných rozpočtů, a to buď tak, že veřejné prostředky přímo odčerpává, nebo tak, že v důsledku takového závazku se prostředky ve veřejném rozpočtu nezvýší. Jako příklad druhé zmiňované situace lze uvést rozhodnutí Komise č. N 30/2006 týkající se zvýhodněného prodeje pozemku ve vlastnictví města Pardubice. Komise v tomto rozhodnutí konstatovala, že „*prodej pozemku za zvýhodněnou cenu snižuje rozpočtový příjem města Pardubice. Z tohoto důvodu se podpora týká státních zdrojů*.“

2) Podpora narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž

I tento znak je Komisí posuzován poměrně extenzivně a je jej třeba posuzovat jak na národní úrovni, tak na úrovni EU. V rozhodnutí ve věci C-730/79 Phillip Morris ESD vyslovil, že pokud podpora poskytnutá státem posiluje postavení podniku ve srovnání s jinými podniky konkurujícími si na vnitřním trhu, stačí tato skutečnost k závěru o možném narušení trhu. U této podmínky je třeba upozornit, že Komise její naplnění spatřuje v mnohých případech pouze v teoretické možnosti narušení hospodářské soutěže, kterou nelze zcela vyloučit, aniž by k naplnění tohoto znaku vyžadovala skutečné narušení hospodářské soutěže. Komise tak např. postupovala v rozhodnutí č. N 1/2010 (Španělsko – státní podpora baskickým muzeím), v němž shledala, že je nepravděpodobné, aby poskytnutá podpora měla významný dopad na unijní trh, přesto však tuto možnost nemohla zcela vyloučit, a proto se o podporu dle č. 107 SFEU jednalo.

3) Podpora ovlivňuje obchod mezi členskými státy

Tento znak je poměrně úzce spojen se znakem narušení hospodářské soutěže. Z judikatury ESD[4] a rozhodnutí Komise vyplývá, že podpora ovlivňuje obchod mezi členskými státy v případě, kdy podniky z ostatních členských států (konkurenti příjemce podpory) mají na příslušném trhu v důsledku poskytnutí podpory příjemci ztíženou pozici, bez ohledu na skutečnost, zda se jedná o trh celoevropský či pouze lokální. ESD v rozhodnutí C-102/87 Francie v. Komise vyslovil, že pokud je podpora poskytnuta podniku působícímu na trhu, který je otevřen obchodu na úrovni EU, může ovlivnit obchod mezi členskými státy i v případě, kdy má produkce daného podniku pouze lokální charakter. Jak Komise, tak ESD posuzují veřejné podpory s ohledem na individuální okolnosti každého případu, při posouzení naplnění této podmínky tak často hraje roli i fakt, zda je příjemce členem nadnárodního řetězce či skupiny podniků[5]. Je třeba doplnit, že Komise někdy i v případech, kdy je dopad konkrétního opatření na obchod mezi členskými státy malý, obdobně jako u narušení hospodářské soutěže konstatuje, že možnost ovlivnění obchodu mezi členskými státy nelze zcela vyloučit a tento definiční znak veřejné podpory proto hodnotí jako splněný[6].

Při posuzování ovlivnění obchodu mezi členskými státy jako vodítko slouží oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03), ve kterém se konstatuje: *„Aby bylo možné u předmětného opatření mít za to, že nemá žádný vliv na obchod uvnitř Společenství, vyžadují tato tři precedentní rozhodnutí* [rozhodnutí Komise ve věcech N 258/2000 (Německo, plavecký bazén Dorsten); N 486/2002 (Švédsko, podpora pro kongresovou halu ve Visby); N 610/2001 (Německo, program infrastruktury cestovního ruchu v Bádensku - Württembersku); N 377/2007 (Nizozemsko, podpora pro Bataviawerf – rekonstrukce plavidla ze 17. století)], *aby členský stát prokázal zejména následující rysy: 1) podpora nemá za následek přilákání investicí do dotčeného regionu; 2) zboží/služby produkované příjemcem jsou čistě lokálního charakteru a/nebo jsou přitažlivé jen pro zeměpisně ohraničenou oblast; 3) vliv na spotřebitele v sousedících členských státech je nepatrný a 4) tržní podíl příjemce podpory je z hlediska jakéhokoliv použitého vymezení relevantního trhu minimální a příjemce nepatří k širší skupině podniků*“, přičemž tyto podmínky musí být splněny kumulativně.

