

VE EJNÁ PODPORA MALÁ A LOKÁLNÍ**STATE AID LOCAL AND SMALL****ING. RADKA MICHLOVÁ**

*Katedra regionálních studií | Department of Regional Studies
Národohospodářská fakulta | Faculty of Economics
Vysoká škola ekonomická v Praze | The University of Economics
✉ Nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha, Czech Republic
E-mail: radka.michlova@seznam.cz*

Anotace

Snahou článku je představit koncept ve ejné podpory, jež je nepříliš diskutovaný, navzdory faktu, že je všeobecným pravidlem ovlivňujícím toky ve ejných zdrojích všech států evropského společenství a jejich obyvatel. Ve ejná podpora, tj. podpora, jež vykazuje určité selektivní znaky a je poskytována z ve ejných zdrojů, je neslučitelná s vnitřním trhem Společenství.

Aplikace unijní legislativy je demonstrována na úzkém vymezení ve ejné podpory s cílem prokázat nejednoznačnost definice a paradoxy ve využití v národním systému.

Klíčová slova

ve ejná podpora, ve ejné subjekty, projekt EU

Annotation

The aim of the article is to introduce the less discussed concept of state aid, which affects the public resources of all European countries and its residents. State aid is an aid that is selective and is provided from public sources. It is incompatible with the internal market of the European Union. Application of EU legislation in Czech Republic is demonstrated on a narrow definition of state aid in order to demonstrate the definitions, which is not clear, and paradoxes in use.

Key words

state aid, public autonomies, EU project

JEL classification: R58

Úvod

Podstatou článku je shrnutí základních pravidel ve ejné podpory, jež je obsahově rozsáhlý koncept nástroj uplatňovaný a vymahatelný na území Evropské unie a její aplikace je v české republice nejvíce vnímána v rámci kohezní politiky.

Uplatnění základních principů ve ejné podpory popisované v tomto článku je pro všechny subjekty ve ejné správy shodné. Zúžení polemiky ve ejné podpory demonstrované dále uvedeným příkladem na územní rozpočty je v podstatě zjednodušením problematiky, která na základních principech rozhodování předstává nejasnosti v aplikaci ve ejné podpory.

1. Vymezení ve ejné podpory

P edkládaná práce je zam ěná na problematiku ve ejné podpory¹ (z angl. p ekladu *state aid*, dále jen ve ejná podpora nebo také VP) v souladu s unijním právem. Ve ejná podpora, vymezená lánkem 107 Lisabonské smlouvy (p vodn lánkem 87 Smlouvy o ES) je podpora poskytována v jakékoli form státem a ze státních² prost edk , které naru-ují nebo mohou naru-ít hospodá skou sout fl tím, fle zvýhod ují ur íté podniky, nebo ur ítá odv tví výroby, i ovliv ují obchod mezi lenskými zem ími. Takto vymezená podpora je neslu itelná s vnit ním trhem spole enství. (Evropská unie, 2010). Pro neslu itelnost s vnit ním trhem je d leflitý p edpoklad, fle poskytované zdroje jsou zdroji z ve ejných rozpo t (tj. národní, regionální, municipální, ve ejných bank, ale i strukturálních fond apod.).

Vymezení, dané lánkem 107 Lisabonské smlouvy, uvedené vý-e tvo í limitní hranice ve ejné podpory, je fl svým obsahem jednozna n pojmov determindující, ale zároveň aplika n vágní. Je t eba zd raznit, fle takto ur ená ve ejná podpora zahrnuje také da ové úlevy, dary nemovitostí, výp j ku nemovitostí, prodej za cenu nífl-í nefl trflní i dokonce vzdání se práva nebo prominutí pohledávky apod., a to v-e z vymahatelnosti pohledu unijního práva, nikoliv eské legislativy (Pospí-íl, 2010). Ve ejná podpora je v-eobecným nástrojem uplat ovaným ve v-ech lenských státech EU.

Ve ejná podpora, pokud je vnímána, je p edev-ím chápána v rámci konkrétního pouflití strukturálních fond v jednotlivých cílech podpory. V rámci opera ních program , v základ zakotveno jifl v implementa ních dokumentech, je uvedeno vymezení (v -ír-ím smyslu dle l. 107 Smlouvy) a uplatn ní VP v daném programu. V dokumentech jsou uvedeny výjimky z tohoto pravidla³, je fl je mo flné vyufflít v daném programu, tzn., fle na konkrétní situace spl ující podstatu výjimky, je mo flné získat ve ejné zdroje, i kdyfl projekt/aktivita spl uje alespo jednu ze základních definic VP.

