

PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY UNIVERZITY V BRNĚ
KATEDRA MEZINÁRODNÍHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

DISERTAČNÍ PRÁCE

**OMEZOVÁNÍ
STÁTNÍCH (VEŘEJNÝCH) PODPOR
V MEZINÁRODNÍM A EVROPSKÉM
PRÁVU**

FILIP KŘEPELKA

Školitel: Doc.JUDr. Vladimír Týč, CSc.

2001

Prohlašuji, že jsem disertační práci na téma „**Omezování státních (veřejných) podpor v mezinárodním a evropském právu**“ zpracoval sám a pouze s užitím pramenů v práci uvedených.

V Brně 1.října 2001

Filip Křepelka

OBSAH

Obsah.....
Zkratky.....
Předmluva.....
Úvod.....

1.část [Fenomén].....
[A] **Základní vymezení**.....

- [B] Právní rozměr.....
- [C] Pohnutky poskytování.....
- [D] Odvětví, oblasti, postavení a situace.....
- [E] Hospodářské a soutěžní účinky.....

2. část [Mechanismy omezování].....

- [F] Vnitrostátní poměry.....
- [G] Univerzální mechanismus (WTO).....
- [H] Komunitární mechanismus (ES).....
- [I] Další mechanismy (regionální a asociační).....

3. část [Uchopení].....

- [J] Obecné otázky.....
- [K] Formy.....
- [L] Poskytovatelé.....
- [M] Příjemci.....
- [N] Výběrovost.....
- [O] Otázka protiplnění.....
- [P] Rozsah a míra

4. část [Přístupy].....

- [Q] Dosah omezení.....
- [R] Povaha omezení.....
- [S] Pokyny k rozlišení.....
- [T] Konkrétní praxe.....

5. část [Řízení].....

- [U] Orgány.....
- [V] Účastníci a postup.....
- [W] Vyšetřování a dokazování.....
- [X] Rozhodnutí.....
- [Y] Oprava a přezkum.....
- [Z] Prosazení a vymáhání.....

Závěry.....

- [1] Shrnutí poznatků.....
- [2] Hodnocení komunitárního mechanismu.....
- [3] Hodnocení univerzálního mechanismu.....
- [4] Naše cesta s podporami do Evropy.....

[5] Aktuální otázky a zobecnění pro právo.....

Summary.....

Prameny.....

Normativní texty.....

Dokumentace praxe.....

Internetové informace.....

Odborná literatura.....

ZKRATKY

AA Agreement on Agriculture / Dohoda o zemědělství

AS-ES Nařízení Rady (ES) č. 2026/97 o ochraně proti subvencovaným dovozům ze zemí – nečlenů Evropského společenství

ASCM Agreement on Subsidies and Countervailing Measures / Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních

CEFTA Central European Free Trade Area / Středoevropská zóna volného obchodu

ČR Česká republika

EEA European Economic Area / Evropský hospodářský prostor

EFTA European Free Trade Association / Evropské sdružení volného obchodu

EHS Evropské hospodářské společenství

ES Evropské společenství

ESAE Evropské společenství atomové energie

ESUO Evropské společenství uhlí a oceli

EU Evropská unie

GATS General Agreement on Trade of Services / Všeobecná dohoda o obchodu službami

GATT General Agreement on Tariffs and Trade / Všeobecná dohoda o clech a obchodu

MP Metodický pokyn (ÚOHS)

NAFTA North America Free Trade Area / Severoamerická zóna volného obchodu

OJ Official Journal (Úřední list ES)

OECD Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

PK-ES Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 stanovující podrobná pravidla pro uplatnění čl. 93 (dnes čl. 88) Smlouvy ES (procesní kodex pro řízení o veřejných podporách).

Sb. Sbírka zákonů (ČR)

SES Smlouva o založení Evropského společenství

SESUO Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli

SRN Spolková republika Německo

ÚOHS Úřad pro Ochranu hospodářské soutěže

USA United States of America / Spojené státy americké

WTO World Trade Organisation / Světová obchodní organizace

ZODSV Zákon o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků...

ZVP Zákon o veřejné podpoře

PŘEDMLUVA

[Inspirace] Evropským mezím veřejných podpor pro jejich narušování hospodářské soutěže jsem se začal věnovat v roce 1998 při studiu na Europa-Kolleg v německém Hamburku. Prof. Gert Nicolaysen vyzval studenty ze zemí střední a východní Evropy ke zkoumání přenosu komunitárního standardu ochrany soutěže do jednotlivých přidružených zemí. Promítnutí komunitárních limitů podpor se ovšem v České republice i dalších postsocialistických státech tehdy teprve připravovalo¹. Podpory byly stranou zájmu a v podstatě nebylo co hodnotit, neboť údaje o nich nebyly dostupné.

[Určení tématu] Mezinárodní a evropské limity veřejných podpor jsem si následně na podzim roku 1998 zvolil za téma disertační práce na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně.

[Spolupráce s odborníky] Spolupráce s odborníky byla pouze nahodilá. Česká kontrola veřejných podpor začala teprve v roce 2000². Příslušným pracovníkům státních orgánů proto chyběly větší zkušenosti. Přesto chci za podnětné informace poděkovat Mgr. Kamilu Rudoleckému, vedoucímu odboru veřejné podpory Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, jeho bývalému předsedovi Ing. Stanislavu Bělehrádkovi a bývalé místopředsedkyni JUDr. Soně Matochové. Za první informace vděčím pracovníkům ministerstva financí. O tématu jsem při různých příležitostech hovořil také s univerzitními učiteli evropského i mezinárodního práva: z Prahy (JUDr. Richard Král, JUDr. Jiří Zemánek), Hamburku (Prof. Thomas Bruha, Prof. Gert Nicolaysen, Dr. Carsten Nowak,) nebo Szegedu (Doc. László Bodnár). Mé poděkování konečně náleží školiteli Doc. JUDr. Vladimíru Týčovi, CSc.

[Prameny ke studiu] Hlavním zdrojem poznatků o právních úpravě však byl odborný tisk a v posledních dvou letech také záplava informací z internetu. Na odbornou literaturu jsem byl také odkázán při základním studiu ekonomického a politického rozměru podpor.

[Výuka] Mimo hlavní práci - tedy výuku posluchačů práv na domovské fakultě - jsem se tématu věnoval v kursu pro vedoucí pracovníky Úřadu

¹ Právě bylo přijato rozhodnutí Rady přidružení ČR-ES o zásadách kontroly podpor.

² Zákon o veřejné podpoře (č.59/2000 Sb.) měl legisvakanci od 24.2 do 1.5.2000.

pro ochranu hospodářské soutěže a při záskocích příležitostně na jiných fakultách domovské univerzity.

[Publikace] Právních aspektům omezení veřejných podpor jsem věnoval dva přehledové články a dva příspěvky o dílčích otázkách³. Další výstupy o v Česku dosud nezpracovaných aspektech omezení podpor i o jejich působení ještě připravuji.

ÚVOD

[Postavení práva omezení veřejných podpor] Právní nástroje omezování veřejných podpor patří podle prvního pohledu do evropského práva (práva Evropských společenství, resp. práva Evropské unie v širším pojetí) a dnes s rostoucí měrou také do části mezinárodního práva, jež bývá označována jako mezinárodní právo ekonomické nebo hospodářské. Vznik asociačních mechanismů však znamená jeho průnik do vnitrostátního práva. Odvětvové zařazení je nesnadné. Stojí na pomezí obchodního a správního práva, tam, kde někteří tuší veřejné hospodářské právo. Veřejnou podporu však mohou představovat také instituty občanského (soukromého) práva a práva finančního. Lze tedy říct, že jde o meziodvětvovou záležitost⁴.

[Pozornost právu omezení podpor v ČR] Z historických důvodů nebylo toto téma v českém prostředí dosud předmětem větší pozornosti. To se změní, neboť Česká republika se nyní podřizuje univerzálnímu právu mezinárodního obchodu a připravuje se na vstup do Evropské unie, takže se musí vypořádávat se standardem komunitárním.

[Evropský standard] Ve výzkumu a výuce práva Evropských společenství se jednotným limitům podpor věnuje stálá pozornost. Hodnotit lze soustavnou praxi Komise a bohatou judikaturu Evropského soudního dvora, k dispozici jsou oficiální souhrnné správy a studovat lze rozsáhlou odbornou literaturu, přičemž vedle stovek článků nechybí kvalitní monografie a detailní komentáře. Česká disertační práce proto jen stěží přinese něco nového. Nemůže se opírat o více než o spíše nahodilý výběr jednotlivých zdrojů. Přínosná snad může být pozornost současným trendům.

[Celosvětový standard] Nové univerzální právo mezinárodního obchodu zatím dopadá na veřejné podpory omezeně. Pouze desítky případů se řeší na půdě WTO. Odborná reflexe je menší, avšak nechybí. Návaznost na dřívější omezení a výsledky jeho výzkumu není ovšem bezprostřední.

[Standard přidružení] Nejzajímavější jsou pro českého čtenáře poznatky o postupném přenosu evropského standardu do prostředí postsocialistických států střední a východní Evropy v rámci jejich několikaletého přidružení k Evropským společenstvím a v souvislosti s přípravou na vstup do Evropské unie. Potřebné předpisy byly přijaty

³ Viz prameny na samém konci disertace.

⁴ Na místě je třeba uvažovat také o poukazu na ústavní a lidskoprávní zásady dopadající jak na právní úpravu poskytování podpor, tak na jejich omezování.

nedávno a dnes se ustavují orgány kontroly. Odraz právních problémů v odborné literatuře je na pozadí stovek palčivějších právních otázek zatím vzácný a jen stěží se přes společné problémy přeneso do sousedních států. Vstup na stránky časopisů psaných ve světových jazycích a čtených mezinárodní akademickou komunitou je ojedinělý. Také společenská citlivost na účinky podpor je malá. Více se připomíná jen jejich působení na veřejné rozpočty. Skutečná srovnávací studie by proto vyžadovala znalost prostředí a pobyt v místě⁵.

[Srovnávací přístup] Komparace se však není třeba vzdávat. Dvojitý přímý přívlastek v určeném tématu práce k ní přímo vyzývá. Místo odděleného popisu světové, evropské a „přidružovací“ úpravy jsem se proto pokusil o průřezové hodnocení, jež na mnoha místech otevře prostor ke srovnání, snad jen málokdy strojenému.

[Rozvinutí tématu] Výchozí bodem je uchopení fenoménu veřejných podpor a připomenutí hlavních ekonomických, politických a sociálních souvislostí⁶. Uplatňování a zkoumání práva bez zohlednění jeho smyslu nevede k dobrým výsledkům. Teprve v další části práce proto připomenu hlavní rysy jednotlivých úprav omezení veřejných podpor (jež označuji jako mechanismy), přičemž mám za důležité připomenutí příčin neexistence zvláštních limitů v právních rádech jednotlivých států⁷. Předpokladem uplatnění právních omezení je vymezení okruhu jevů, na něž má dopadnout. Prostřední část práce⁸ je mimořádně rozsáhlá, neboť veřejné podpory jsou jev z pohledu práva vskutku mnohotvárný. Postojů práva k jednotlivým podporám se dotýká předposlední část⁹. Rozličná řízení určená ke kontrole a limitaci podpor vyvolávají mnoho otázek. V poslední části se věnuji jen těm hlavním a to spíše útržkovitě¹⁰. V závěru práce zhodnotím současný stav, připomenu směry, jimiž se právní úprava na jednotlivých stupních ubírá, a předestřu nové otázky.

[Terminologické zpřesnění] Na tomto místě je nutné upřesnit obrat, jímž zkoumaný jev označuji. V českých právních dokumentech, odborné literatuře i v politické debatě se mluví o „podporách“, „pomocích“, „subvencích“ nebo „zvýhodněních“. Připojuje se přívlastek „státní“ nebo „veřejná(é)“, přičemž první převládá. Jednotlivé obraty naneštěstí mohou představovat naopak činnost, která veřejnou podporou není. Ve světových jazycích jsou poměry podobné. V němčině se hovoří o *staatliche (öffentliche) Beihilfen* a *Subventionen*, v angličtině o *State Aids*, *Public Aids* i *Subsidies*, ve francouzštině o *Aides d'Etat* i *Subventions*. Přes převahu přívlastku „státní“, jež se objevuje i v zadaném tématu práce¹¹, považuji v souznění s klíčovým

⁵ Takovou práci bych považoval za mimořádně přínosnou, vzhledem k nedostupnosti překladů dokumentace do světových jazyků by však vyžadovala znalost několika východoevropských jazyků.

⁶ První část (hlavy A-E).

⁷ Druhá část (hlavy F-I).

⁸ Třetí část (hlavy J-P).

⁹ Čtvrtá část (hlavy Q-T).

¹⁰ Pátá část (hlavy U-Z).

¹¹ Název práce jsem proto nakonec doplnil o druhý přívlastek.

českým předpisem¹² za vhodnější hovořit o podporách veřejných, neboť se tím slovně potvrzuje uznávaný široký záběr omezení z hlediska okruhu poskytovatelů. Další užívaný obrat „subvence“ není vhodný, neboť vyvolává nežádoucí dojem zúžení dopadu omezení pouze na peněžní platby. Slovo „podpora“ se v práci mnohokrát též objeví bez přívlastku: rozumí se samozřejmě podpora veřejná.

[Připomínání cizojazyčných ekvivalentů] V jednotlivých dílech práce příležitostně připomenu obvyklé anglické, německé a francouzské ekvivalenty dosud neustálených českých výrazů.

[Dvojí rovina zpracování] Hlavní běh práce se omezí na obecné úsudky, vybrané dokreslující příklady (praxe, judikatura) budou zařazené do poznámkového doprovodu. Bohužel není možné doložit příkladem každé obecné tvrzení – poznámkový aparát by se rozrostl do neúnosných rozměrů, překračujících očekávanou velikost práce.

PRVNÍ ČÁST: FENOMÉN

[A] ZÁKLADNÍ VYMEZENÍ

[První pokus o definici] Veřejné podpory jsou peněžní nebo hmotná plnění, jež poskytují nositelé veřejné moci, v první řadě tedy stát, také územní samospráva nebo jimi kontrolované a pověřené subjekty. Neodpovídá jim přímé protiplnění ze strany podporovaného podniku. Zjednodušeně se proto uvádí, že veřejné podpory nejsou ekvivalentní.

[Dichotomie soukromého a veřejného] Hovořit o veřejných podporách v běžném chápání má smysl jen vzhledem k prostředí, ve kterém lze rozpoznat rozdíl mezi soukromou a veřejnou sférou. Ten však není jednoznačný a ostrý¹³. Člověk není v moderní společnosti osamocené jednotlivec. Mezi ním a státem¹⁴ – umělou civilizační jednotkou, za níž nicméně stojí skupina osob (lid, státní národ)¹⁵ - je řada různě ustavených skupin osob. Většina podniků ostatně není osobních, ale „společenstevních“¹⁶. Působení středních a velkých podniků nebo sdružení podniků osobních má takové důsledky, že jim samočinně přidává veřejnou povahu. Jednotky územní samosprávy se naopak nacházejí, přes své zařazení do sféry veřejné, na pomezí mezi zmíněnými sférami¹⁷. Nezřetelnou, z dalších hledisek jednostrannou, hranici lze tušit tam, kde končí potřeba shody všech členů a připouští se možnost většiny prosadit svou vůli vůči jednotlivci, jež se jí musí podřídit, zůstává-li pro něj alternativou jen nákladný

¹² Zákon č.59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

¹³ Spíše existuje pozvolný přechod od soukromého k veřejnému (kontinuum). Jenom extrémní liberalismus přehlídí jakékoli společenské vazby a svazky a to v krajním případě včetně přirozených (např. rodinné vazby).

¹⁴ Poměry jsou ještě složitější, je-li stát federální. Vedle států dnes ještě významně spolupůsobí některé mezinárodní organizace.

¹⁵ Nezáleží zde teď na formě státu, stát je kolektivitou i v případech, kdy moc drží jednotlivec (absolutní monarchie).

¹⁶ Již výraz obchodní společnost nebo družstvo tomu nasvědčuje a cizí ekvivalenty potvrzují (*company*, *Gesellschaft* nebo *société*).

¹⁷ Záleží jistě na lidnatosti územní samosprávné jednotky.

odchod. Konečně také zde se samotná většina může vytvořit jenom na základě shody jednotlivců¹⁸.

[Soukromé a veřejné vlastnictví] Veřejné podpory v běžném pojetí se vyskytují jen v prostředí, kde mohou jednotlivci a jejich skupiny být a opravdu bývají skutečnými vlastníky¹⁹ podstatné části statků, jež lze použít k výrobě zboží a poskytování služeb (hmotného, nehmotného a finančního kapitálu, surovin a polotovarů), stejně jako výsledků své činnosti²⁰. Kde je toto všechno postátněné, o veřejné podpoře nelze hovořit²¹. Veřejná moc ji musí směřovat do soukromé části hospodářství nebo alespoň do té jeho veřejné části, jež vstupuje do spolupráce nebo soutěže se sférou soukromou. Jinak transfer představuje pouhé přelévání prostředků mezi jednotlivými složkami státního hospodářství.

[Předpoklad tržního hospodářství] Běžné účinky veřejných podpor na národní hospodářství (hospodářské soustavy v jednotlivých státech) i mechanismy jejich omezování lze nalézat a zkoumat jen tam, kde je převaha tržních prvků. Ceny většiny statků v takových hospodářstvích (zboží a služeb) stejně jako ceny vstupů (práce a kapitálu) se v tomto prostředí tvoří převážně na základě střetu nabídky a poptávky. Dílčí státní (veřejná) regulace se samozřejmě může uplatnit i zde. Nikde ve světě není krystalicky čisté tržní hospodářství. Vedle řízení cen na různých stupních zpracování²² se nezřídka uplatňuje i regulace množstevní, a to na straně tvorby i spotřeby²³.

[Poměry v plánovaném hospodářství] Cenové regulační mechanismy nicméně nesmějí ovlivňovat hospodářství nad jistou, byť jen stěží jednoznačně určitelnou, míru. Pak hospodářská soustava přestává být tržní a stává se soustavou plánovanou, v níž funkci veřejných podpor zastupují administrativní regulační a přerozdělovací mechanismy, jejichž uplatňování je podstatně rozsáhlejší. Stávají se zásadou a nikoli výjimkou, jíž jsou ze své podstaty mimořádné podpory.