4) Podpora zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví a je selektivní

Při posuzování naplnění tohoto znaku je třeba zodpovědět více otázek, zejména zda je příjemcem podpory podnik (tak jak je chápán judikaturou ESD), zda je podpora selektivní a zda skutečně představuje zvýhodnění.

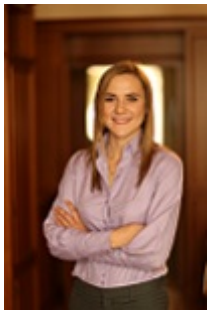
Pojem podnik není v SFEU nikde definován, výklad tohoto pojmu je tak podáván ESD, který např. v rozhodnutí C-41/90 Höfner v. Macrotron vyslovil, že podnikem je *„jakákoliv entita bez ohledu na právní status či způsob financování vykonávající ekonomickou aktivitu*.“ Za ekonomickou činnost je

pak dle rozhodnutí C-180/98 a C-184/98 Pavlov považována aktivita spočívající v nabízení zboží a služeb na příslušném trhu, na kterém pro daný finální výstup existuje konkurence.

Podmínka selektivity spočívá v tom, že výhodu poskytnutou státem nebo z veřejných prostředků obdrží pouze určití příjemci (určitý podnik nebo skupina podniků vyznačující se určitými společnými znaky - např. podniky v určitém odvětví či podniky zaměstnávající určitý počet lidí) nebo je výhoda poskytována pouze na určitém omezeném území (viz např. rozhodnutí Komise N 27/2006[7]). V praxi bývá selektivita v některých případech dovozována rovněž ze skutečnosti, že subjekty poskytující výhodu rozhodují o poskytnutí výhody vlastním uvážením (v rámci své diskreční pravomoci)[8]. K této skutečnosti JUDr. M. Kincl ve své publikaci *„Praktický průvodce veřejnou podporou vymezení pojmu a otázky související"* na straně 34 dodává, že výhodu "*příjemce opatření v žádném případě nezískává po splnění objektivně daných podmínek*." Tím tento autor v podstatě vystihuje podstatu definičního znaku zvýhodnění, který ESD[9] vykládá jako prospěch, který by příjemce nezískal za běžných tržních podmínek.

Pro ekonomické hodnocení zvýhodnění se často používá princip soukromého investora - *„market economy investor principle"*. Cílem aplikace tohoto principu je zjištění, zda stát, resp. subjekt hospodařící s veřejnými prostředky, postupoval způsobem jako běžný účastník hospodářské soutěže. Pokud postup státu v daném případě principu soukromého investora odporuje, pak je druhé straně poskytována výhoda.[10] O zvýhodnění se nejedná zejména v případech, kdy je smluvní vztah mezi poskytovatelem a příjemcem podpory výsledkem řádného výběrového řízení - tedy v intencích českého práva se o veřejnou podporu nebude jednat v případech, kdy je dodržen postup dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ"). Postup dle ZVZ však musí subjekty hospodařící s veřejnými prostředky dodržovat jen v určitých případech, tj. v případech kdy je dle § 7 odst. 1 předmětem smlouvy *„úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací"*. Jak již bylo ale naznačeno výše, veřejnou podporou se nerozumí pouze peněžité plnění poskytované státem, ale i další formy plnění dotýkající se přímo či nepřímo veřejných rozpočtů – veřejnou podporou je např. i zvýhodněný prodej pozemků ve vlastnictví státu soukromoprávnímu subjektu (viz např. výše zmiňované rozhodnutí Komise č. N 30/2006). Proto zejména v těchto případech musí subjekty hospodařící s veřejnými prostředky pečlivě zvažovat, zda se nejedná o veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU a pokud dojdou k závěru, že jsou splněny všechny definiční znaky veřejné podpory, je třeba, aby o plánovaném poskytnutí podpory notifikovaly Komisi dle čl. 108 odst. 3 SFEU. Komise na základě této notifikace rozhodne o slučitelnosti podpory s vnitřním trhem.