Neefektivitu ale i pr kaznost rozvoje a r stu, jakoflto d sledku v rámci sou asného konceptu ve ejné podpory, si uv domuje i Evropská komise, proto její ambicí je racionalizace a modernizace tohoto pojetí a právního vymezení. V kv tnu 2012 vydává sd lení pod názvem: *šModernizace státní podpory v EU* (Evropská komise, 2012), je fl dává prostor k -ír-ímu dialogu zú astn ných stran. Jedním z bod ů tohoto dokumentu je: *šTato podpora bude nejlépe slou flit hospodá skému r stu pouze tehdy, bude-li se zam ovat na odstran ní trflního selhání, a bude-li tedy dopl ovat soukromé investice, nikoli je nahrazovat. fiádoucí cíle, které si ve ejná politika klade, dosáhne státní podpora efektn pouze tehdy, bude-li mít motiva ní ú inky⁴, tj. bude-li p ůjemce podpory podn covat k výkonu inností, do kterých by se bez této podpory nepou- li.š (Evropská komise, 2012, str. 4)*

Evropská komise se tímto sna flí o napln ní d sledné kontroly, jejímfl cílem je zabrán ní mrhání ve ejnými prost edky vyt s ováním investic v trflním prost edí. Ve ejná podpora by m la být sm ována tam, kde bude znamenat jednozna ný p ínos, cofl v kone ném d sledku s sebou nese nutnost konkrétního vymezení trflního selhání.

¹ Ve ejná podpora (VP) je definována v lánku 107 Smlouvy takto: *šnestanoví-li tato Smlouva jinak, jsou s vnit ním trhem neslu itelné jakékoli formy podpory poskytované státem nebo ze státních prost edk (pozn. autora: jedná se o prost edky regionální, místní, národní apod.), které zvýhod ováním ur ítých podnik nebo ur ítých odv tví výroby naru-ují sout fl nebo hrozí naru-ením sout fle, pokud nep ízniv ovliv ují obchod mezi lenskými státy.š Obecné znaky VP jsou: 1) podpora je poskytnutá z ve ejných zdroj , 2) ud lení podpory p iná-í výhodu pro daný podnik nebo odv tví výroby, 3) podpora je selektivní ó zvýhod uje ur íté podniky nebo odv tví výroby, 4) podpora naru-uje nebo hrozí naru-ením hospodá ské sout fle a ovliv uje obchod mez lenskými státy (zde se nehledí na to, zda v dané oblasti existuje tzv. relevantní trh, a jako dal-í hledisko se poté bere v potaz ovliv ní obchodu mezi lenskými státy).*

² pojem státní v textu nahrazován pro tuto práci ekvivalentním pojmem ve ejný

³ pravidlem je neslu itelnost s vnit ním trhem

⁴ Motiva ní efekt je jedno z aplika ních pravidel poskytování výjimek z VP. P ůjemce ve ejné podpory musí prokázat motiva ní efekt, ímfl je my-leno, fle podpora napomáhá rozvoji regionu a bez jejího získání by rozvojová aktivita nemohla vzniknout (Regionální rada regionu soudrflnosti St ední echy, 2013)

2. Aplikace p ípad

Aplikace p ípad bude p edstavena na bázi uflího vymezení pojetí ve ejné podpory za pomoci dotovaného projektu ze Strukturálních fond . Vezme p íklad Regionálního opera ního programu Severozápad, jefl je nad rámec svých vymezených regulí blífle determinován rozsahem podpory v regionu NUTS II Severozápad (kraj Karlovarský a Ústecký) - p íhraní ní region. P edstavovaný projekt sm ůje svých obsahem do oblasti podpory 4.1 Budování a rozvoj atraktivit a infrastruktury cestovního ruchu.

P edm tem projektu je rekonstrukce památkov chrán ného objektu se zachováním jeho historické podstaty a vyuflitím pro jedine né výstavní a galerijní prostory. řadatelem, resp. p íjemcem podpory je ve ejný subjekt prost ednictvím své neziskové p ísp vkové organizace. Základním cílem projektu je rekonstrukce a zp ístupn ní architektonicky a památkov cenného objektu pro obyvatele a hosty Karlovarského kraje. Vedle tohoto základního cíle projekt sleduje i vybudování um leckého centra s mezinárodní p sobností s d razem na fotografické um ní a multimediální technologie.