[Působení jiných standardů] Na „tržnosti“ národnímu hospodářství naopak jen málo ubírají veřejně stanovené jakostní standardy, veřejný dozor povoláný k jejich prosazení a opatření k ochraně obecných zájmů.

[První zpřesnění definice] Veřejné podpory jsou výjimečná plnění veřejné moci poskytovaná jednotlivým hospodářským subjektům (podnikům) s nejrůznějšími, dosud neosvětlenými, záměry, jež

¹⁸ Přejít mezi smlouvami a předpisy v právu není zdaleka tak ostrý, jak se může v teorii práva jevit.

¹⁹ Mám na mysli skutečné, nikoli nějaké holé nebo symbolické vlastnictví. Vlastnictví musí vykazovat své základní vlastnosti vyjádřené latinskými obraty *utendi*, *fruendi*, *possidendi*, *disponendi*. Takové vlastnictví jistě mohou omezovat rozličná pravidla kvůli ochraně obecných zájmů až k samé hranici jejich vyčerpání.

²⁰ V tom nejširším slova smyslu: výrobků, výnosu z jejich prodeje či poskytování služeb nebo zisku.

²¹ Případné transfery jsou jen transfery mezi jednotlivými orgány a institucemi vřezahujícího státu.

²² Např. omezování objemu těžby nerostných surovin nebo kvóty produkce některých zemědělských komodit.

²³ Spotřební kvóty se v některých státech uplatňují u dodávek vody nebo elektřiny.

předpokládají změnu v hospodářských poměrech. Pro svůj výběrový charakter přitom mohou mít (a běžně mají) dopad na hospodářskou soutěž. Ta se naruší, pokud podporované podniky soutěží s jinými, jež se podpoře netěší.

[Situace ve světě] Výjimečnost a mimořádnost veřejných podpor nemění nic na tom, že se ve většině států poskytují celkem běžně. Těší se jím podniky v zemích nejvyspělejších, středně vyspělých i - byť v menší míře – v zemích zaostalých. V jednotlivých vyspělých státech a nadstátních hospodářských celcích je však přesto jejich objem rozdílný. Například v USA, Kanadě či Austrálii se poskytují jen málo²⁴. Naopak vyspělé státy západní Evropy je poskytují více, přičemž část jejich objemu vedle nich ještě zajišťuje Evropské společenství. Nacházíme je také v Japonsku nebo Koreji²⁵. Nepřehledné poměry panují ve středně a méně vyspělých zemích, tedy ve většině světa. Lze naopak očekávat, že v zemích nejzaostalejších v podstatě chybějí²⁶.

[Vzdálenější minulost] V minulosti se zřejmě neposkytovalo tolik podpor jako v posledních třech až čtyřech desetiletích. Veřejná moc přerozdělovala podstatně menší objem prostředků. Jiné zásahy státu do hospodářství však nechyběly. Státy připouštěly a v některých případech i podporovaly tvorbu kartelů, respektovaly a chránily monopoly a ochraňovaly domácí výrobu vysokými cly i zákazy dovozu. Rovněž věnovaly podstatně menší pozornost sociálním důsledkům obtíží jednotlivých odvětví. Bylo by však mylné domnívat se, že podpory nebyly vůbec²⁷.

[Poslední desetiletí] K rozmachu veřejných podpor v posledních několika desetiletích přispělo několik okolností. Právně zajištěné uvolnění mezinárodního obchodu vylučuje nebo alespoň omezuje celní protekcionismus. Státy navíc některá odvětví demonopolizovaly. Jiným vznikla konkurence následkem zavedení nových technologií. Moderní sociální stát je citlivý na sociální otřesy spojené s krizí podniků i odvětví a je proto připraven je podporovat daleko více než stát minulosti. K intervenci má také podstatně více prostředků. Větší pozornost ke stavu životního prostředí přivedla na svět další podpory.

[Dumping] Veřejné podpory nelze zaměňovat s dumpingem²⁸. Ten

²⁴ Liberální USA se ve srovnání se sociálnědemokratickou západní Evropou jeví jako prostá podpor. Jak ale ukázaly námitky latinskoamerických států při jednání o vytvoření Americké zóny volného obchodu (FTAA), také v USA se poskytují zemědělské podpory.

²⁵ Vliv státního aparátu v Japonsku či (jižní) Koreji nemá mnohdy formálně právní povahu, takže se obtížně zjišťuje. Podniky se záměrům vlády podrobují dobrovolně kvůli zachování dobrých vztahů. Jejich politika vůči jiným podnikům může představovat období podpory poskytované jinde státem kontrolovanými podniky.

²⁶ Nejméně vyspělé státy zpravidla chronicky postrádají peněžní prostředky, jež by mohly vynaložit na podporu. Nelze ovšem vyloučit podporu v podobě selektivního odpouštění nebo nevybírání dané. Mimořádně vysoká míra korupce navíc znemožňuje jakékoli závěry.

²⁷ Řada podpor se skrývala ve veřejných zakázkách zadávaných bez jakékoli kontroly a v tarifní politice státních monopolů (železnice, energetika). Přímé peněžní subvence však nebyly časté.

²⁸ O dumpingu je k dispozici řada monografií i článků jak z pera právníků, tak z pera národohospodářů. Na tomto místě by bylo nadbytečné nějaké připomínat.

v případě úspěchu²⁹ sice rovněž narušuje hospodářskou soutěž, avšak jinak. Dumping je počin soukromého subjektu. Spočívá v dočasném prodeji zboží nebo služeb se ztrátou, již *dumper* kryje z rezerv. Jeho záměrem je vytlačení konkurence a získání dominantního postavení, jehož připravované zneužití má přinést zisk převyšující náklady dumpingu. Řada států dumpingové praktiky potlačuje. Jiné jej začaly tolerovat, avšak potlačují následné zneužívání dominantního postavení³⁰. Časté zaměňování dumpingu s veřejnými podporami pravděpodobně vyplývá z podobnosti³¹, jež připouštějí spojení státních antidumpingových a antisubvenčních opatření vůči dovozu. Podporou ovšem může veřejná moc podnik k dumpingu pohnout nebo jej dokonce uhradit.

[Regulace cen, množství, jakosti a kvalifikace] Za skutečnou veřejnou podporu rovněž nelze považovat cenovou nebo kvantitativní regulaci, určování počtu poskytovatelů nebo výrobců, předepisování kvalifikačních požadavků nebo kvalitativních standardů. I tato opatření však za určitých okolností mohou působit podobně jako veřejná podpora. Dokáží také narušit soutěž³².

[Soukromá podpora] Jen pro úplnost je třeba dodat, že veřejnou podporou není podpora poskytovaná ze soukromých zdrojů – charita, mecenášství, sponzorství, *fair trade*³³. Tyto činnosti jsou ryzím projevem svobody jednotlivců i skupin využívat vlastní prostředky k altruistickým záměrům. Za určitých okolností dokáží i ony narušit hospodářskou soutěž. Jejich omezování je však vzhledem k výše řečenému jen stěží představitelné³⁴. Soukromá podpora navíc jistě nedosahuje takového objemu, aby došlo k výraznějšímu ovlivnění celého hospodářství.

[B] PRÁVNÍ ROZMĚR

[Mnohotvářnost veřejných podpor] Podpory lze nalézt v mnoha podobách³⁵. Představují je, pro začátek stručně naznačeno, zejména přímé peněžní subvence (dotace), dále kapitálová účast bez aspirace na přiměřený zisk, zvýhodněné úvěry, úhrady za veřejné zakázky (dodávky podporujícím veřejným subjektům) nad běžnou cenu, dodávky zboží a služeb poskytovatele za snížené ceny nebo zadarmo, zvýhodněné poskytnutí nemovitostí k užívání, hmotné i procesní úlevy

²⁹ Ne každý dumping vede k úspěchu. Vynaložené prostředky nemusejí stačit na vytlačení konkurence z trhu. Ta se může uchýlit k dumpingu též a úspěšně se ubránit.

³⁰ Jednotlivé podniky se bojí postihu za takové zneužití a k dumpingu se neuchýlí.

³¹ Dumping lze stejně jako subvenci (podporu) vztahovat k celkové produkci a na základě toho určovat podíl a jednotkovou míru. Řízení o dumpingu i subvencích má mnoho dalších podobností.

³² Příkladem může být stanovení takových kvalitativních nároků na výrobu, jež dokáže splnit jen menšina výrobců.

³³ Hnutí *fair trade* působí v některých nejvyspělejších zemích. Spotřebitelé ve zvláštních obchodech nakupují zboží původem z rozvojových zemí (čaj, tropické koření) dobrovolně za vyšší ceny než běžné, přebytek slouží k rozvoji sociálních aktivit v zemědělských komunitách příslušných rozvojových zemí.

³⁴ Možnost uplatnění pravidel potlačování nekalé soutěže.

³⁵ Právních institutů rozmanitých právních odvětví i institutů meziodvětvových.

na daních a dávkách nebo veřejné garance. V právních vztazích, jimiž se podpory zakládají, se proto hledá tzv. prvek veřejné (státní) podpory (*state aid element*) neboli prvek zvýhodnění.

[Soukromoprávní i veřejnoprávní rámec] Z předestřené vyplývá, že veřejné podpory se poskytují prostřednictvím rozmanitých právních institutů. Ty upravuje několik právních odvětví, mezi kterými nemusí být úplně zřejmá spojitost. Zvýhodněné úvěry, vyšší úhrady za veřejné zakázky, dodávky za zvýhodněných podmínek nebo kapitálová účast se zakládají na soukromoprávních, zpravidla obchodních smlouvách a složitějších úkonech, jež však neztrácejí smluvní povahu³⁶. Běžně ale podléhají veřejnoprávním omezením i doзору. Naopak hmotné nebo procesní úlevy na daních a podobných dávkách ztělesní veřejnoprávní instituty finančního práva. Podporovaný subjekt je uplatní v žádostech a daňových příznáních a veřejná moc jejich poskytnutí osvědčí ve správních rozhodnutích. Soukromoprávní i veřejnoprávní formy mají podle okolností různé subvence, garance a další formy podpor.

[Podpory a právo] Podpory ztělesňují činnost státu nebo samosprávy. Jejich poskytování představuje za všech okolností újmu na veřejných prostředcích, jež má stát a samospráva k dispozici. V právním státě hospodaření s veřejnými prostředky upravují zákony. Jsou dokonce státy, jejichž ústavy je přímo zmiňují a stanoví pro ně zásady. V mnoha z nich a také ve státech, kde se uskutečňuje lidové hlasování i o běžných zákonech, se k nim tedy může, byť spíše mimořádně a zpravidla ve vazbě na jiné otázky, přímo vyslovit obyvatelstvo. Podíl samotného zákonodárského sboru – parlamentu – na hlavním rozhodování může být také rozdílný.

[Vztahy mezi zákonodárcem a výkonnou mocí] Zákonodárce může dát výkonné moci široké oprávnění k poskytování podpor včetně určování jejich programů a rámců. Omezí ji pak jenom výši využitelných prostředků – jde-li o podpory v podobě výdajů – v jím schvalovaném rozpočtu (rozpočtovém plánu). Potom záleží na poměrech v jednotlivých státech. Někde vláda nebo další orgány exekutivy vyhlásí program podpory v podzákoném předpise (vyhláše, dekretu, nařízení), jinde jej uskuteční bez jakéhokoli právního základu, pouze na podkladě interního rozhodnutí nebo plánu. Ve vyspělých státech ale zpravidla i podpory výdajové nacházejí výslovnou oporu ve zvláštních zákonech, jež rámcově stanoví jejich podobu. Ty pak v různé míře zmocňují výkonnou moc – a nemusí to být zdaleka jenom vláda a ministerstva, ale také různé zvláštní úřady i řídicí orgány fondů a jiných těles - k poskytnutí jednotlivých podpor. V obou případech je výsledkem sjednání smlouvy o podpoře nebo sled rozhodnutí o ní. Naopak podpory založené na vzdání se veřejných příjmů zakládají daňové zákony obvykle přímo, anebo alespoň zmocňují k přijetí podzákoného předpisu. Také rozhodnutí o rozsáhlé samostatné podpoře si může vyhradit zákonodárce pro sebe. Vlastní rozhodnutí může učinit cestou

³⁶ V případě kapitálové účasti je to rozhodnutí orgánu podporovaného subjektu o navýšení jmění či jiné investiční operaci ve spojení s rozhodnutím poskytovatele o účasti na takovém kroku, jehož výsledkem je vznik nebo posílení účasti poskytovatele nebo jím pověřené osoby v obchodní společnosti-příjemci.

právního předpisu³⁷ nebo zvláštním rozhodnutím individuální povahy.

[Vztahy mezi státem a samosprávou] Poskytování podpor jednotkami územní samosprávy vykazuje jisté zvláštnosti³⁸. Celostátní zákony a další předpisy mohou stanovit jejich meze, formy a přípustné směřování. Nezřídka samosprávě jejich poskytnutí ukládají. Na úrovni samosprávy se přitom mohou rozvinout vztahy podobné vztahům mezi legislativou a exekutivou na úrovni státu. Více než na celostátní úrovni ale o programech podpor i jednotlivých případech rozhodují zastupitelské sbory samospráv³⁹ právním předpisem (vyhlášky, *by-laws* atd.⁴⁰). Stát nezřídka poskytování samosprávných podpor podmiňuje souhlasem některého svého orgánu. Jejich prostřednictvím též dohlíží nad jejich realizací. Mezi státem a samosprávou se přitom běžně uskutečňují transfery finančních prostředků i při poskytování podpor. Není neobvyklý model, při kterém je stát poskytuje právě prostřednictvím samospráv a dává jim přitom určitý prostor pro uvážení⁴¹.

[Právní stát není všude] Výše nastíněné formální zakotvení veřejných podpor v právních předpisech nejrůznější právní síly však často chybí ve státech, jež nejsou demokratické a právní, přinejmenším ve srovnání se západoevropským nebo severoamerickým standardem. Podpory jsou tam „prostě“ projevem výkonu veřejné moci jako takového. Jediné právní vyjádření mohou nacházet ve smlouvách mezi státem a podporovaným podnikem, ale mohou být také jen jeho benevolencí. Zpoždění a nedostatky mají při stavbě právních základů pro veřejnou podporu i státy méně vyspělé a státy postsocialistické.

[Uvážení v mezích práva] Ani ve státech, v nichž veřejné podpory předpokládají právní předpisy, však nebývá na mnohé z nich právní nárok. Platí to zejména pro ty, jež znamenají výdaje veřejných rozpočtů. Právní předpisy ponechávají rozhodujícímu orgánu prostor pro uvážení, zda ji poskytne, anebo nikoliv. Tyto orgány ovšem potom ale běžně předem zveřejňují, jak takové správní uvážení zamýšlejí uplatňovat. Tím se – přinejmenším v politické rovině – omezují, aby snížily obavu z korupce a obviňování z nerovného přístupu k žadatelům.

[Smluvní rysy veřejných podpor] Veřejné podpory se v drtivé většině opírají – a to bez ohledu na použité instituty toho kterého odvětví práva – na shodě poskytovatele a příjemce. U smluvních podpor je to zjevné.

³⁷ Propracovanější pohledy teorie práva upozorňují na nemožnost jednoznačného rozlišení mezi generální a individuální právní úpravou. V praxi se například jako právní předpis (zákon) označují konkrétní rozhodnutí širokého a obecného dopadu, jako například rozpočet nebo územní plán.

³⁸ Zde řečené platí v různé míře obdobně také pro dílčí státy federací.

³⁹ Jež tak potvrzují svou smíšenou legislativní i exekutivní povahu (vzhledem k provádění státních i vlastních předpisů). Pro normativní rozhodnutí orgánů samosprávy platí zvýšenou měrou řečené o plynulém přechodu mezi normativním a individuálním rozhodnutím, a to vzhledem k často úzkému okruhu dotčených subjektů.

⁴⁰ Ve federacích také zákony dílčích států.

⁴¹ Rozlišení, zda jde v takových případech o podporu samosprávnou či státní, je velmi obtížné, ne-li nemožné. Z pohledu mechanismů omezení veřejných podpor, založených bez výjimky na mezinárodním právu, to ostatně není důležité.

Avšak také uskutečnění podpor spojených s daněmi, odvody či správními subvencemi předpokládá žádost o podporu nebo jejich uplatnění v úkonech při finančním řízení⁴². Jen výjimečně lze tvrdit, že podporu příjemce dostává bez svého výslovného nebo tichého souhlasu⁴³ a nemůže se jí vůbec vzdát⁴⁴.

[Zachování smluvní svobody] Je jisté, že souhlas s podporou s podmínkami, na něž ji poskytovatel či právo vážou, mohou vynutit okolnosti. Podniku, jež usiluje o podporu, často hrozí úpadek. Jeho nouzi ale nelze mít za okolnost, jež by se mohla zpochybnit konsensuální charakter podpory nebo dokonce její právní přípustnost, a to i tehdy, jsou-li podmínky s ní spojené přísné a znamenají velké omezení nebo dokonce ztrátu svobody podporovaného podniku. Nebezpečí úpadku, spojená se srovnatelným či ještě větším omezením těch, jež podnik ovládají, v konkursu či při vyrovnání, je totiž při neschopnosti dostát závazkům okolností hrozbou přípustnou.

[Podmínky spojené s podporami] Většina veřejných podpor se váže na podmínky, jež se týkají jejich využití. Podmínky stanovují přímo předpisy o podporách (podmínky zákonné či podzákonné), jednotlivá rozhodnutí o podporách (podmínky prováděcí) nebo se na nich poskytovatel a příjemce dohodnou⁴⁵ (podmínky smluvní).

[Kontrola plnění podmínek] Oprávnění poskytovatele podpory kontrolovat příjemce a jeho hospodaření doprovází většinu veřejných podpor. Nástroje a způsob kontroly se přitom vymezují podobně jako hmotné podmínky jejich užití, tedy zákonem či podzákonným předpisem, jednotlivým rozhodnutím nebo smlouvou. Poskytovatel obvykle dostává informace o užití podpory, ale mívá dokonce přístup k údajům o celém hospodaření příjemce. Účast na podpoře se tak spojuje s konsensuálním⁴⁶ průnikem státu (samosprávy) do chráněné sféry podporovaného podniku⁴⁷.

[Omezení či ztráta samostatnosti] S řadou podpor se pojí omezení svobody (také jinak jistě jen relativní) hospodářské činnosti

⁴² Běžně souhlas ztělesňuje uplatnění úlev v daňovém přiznání.