Problematika veřejných podpor je velmi rozsáhlá, kromě SFEU upravuje veřejné podpory celá řada dalších evropských předpisů. Tyto předpisy např. upravují podmínky, za kterých není plnění považováno za veřejnou podporu,[11] nebo za kterých jsou veřejné podpory slučitelné s vnitřním trhem,[12] nebo podmínky, za kterých nemusí být poskytnutí veřejné podpory notifikováno Komisi.[13] Kapacita tohoto článku neumožňuje podrobný rozbor jednotlivých výjimek a jejich podmínek. Obecně však lze konstatovat, že nespadá-li veřejná podpora ani do jedné skupiny výjimek, potom nesplnění notifikační povinnosti představuje riziko, že Komise na základě svých kontrolních pravomocí v budoucnu posoudí plnění jako protiprávní veřejnou podporu, tedy podporu neslučitelnou s vnitřním trhem. Pro příjemce podpory by takové rozhodnutí znamenalo navrácení protiprávně přijaté veřejné podpory do veřejného rozpočtu, a to včetně úroků určených Komisí. Poskytovatel by potom mohl čelit nárokům na náhradu škody ze strany konkurentů příjemce podpory zejména v podobě ušlého zisku, kterého mohli dosáhnout nebýt protiprávního zvýhodnění příjemce podpory.



Mgr. Jana Vlková

TOMAN, DEVÁTÝ & PARTNEŘI advokátní kancelář, s. r. o.

Trojanova 12
120 00 Praha 2

Tel.: +420 224 918 490
Fax: +420 224 920 468
e-mail: ak@iustitia.cz

---

[1] Čl. 107 SFEU: „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.“
[2] Viz např. rozsudek ESD ve věci C-323/82 Intermills, či ve věci -248/84 Německo v. Komise
[3] . např. rozsudek ESD ve věci C-379/98 PreussenElektra
[4] Viz např. rozsudek ESD ve věci C-66/02 Itálie v. Komise
[5] Viz např. již výše zmiňované rozhodnutí Komise č. N 30/2006, ve kterém Komise konstatovala: “Opatření může ovlivnit obchod mezi členskými státy, protože existuje možnost, že skupina společností, ke které společnost Bohemia-Sen s.r.o. patří, je činná na mezinárodní úrovni a zabývá se nebo se bude zabývat činnostmi, jejichž součástí je obchod uvnitř Společenství. V důsledku toho oznámené opatření představuje státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy o ES.”
[6] viz např. rozhodnutí Komise N 82/2007 – Španělsko – propagace knih v Baskicku, rozhodnutí Komise N 340/2007 – Španělsko – veřejná podpora divadlům, tanci, hudbě a audiovizuálním aktivitám v Baskicku či rozhodnutí Komise N 132/2007 – Španělsko – Propagace baskického jazyka v médiích;
[7] Česká republika - regionální režim podpory – prodej pozemků v průmyslové zóně Solnice–Kvasiny za zvýhodněnou cenu,
[8] Srov. např. Janků, M., Mikušová, J.: Veřejné podpory v soutěžním právu EU. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 28, či Kincl, M.: Praktický průvodce veřejnou podporou vymezení pojmu a otázky související. Praha. Bova Polygon, 2012, s. 34
[9] Viz rozsudek ve věci C-39/94 SFEI and Othersse
[10] Srov. Janků, M., Mikušová, J.: Veřejné podpory v soutěžním právu EU. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 23 - 24
[11] Rozsudek ESD ve věci č. C-280/00 „Altmark“
[12] Např. podpory „de minimis“ vymezené v nařízení č. 360/2012 či blokové výjimky dle nařízení č. 800/2008/ES o blokových výjimkách
[13] rozhodnutí Komise č. 2012/21/EU.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Bezpilotní systémy vlastní konstrukce v kategorii Specific: regulatorní požadavky a praktické aspekty
- Pacht závodu a zákaz přenechání věci třetí osobě
- Digitální důkazy z webu v soudním řízení: jak doložit, co bylo online zveřejněno?
- Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu
- Letiště a letecké stavby
- Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu
- Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti
- Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby
- Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů
- Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?
- Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?