Projekt byl za azen mezi projekty se snílenou podporou v rámci ROP, tudífl spl ůje defini ní znaky ve ejné podpory (blífí vysv tlení nífle). Program omezuje výjimky z ve ejné podpory, kterými jsou regionální investicí ní podpora, notifikovaná podpora a slufby obecného ve ejného zájmu. V takových p ípadech je podpora limitována na 40% z celkových zp sobilých výdaj (resp. 50%, i 60% v závislosti na velikosti subjektu⁵⁵). V tomto p ípad je tedy dotace (40%) z ve ejných prost edk , zbylá hodnota náklad projektu (60%) op t hrazena ve ejnými zdroji. (ROP Severozápad, 2010)

Ve ejná podpora u tohoto projektu byla stanovena na základ spln ní t chto defini ních znak : podpora je poskytnuta z ve ejných zdroj a podpora naru-uje, nebo hrozí naru-ením hospodá ské sout fle a ovliv ůje obchod mezi lenskými státy (bez ohledu na relevantní trh). Tímto bylo jednozna n e eno, fle lokalizace projektu v blízkosti hranice a jedine nost projektu (my-leno unikátní zam ení vystavovaných objekt) je d vodem pro vy len ní z mořnosti řplnohodnotného dotování. Ona ojedin lost a výjime nost projektu, která s sebou nese pravd podobnost náv-t v zahrani ními turisty (podstata cestovního ruchu - náv-t vnost meziregionální a nadnárodní), je hlavním d vodem pro domn lý p edpoklad hrozby naru-ení mezinárodního obchodu. Procentní snílení kofinancování takového projektu je pro ve ejný sektor, resp. řadatele, kterým je provozn dotovaná p ísp vková organizace územního celku, tak ka existen ní.

Je tedy otázkou, zda by m la být dána p ednost potenciálu p íleřitosti, jefl by mohl region výrazn pror stov (minimáln z hlediska cestovního ruchu) podpo it, i z opatrnosti p ed naru-ením evropského obchodu v oblasti kultury a intuitivního vnímání rad ji omezit vý-i poskytnuté podpory.

Naopak v p ípad jednozna ného vyuflití ve ejné podpory na p íkladu projektu výstavby lyfla ského vleku v Kru-ných horách ve ejným subjektem v komparaci se shodnou aktivitou vytvá enou soukromým sektorem, si m fleme p edstavit paradoxy ve ejné podpory (výjimku v podob regionální investicí ní podpory) pro ve ejný sektor (územní samosprávu).

Aktivita vykazuje jednozna n prvky podnikatelského plánu s cílem zisku. Ve ejná podpora je napln na v základních definicích, tj. poskytnutí zdroj z ve ejných prost edk , selektivita podpory (zvýhodn ní jednoho odv tví) a hrozba naru-ením hospodá ské sout fle i mezinárodního obchodu na p íkladu snílení provozních náklad oproti konkurenci.

Na tomto míst je d leřité uvést nutnost prokázání motiva ního efektu p íjemce dotace, jefl napomáhá rozvoji regionu a bez jejího získání by rozvojová aktivita nemohla vzniknout. (Regionální rada regionu soudřfnosti St ední echy, 2013). Soukromý sektor, je podn cován k realizaci aktivity primárn budoucím ziskem a dále mořností dal-řho rozvoje, společenskou prestiří apod. Naopak

⁵⁵ Velký podnik 40%, střední podnik 50% a malý podnik 60%, p í emfl ve ejný subjekt (územní samospráva) je vřdy považován za podnik velký

u samosprávy nelze motiva ní efekt jednozna n prokázat, nebo z princip svého fungování (definovaných zákonem) není p edur ena k tomu, aby jejím cílem byl zisk, ale svými aktivitami hierarchizuje rozpo tové priority a investí ní pot eby obce.

Pokud samospráva realizuje aktivity, kterých by byl schopen soukromý sektor za pomoci motiva ního efektu, pak nejenfle vyt s uje soukromé investice, ale zároveň m ní priority rozvojových projekt p esunem zdroj z rozpo tu. Ve ejná podpora je v tomto p ípad neefektivní a popírá smysl motiva ního efektu.