⁴³ Např. daňová úleva na spotřební dani na určitém zboží, kde již sama příslušnost k odvětví, pro něž představuje dané zboží důležitý vstup.

⁴⁴ Se zvýhodněním „proti své vůli“ se nepočítá, neboť se předpokládá, že příjemci podporu vítají. Odmítavý postoj proti podpoře není problémem u univerzálního mechanismu, neboť v něm protipatření a vyrovnávací cla pouze zmenšují zvýhodnění příjemců na mezinárodních trzích. Podpora nezaložená na konsensu však může vyvolávat dotazy na zajištění právní jistoty poté, co ji v komunitárním mechanismu Komise označí za neslučitelnou se společným trhem a bude požadovat její vrácení včetně úroků.

⁴⁵ Většina právních předpisů o veřejných podporách se smluvní variabilitou (podpora ve spojení s podmínkami „šitými na míru“) nepočítá. Není-li dán poskytovateli (resp. orgánu, jež o poskytnutí podpory rozhoduje) výslovně prostor pro úpravu podmínek, je třeba vzhledem k veřejnoprávní povaze předpisů (veřejné podpory jako fenomén finančního práva) počítat s protiprávností takové praxe. *Mutatis mutandis* lze posuzovat podmínky, spojené s individuálním rozhodnutím o poskytnutí veřejné podpory. Je otázka, zda to také platí u podpor bez předpisů na základě soukromoprávních smluv. .

⁴⁶ Konsensus je součástí konsensu příjemce z podporou (viz výše).

⁴⁷ Stát samozřejmě má přístup k těmto informacím při správě daní. Údaje o podporovaných podnicích se kvůli transparentnosti podpor ale běžně zveřejňují.

podporovaného. Příjemce například nesmí provádět některé obchodní aktivity a k dalším potřebuje souhlas poskytovatele. V krajním případě může ztratit samostatnost, pokud se poskytovatel podporou příjemce ovládne (podpora zahrnutá v kapitálové účasti).

[Řešení sporů] Při uskutečňování záměru sledovaného podporou se může poskytovatel a příjemce dostat do střetu o výklad a uplatnění předepsaných, stanovených či sjednaných podmínek. Řešení střetu lze nejdříve hledat v jednání mezi stranami, jež u podpor založených instituty veřejného práva je poměrně formalizované – zahájí se totiž dodatečné správní řízení. Po jeho selhání připadá v úvahu soudní spor, pro který se v mnoha státech ustavují zvláštní soudy, rozhodčí anebo zvláštní administrativní postup.

[Porušení podmínek a sankce] Porušení podmínek svázaných s poskytnutou podporou dokáže vyvolat pro příjemce různé následky. Podstatným a běžným je oprávnění (nebo dokonce právní povinnost) poskytovatele žádat vrácení části či celé podpory, byla-li již poskytnuta, a to běžně včetně úroků. Jinak je důvodem k jejímu odepření či omezení. Vedle toho připadají v úvahu podle použitého právního institutu další sankce: smluvní pokuty nebo veřejnoprávní penále. Tím se jistě nevylučuje případný osobní civilní či trestní postih řídicích pracovníků příjemce (za podvod, zpronevěru či úplatkářství).

[Změna podmínek] Smluvně zakotvené podmínky podpory mohou v mezích právních předpisů změnit poskytovatel a příjemce kdykoli. U podpor založených veřejnoprávními instituty může změnu uznat jen dodatečné řízení, je-li možné. Podpora ale může být koncipována tak, že se nemusí využít celá nebo může příjemce volit dílčí okolnosti jejího uskutečnění. Změna je potom možná i z vůle jedné ze stran.

[Změna okolností] Právní předpisy mohou předpokládat změnu, zejména snížení podpory, jako odpověď na změnu okolností, zvláště změní-li se hospodářské poměry a příjemce podporu nepotřebuje.

[Odstoupení] Pravidla pro mnoho podpor připouštějí odstoupení příjemce. Ten nedostane nebo vrátí poskytnutou podporu (zpravidla s úroky) nebo nevyužije úlev, jež se mu nabízejí, popř. uhradí případnou škodu, vzešla-li nějaká z neuskutečnění záměrů sledovaných podporou. Naopak poskytovatel podpory poté, co ji přizná, má povinnost ji v předpokládané podobě⁴⁸ poskytnout. Je třeba mít za to, že příjemce podpory jedná určitým způsobem právě v jejím očekávání. Absence právního nároku po jejím konečném příslibu se jeví neudržitelná jak z hlediska vnitrostátního práva, tak v případě cizího prvku kvůli mezinárodním právním standardům ochrany investic. V případě neschopnosti nebo neochoty veřejné moci dohodnutou podporu poskytnout proto připadá v úvahu náhrada vzešlé újmy.

[C] POHNUTKY POSKYTOVÁNÍ

[Obecný a osobní zájem] Každá veřejná podpora se odůvodňuje obecným zájmem. Jinak by nebyl důvod pro její poskytnutí. Veřejná

⁴⁸ U úlev na daních nečinít kroky k jejímu výběru.

moc má přece sledovat jen jej. Toto zdůvodnění však zdaleka nemusí obstát před nestranným pozorovatelem. Mnohdy se ukazuje, že obecný zájem se předstírá a skutečným důvodem podpory je jen zájem osobní a skupinový. Koneckonců i za podporami, o jejichž obecném přínosu není třeba *a priori* pochybovat, se skrývá soukromý zájem. Zájmy jednotlivců a skupin se naneštěstí nezbytně prolínají se zájmy obecnějšími.

[Nejčastější důvod - zaměstnanost] Zběžné hodnocení palety podpor nenechá nikoho na pochybách. Hlavním důvodem poskytování většiny podpor je zaměstnanost. Moderní sociální stát usiluje o malou nezaměstnanost⁴⁹. Záporné důsledky velké nezaměstnanosti nemá smysl připomínat. Podpory zaměstnanosti se opírají o přesvědčení, že působení tržních sil vede k vyšší míře nezaměstnanosti, než se považuje za společensky únosné. Mohou mířit k zachování stávajících pracovních míst nebo vzniku nových, a to buď obecně, nebo jen v určité oblasti, v určitém odvětví nebo vůči osobám s určitou kvalifikací.

[Další důvody] Jinými důvody⁵⁰ poskytování podpor bývají: 1) posilování národní bezpečnosti (podpory výstavby či údržby vojensky nebo civilně využitelné infrastruktury a organizačních struktur pro případ války či živelné pohromy, podpory zbrojního průmyslu), 2) ochrana životního prostředí a zdraví (podpory zavádění čistějších a méně škodlivých technologií, podpory ke zmírňování škod na životním prostředí, podpory k posílení zdravějšího životního stylu), 3) úsilí o stabilizaci hospodářství a udržení důvěry (pomoc ztrátovým bankám), 4) snaha o udržení či rozvoj vlastní hospodářské základny v některém odvětví (podpora vědy a výzkumu, investiční podpory) nebo 5) zájem na lepším přístupu k určitém zboží nebo zlepšení obslužnosti (podpora dopravy). Nastíněný výčet přitom asi není úplný.

[Spojování důvodů] Konkrétní podpora může sledovat více záměrů souběžně. Podpory motivované jinými důvody než zaměstnaností běžně přispívají i k ní. Mnoho podpor má více rovnocenných důvodů⁵¹.

[Úsilí o získání podpory] Každý podnik usiluje o největší zisk. Vedle úspěchu na trhu mu v tom může napomoci přízeň veřejné moci. Tam, kde připadá v úvahu argumentace obecným zájmem, lze očekávat přesvědčování příslušných orgánů státu či samosprávy (v demokratických zemích přímo i zprostředkovaně také veřejnosti) o potřebě podpory. Podnik proto zdůrazňuje (avšak ne vždy otevřeně) důležitost obecného zájmu a cudně zakrývá zájem vlastní. Na podpoře mohou mít zájem také další podniky (dodavatelé či odběratelé příjemce) nebo jejich zaměstnanci. Stupňovanému tlaku řetězu podniků, odborů a ideologicky motivovaných skupin pak veřejná moc spíše ustoupí, neboť širší volání přisvědčí tvrzení o obecnosti zájmu.

⁴⁹ Zajišťování práce jako jeden z hlavních státních úkolů stanoví ústavy řady evropských států. Obdobný úkol vyjadřuje také zřizovací smlouva ES. Národní i mezinárodní lidskoprávní dokumenty také zmiňují mezi hospodářskými právy právo na práci.

⁵⁰ Také pro mnohé tyto důvody lze najít podklad na ústavní úrovni.

⁵¹ Podpora železnice spojuje zájem na zlepšení ekologicky vhodné dopravní obslužnosti s úsilím o zvýšení zaměstnanosti posílením mobility osob.

Veřejné podpory jsou proto *par excellence* politickou otázkou. Politické strany a skupiny zastupující společenské skupiny (více při poměrném zastoupení a velkých obvodech) nebo jednotliví politici (více v systému většinového zastoupení) se k prosazování v prvním případě zejména odvětvových, v druhém případě spíše oblastních a odvětvových podpor s oblastním účinkem stavějí poměrně příznivě, ačkoliv mnohdy zároveň zdůrazňují své úsilí o štíhlý a úsporný stát a nízké daně.

[Lobbying a korupce] Prosazování veřejných podpor je část politického *lobbyingu*. Ten se dnes obecně připouští, týká-li se politických rozhodnutí včetně rozhodování o právních předpisech. Přes svou problematičnost je totiž přirozenou součástí demokracie. Ve vyspělých zemích se proto nepředpokládá jeho postih. Bývá však omezován, podléhá doзору a veřejnost má právo na podrobné informace o něm. Je třeba jej odlišovat - byť to jen málokdy jde přesně - od nepřipustné a právem stíhané korupce. Za tu je třeba považovat podplácení těch funkcionářů, jejichž rozhodování se má opírat jen o právní předpisy⁵². Objevuje se nepochybně i u veřejných podpor, a to v míře, jež odpovídá společenskému klimatu. Nebezpečí korupce při poskytování podpor jistě vzrůstá, mají-li rozhodující orgány možnost širokého správního uvážení. Ke korupci přispívá i komplikovanost a nepřehlednost jednotlivých podpor a souvisejících předpisů⁵³.

[Úspěch a selhání] Jednotlivé podniky a jejich zájmové svazy, stejně jako skupiny dalších zainteresovaných osob (odborníci) jsou při získávání podpor různě úspěšní. Nejúspěšnější jsou ti, jež dokáží politiky a jejich prostřednictvím širší veřejnost přesvědčit o závažnosti a celospolečenské povaze újmy, jež nastane, pokud podpora nepřijde, nebo ti, jež reprezentují politici schopní podporu vyjednat při politických obchodech. Směřování podpor tedy do velké míry odvisí od aktuálního rozložení politických sil. Obecně jsou ale mimořádně úspěšní například zemědělci (podvědomý strach z hladu), velké strojírenské podniky („vlajková loď průmyslu“), menší podniky prodávající značkové „národní“ zboží, s nímž se může veřejnost identifikovat („rodinné stříbro“) či podniky, jejichž kolaps vyvolá velkou nezaměstnanost (zejména mužů - živitelů) nebo závažné hospodářské a společenské obtíže (banky). Méně úspěšné jsou podniky, jež nepoukávají na žádný symbol hodný zájmu nebo citlivě vnímanou hrozbu (textilky zaměstnávající ženy).

[Politické postoje k podporám] Na rozsah a zaměření poskytovaných veřejných podpor mají v každém státě velký vliv postoje významných politických směrů. Z politických doktrín lze dokonce odvodit stanoviska k jejich poskytování. Nejextrémnějším postojem je extrémní pravicový liberalismus. Ten bryskně odmítá všechny podpory, neboť nevěří v obecný zájem⁵⁴. S pojetím státu jako štíhlého nočního hlídače se drtivá většina podpor opravdu neslučuje. Zvláště odmítá podpory

⁵² Včetně tzv. správního uvážení, jež nelze úplně ztotožňovat s rozhodováním politickým. První je totiž v zemích s plnou soudní kontrolou výkonné moci obecně přezkoumatelné.

⁵³ Zejména daňových.

⁵⁴ Respektive popírá existenci základních sociálních a ekologických práv.

zaměstnanosti. Obdobně málo citlivý k nezaměstnanosti je konservativismus. Jeho „jestřábí“ formy však vedou k toleranci podpor k posílení národní bezpečnosti. Naopak středové liberální, křesťansko-demokratické a sociálně-demokratické směry s podporami různou měrou počítají jako s možným, byť spíše doplňkovým nástrojem ovlivňování hospodářství. Výrazem socialistického optimismu starého stříhu je přesvědčení, že hospodářství ke svému rozvoji potřebuje veřejné podpory a další státní zásahy ve velkém rozsahu. S veřejnými podporami jako vhodným nástrojem ovlivňování hospodářství a společnosti vzhledem k jejich účinkům na životní prostředí počítají rovněž environmentalistické politické proudy. Vzhledem k jisté setrvačnosti veřejných podpor (podpora se uskutečňuje určitou dobu⁵⁵) však nelze konstatovat, že jejich rozsah odpovídá postojům zrovna toho směru, jenž zvítězil v posledních volbách.

[Společenské poměry a podpory] Výši a rozsah podpor poměrně výrazně ovlivňuje i obecné společenské klima. Ve státě, jehož občané věnují státnímu hospodaření velkou pozornost a zastávají zodpovědnější postoje ke společenským otázkám, se zpravidla poskytuje méně selektivních podpor, jež jsou navíc lépe zaměřené a vskutku sledují obecné zájmy. Více problémů se řeší obecnými opatřeními. Naopak větší počet často nadbytečných podpor se objevuje v zemích, kde si politické strany a zájmové skupiny za mlčenlivého přihlížení veřejnosti stát a jeho prostředky rozdělují, tedy ve společnostech výrazně zasažených klientelismem a korupcí⁵⁶.

[Odpor proti podporám] Vedle principiální nechuti k poskytování podpor a zdrženlivosti „ostrážitého daňového poplatníka“ (dokáže-li se organizovat a vyjádřit), se samozřejmě objevuje i odpor rivalitní. Jednotlivé zájmové skupiny usilující o podpory spolu o ně soupeří⁵⁷. Jejich lobbování se promítá do politických střetů. Soupeřící skupiny si usilují naklonit politiky a veřejnost a někdy dokonce zpochybňují obecný zájem, jež mají řešit podpory poskytované jiným skupinám. Působení *public relations* agentur může být přitom skryté zraku veřejnosti. O to bývá účinnější.

[Omezené prostředky] Rozsah veřejných podpor samozřejmě výrazně předurčuje objem prostředků, jež stát a samosprávy mají k dispozici, ve srovnání s náklady na správu, obranu a bezpečnost a výdaji na sociální zabezpečení, zdravotnictví a školství. Veřejné podpory, přes své „právní zakotvení“ nepředstavují vzhledem k širokému prostoru pro zvážení jejich poskytnutí obligatorní, „tvrdé“ výdaje. Ukončení programu veřejných podpor proto připadá v případě většího výpadku rozpočtových příjmů většinou právně v úvahu. Redukce podpor ale mnohdy naráží na tak prudký odpor jednotlivých lobby, že politici raději upřednostní úspory v oblasti sociální. Neschopnost snížit podpory také často přispívá ke zvyšování veřejného zadlužení.

[Závěrečné hodnocení] Splývání obecného a soukromého zájmu se

⁵⁵ A její účinky tuto dobu ještě mohou překročit.

⁵⁶ Bylo by jistě zajímavé porovnat objem podpor v určité zemi s jejím indexem vnímání korupce v žebříčku *Transparency international*.

⁵⁷ Prostředky, jež by bylo možné použít k podpoře, jsou omezené (dále níže).

týká všech podpor. Nestranné hodnocení však může (s vědomím skutečnosti, že hranice nikdy není ostrá) rozlišit podpory s výrazným přínosem pro obecné blaho, jež zvýhodňují příjemce jen přiměřeně, od podpor, jež odůvodněné nejsou a prospívají jen příjemci a s ním spojeným osobám. Podpory se také mohou minout účinkem - jsou-li nesprávně směřované, spojené s nevhodnými podmínkami nebo nedostatečné. Nemusejí přitom pro příjemce ani znamenat výsadu.

[D] ODVĚTVÍ, OBLASTI, POSTAVENÍ A SITUACE

[Úvodem] Veřejné podpoře se těšila a těší různá odvětví hospodářství. U dalších chybějí jenom proto, že je zastoupí jiná opatření⁵⁸. Následující přehled má stručně nastínit poměry v jednotlivých odvětvích, jež v minulosti i v současnosti vedly a vedou státy a samosprávu k poskytování podpor.

[Zemědělství] Vyspělé státy⁵⁹ s intenzivním zemědělstvím a s tradičním zemědělským obyvatelstvem (Evropa a Japonsko) poskytují plošné – a tedy poměrně nákladné - podpory velké části zemědělství, jež ve svém důsledku zajišťuje přežití národního zemědělství. Jejich velkou část tvoří podpory vývozu. Stát navíc zajišťuje nebo hradí pro zemědělce řadu služeb, jež si v jiných odvětvích podniky obstarávají samy. Zaručuje jim příjmy při neúrodě, úhynu a nemocích. Protekcionismus doplňují vysoké celní tarify a kvóty, namířené zejména proti dovozům ze zemí s extenzivním zemědělstvím⁶⁰. Podpory mají zajistit odbyt přebytků (jež však zároveň vyvolávají), udržet zaměstnanost ve venkovských oblastech, přispívat k „udržování kulturní krajiny“ a na druhé straně taky zabezpečit zásobování potravinami. Vedle převládajících podpor útlumových ostatně leckde přetrvávají protikladně působící podpory rozvojové. Zemědělská lobby mnoha zemí je při získávání podpor mimořádně úspěšná⁶¹.

[Lesní hospodářství] Většina podpor lesního hospodářství souvisí s ochranou životního prostředí. Prosperitu dřevařství ovšem též výrazně ovlivňují standardy nakládání s lesem. Jejich snižování proto může podporu zastoupit.

[Rybolov a vodní hospodářství] Podpora hospodaření a nakládání s vnitrozemskými vodami obdobně vykazuje ekologickou motivaci. V mořském rybolovu se uplatňují zejména podpory útlumu a podpory pro překlenutí obtíží při přečerpání nebo poškození zdrojů.