Záv r

Objektivní zhodnocení ve ejné podpory, resp. napln ní defini ních znak ve ejné podpory p íslu-í na na-em území Ú adu pro ochranu hospodá ské sout fle, pro který se stává problematika ve ejné podpory jednou z pilí jejich innosti. Ov-em i tato instituce se ve vý tu typových p íklad podpory, u nichfl není patrné ovlivn ní obchodu mezi lenskými státy (viz. Aplika ní p íklad) omezuje na nejednozna né vyuffití adjektiv šmalé a šlokální. Pod tímto je my-leno, fle cílem podpory jsou šmalá a lokální muzea i galerie, malé vysoké -koly, m stské domy na malém m st ō apod. (ÚOHS, 2014). Tímto se ve ejná podpora stává selektivní a diskriminující.

Koncept ve ejné podpory je definován jako univerzální pravidlo pro v-echny státy evropského spole enství. Obecná platnost a vymahatelnost se vytrácí se zavád ním výjimek, rozli ných výklad a stanovisek (cofl je mimo jiné ambicí lánku) tohoto pravidla, ímfl dochází ke ztrát univerzálnosti v-ebecného normativu alespo pro ve ejný sektor, resp. pro územní samosprávu. Dal-í otázkou je intervence do trfního prost edí municipalit i kraj v p ípad p íjmu ve ejné podpory na projekty, jeff generují zisky. Finan ní toky provozní fáze pak nemusí být nastaveny v souladu s trfní hodnotou, ímfl op t projekt zakládá ve ejnou podporu. S tímto souvisí otázky, zda by tyto subjekty v bec m ly i nem ly podnikat, ve smyslu hospodá ské innosti.

Nicmén celý koncept ve ejné podpory je sloffit j-í a zasahuje do v-ech inností ve ejné správy, nefl je zde nazna eno. V sou asné dob nenalzáme kvalitní legislativní oporu v národním právním ádu a také p evládá nízká informovanost zastupitelských orgán -íroce atomizovaného systému obcí na území eské republiky.

Diskuze nad touto problematikou by se také m ly zam ít nad racionalitou ve ejné podpory alespo ve smyslu p íjmu ze strukturálních fond pro ve ejné subjekty (municipality, kraje, jimi z ízené p ísp vkové organizace apod.), k emufl by mohl i tento lánec p ísp t.

Literatura

- [1] Evropská komise., (2012). Modernizace státní podpory v EU. In *Sd lení komise Evropskému parlamentu, Rad , Evropskému hospodá skému a sociálnímu výboru a Výboru region* . V Bruselu dne 8.5.2012. COM(2012) 209 final.
- [2] Evropská unie., (2010). *Smlouva o Evropské unii a smlouvy o fungování Evropské unie*. Lucemburk: Ú ad pro publikace Evropské unie. ISBN 978-92-824-2572-5.
- [3] POSPÍŠIL, P., MÜLLER, K., (2010). Vybrané problémy práva ve ejné podpory z praxe územních samosprávných celk [online]. iHNed. Praha, 19. 11. 2010. [cit. 2011-10-13] Dostupné z: <<http://pravnickadce.ihned.cz/c1-48223960-vybrane-problemy-prava-verejne-podpory-z-praxe-uzemnich-samospravnych-celku>>
- [4] Regionální rada regionu soudrflnosti St ední echy. *Ve ejná podpora* [online]. Praha. Leták pro fladatele. [cit. 2013-10-19] Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/3a99fb56-6e62-4adc-a76e-f0aa1f908310/verejna_podpora-pdf_3a99fb56-6e62-4adc-a76e-f0aa1f908310.pdf>
- [5] ROP Severozápad., (2010). *Ve ejná podpora* [online]. 22. 11. 2010. [cit. 2014-4-14] Dostupné z: <<http://www.nuts2severozapad.cz/pro-zadatele/verejna-podpora>>
- [6] ÚOHS. *P ípady, kdy bylo, resp. nebylo shledáno napln ní n kterého z defini ních znak ve ejné podpory*. In *Defini ní znaky ve ejné podpory* [online]. [cit. 2014-4-14] Dostupné z: <http://www.uohs.cz/download/Sekce_VP/VP_update/4_Priklady_cinnosti.doc>