[Těžba nerostů] Dobývání uhlí představuje obor, jež získal od 70.let v Evropě rozsáhlé podpory. Na něj navázané ocelářství od té doby kvantitativně stagnuje. Energetika začala navíc více využívat topné oleje a plyn. Těžba uhlí se v posledních desetiletích výrazně racionalizovala, což vedlo ke snižování počtu horníků, jejichž

⁵⁸ Například garance monopolu, regulace cen nebo ochrana smluvním přímusem uloženým obchodním partnerům.

⁵⁹ Namísto členských států zemědělské podpory poskytuje Evropské společenství.

⁶⁰ Např. USA, Argentina, Chile nebo Austrálie (tzv. cairnská skupina).

⁶¹ Zajištěná v mnoha státech zemědělskými nebo venkovskými konzervativními a křesťanskodemokratickými stranami.

rekvalifikace je poměrně obtížná. Století těžby vedlo k nahromadění ekologických škod. Financování jejich odstranění ztrátové doly nedokázaly zajistit. Přes rozdíly v závislosti na dopravních nákladech lze konstatovat, že ceny jsou dlouhodobě nízké. Produkci jiných uhlovodíkových paliv - ropy a plynu – uvedené problémy nedoprovázejí⁶². Těžební zařízení jsou mobilní, těžba sama laciná a nenáročná na pracovní sílu. Je výrazně zisková a státy ji vysoce zdaňují. Ztráty vzešlé z výkyvů cen na světových trzích mohou státy mírnit změnami těžebních poplatků. Podpory se proto objevují málo. Podobné těžkosti jako těžbu uhlí však tíží těžbu a zpracování uranu. K podporám mohou navíc vést vojenské potřeby. Rozsah podpor těžby rud a dalších surovin nelze jednoduše popsat. Poměry se liší surovinu od suroviny. Rozhodujícími okolnostmi bývají labilita cen, kapitálová náročnost, počet pracovníků i rozměr ekologických škod.

[Hutnictví] Hutnictví rovněž náleží mezi podporovaná odvětví. Modernizace vyústila v masová propouštění pracovníků v oblastech, kde se propouštěli i horníci⁶³. Objem výroby dlouhodobě stagnoval a ocelárnám v nejbohatších zemích začaly šlapat na paty ocelárny v zemích s levnější pracovní silou.

[Strojírenství a elektrotechnika] Větší podporu dokáží získat dvě odlišné skupiny výrobců. Velké automobilky, lokomotivky, loděnice a letecké továrny se na otevřených konkurenčních trzích dostávají často do odbytových potíží⁶⁴. Pak hrozí masové propouštění a přenos stagnace na poddodavatele. Stát přichází potom obvykle s mohutnou podporou, často skrytou v politické objednávce nebo v podpoře nákupu. Přesné a jemné strojírenství a elektrotechnický a elektronický průmysl naopak dokáží dobře využít investičních pobídek, přičemž poukazují na modernizační účinek.

[Chemie a farmacie] Zpracování ropy je ziskové: oligopolní struktura rafinerií nevyvolává chronické ztráty. Za případnou podporou bývá zájem na zajištění zásobování (výstavba ropovodů a záložních zařízení), které je v moderní společnosti bez diskuse otázkou národní bezpečnosti⁶⁵. V základní chemii podpory přispívají mnohdy k řešení škod na životním prostředí. Čistá chemie a farmacie naopak profitují z investičních pobídek. Finanční injekce do farmacie může vyvolat také obecný zájem na vývoji nových léčiv⁶⁶.

[Textil a oděvy] Laciné dovozy z východní Asie i odjinud výrazně postihly textilní a konfekční výrobu v západní Evropě i v USA poté, co uvedené státy zmírnily svůj protekcionismus. Menší výrobci zaměstnávající především ženy nezískali větší podporu. Pokud se

⁶² V této souvislosti by bylo zajímavé hodnotit soutěž mezi jednotlivými palivy.

⁶³ Podpora hutí proto šla běžně ruku v ruce s podporou dolů.

⁶⁴ Nákup nového vozidel, strojů a zařízení s dlouhodobou spotřebou lze totiž odkládat v případě hospodářských potíží odkládat i celá léta. Deprese a recese v rámci hospodářského cyklu se proto v investičním strojírenstvím dokáže projevit výrazněji než ve zbývajícím hospodářství.

⁶⁵ Např. tolerance kvantitativních omezení dovozu kvůli prosperitě domácí rafinerie v Irsku ze strany orgánů Evropských společenství.

⁶⁶ Vzhledem k významu veřejné úhrady léčiv lze připustit, že prosperitu farmaceutického průmyslu jako celku spouští stát svou zdravotnickou politikou.

nedokázali přeorientovat na výrobu špičkového, zejména značkového a drahého zboží, tak rychle zanikli.

[Potravinářství] Poměrně stálý odbyt potravin nevyvolává neuvážené investice. Potravinářské podniky bývají menší a pozvolným změnám poptávky se dokáží přizpůsobit. Do potravinářského průmyslu proto neplynou podpory s výjimkou podpor malého a středního podnikání.

[Další zpracovatelský průmysl] Obdobné poměry jako v potravinářství jsou ve dřevařském průmyslu, papírenství a tisku, sklárnách a keramičkách a ve výrobě stavebních hmot. Ani tu se podpory, snad vyjma investičních pobídek a podpor drobného podnikání, neobjevují.

[Elektrina] Provozovatelé elektráren dostávají podpory z více důvodů⁶⁷. Uhelné elektrárny se podporují k přizpůsobení se standardům ochrany životního prostředí. Jejich prostřednictvím také mohou směřovat podpory do těžebních podniků. Atomové se podporují ze strategických důvodů a prostřednictvím nich se zvýhodní též strojírenství. Vodní se těší podporám k ochraně životního prostředí. Pomoci se také těší využívání alternativních zdrojů (vítr, slunce)⁶⁸. Rysy podpory vykazují též stanovení cen proudu⁶⁹. S liberalizací elektrárenství lze očekávat, že tlak na poskytnutí podpor vzroste. Podpory konečně mohou mířit i do rozvodných podniků k dokončení elektrifikace odlehlých osad a samot.

[Silniční doprava] Skutečné veřejné podpory v silniční dopravě představují jen subvence k zajištění veřejného autobusového spojení. Stát však osobní i nákladní silniční dopravu jinak výrazně usnadňuje výstavbou a údržbou silnic, jejíž náklady zpravidla provozovatelé silničními daněmi a mýty nepokryjí⁷⁰.

[Námořní a říční doprava] Mezinárodní námořní doprava se stala lacinou – a tedy konkurenceschopnou – zejména registrací lodí ve státech s nízkým zdaněním a pochybnými pracovními a bezpečnostními standardy. Úsilí vyspělých států podporami provozovatelům lodí pod národní vlajkou⁷¹ tento trend zvrátit byly jen částečně úspěšné, bohužel zejména spojily-li se s oslabením zmíněných standardů. Říční doprava v Evropě trpěla velkým nadbytkem kapacit. Hlavní proto byly podpory útlumové. Pomalá renesance vodní dopravy však vyvolala také naopak podporu dostavby některých vodních cest.

[Letecká doprava] Podpory civilní letecké dopravě (s výjimkou podpor provozu malých linek) neexistovaly, dokud ji zabezpečovali národní přepravci nebo souběžně aerolinie spojovaných zemí. Teprve po široké mezinárodní liberalizaci se ukázala nehospodárnost mnohých z nich, na něž státy reagovaly podporami záchrannými⁷² i modernizačními.

⁶⁷ Prosperitu energetických podniků však také ovlivňuje její struktura, míra soutěže a míra liberalizace zahraničního obchodu (je-li dovoz elektřiny technicky možný).

⁶⁸ V posledních letech například všeobecná energetická reforma v Dánsku.

⁶⁹ Včetně křížového financování alternativní energetiky zisky z energetiky užívající fosilní paliva.

⁷⁰ Nelze však zapomínat na zdanění pohonných hmot, jež má více funkcí a na strategický infrastrukturní důvod výstavby silnic.

⁷¹ Libérie, Kypr nebo Panama.

⁷² O záchranných podporách se hovoří také v posledních týdnech kvůli prudkému poklesu přepravy a zpřísněným bezpečnostním opatřením po teroristickém útoku

Podporám se také těší výstavba a provoz letišť.

[Železniční doprava] V první polovině 20.století hlavnímu způsobu dopravy vyrostla konkurence na silnicích. Přes veškerou modernizaci železniční doprava stagnuje a těší se proto rozsáhlé podpoře k zajištění osobní dopravy. Běžná je i podpora modernizace. Zvláštností – výhodou i nevýhodou zároveň - je skutečnost, že celou železnici obsluhuje jedna komplikovaná struktura – železniční velepodnik s mnoha zaměstnanci. Pokusy zavést umělou soutěž oddělením cesty a provozu přitom nevedou k jednoznačnému úspěchu⁷³.

[Pošta] Pošta představuje službu, na níž měl moderní stát zájem již před více než sto lety. Proto ji začal provozovat sám a případně, mnohdy vysoké ztráty hradil již v dobách, kdy jinak do hospodářství nezasahoval⁷⁴. Později ztráty pošty krylo přerozdělování z výnosů telekomunikací, jež byly v mnoha státech s poštou spojeny. Po rozdělení pošt a telekomunikací, limitaci poštovního monopolu a případné privatizaci pošty v posledních letech její podporu nelze vyloučit, neboť veřejný zájem na poštovní obsluze jistě trvá.

[Telekomunikace] Stabilní, byť v různých obdobích různě rychlý, rozvoj telefonní i radiofonní sítě málokdy vyžadoval veřejnou podporu. Monopolní podniky byly vždy ziskové. Část zisků směřovala ale k zabezpečování veřejných úkolů a zajištění ztrátového spojení na venkově. Ani v dnešní době prudkého rozvoje mobilní telefonie a datových služeb není potřeba zvláštní podpory státu. Výjimkou by asi byly podpory pro překonání následků živelných pohrom, pokud tyto výrazně naruší telekomunikační síť.

[Peněžnictví] Státní pomoc bankám, spořitelnám a dalším institucím kolektivního investování⁷⁵ má jiné důvody než podpora průmyslu či zemědělství. Jejím hlavním důvodem není zaměstnanost, ale ochrana zájmu velkého počtu vkladatelů a investorů, zachování důvěry veřejnosti v peněžní soustavu a odvrácení případného narušení platebního styku. Pojišťovny podporu – podstatně menší - dostanou z podobných důvodů, hrozí-li nevyplacení pojištěnců po velkých živelných a dalších pohromách.

[Sociální služby] Zdravotnictví, sociální péči a školství zabezpečují peníze z vybraných daní a dávek stát a samospráva v takovém objemu, že lze hovořit o převládajícím veřejném financování. Daňové úlevy pak jen snižují velikost finančních transferů. Soukromá osobní nebo cizí úhrada léčby, sociálních služeb a vzdělávání je jen doplňková. Mezinárodní i vnitrostátní kodexy lidských práv navíc postulují – v různém rozsahu – nárok jednotlivce na tyto služby. Instituce, jež služby poskytují, přitom obvykle nepůsobí jako podniky. Soutěž mezi nimi se sice občas projeví, má ale řadu zvláštností. Nevyvážené a nerovné financování lze zpravidla dobře ospravedlnit důležitými

unesenými letadly dne 11.9.2001 v USA.

⁷³ Např. ve Velké Británii.

⁷⁴ Např. hradil provoz poštovních lodí.

⁷⁵ Kvůli nedostatečné právní ochraně a neodbornosti bankovních úředníků je rozsáhlá zejména v postosocialistických státech. Ve vyspělých státech se objevuje jen nahodile.

obecnými zájmy. Stát a samospráva navíc uvedené instituce běžně zřizují a přímo nebo zprostředkovaně spravují. Souběžně zároveň stanovují standardy uvedených služeb. Veřejné peníze užívané v nemocnicích, sociálních ústavech a školách i právní opatření, která je zvýhodňují, lze proto chápat jako veřejnou podporu jen v širokém pojetí, jíž dosud nebylo třeba věnovat větší pozornost⁷⁶.

[Podpora zprostředkovatelských institucí] Z výše uvedených důvodů nemůžeme za veřejnou podporu považovat ani finanční transfery poskytované státem subjektům, jež zprostředkovávají úhradu sociálních služeb (zdravotní pojišťovny a fondy), a to ani tehdy, připouští-li se mezi nimi omezená soutěž.

[Kultura a sport] Podpora kultury a sportu představuje sociální zabezpečení v širším smyslu. Ve srovnání se zdravotnictvím či školstvím tyto jen částečně profesionální činnosti více a často převážně financují soukromé peníze. Mezi kulturními institucemi a sportovními zařízeními je také více soutěže. Proto lze považovat dotace v jejich prospěch a jejich zvýhodnění za veřejnou podporu i v užším pojetí.

[Věda a výzkum] Základní vědecký výzkum financuje zejména stát. Jeho přínos pro jednotlivé podniky je jen nepřímý. Výsledky výzkumu jsou buď obecně přístupné, nebo se zprostředkovávají za úplatu. Rysy veřejné podpory však může mít pomoc státu při aplikovaném výzkumu a vývoji nebo dokonce při přípravě vyvinuté technologie, výrobu či služby pro hospodářské využití.

[Služby pro hospodářství] Účinky veřejné podpory mohou vyvolat příspěvky státu na činnost podpůrných institucí, jakými jsou zejména hospodářské komory, pokud poskytují informace, zprostředkovávají obchodní kontakty, zajišťují poradenství nebo propagaci ve zvýšené míře ve prospěch některých podniků nebo odvětví. Obdobně může prospívat jednotlivým podnikům a odvětvím zprostředkovatelská činnost obchodních jednatelství diplomatických misí i dalších státních orgánů.

[Odvětví bez podpory] Ve výčtu jednotlivých odvětví jsem uvedl i ta, jež se veřejným podporám obvykle netěší. Jistě by bylo možné uvádět další⁷⁷. Přes svou četnost jsou veřejné podpory opatření výběrové, jež se týkají vždy menší části hospodářství.

[Neodvětvové podpory] Výběrová povaha podpor nemusí spočívat v zacílení na určitá odvětví hospodářství. Vedle odvětvových existují i územně a strukturálně zaměřené podpory.

[Regionální podpora] Čistá regionální podpora míří do všech podniků ve vybrané, obvykle zaostávající, odlehle či postižené oblasti. Četnější je ale podpora, jež je zároveň odvětvová i regionální. Podmínkou poskytnutí je hospodářská přítomnost⁷⁸ podniku podporovaného odvětví

⁷⁶ Teprve v souvislosti s vysokou mobilitou oprávněných příjemců lze uvažovat o narušení soutěže různou mírou financování těchto služeb.

⁷⁷ Např. podpora stavebnictví.

⁷⁸ Zpravidla závod, jež v místě zaměstnává zaměstnance. Formální právní přítomnost s ohledem na hlavní důvod poskytování podpory, tedy posílení zaměstnanosti, nebývá pro poskytnutí podpory dostatečná.

ve stanovené oblasti. Regionální podporu „prvého druhu“ poskytuje stát na části svého území. Za podporu „druhého druhu“ je třeba mít ty, jež zpravidla na celém svém území poskytnou vybraným podnikům jednotky územní samosprávy. Z místního pohledu jsou obecnými opatřeními⁷⁹, z hlediska celostátního však zůstávají výběrové. Účinky regionální podpory lze také pozorovat u odvětvové podpory, jež se týká odvětví umístěného výhradně či především v jedné oblasti.

[Strukturální podpora] Zvláštní připomínku si zasluhuje podpora malého a středního podnikání. I ona se může pojit s podporou regionální nebo odvětvovou. Důvodem její existence je mínění, že malé a střední podniky trpí přespříliš tlakem nadnárodně působících koncernů, snaha po posílení soutěže i přesvědčení, že menší podniky jsou tvořivější. Jako výrazná podpora nejmenšího - tedy osobního - podnikání působí nižší odvody na sociální zabezpečení ve srovnání se zaměstnanci⁸⁰. Nepřiznanou podporu velkých podniků naopak představují investiční pobídky, když žádají značný objem investic.

[Stupňování výběrovosti podpor] Výběrovou a výjimečnou povahu podpor dokáží umocnit některé podmínky jejich poskytování. Zde popsané se zakládají na rozlišování dle státní příslušnosti. Exportním podporám se těší jen výroba zboží, jež příjemce vyveze do ciziny⁸¹. Preferenční podpory zvýhodňují odběratele domácí produkce před produkcí zahraniční. Obousměrná diskriminace je možná u investičních podpor. Z bezpečnostních důvodů se vyskytuje omezení investičních pobídek na domácí subjekty, přilákat zahraniční investory dokáže naopak také podpora omezená jen na ně a tuzemcům neposkytnutá.

[Situační členění podpor] Hodnotit veřejné podpory lze i podle situace, v jaké se nachází příjemce⁸². Část podpor počítá s rozvojem podporovaného podniku (investiční pobídky, podpory k vytváření pracovních míst). Rozvoj příjemce může být i kvalitativní. Podpoře se může těšit modernizace, výzkum a vývoj nebo zvyšování kvalifikace pracovníků. Jiné podpory jsou provozní: kryjí část nákladů příjemce. Další reagují na mimořádné situace (podpory k překonání následků živelných pohrom, násilí nebo válek). Jiné představují odpověď na novou zátěž, již podnik nedokáže překonat (odstraňování následků škod z předchozí činnosti na životní prostředí). Na důvěře v možnost přežití podniku se zakládají podpory záchranné, jež usilují odvrátit hrozbu úpadku nerentabilního podniku. Skepsi naopak odrážejí podpory útlumové, jež mají usnadnit jeho zrušení či zmenšení (podpory rekvalifikace, k výplatě odchodného nebo na likvidaci zařízení).

⁷⁹ Účinek regionální veřejné podpory může nahradit nízká místní daň nahrazená ze strany ústřední moci užitkem z přerozdělování prostředků mezi samosprávami.

⁸⁰ V ČR stávající systém odvodů na sociální zabezpečení mimořádně silně zvýhodňuje samostatně výdělečně činné osoby oproti zaměstnancům (odvody prvních dosahují jen třetiny až poloviny odvodů druhých).

⁸¹ Importní podpory se naopak v podstatě nevyskytují. Zdůvodnit je lze snad jen kvůli šetření národních zdrojů surovin. To však mohou dobře zastoupit vysoké těžební poplatky a rozmanitá množstevní i jakostní omezení zdůvodněná ochranou přírody.

⁸² Blízko k jednotlivým situačním podporám mají tzv. horizontální (naodvětvovou) podporu dle komunitárního standardu omezení veřejných podpor.

[E] HOSPODÁŘSKÉ A SOUTĚŽNÍ ÚČINKY

[Nevyhnutelnost účinků] Jakékoli veřejné podpory, odvětvové, regionální i strukturální, ať už vskutku splňují zamýšlený záměr, nebo ne a ať už představují nepřiměřenou výhodu pro příjemce či nikoli, všechny ovlivňují hospodářství jako celek. Zvláště se navíc dotknou prostředí, do kterého směřují.

[Rozsah podpor] Význam veřejných podpor v určité zemi naznačuje jejich podíl na hrubém domácím produktu⁸³. Nelze jej ztotožňovat s vynaloženými prostředky veřejných rozpočtů na plnění spojená s podporami, neboť nezanedbatelnou část podpor představují daňové úlevy, záruky a některé jiné instituty, jež nepředstavují rozpočtový výdaj. Na druhé straně zdaleka ne všechny výdaje ve spojení s podporou představují ji samu⁸⁴.

[Síla podpor] Sílu podpory lze odvodit od podílu, který představuje na těch výnosech příjemce, jež pocházejí z odbytu zboží či služeb nebo nasazení kapitálu a pracovní síly, na něž se váže. Síla se zmenšuje, pokud prospěch z podpory příjemce rozpustí (může-li) i v dalších aktivitách. Sledovat lze také podporu vzhledem k objemu produkce, k vynaloženým investicím nebo pracovníkům („jednotková podpora“)⁸⁵.

[Formy působení podpor] Veřejné podpory vyvolávají jednak národohospodářské (makroekonomické) účinky, jednak přímo ovlivňují soutěž mezi jednotlivými podniky (mikroekonomické působení).

[Makroekonomické účinky odvětvových podpor] Odvětvové podpory mění poměr mezi jednotlivými odvětvími. Způsobují v první řadě přelévání kapitálu mezi odvětvími, popř. brání kapitálu v odlivu. Podporované odvětví váže více kapitálu, než by vázalo za stavu bez podpory. Rozsah a rychlost přelévání samozřejmě závisejí na kapitálové náročnosti jednotlivých odvětví a likviditě investic⁸⁶. Obdobně, byť vzhledem k obvykle malé meziodvětvové mobilitě zpravidla v menší míře, podpora působí na pohyb pracovních sil. Podporované odvětví zaměstnává více pracovníků (nebo v něm působí více osob samostatně činných), než by jich bylo bez podpory. Mohou také klesnout ceny zboží vyráběného příjemci či služeb jimi poskytovaných, neboť část nákladů jim pokryje podpora. Objem zboží či služeb tak naopak obvykle vzroste (nižší cena ústí ve vyšší poptávku). Míra objemových a cenových změn samozřejmě závisí na povaze statků⁸⁷. Změny cen se promítnou v různém rozsahu ve výrobním řetězci dozadu (vzhledem k cenám surovin, polotovarů a vstupních služeb), dopředu (vzhledem ke zboží a službám, jež zahrnují produkci příjemců) i do stran, tedy ve vztahu k výrobcům komplementárních statků. Účinky opačné účinkům na podporované odvětví a odvětví s tímto odvětvím propojená mají veřejné podpory na všechna ostatní odvětví. Ta mohou trpět nedostatkem kapitálu a vázat méně pracovních

⁸³ Řádově promile až procenta hrubého domácího produktu (blíže např. Zprávy Komise o státní podpoře).

⁸⁴ Podpora představuje například jen zlomek zvýhodněné půjčky.

⁸⁵ Nelze zaměňovat s tzv. intenzitou podpory - blíže v hlavě P práce.

⁸⁶ Možnosti rychle zpeněžit zařízení a další majetkové hodnoty.

⁸⁷ Na pružnosti poptávky a nabídky.

sil, než by bylo za stavu bez podpor. Tyto účinky jsou však podstatně menší („efekt zpětného rázu hlavně po výstřelu koule“). Podrobné zkoumání, založené na rozboru statistických údajů, zde není představitelné. Poměry mezi jednotlivými odvětvími jsou příliš složité a vyloučit nelze ani silné vnější vlivy (proměna poptávky a cen vstupů a další⁸⁸). Nastíněné účinky na trh se obecně přijímají jako daň za dosažení cílů sledovaných veřejnými podporami. Nebývají výrazné, mnohdy zůstanou za hranicí měřitelnosti.

[Makroekonomické účinky regionálních a strukturálních podpor]

Také regionální podpory mění poměry hospodářství. Přispívají k vázání kapitálu v místech, kde by se jinak neuplatňoval. Ještě snižují již tak nízký sklon obyvatelstva k migraci za prací v rámci jednoho státu. Rozsah podpor nicméně nebývá tak velký a přínos podpor ke snižování nezaměstnanosti se oceňuje vysoko. Strukturální podpory pak pozměňují poměr sil mezi podniky jednotlivých velikostí. Vytvoření umělého soutěžního prostředí⁸⁹ vede k jisté ztrátě efektivity, omezí však zároveň riziko zneužití dominantního postavení⁹⁰. Obojí podpory se proto chápou jako opatření ke zmírnění přirozených nevýhod, jež se počítají jako nespravedlivé a nežádoucí.

[Meziodvětvové účinky na soutěž] Narušení hospodářské soutěže samozřejmě mohou vyvolat podpory takovému odvětví, které soutěží s odvětvími produkujícími substituční statky⁹¹. Taková odvětví pak podpora přímo znevýhodňuje. Někdy se však ukáže, že znevýhodněné odvětví se rovněž těší obdobné podpoře či jiné státní ochraně.

[Soutěžní účinky v odvětví] Výrazně však zpravidla hospodářské soutěži škodí podpora, již poskytovatel poskytne jen některým podnikům⁹². Příjemce podpory může mnohdy snížit ceny dodávek a ohrozit tak perspektivy a mnohdy i existenci konkurentů. Nežádoucí účinky jsou menší jen tehdy, zabezpečuje-li podpora překonávání zátěží, vysoké zadlužení z důsledku úvěrové spirály nebo škody způsobené nezodpovědným vedením. I tak se však hospodářská soutěž výrazně naruší, neboť se oslabuje nebo ochromuje nástroj, který vede k odstranění neúspěšných podniků z trhu.

[Ohrožení uvnitř státu] Ve vnitrostátním prostředí veřejné podpory běžně nevyvolávají neúnosné narušení soutěže. Regionální podpory jen mírní nevýhodnost lokalizace podniku v zaostávajících a odlehlých oblastech. Výrazně tak podniky z jiných částí státu nepoškozují, a to ani když soutěží na jednom trhu. Lze je svým způsobem považovat za odškodnění podnikatele za umístění provozu v jinak nevhodném místě. Strukturální podpory nejsou tak velké, aby dokázaly otřást pozicí velkých podniků. Odvětvové podpory jsou zpravidla plošné, neboť

⁸⁸ Např. změna hygienických, technických, bezpečnostních nebo sociálních standardů podnikání.

⁸⁹ Není možné ve všech odvětvích.

⁹⁰ Jehož postihování je až represivním krokem. Zvyšování počtu soutěžitelů tak působí preventivně.

⁹¹ Např. subvencované uhlí vůči nepreferovanému zemnímu plynu.

⁹² Toto hrozí při zneužití prostoru pro uvážení při schválení podpory.

v potížích se ocitá obvykle celé odvětví zároveň⁹³. Soutěž někdy výrazně naruší podpory poskytované místní samosprávou, zvláště tehdy, má-li k dispozici více prostředků. Nebezpečí této hrozby – vyvolávající spirálu podpor - ale vyvstává jenom ve státech, jež přerozdělují ve prospěch samosprávy velké prostředky, aniž by jim podrobně předepisovaly, jak s nimi mohou naložit. Větší nebezpečí jistě hrozí ve státech regionálních a federálních, kde jednotlivé celky disponují rozsáhlými prostředky a svou hospodářskou politikou proto dovedou narušit soutěž na celostátním trhu. Takové případy však nejsou časté.

[Mezi státy] Dopad podpor na soutěž na mezinárodních trzích je podstatně silnější. Podpora má územní omezení. Obecně ji stát poskytuje jen podnikům na svém území⁹⁴. Pokud se jimi vyráběné zboží nebo poskytované služby vyvázejí a obchodují na mezinárodních trzích (u služeb to není tak běžné jak u zboží), poškodí tím konkurenci z jiných států, jíž se podobné podpory nedostane. Ve druhém státě tak mohou vyvolat tlak na jejich poskytnutí. Škodlivé působení veřejných podpor na mezinárodní obchod se však plně projeví až po jeho rozsáhlé liberalizaci: po výrazném snížení dovozních cel či jejich zrušení, po odstranění kvót a po omezení obtíží vyplývajících z uplatňování rozdílných hygienických a technických, popř. sociálních standardů. Do té doby podpory „nebylo cítit“. Dílčí řešení představují: 1) shoda států na výši mezinárodní podpory nebo 2) poskytování podpor přímo mezinárodní organizací ve srovnatelném objemu ve všech zúčastněných státech. První možnost zůstává výjimkou⁹⁵, druhá předpokládá další integraci⁹⁶. Stupeň narušení hospodářské soutěže veřejnou podporou závisí na jejím rozsahu i síle. Drobné podpory mohou dokonce přispět k překonání obchodních překážek a ustavit tak mezinárodní trh⁹⁷. Takový přínos je však výjimkou. Zvláště závažné nežádoucí účinky pravidelně vyvolávají exportní a preferenční podpory. Obojí totiž působí cíleně v neprospěch zahraniční konkurence.

DRUHÁ ČÁST: MECHANISMY OMEZENÍ

[F] VNITROSTÁTNÍ POMĚRY

[Veřejné podpory a vnitrostátní právo] Pro vnitrostátní právo jsou veřejné podpory tématem zejména s ohledem na právní podobu, v níž se uskutečňují. Jejich škodlivý dopad na hospodářskou soutěž a na společenské poměry nelze opomíjet, přesvědčení o jejich užitečnosti však převládá. V žádném státě se proto nevytvořil nějaký zvláštní mechanismus jejich revize a kontroly vzhledem k soutěžním

⁹³ Za odvětvové lze považovat také samostatné podpory podnikům, jež nemají domácí konkurenci.

⁹⁴ Vzhledem k nastíněným důvodům poskytování podnikům skutečně, nikoli jen formálně přítomným (zaměstnávajícím, poskytujícím služby apod.).

⁹⁵ Úmluva OECD o podporách loděnic.

⁹⁶ Dnes se v podstatě jedná jen o Evropská společenství (Evropskou unii). Největší komunitární podpory plynou do zemědělství.

⁹⁷ A paradoxně tak soutěž posílit.

dopadům⁹⁸.

[Úkoly státu a podpory] Veřejné podpory poskytuje převážně stát (proto se koneckonců hovoří nejvíce o „státních podporách“). Činí tak jak přímo, tak prostřednictvím sjednaných nebo zřízených subjektů. Je nositelem hlavní, jednotné a ústřední veřejné moci, jež zabezpečuje širokou paletu úkolů: obranu a pořádek, ochranu práv jednotlivce, sociální zabezpečení nebo dozor nad hospodářstvím, kterým prosazuje důležité obecné zájmy⁹⁹. K jejich obstarání má rozsáhlý aparát a značné finanční prostředky. Za úkol moderního státu se dnes chápe i ochrana a podpora hospodářské soutěže. Není však úkolem, který by jeho důležitost nadřazovala nad jiné. Přednost¹⁰⁰ mají většinou jiné zájmy: ochrana života a zdraví lidí, národní bezpečnosti a veřejného pořádku, přírodního a kulturního bohatství nebo osobní svobody, soukromí a majetku. Moderní sociální stát navíc zprostředkovává společenskou soudržnost a zajišťuje sociální služby pro obyvatelstvo. Ani tato činnost státu nedokáže být vždy plně slučitelná s ochranou soutěže.

[Hospodářská politika jednou z mnoha] Hospodářská politika včetně ochrany soutěže je přitom v tomto kontextu jen prostředkem, podobně jako s ní úzce spojená politika rozpočtová a měnová. Jejich společným cílem je společenská prosperita.

[Rozsah ochrany a podpory hospodářské soutěže] Moderní stát neprosazuje a nechrání volnou soutěž ve všech odvětvích. Některá zůstávají z přirozených příčin nebo po politickém rozhodnutí bez soutěže, obvykle kvůli ohledům na obecné zájmy, ale někdy také v důsledku vlivu zájmových skupin. Zde však vyvažuje stát zájmy odvětví se zájmy ostatních jinými nástroji (úpravou cen, dozorem nad náklady, smluvním přímusem). Ani v prostředí, kde podniky mezi sebou soutěží, se stát nezdráhá prosazovat obecné zájmy mocenskými zásahy. Z celostního pohledu takové mocenské zásahy představují (bez ohledu na svou smluvní povahu) také veřejné podpory.

[Veřejné podpory a rovnost] Výběrovost podpor se z povahy střetává se zásadou rovnosti. Podpory se často mohou jevit s ní neslučitelné. Někdy se dojem potvrdí, obvykle se však ukáže mylný. Záleží přitom totiž na chápání této nejzákladnější a nejobecnější právní zásady.

[Rovnost jako základní právní zásada] Rovnost zmiňují jako východisko pro uchopení vlastních základních práv skoro všechny dokumenty o lidských právech¹⁰¹. Vyzývají ji ústavy, základní zákony i mezinárodní smlouvy a deklarace¹⁰². Minimum rovnosti je ostatně vlastní právu jako takovému, ať už by určovaly jednotlivé právní předpisy či obyčeje cokoli. Právo jako souhrn obecně uplatnitelných

⁹⁸ Je však patrné, že tyto dopady se zohledňují při stanovování mezí pro daňovou, rozpočtovou a hospodářskou politiku jednotek územní samosprávy.

⁹⁹ V moderních ústavách vyspělých států lze nalézt katalogy těchto úkolů.

¹⁰⁰ Která může také být předepsaná v ústavních dokumentech nebo vyplývat ze zažité práce ústavních a nejvyšších soudů posuzujících běžné právní předpisy.

¹⁰¹ V ČR čl. 1 a další články Listiny základních práv a svobod.

¹⁰² Například Mezinárodní pakt o občanských a politických právech nebo Všeobecná deklarace lidských práv.

pravidel předpokládá základní rovnost jednotlivých nositelů oprávnění a povinností¹⁰³. Kdyby se tato – stopová - rovnost zcela popřela, ztratilo by právo svůj klíčový rys: obecnost. Obecné uplatnění práva předpokládá rovnost těch, jichž se týká, jimž ukládá povinnosti nebo dopřává oprávnění. Právo by bez rovnosti ztratilo „právo“ se právem vůbec nazývat. Stalo by se jen shlukem nahodilých příkazů a milostí.

[Absolutní a relativní rovnost] Společenská skutečnost však přesvědčuje o tom, že formálně a absolutně chápaná rovnost nepřináší spravedlnost jiným lidem než těm, jež jsou stejní. Přestože jsou lidé postaveni naroveň, jejich osobní poměry, společenské a hospodářské možnosti jsou různé. V přírodě ani ve společnosti však stejnost není a tedy chybí i rovnost. Jen právo a morálka ji žádají a předpokládají. Právo proto běžně prvoplánovou rovnost jakoby opouští, aby zajistilo spravedlnost, soudržnost a tím skutečnější rovnost. Zvýhodňuje běžně ty, jež to z různých příčin potřebují pro svou bezmocnost nebo zasluhují za svou užitečnost¹⁰⁴. Rubem zvýhodnění je samozřejmě nevýhoda, jež dopadá na ostatní. S těmi, kdo mají stejné vlastnosti a žijí ve stejných poměrech, však má jednat stejně. Ale ani rozdílné nakládání s rozdílnými spravedlnost nemusí zdaleka vždy zajistit. Rozdíly mohou být nepřiměřené. Zásada rovnosti potřebuje zpřesnit: s podobnými se má nakládat podobně. Politické směry se neshodnou zejména v tom, kde spatřují rozdíly či podobnosti, co považují za stejné nebo podobné zacházení a koho mají za potřebného či zasloužilého. Jejich různé pohledy se potom promítají v platném právu. Určitá shoda panuje jen v přesvědčení, že rozlišování mezi jednotlivci se obecně nepřipouští podle některých osobních vlastností, z nichž se zdůrazňuje zejména pohlaví, věk, rasu a národnost, náboženské vyznání nebo politické přesvědčení. Jistě se však i u těchto hledisek najdou ospravedlnitelné výjimky. Právo tedy rovnost předepisuje jen jako rovnost „relativní“, rovnost, kterou je možné a nutné prosazovat v konkrétních společenských poměrech.

[Uplatnění zásady na podpory] Pojetí na nejvyšší právní úrovni zakotvené, ba přímo ze základu práva vyvěrající rovnosti bývá předmětem sporu na půdě zákonodárského sboru při přípravě zákonů, otázkou správního nebo soudního řízení i tématem veřejné debaty. A může se jednat právě o veřejnou podporu.

[Nárok na rovné zacházení při veřejné podpoře] Zdá se, že základní lidské „právo na rovnost“ s veřejnými podporami přímo nesouvisí. Teoretici základních práv se neshodují, v jaké míře se jim těší právnické osoby¹⁰⁵. Jednotlivé podpory dostávají podniky, jimiž jsou převážně právě tyto umělé nositelé práv a povinností. Lze však dovodit, že i s právnickými osobami se musí nakládat rovně. Neznamená to, že jsou všechny stejné, a už vůbec ne, že jsou postavené za všech

¹⁰³ Nechtěl bych na tomto místě připomínat rozsáhlou literárně teoretickou produkci o povaze a různých aspektech rovnosti.

¹⁰⁴ Rozpor mezi politickými doktrínami lze spatřovat v názorech na to, komu všemu poskytovat zvýhodnění kvůli jeho bezmoci a koho považovat za užitečného. Jenom krajní politické doktríny zcela odmítají uznat bezmocnost zasluhující pomoc.

¹⁰⁵ V ČR se prosadil přístup založený na garanci těch základních práv, které je právnická osoba schopná nést.

okolností na úroveň osob fyzických. Postavení právnických osob se liší také podle účelu, k němuž je lidé zřídili. Moderní právo dokonce proto předpokládá několik jejich typů. Žádná však neexistuje sama pro sebe. Všechny zajišťují potřeby a zájmy lidí. Diskriminace mezi nimi tedy jen zprostředkovává diskriminaci mezi lidmi.

[Rovnost jako zdroj mezí pro veřejné podpory] Přesto se o rovnosti hovoří v souvislosti s podporami málo. Veřejnost ani politická scéna si nemusejí uvědomovat všechny dosahy této zásady. Obtíže, k jejichž překonání se podpory poskytují, se navíc běžně považují za příliš palčivé na to, aby se dostatečně zvažovala nerovnováha, jíž hrozí vyvolat. Alespoň podvědomě si nicméně mnozí uvědomují meze, za něž jejich výběrovost už jít nemůže. Podpora se nemůže rozdělovat svévolně nebo podle některého z připomenutých citlivých hledisek¹⁰⁶. Posouzení potřebnosti a zásluh podporovaných podniků je ještě náročnější. Podobně těžké je vyčíslení prostředků, které je potřebné na ně vydat, a posouzení dopadů na další podniky.

[Veřejné podpory před soudem] Dodržení zásady rovnosti při poskytování jednotlivých podpor nebo určování jejich programů se proto jen málokdy stane otázkou, jíž se zabývá soud. Mohl by jím být soud ústavní, jež by směl rozhodnout i o osudu zákona o podpoře, tak soud běžný, jež by aspoň prověřil podzákoné předpisy nebo jednotlivá rozhodnutí o nich. Soudy by jistě zasáhly, kdyby objevily diskriminaci na základě zmíněných citlivých hledisek. Zůstávají však mimořádně zdrženlivé, pokud mají posoudit testem rovnosti potřebnost, vhodnost nebo soutěžní dopady podpor¹⁰⁷. Preciznější pravidla stanoví jen málo ústav¹⁰⁸. Většina jich zákonodárci i výkonné moci naopak ponechává široký prostor pro prosazování skutečných i domnělých obecných zájmů v rámci volby státní hospodářské politiky. Soudy by v těchto státech vstupovaly na tenký led, kdyby nacházely v ústavách a dalších vrcholných právních dokumentech vyluku běžných nástrojů hospodářské politiky¹⁰⁹.

[Státní podpory v unitárním státě] Důležitý základ rovnosti při poskytování veřejných podpor vyplývá z unitární povahy většiny států. Takové státy – mezi něž patří i Česko – mají zásadně jednu finanční a hospodářskou politiku a jeden právní řád. Možnosti územní samosprávy upravit jednotnou hospodářskou politiku na vlastním území jsou zanedbatelné. Omezují se běžně jen na územní plánování a některé

¹⁰⁶ Například zjevně nepřijatelná by byla podpora, jíž by se mohli těšit jen osoby určitého náboženského vyznání. Zajímavé by bylo uvažovat o legalitě podpor představujících zvýhodnění žen (například k posilování jejich zaměstnanosti a účasti na podnikání) v kontextu snah o jejich skutečné zrovnoprávnění.

¹⁰⁷ V ČR Ústavní soud nyní teprve projednává první případ veřejné podpor spojený s množstevním omezením výroby. Jeho závěr není možné podle dosavadní úpravy předjímat.

¹⁰⁸ Nejdále jdou - nepřímo - ve stanovování mezí pro podpory ústavy mnohých států USA. Tyto podstatně podrobnější dokumenty než federální ústava mnohdy velmi restriktivně vymezují možnosti použití státních financí.

¹⁰⁹ Ústavní dokumenty totiž mohou stanovovat meze, ve kterých jednotlivé demokratické politické síly mohou uskutečňovat své představy řízení společnosti a hospodářství.

podružnější otázky veřejného pořádku¹¹⁰. Většina odvětvových podpor se v unitárních státech poskytuje na celém jejich území stejně a všem soutěžitelům zaráz. Individuální podpora se sice též objevuje, nicméně soutěž obvykle nenaruší, neboť neexistuje konkurence, již by mohla vynechat. Celostátní regionální politika bývá také jednotná, zpravidla spočívá na výběru podporovaných oblastí na základě objektivních hledisek a malým rozsahem soutěž příliš narušit nesvede.

[Veřejné podpory od samosprávy] Závažnější dopady by měla výraznější podpora ze strany územní samosprávy: měst, obcí, okresů, oblastí, krajů apod. Její poskytování se může dokonce zvrhnout v závod jednotlivých samospráv o co největší zvýhodnění podniků na svém území¹¹¹. Narušení soutěže ale nebývá tak výrazné jako ohrožení finanční stability těchto jednotek. Jejich rozpočtové hospodaření a nakládání s majetkem ostatně podléhá státnímu dozoru. Samosprávné celky mají řadu úkolů a na ně vázané prostředky. Mají také jen omezenou daňovou autonomii. Vlastní příjmy jsou jen doplňkové. Volných prostředků, jež by bylo možné vynaložit na podporu, proto není nazbyt. V místním prostředí od jejich poskytnutí mohou odradit také pochyby o obecnosti sledovaného zájmu. Příjmy samospráv tvoří z velké části podíl na jednotně vybíraných státních daních. Další důležitou složkou jsou příspěvky od státu, o něž by mohla být samospráva zkrácena, kdyby narušovala jeho jednotnou hospodářskou politiku. Mnoho podpor poskytovaných územní samosprávou proto tvoří ty, jejichž poskytování jim stát uložil a poskytl na ně prostředky, anebo ty, na jejichž uskutečnění se s nimi dohodl. Zvláštních nástrojů kontroly samosprávných podpor tedy není třeba.

[Poměry ve federativních státech] Složitější mocenské poměry ve federacích vzbuzují obavy, že podpory poskytované jednotlivými útvary spolku (dílčí státy, země, kantony, provincie, republiky) soutěž na jednotném trhu celku svedou narušit podstatně více. Členové federace přece provádějí vlastní rozpočtovou a hospodářskou politiku ve větším rozsahu, než ji provádí útvary územní samosprávy v unitárních státech (pro vnitřní poměry v dílčích státech platí *mutatis mutandis* výše řečené o samosprávných podporách). Chybí jen vlastní měnová politika, neboť dnes ve světě není federace bez jednotné měny. Ani rozpočtová, ani hospodářská politika dílčích států však nemůže být v žádné federaci libovolná: podpory z jejich strany proto musejí podléhat omezením¹¹². Ústavy všech federací počítají se společenskou a hospodářskou jednotou celku. Obchod uvnitř federace nezatěžují žádná cla a kvóty.

¹¹⁰ Např. česká obec ani kraj dosud nemají při rozhodování o výši místních poplatků velký prostor. Své daňové příjmy tak může zvyšovat jen minimálně. Jejich vliv na výši podílu na celostátních daních je nulový: v ČR dnes nejsou krajské ani obecní přírážky k celostátním daním.

¹¹¹ Dnes v ČR v podobě vstřícnosti jednotlivých měst v podobě ochoty nabízet připravené pozemky za výhodné ceny zahraničním investorům. Pozemky totiž představují jediný větší majetek, který česká města a obce mají.

¹¹² Kolaps veřejných financí některého dílčího státu není vzhledem k funkcím, jež tento zajišťuje (místní policie, školství, část zdravotnictví a sociální péče), přijatelný ani pro federaci, ani pro ostatní státy: všechny tedy musejí být připraveny k výpomoci. Osobují si proto pochopitelně právo hospodaření dílčího státu rozmanitými způsoby kontrolovat.

Výrazně uvolněné je i poskytování služeb a samozřejmostí je i volný pohyb osob (občanství federace je prvotní). Mezistátní obchod mohou výrazně narušit rozdílné daňové, hospodářské, sociální a pracovní nebo ekologické standardy. Ve většině federací proto podstatný díl správy hospodářství přebírá centrální moc. Fiskální opatření mezi sebou federace a dílčí státy běžně sladují a finance obou úrovní bývají provázané. Všechny zmíněné poměry mají zákonitě dopad také na výskyt veřejných podpor. Řadu z nich poskytuje federace podle jednotných pravidel. V USA, která představují (z pohledu zevnitř) jednu z nejvolnějších federací, jsou dílčí státy v poskytování podpor mimořádně zdrženlivé. Prostředky k dispozici sice mají, odmítají je ale takto použít¹¹³. Většina podpor – jichž ostatně v USA není zdaleka tolik jako v Evropě – je federálních¹¹⁴. Nejpravděpodobnější formou státní podpory v USA proto jistě zůstávají selektivní daňové úlevy. Ty, jež by výrazně narušily mezistátní obchod, lze odstranit mezistátním vyjednáváním na půdě konferencí o harmonizaci daní. Zasáhnout by dokázal na základě kompetence k úpravě mezistátního obchodu¹¹⁵ též federální zákonodárce nebo federální soutěžní úřady a soudy. Zvláštní federální právo kontroly státních podpor se však v USA nevytvořilo. Ve spolkovém Německu mají spolkové země podstatně menší prostor pro samostatnou hospodářskou politiku. Jejich daňová autonomie je podobně omezená. Většina zemských podpor¹¹⁶ představuje proto opatření, na nichž se různou měrou spolek podílí. Vyjednávání mezi zeměmi navzájem a mezi zeměmi a spolkem o nejrůznějších záležitostech je běžné a nepochybně se týká i objemu a zaměření veřejných podpor. Konečně spolek a prostřednictvím něj taky země podléhají kontrole Evropského společenství. Ani v Německu se proto žádný federální mechanismus kontroly nevytvořil. Poměry v dalších federacích se více podobají modelu německému než americkému. Není mi známo, že v kterékoli z nich existovala zvláštní federální pravidla pro hodnocení dopadů veřejných podpor poskytnutých dílčími státy na celostátní hospodářskou soustavu.

[G] UNIVERZÁLNÍ MECHANISMUS (WTO)

[Mezinárodní obchod a podpory podruhé] Již jsem ozřejmil, veřejné podpory dokáží narušit mezinárodní obchod poměrně výrazně. Nerovnost výrobců na mezinárodním trhu vyvolaná tím, že jenom někteří se jim těší, není obecně přijatelná.

[Jednostranné a vzájemné uvolnění obchodu] Při jednostranném uvolnění obchodu (odstraněním zákazů a kvót a omezením dovozních cel) nenastává větší nebezpečí. Stát, jež cítí, že jeho výrobce ohrožuje veřejná podpora poskytovaná v druhé zemi, se smí kdykoli vrátit k celní ochraně. Cla pak chápe jako cla vyrovnávací. Jednostranné zmenšení

¹¹³ Liberální populismus („nízké a ještě nižší daně“) se v americké politice dnes projevuje nepochybně nejsilněji na státní úrovni.

¹¹⁴ Například omezené podpory zemědělství.

¹¹⁵ Tzv. *interstate commerce clause* Ústavy Spojených států.

¹¹⁶ Judikatura Soudního dvora potvrzuje širokou spoluúčast německých spolkových zemí na poskytování veřejných podpor.

nebo odstranění dovozních překážek je ovšem výjimkou: uchylují se k němu jen některé průmyslové nebo obchodní země. Běžnější je liberalizace vzájemná, založená na shodě o oboustranné výhodnosti růstu vzájemné obchodní výměny.

[Mezinárodní obchodní smlouvy] Právním vyjádřením vzájemného uvolnění jsou mezinárodní obchodní smlouvy. Uzavírají a uplatňují se již více než dvě století¹¹⁷. Nejdříve věnují pozornost nepodmíněným zákazům, cům a kvótám dovozu i vývozu (v omezené míře totiž státy uplatňovaly i cla a kvóty vývozní). Jiné smlouvy přispěly již před mnoha desetiletími k obecnému uvolnění průvozu. Teprve po odstranění tak závažných překážek, jakými byla vysoká cla, nízké kvóty nebo dokonce zakazy dovozu, se mezi smlouvou spojenými státy ustavuje společný trh, je-li obchod pro své účastníky výhodný.

[Další překážky vedle cel a kvót] Dvoustranné mezinárodní smlouvy o vzájemném obchodu před první světovou válkou i v období meziválečném¹¹⁸ jen výjimečně věnovaly pozornost dalším státním opatřením, jež mohou obchod a soutěžní poměry na společném trhu také narušit. Jde hlavně o administrativní opatření vzhledem o platbách za obchodované zboží, o rozdílné technické a hygienické standardy, jež často vyvolávají nepřístupnost prodeje dovezeného zboží a v neposlední řadě též dumping a veřejné podpory (subvence)¹¹⁹. Proto se počítalo s užitím vyrovnávacích cel.

[Veřejné podpory před válkou] Dvoustranné obchodní vazby výrazně narušilo rychlé zvyšování cel ve třicátých letech v době velké hospodářské krize. Obchod poklesl na zlomek předchozího objemu. Další překážky začaly představovat národní bezpečnostní opatření. A právě tehdy se začaly podpory poskytovat více než dřív. Jejich účinek na mezinárodní obchod však nebyl výrazný, neboť ten už podvázaly jiná opatření a narůstající mezinárodní napětí.

[Nový světový hospodářský řád] Představitelé protifašistické koalice si už během války uvědomili, že poválečný svět potřebuje nový hospodářský řád. Jednání o něm započala mezi spojeneckými mocnostmi, dalšími spojenci a některými neutrálními státy ještě před rokem 1945. Tři pilíře řádu měly zajišťovat kursovou stabilitu, rozvoj hospodářství válkou zničených a chudých zemí a svobodnější mezinárodní obchod. První dva zhmotnily mezinárodní organizace – Mezinárodní měnový fond (IMF) a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj (IBRD). K založení Mezinárodní obchodní organizace (ITO) však již nedošlo. V roce 1947 sjednaná Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT)¹²⁰ se nakonec začala uplatňovat jen předběžně¹²¹. Toto provizorium se kvůli rozdělení světa na bloky a dekolonizaci

¹¹⁷ Poté, co nejvyspělejší evropské státy dokončily právní integraci vnitrostátního trhu odstraněním vnitřních cel a zkrácením daňové autonomie jiných nositelů veřejné moci.

¹¹⁸ Dvoustranné smluvy mezi ČSR a dalšími státy lze studovat ve sbírce zákonů (např. 12/1925 Sb. se Spojeným královstvím, 52/1929 Sb. s Francií).

¹¹⁹ O subvencích se všeobecně uvažovalo jako o legitimním důvodu pro uložení mimořádných ochranných cel.

¹²⁰ Viz 59/1948 Sb.

¹²¹ Oznámení o předběžném uplatnění souběžně s národní publikací (viz výše).

bezděčně protáhlo na čtyři desetiletí.

[Zásady nového řádu] GATT přenesla na celosvětovou úroveň nástroje již známé smlouvám dvoustranným. Doložka nejvyšších výhod se uplatní mezi všemi stranami, výjimkou však mohou být užší zóny volného obchodu a celní unie. Smluvní strany se dohodly na celních ústupcích, jež vyjádřily národní koncesní listiny. GATT také věnuje pozornost dalším státním opatřením, jež dovedou vzájemný obchod narušit: mezi nimi i veřejným podporám, označovaným dokumenty GATT a WTO jako „subvence“.

[GATT 1947 a veřejné podpory] Čl. XVI dohody GATT z roku 1947 vyjadřuje jen pozornost, kterou strany věnují veřejným podporám, jsou-li sto narušit vzájemný obchod. Konkrétně zakládají pouze informační povinnost a připravenost ke konzultacím o dopadech subvence. Žádají dobrou vůli k jejímu případnému omezení. Přímý zákaz však chybí. V takovém prostředí musejí být proto přípustná vyrovnávací opatření¹²². Změna GATT v roce 1955 přinesla také zákaz podpor vývozu hotových výrobků¹²³. Jiným podporám se větší pozornost ani v desetiletích následujících po skončení války nevěnovala. Smluvními stranám, jejichž počet narůstal, zůstal proto poměrně velký prostor k jejich poskytování.

[Neuspokojivé poměry] Veřejné podpory v následujících desetiletích začaly působit stále více a více rušivě. Jednotlivá jednací kola GATT¹²⁴ výrazně snížila dovozní cla¹²⁵. Tenčil se tím polštář, jež mohl dopady podpor změkčit. Konference smluvních stran GATT mezitím získala podobu mezinárodní organizace. Zřídily se zvláštní orgány a ustavily mechanismy řešení sporů. Ty se týkaly i podpor, jejichž rozšířením mnohé státy v 70. letech odpověděly na konec poválečné konjunktury.

[První propracovaná pravidla] Teprve na konci tokijského kola jednání v roce 1979 se některé smluvní strany GATT shodly na přesnějších pravidlech, tzv. Subvenčním kodexu. Ten vymezoval blíže přípustnost a nepřípustnost některých podpor a zpřesňoval způsoby řešení sporů. Jeho uplatnění však nebylo široké. Přistoupila k němu jen necelá třetina smluvních stran GATT. Kodex nedokázal ukáznit jednotlivé státy dostatečně. Také kompromisní řešení sporů k vyjasnění omezení veřejných podpor nijak nepřispělo.

[Příprava současné úpravy] Počátek hospodářské globalizace v 80. letech vyvolal potřebu zásadní přestavby světového hospodářského řádu. Jeho vyjádření v nové univerzální kodifikaci bylo mimořádně náročné. V roce 1984 započalo tzv. uruguayské kolo jednání. V jeho průběhu zejména USA trvaly na vytvoření univerzálního standardu veřejných podpor, neboť se právem považovaly za největší oběť

¹²² Čl. VI GATT spojuje antidumpingová a antisubvenční opatření v jedno a stanoví pro ně základní pravidla. Obdobně tak činila a činí řada států ve vnitrostátních předpisech.

¹²³ Doplněk k čl. XVI GATT, zachovaný v GATT z roku 1994.

¹²⁴ Jednací kola: 1947 – Ženeva, 1949 – Annecy, 1950/1 – Torquay, 1956, 161/2, 1964/7 – tzv. Kennedyho kolo, 1973/9 – Tokio, 1984/95 – Uruguayské kolo.

¹²⁵ U průmyslového zboží byl zásadní pokles celního zatížení obchodu mezi vyspělými zeměmi ze 40% na 5% *ad valorem* od roku 1947 do 70. let.

subvencovaných dovozů. Jejich obchodní partneři tento nástroj používali podstatně více než ony samy. Naopak středně vyspělé a úspěšnější rozvojové země se podpor jako možného nástroje hospodářské politiky vzdát nechtěly. Podobný byl i postoj Evropského společenství a Japonska. Výsledný kompromis představuje dnešní univerzální limit veřejných podpor.

[Nové světové právo a nová organizace] Deset let vyjednávání vyústilo v roce 1994 v Marakkéši v Závěrečný akt. Ten předjímá založení nové Světové obchodní organizace (WTO). Více než stovka členů činí organizaci univerzální. Kodifikační dílo představuje velký balík dohod¹²⁶; ty však není možné považovat za oddělené smlouvy. Ani původní GATT nevynikala uspořádaností, dnešní změť smluv, prohlášení a koncesí už bohužel představuje dílo, jež nelze v podstatě celé přehlédnout. Jednotlivé zásady i pravidla se opakují na více místech. Smluvní strany nového GATT a tedy zároveň členové WTO musely přijmout soubor smluv jako celek. Výjimku představují jen tzv. vícestranné dohody. Institucionální rámec vytváří dokument o založení organizace, procedurální Dohoda o pravidlech a řízení při řešení sporů (DSU) a Mechanismus přezkoumávání obchodní politiky (TPRM). Tři pilíře hmotného práva pak tvoří: 1) přepracovaná a doplněná GATT ve spojení s dalšími koncesemi států, 2) Všeobecná dohoda o obchodu službami (GATS) a 3) Dohoda o obchodních aspektech práv duševního vlastnictví (TRIPS). Novou GATT ještě přeměňuje ve složitou soustavu detailních pravidel dvanáct odvětvových i průřezových dokumentů.

[Dnešní univerzální pravidla o podporách] Mezi uvedené dokumenty náleží i Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (ASCM)¹²⁷. Stávající ustanovení GATT o veřejných podporách (subvencích) však zůstalo. Stále platí původní znění ve spojení s doplňkem o exportních podporách. Níže připomenutá pravidla se uplatní až po uplynutí přechodných období.

[Průmyslové a zemědělské zboží] Samotná ASCM se dotýká pouze podpor, jež míří do průmyslu a jež mohou ovlivnit mezinárodní obchod s průmyslovým zbožím. Stranou zůstává citlivé zemědělství. Jemu se souhrnně věnuje zvláštní Dohoda o zemědělství (AA), která jich připouští v tomto chráněném odvětví více¹²⁸, včetně podpor vývozu¹²⁹. Obchod se zemědělskými komoditami ostatně cla a kvóty omezují podstatně více než obchod s průmyslovým zbožím. Dopady podpor proto nejsou tak výrazné. Mezinárodní trh zemědělských komodit sice existuje, mnohé země se však účastní jen některých jeho složek. I dnes je několik států, jež jsou soběstačné a tento stav si chrání. Mnohé nástroje nicméně obě úpravy sdílejí.

[Služby a veřejné podpory] Stále mohutnější mezinárodní poskytování služeb mohou podpory narušit stejně jako obchod se zbožím. Polštář

¹²⁶ Viz č. 191/1995 Sb.

¹²⁷ Též se užívá zkratka SCM.

¹²⁸ Viz čl. 6-7 AA, jež stanoví obecně pravidla pro uplatnění národních závazků podpor zemědělství.

¹²⁹ Čl.8-9 AA: vývozní podpory jsou omezené koncesními listinami.

v podobě celní ochrany chybí. Mnohé služby blokují sice nejrůznější administrativní omezení a jiné nelze poskytnout bez pohybu osob, přesto je zřejmé, že nežádoucí účinky budou narůstat. Mezinárodní liberalizace mnoha odvětví služeb je novou skutečností, s níž se mezinárodní právo teprve začíná vyrovnávat. Příslušné ustanovení GATS¹³⁰ se proto nikoli náhodou podobá své skoro padesát let starší období GATT. Uznává působení podpor na mezinárodní obchod se službami, vyjadřuje připravenost k poskytování informací o podporách služeb a o odpovědích na ně a žádá při obtížích po stranách ochotu ke konzultaci. Výslovně počítá s přípravou propracovanějších pravidel, jež bude nutné přijmout, dojde-li k obecnějšímu uvolnění. Zatím se liberalizace opírá hlavně o ústupky jednotlivých stran.

[Definice] Vymezení veřejné podpory (subvence) je v ASCM poměrně složité¹³¹. Demonstrativní výčet forem veřejné podpory doplňuje delší úvaha o její výběrovosti. Opakování některých vlastností má jistě znesnadnit zkreslující výklad stranami smluv.

[Zakázané, napadnutelné a přípustné podpory] Výslovně zakázané¹³² jsou pouze podpory exportní a preferenční, tedy podpory, jež se zakládají na diskriminaci postihující výrazně soutěžitele z jiných států. Zákaz lze považovat za *self-executing* pravidlo, avšak vzhledem k dualistickému přístupu postojům většiny států k mezinárodnímu právu bude jeho vnitrostátní právní účinek spíše výjimkou. Mezinárodněprávní rozměr zákazu je však nezpochybnitelný. Jiné podpory se takovému opatření nepodrobují. Státy se nicméně mají zdržet těch, jež narušují zájmy jiných států¹³³. Výslovný mezinárodní zákaz však vysloven není. O to méně lze uvažovat o vnitrostátním dopadu postoje. Poškozený stát má ovšem možnost sáhnout k odvetným opatřením. Výslovně povolené jsou jen podrobně vymezené podpory regionální, výzkumné a k ochraně životního prostředí¹³⁴.

[Mezinárodní řízení (Track II)] Zakázané podpory mohou být předmětem mezistátního sporu¹³⁵, na jehož řešení se na podnět poškozeného státu podílejí některé orgány WTO: Orgán pro řešení sporů, Panely nebo Odvolací orgán¹³⁶. Při shodě stran připadá v úvahu na půdě WTO i mimo ni rozhodčí řízení. Nerespektování závěrů jmenovaných orgánů může vyústit v uplatnění odvetných opatření. Podobný přístup připadá v úvahu u podpor napadnutelných a při závažné újmě mimořádně dokonce u podpor povolených.

[Vnitrostátní opatření (Track I)] Jiný a starší nástroj obrany proti škodlivým účinkům všech podpor představuje vnitrostátní řízení o

¹³⁰ Čl. XIV GATS.

¹³¹ Viz čl. 1 a 2 ASCM.

¹³² Čl. 3 ASCM.

¹³³ Čl. 5 ASCM.

¹³⁴ Čl. 8 ASCM.

¹³⁵ Společná pravidla pro řešení sporů týkajících se práva WTO stanoví Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů (DSU), jež u univerzálních omezení veřejných podpor modifikují jako *lex specialis* procesní pravidla obsažená v ASCM (připomenutá v dodatku 2 DSU)

¹³⁶ Viz jednotlivá ustanovení DSU.

uložení vyrovnávacího cla, pro něž ASCM zpřesňuje podmínky¹³⁷. Samo řízení se však provádí podle vnitrostátních předpisů¹³⁸. Nutná je žádost podstatné části domácího průmyslu, jež je dovozem zboží vyrobeného za využití podpory postižen. Vyjádřit se musí mít možnost i ten, na něž by uložení cla dolehlo. To nesmí převýšit poskytnutou výhodu a smí se ukládat jen omezenou dobu. Před konečným rozhodnutím se také smí vybírat zálohově. Mezinárodním požadavkem je možnost přezkumu rozhodnutí nezávislým orgánem¹³⁹.

[Související opatření] Výbor pro subvence a vyrovnávací opatření představuje stálou konferenci o veřejných podporách a jejich účincích na mezinárodní obchod. Zpracovává rovněž hodnotící zprávy. Státy mají řadu oznamovacích povinností týkajících se podpor, jež poskytují, i opatření, jež uplatní vůči jiným. ASCM dává jisté úlevy málo a nejméně rozvinutým zemím¹⁴⁰.

[První hodnocení] Univerzální mechanismus zůstává věrný klasickým rysům mezinárodního práva, kvůli nimž se mezinárodní právo veřejné, přes druhý přívlástek, stále více podobá vnitrostátnímu právu soukromému než veřejnému¹⁴¹. Veřejná podpora, pokud narušuje vzájemný obchod, představuje běžné porušení mezinárodního práva. Poškozený stát může, avšak nemusí, odpovědět protioopatření. Nadstátní nebo společný zákrok - byť už existuje mezinárodní organizace - se nepředpokládá¹⁴². Uvedení univerzálních pravidel v život tedy závisí na náročnosti řízení a jednání se státem podpory a vhodnosti protioopatření pro stát, na jehož hospodářství dopadl účinek podpory. Uplatnění pravidel proto není tak časté, jak by se zdálo. Časté kompromisy přitom k jejich zpřesnění nijak nenapomáhají.

[H] KOMUNITÁRNÍ MECHANISMUS (ES)

[Jedinečnost evropské integrace] Hospodářská integrace západoevropských států dosáhla stupně, jež v současném světě nemá obdoby. Jí doprovází také integrace politická a společenská, hospodářský rozměr evropského sjednocování je však nejvýraznější. Integrační proces se považuje za úspěšnou odpověď na novou situaci, v níž se západoevropské demokracie ocitly po druhé světové válce. Hlavní větve hospodářského propojení od začátku představují tři Evropská společenství (1951 a 1957), jež nejdříve spojila pouze střed nejmenšího světadílu. Severním, jižním a „zbytkovým“ rozšířením v

¹³⁷ Čl. 11-23 ASCM.

¹³⁸ Např. Nařízení Rady (ES) č. 2026/97 o ochraně před subvencovanými dovozy ze zemí – nečlenů Evropského společenství (dále jen „AS-ES“) nebo český Zákon č.63/2000 Sb, o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků (dále jen „ZODSV“).

¹³⁹ Čl. 23 ASCM.

¹⁴⁰ Čl. 27 ASCM.

¹⁴¹ Vždy závazných norem (kogentních) je málo a týkají se základů mírového soužití a nejzákladnějších lidských práv. Zbytek právní úpravy je v rukou jednotlivých států, které si volí rozsah spolupráce s ostatními na základě smluv podobně jako soukromé osoby podle soukromého (občanského) práva.

¹⁴² Byla by to jakási „slabá“ obdoba hospodářských sankcí Rady bezpečnosti OSN, státy by společně omezily státu - porušiteli přístup k mezinárodním trhům.

následujících desetiletích zahrnula skoro celou vyspělou západní Evropu. Dalším krokem se stala Evropská unie (1992). Dnešní výzvu představuje obtížný, avšak dlouhodobě nevyhnutelný vstup postsocialistických států střední a východní Evropy.

[Dosah integrace] Evropská společenství jako celní unie představují jeden z několika příkladů hlubšího hospodářského propojení, s nimiž počítají celosvětová pravidla mezinárodního obchodu. Došla však zároveň o několik kroků dál: uvolnila pohyb osob, poskytování služeb a tok kapitálu¹⁴³. Výměna zboží v zeměpisně i kulturně blízkém prostředí evropských států přitom dosáhla takových rozměrů, že lze potvrdit vznik jednoho trhu u velké většiny komodit. Součástí trhu se postupně stávají i státy, jež nejsou členy¹⁴⁴. Evropská společenství uskutečňují sama některé hospodářské politiky namísto členských států nebo ve spolupráci s nimi (zemědělskou či regionální politiku)¹⁴⁵. Prostřednictvím členů¹⁴⁶ dokonce poskytují poměrně značnou veřejnou podporu.

[Jedinečné právo] Zvláštní rysy komunitárního práva usnadňují tuto mimořádnou integraci. Klasické mezinárodní právo by jistě nestačilo. Základy komunitárního práva mají sice ještě jeho podobu, závazné odvozené předpisy přijaté i proti vůli členských států jsou ale už něčím novým. Přednost veškerého komunitárního práva ve spojení s jeho širokým přímým uplatněním v právním prostředí členských států představuje jinde neuplatněné řešení¹⁴⁷. Evropská společenství (a Evropská unie jako celek) jsou prostě na cestě od mezinárodní organizace k federaci. Také postavení jednotlivých jejích orgánů tomu odpovídá. Není důvod předpokládat, že by se zvláštnosti komunitárního práva právě u omezení veřejných podpor poskytovaných členskými státy nijak neprojevíly¹⁴⁸.

[Evropský sociální stát] Západoevropské státy představují mezi nejvyspělejšími státy ty, jež sociálním a ekologickým problémům věnují větší pozornost než třeba USA, Kanada, Austrálie či Japonsko. Ke konceptu sociálně-tržního hospodářství se zpravidla otevřeně hlásí¹⁴⁹.

¹⁴³ Tzv. jednotný vnitřní trh (dříve „jen“ společný) trh podle úvodních ustanovení SES (čl. 2, čl. 3 odst.1 písm.c SES).

¹⁴⁴ Vyspělé západoevropské státy v rámci Evropského hospodářského prostoru, Švýcarsko na základě soustavy dvoustranných smluv, státy střední a východní Evropy na základě „Evropských“ dohod o přidružení, Turecko na základě dlouholetého přidružení, země blízkovýchodní a severoafrické na základě smluv o „prostém“ přidružení a trpasličí státy na základě dlouholetých vztahů k velkým sousedům.

¹⁴⁵ Např. dle čl. 32 a násl. SES o společné zemědělské politice.

¹⁴⁶ Evropské společenství nezřizuje síť agentur pro rozdělování komunitární zemědělské podpory. Tuto činnost zabezpečují členské státy samy. Zpronevěry a úplatkářství při rozdělování subvencí zemědělcům vedly k vytvoření komunitární skutkové podstaty – podvodu proti prostředkům společenství.

¹⁴⁷ Těmto vlastnostem komunitárního práva věnují širokou pozornost učebnice práva: uznává a rozlišuje se přímý účinek a bezprostřední použitelnost významných jeho podstatné složky. Stále připomínanou judikaturu *Van Gend en Loos* a *Costa v. ENEL* rozvíjejí a zpřesňují další rozsudky Soudního dvora.

¹⁴⁸ Příkladem pravidla s přímým účinkem u úpravy veřejných podpor je zákaz poskytnutí bez souhlasu Komise dle čl. 88 odst.3 SES, jehož se lze dovolat u soudů členských států, popř. také u správních orgánů.

¹⁴⁹ Jak tomu nasvědčují úvodní ustanovení ústav řady západoevropských států.

Podobně se začíná vnímat i evropský celek¹⁵⁰. Za jeden z možných nástrojů zajištění zaměstnanosti i řešení jiných obtíží mnozí evropští politici i evropská veřejnost vidí podpory, jichž se proto v západní Evropě v posledních desetiletích poskytuje podstatně více než jinde.

[Soustavná pozornost veřejným podporám] Nahodilá pozornost, již se dostává podporám od jednotlivých států celosvětového společenství, jenom pokud výrazně narušují vzájemný obchod, nemůže mezi evropskými státy dostačovat. Účinek podpor poskytovaných v členských státech na vzájemný obchod je nevyhnutelný. Soustavný musí být proto i dozor¹⁵¹. Ten se řadí vedle dalších nástrojů ochrany hospodářské soutěže¹⁵² na jednotném trhu: postihu kartelů, zneužívání dominantního postavení¹⁵³, kontroly fúzí¹⁵⁴ nebo sledování¹⁵⁵ a omezování státních monopolů. Také narušení soutěže z vnějšku se řeší na nejvyšší úrovni. V rámci jednotné vnější hospodářské politiky se zajišťuje antidumpingová a antisubvenční vnější ochrana¹⁵⁶.

[Přímá komunitární správa veřejných podpor] Přímé zapojení Komise při ochraně hospodářské soutěže na jednotném vnitřním trhu Evropské unie, v níž ostatní komunitární pravidla uplatňují a prosazují jednotlivé členské státy, a to většinou jen nepřímo¹⁵⁷, prostřednictvím harmonizovaných předpisů vnitrostátního práva, jen podtrhuje její význam. Nezprostředkované působení komunitárních pravidel u veřejných podpor je však nutnost. Jejich omezení jsou zásahy přímo namířené proti záměrům členských států. Sebekontrola členských států by proto jen stěží byla dostatečná.

[„Ústavní“ úroveň] Základ postoje komunitárního práva k veřejným podporám (v komunitární terminologii se užívá soustavně obratu „státní podpora“) se zakotvil na jeho nejvyšší, tedy „ústavní“ úrovni. Jinak to ostatně vzhledem ke způsobu dělby působnosti mezi Evropská společenství a členské státy není možné. Články 87 - 89 Smlouvy o založení Evropského společenství (před přečíslováním zřizovacích smluv Amsterdamskou smlouvou čl. 92 - 94) a čl. 4 a další Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli obsahují základní pravidla. Dokument o Euratomu podporám výslovnou pozornost nevěnuje a uplatní se proto podpůrně pravidla ES. Několik ustanovení jiných částí smluv věnuje pozornost podporám citlivých odvětví¹⁵⁸. Okolnosti zařazení národních podpor nových členských států do

¹⁵⁰ Srovnej cíle stanovené v čl. 2 SES.

¹⁵¹ Čl. 88 odst.1 SES („Komise ... průběžně zkoumá systémy podpor ...“, v angličtině přísněji: *...Commission ... shall keep under constant review all systems of aid...*)

¹⁵² Jeden z komunitárních cílů dle čl. 2 a činností dle čl. 3 SES.

¹⁵³ Čl. 81 a 82 SES.

¹⁵⁴ Nařízení Rady (EHS) č. 4064/89.

¹⁵⁵ Čl. 86 SES.

¹⁵⁶ Čl. 131 a násl. SES obecně o vnější obchodní politice ve spojení se „záchrannou“ normotvornou kompetencí dle čl. 308 (dříve 235) SES realizován dnes Nařízením Rady č. 2026/97 („AS-ES“).

¹⁵⁷ Pomocí směrnic dle čl. 249 SES.

¹⁵⁸ Čl. 34 odst.2 SES o možnosti podpor zemědělství při společné zemědělské politice.

společných mezí se řeší smlouvy o přístupu nových států¹⁵⁹.

[Odvětvový dosah] Odvětvový dosah pravidel pro veřejné podpory je širší než na univerzální úrovni. Obecná ustanovení zřizovacích smluv dopadají na v první řadě na veškerý průmysl¹⁶⁰. Uplatní se však též na služby, jejichž mezistátní poskytování je už v podstatě uvolněné¹⁶¹. Jen málo odlišná úprava se týká dopravy¹⁶². Uplatnění omezení na evropské zemědělství je omezené, neboť jemu většinu podpor poskytuje, byť prostřednictvím členských států, samo Evropské společenství¹⁶³.

[Obecný zákaz] Východiskem komunitárních limitů veřejných podpor je jejich obecný zákaz, jestliže ovlivňují soutěž při obchodu mezi členskými státy¹⁶⁴. Ani na evropské úrovni není třeba zkoumat opravdu všechny podpory. Nedotčené také zůstávají podpory poskytnuté Evropskými společenstvími.

[Nedůslednost zákazu] Tento zákaz však není zdaleka důsledný. Komunitární právo bere¹⁶⁵ jistý ohled na některé zájmy, jež členské státy sledují. Při posuzování přípustnosti podpory je tedy na jedné straně vždy zájem na ochraně soutěže, na druhé straně zájmy ostatní¹⁶⁶.

[Povolené podpory] Zřizovací smlouva výslovně povoluje¹⁶⁷ následující druhy podpor¹⁶⁸: 1) podpory sociální povahy jednotlivým osobám (což ovšem zpravidla nejsou skutečné podpory) a 2) podpory k náhradě škod způsobených přírodními pohromami a podobnými mimořádnými událostmi. Tyto nebývají rozsáhlé a jejich rušivý dopad nebývá velký.

[Povolitelné podpory] Daleko důležitější je možnost povolení některých dalších podpor. Vymezení jejich jednotlivých druhů je velmi obecné. Navíc je tu možnost povolení dalších Radou¹⁶⁹ na návrh

¹⁵⁹ Např. čl. 144 a 172 smlouvy o přístupu Rakouska, Finska, Švédska.

¹⁶⁰ Čl. 87 odst.1 SES nerozlišuje vůbec podle odvětví, zvláštní přístup k podporám některých z nich třeba hledat ve zvláštních ustanoveních.

¹⁶¹ Čl. 49 a násl. SES o volném poskytování služeb.

¹⁶² Čl. 73 SES o podpoře dopravy.

¹⁶³ Omezené použití pravidel o veřejné podpoře dle čl. 42 SES vymezuje Rada, jež tak učinila nařízením, jež předepisuje použití procesních pravidel.

¹⁶⁴ Čl. 87 odst.1 („pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy“).

¹⁶⁵ Čl. 87 odst. 2 a 3 SES.

¹⁶⁶ Vyjádřeno např. v čl. 87 odst.3 písm.c *in fine* („pokud nemění podmínky obchodu v míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem“).

¹⁶⁷ Čl. 87 odst. 2 písm. a, b.

¹⁶⁸ Čl. 87 odst.2 písm. c SES ještě počítá s obecnou přípustností podpor k vyrovnávání hospodářských škod vyplývajících z rozdělení Německa. V několika rozsudcích komunitární soudy (zejména ve známém případě *Volkswagen / Komise* (čj. T- 143/96)) potvrdily mínění Komise, že tato výjimka je již obsoletní, neboť Německo je již od roku 1990 sjednoceno. Podpory rozvoje nových spolkových zemí je proto třeba opírat o jednotlivé povolitelné výjimky (čl. 87 odst. 3 písm.a, b a c SES). Tímto široce diskutovaným závěrem ES uzavřelo Německu cestu k neohraničenému poskytování veřejných podpor na východě země s poukazem na citovaný výjimek. K rozhodnutím o podporách *Volkswagenu* srovnej v anglickém odborném tisku: *Bishop S., The European Commissions Policy Towards State Aid: A Role for Rigorous Competitive Analysis, European Competition Law Review, 1997, č.2, str. 84 a násl.*

¹⁶⁹ Čl. 87 odst.3 písm.e. Rada na návrh Komise může okruh druhových výjimek

Komise, aby si členské státy nemohly povolit podpory vyvolávající nepřiměřené následky. Jenom mimořádně si může Rada stáhnout rozhodování na sebe¹⁷⁰. Shodne-li se tedy Komise s členskými státy, může se stát přípustnou jakákoli podpora¹⁷¹.

[Výčet povolitelných podpor] Podle zřizovací smlouvy může Komise připustit: 1) podpory hospodářského rozvoje oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo vysokou nezaměstnaností, 2) podpory k uskutečnění významného projektu společného zájmu¹⁷² či k řešení závažné poruchy vnitrostátního hospodářství, 3) podpory rozvoje určitých aktivit nebo oblastí anebo 4) podpory kultury a ochrany kulturního dědictví¹⁷³. Komise má ve všech případech, byť v různé míře, zvažovat společný zájem se zájmy států¹⁷⁴.

[Řízení] Připravované podpory musejí členské státy ohlašovat Komisi. Ta může vzít podporu na vědomí bez zahájení vlastního hodnocení, neznamená-li nepřiměřené narušení soutěžních poměrů¹⁷⁵. Vlastní řízení o povolení není časté¹⁷⁶. Shledá-li Komise podporu nepřijatelnou, nepovolí ji. Neohlášenou nebo zakázanou podporu není možné uskutečnit. Tento požadavek má přímý účinek. Lze jej prosadit i před vnitrostátním soudem. Schválené existující podpory Komise dozoruje¹⁷⁷. Při podstatné změně poměrů může dokonce rozhodnout o změně svého postoje. Projednání podléhají také změny podpor. Pro nedovolenou podporu může Komise či jiný členský stát stíhat stát poskytnutí před Soudním dvorem¹⁷⁸.

[Stručnost smluv] Ustanovení zřizovacích smluv o veřejných podporách ve členských státech jsou poměrně stručná, srovnají-li se dohodami WTO. Zmocnění k přijetí prováděcích předpisů nebylo nikdy využito tak, jak by bylo možné a jak jej asi tvůrci zřizovacích smluv předpokládali¹⁷⁹. Samotné řízení o veřejných podporách neupravoval

rozšířit.

¹⁷⁰ Čl. 88 odst.2. Rada může za mimořádných okolností jednomyslně připustit podporu a tak zvrátit jakékoli záměry Komise. Naplnění „mimořádnosti“ však může být předmětem zkoumání Soudního dvora.

¹⁷¹ Je nicméně představitelný zásah Soudního dvora, jestliže postup států a Komise (projevili-li se výrazněji náklonnost komisařů k domovským státům) představuje porušení základních zásad komunitární integrace.

¹⁷² Soudní dvůr potvrdil zamítavé stanovisko k veřejné podpoře v případě *Glaverbel SA. V. Komise* (č. 72/87). Potvrdil široký prostor, který má Komise pro zvážení při posouzení, zda podpora slouží společnému evropskému zájmu. Nehodlal přitom na místo Komise hodnotit poukaz výrobce na možné snížení závislosti na amerických a japonských výrobcích. Komise se podle rozsudku v daném případě nedopustila zásadní chyby v hodnocení.

¹⁷³ Čl. 87 odst.2 písm. a, b, c, d SES.

¹⁷⁴ Srov. podobné, avšak nikoli stejné závěry vět v jednotlivých písmeny označených výjimkách (čl. 87 odst.3, písm. a-d SES).

¹⁷⁵ Čl. 88 odst.3, první věta SES.

¹⁷⁶ Čl. 88 odst. 3, druhá věta SES odkazuje na odst. 2 téhož článku.

¹⁷⁷ Čl. 88 odst. 1 a 2 SES.

¹⁷⁸ Čl. 226 SES (žaloba na porušení smlouvy), ovšem ve zrychlené proceduře dle čl. 88 odst.2 pododst. 2. SES.

¹⁷⁹ Soustavné používání právních předpisů Rady nebo Komise ve smyslu legislativních zmocnění SES je novým fenoménem. Připomeňme např. Nařízení Komise (ES) č. 68/2001 o uplatnění čl. 87 a 88 SES na podporu *de minimis* nebo Nařízení Rady č. 994/98 o uplatnění čl. 92 a 93 SES na některé kategorie

procesní kodex až do roku 1999¹⁸⁰. Komisi tak zůstal mimořádně široký prostor pro uplatňování vlastních závěrů o přijatelnosti dopadů podpor na soutěž a záměrů podporujících členských států. Také určovala procesní pravidla pro toto řízení.

[Postavení Komise a podpory] Udržení rovnováhy mezi zájmem na ochraně hospodářské soutěže na jednotném trhu a sociálními a dalšími legitimními zájmy členských států se opírá o postavení Komise. Zaručená nezávislost zabraňuje nepřiměřenému vlivu členských států, jejichž zájem na poskytnutí podpory může být poměrně značný. Její složení z prominentních politiků původem ze členských států naopak dává naopak možnost předpokládat její vnímavost k poměrům ve členských státech a jejich úkolům.

[„Pseudoprávo“] Projevem odpovědnosti Komise za řádnou a spravedlivou kontrolu veřejných podpor ve členských státech v prostředí, kde má mimořádně široký prostor pro uvážení, je už dlouho její sebeomezování. Komise rozmanitými sděleními, rámci a směrnicemi¹⁸¹ předem informuje o své politice¹⁸². Nahrazuje tak chybějící sekundární právo, v minulosti i procesní kodex. Tyto její dokumenty¹⁸³ si získaly mimořádnou váhu a dnes se k nim přistupuje v podstatě stejně jako k pramenům práva¹⁸⁴.

[Judikatura] Ochranu práv států a příjemců před protiprávními rozhodnutími Komise zajišťuje Soudní dvůr. Na rozvoj a vnímání komunitárního práva omezení podpor má jeho judikatura, stejně jako v mnoha dalších částech tohoto odvětví, mimořádný vliv.

[První shrnutí] Supranacionalita Evropských společenství se odráží i na způsobu dozoru nad poskytovanými veřejnými podporami. Soustavná kontrola „shora“, vykonávaná ve prospěch celku nadstátní Komisí, je typicky veřejnoprávní. Jednotlivé členské státy již při ní sehrávají okrajovou aktivní roli. Jejich vlastní počínání je naopak předmětem mocenského zásahu.

[I] DALŠÍ MECHANISMY (REGIONÁLNÍ A ASOCIAČNÍ)

[Oblastní hospodářská integrace] V prostředí univerzálního hospodářského řádu a vedle jedinečné komunitární integrace se v

horizontálních podpor.

¹⁸⁰ Až po 42 letech od vzniku ES Rada přijala podle čl. 89 SES (dříve 94) Nařízení (ES) č. 659/1999 ze 22. března 1999 stanovující podrobná pravidla pro uplatnění článku 93 Smlouvy ES.

¹⁸¹ V angličtině označované *Communications, Frameworks a Guidelines*, v němčině *Mitteilungen, Rahmenbedingungen a Leitlinien* (poslední třeba odlišovat od závazných směrnic: *directives, Richtlinien*).

¹⁸² Zde jenom namátkou: Sdělení komise týkajících se prvku podpory v prodeji pozemků veřejnými institucemi ((OJ C 281/4 z roku 1997), Směrnice (v anglickém znění *guideline*, nikoli *directive*) o státní podpoře pro záchranu restrukturalizaci podniků v obtížích (OJ C 288 z roku 1999), Směrnice o národních regionálních podporách (OJ C 74 z roku 1998), Rámec pro některé ocelářské sektory nekryté SESUO z roku 1988 nebo Kodex o podpoře průmyslu syntetických vláken (1996).

¹⁸³ Výčet zmiňovaných uveden níže.

¹⁸⁴ K převzetí komunitárního „pseudopráva“ dochází různou měrou v jednotlivých asociačních mechanismech – viz níže.

posledních desetiletích na všech světadílech objevují skupiny států, jež zásadně zmenšily nebo dokonce odstranily hlavní překážky vzájemného zbožího obchodu. Některé z nich dnes opatrně postupují od zón volného obchodu a celních unií k dalším stupňům hospodářského propojení.

[Otázka veřejných podpor] Dvoustranné a vícestranné smlouvy, jimiž státy tyto zóny a unie založily, nezapomínají ani na dopad veřejných podpor na vzájemný obchod. Ustanovení o nich jsou však mimořádně stručná, v podstatě jen odráží vědomí stran, že podpory za jistých okolností dokáží narušit zbožího výměnu či jiné hospodářské vazby. Žádné bližší stanovisko nevyjadřují. Společná úprava běžně připouští rozmanitá ochranná opatření. Jejich užití při řešení dopadů podpor se může výslovně očekávat, tuto možnost však lze též dovodit z okolností.

[Jednotlivá seskupení] Členské státy Středoevropské zóny volného obchodu (CEFTA) si při jejím založení v roce 1992 uvědomovaly dopady veřejných podpor na vzájemný obchod, označily je za nepřijatelné a naznačily připravenost vytvořit přesnější pravidla¹⁸⁵. Připustily uplatnění vyrovnávacích opatření v souladu s původní GATT. Evropské země, jež – nechtíce vstoupit do Evropských společenství - v roce 1959 založily Evropské sdružení volného obchodu (EFTA), zakázaly vývozní podporu a i u dalších poškozujících podpor připustily (po přivolení Rady EFTA), omezení práv ze smlouvy poškozeným státem směrem ke státu podpory¹⁸⁶. Přestupem členů do ES jeho význam poklesl. Většina zbývajících členů navíc vytvořila s Evropskými společenstvími Evropský hospodářský prostor, v jehož rámci přebrala komunitární limity podpor. Severoamerická dohoda o volném obchodu (NAFTA) z roku 1993 počítá s uplatněním dokumentů GATT, zejména Subvenčního kodexu, jehož jsou původní členové stranami. Dohoda zpřesňuje pravidla pro uplatňování antisubvenčních opatření a vytváří zvláštní nástroje řešení sporů o podporách¹⁸⁷. Také v dohodách o dalších zónách volného obchodu lze objevit pozornost jejich účinkům na vzájemný obchod.

[Hodnocení pravidel o podporách] Zmínky připomenutých dokumentů o podporách se jeví být spíše symbolické. Svým rozsahem se podobají ustanovení GATT z roku 1947. Podpory rozhodně nebyly věc, jež by byly hlavním problémem hospodářských vztahů sousedních států, jež tvoří většinu zón volného obchodu a celních unií. Případné spory se donedávna řešily vyjednáváním, vzájemnými ústupky a jen mimořádně ochrannými opatřeními. Od poloviny 90.let se navíc drtivá většina zúčastněných států stala členy WTO. Na jejich vztahy tak začala dopadat podrobná hmotná i procesní úprava celosvětová¹⁸⁸. Oblastně omezená zvláštní úprava tak ztratila smysl, neboť nejrušivější podpory mají stejné vlastnosti.

[Evropská přidružení] Výjimku představuje pás evropských států, jež

¹⁸⁵ Čl. 23 smlouvy CEFTA.

¹⁸⁶ Čl. 13 smlouvy EFTA.

¹⁸⁷ Čl. 1901 a další smlouvy NAFTA.

¹⁸⁸ Viz hlava G disertace.

se staly součástí širšího celoevropského hospodářského prostoru¹⁸⁹. Jsou mezi nimi vyspělé západoevropské státy, jež nevstoupily do Evropské unie, méně vyspělé postsocialistické státy střední a východní Evropy i státy na okraji světadílu. Jejich účast upravují zvláštní smlouvy mezi nimi na straně jedné a Evropskými společenstvími a členskými státy na druhé¹⁹⁰. Členství některých států takový stupeň také předcházelo¹⁹¹. Různé podoby přidružení se odrážejí i ve společném přístupu k veřejným podporám.

[Evropský hospodářský prostor – malý pilíř] Státy, jež tvoří spolu se státy Evropských společenství Evropský hospodářský prostor (EEA)¹⁹², zajišťují všechny svobody a přijímají velkou většinu komunitárních opatření včetně povinnosti široce sblížit své právo s komunitárním právem. Na jeho změnách se přitom podílí jen nepřímě a omezeně. Od členských států se přidružené státy v hospodářských otázkách odlišují zejména omezenou účastí na společných politikách. Standard ochrany hospodářské soutěže však v podstatě převzaly¹⁹³. Platí to i pro veřejné podpory, na které dopadají stejná nebo podobná omezení jako v samotných členských státech¹⁹⁴. Vzhledem k vyspělosti těchto států přitom nebylo třeba zvažovat nějaké větší hmotné ani procesní úlevy. Komunitární pravidla v těchto několika menších státech prosazuje zvláštní Dozorčí úřad EFTA¹⁹⁵, jehož postavení i činnost lze porovnávat s nadnárodní Komisí. Komunitární kontrola podpor ve členských státech dnes na oplátku zohledňuje současně i dopady podpor na trh EEA.

[Přidružené státy střední a východní Evropy] Po pádu železné opony většina zemí střední a východní Evropy včetně Česka začala znovu navazovat úzké vztahy se západní Evropou. Jejich hospodářský rozměr nyní vyjadřují Evropské dohody o přidružení těchto států k Evropským společenstvím a jejím členským státům¹⁹⁶. Jejich cílem je zřízení zón volného obchodu mezi bývalým socialistickým státem a Evropskými společenstvími. Jisté uvolnění se týká také dalších svobod. Přidružené státy podle nich usilují o širokou implementaci standardů Evropských společenství ve vlastním právu. Všechny přidružené státy (dnes deset) v současné době vyjednávají o vstupu do Evropské

¹⁸⁹ A musejí tak v různé míře převzít komunitární hospodářské právo.

¹⁹⁰ Nejrozmanitější formy přidružení podle čl. 310 SES.

¹⁹¹ Např. Řecko bylo před vstupem v roce 1980 přidruženým státem od roku 1961.

¹⁹² Smlouva o Evropském hospodářském prostoru z roku 1992 (portská smlouva).

¹⁹³ Čl. 61 až 63 smlouvy EEA o státních podporách. Čl. 61 svou strukturou přenáší základy komunitárního hmotného práva (obecná neslučitelnost, povolené a povolitelné podpory) včetně od počátku obsoletního ustanovení o podporách kvůli rozdělení Německa (odst. 2 písm.c) do prostředí členských států EFTA. Odlišný je jen záběr úpravy (ohrožení obchodu mezi státy ES a EFTA).

¹⁹⁴ Nepřehledné pseudonormativní dokumenty Komise převedl Dozorčí úřad EFTA v roce 1994 do jednoho kodexu se srovnatelnou mírou závažnosti (Směrnice o uplatnění a výkladu čl. 61 a 62 Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru...).

¹⁹⁵ Čl. 108 odst.1 smlouvy EEA zakládá Dozorčí orgán EFTA (zvláštností tohoto modelu je, že jedna smlouva s určitým okruhem států zakládá orgán v organizaci založené jinou mezinárodní smlouvou, jejíž smluvní stranou je i Švýcarsko jako nečlen EEA a původní člen EFTA).

¹⁹⁶ Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé z roku 1993 vstoupila v účinnost v roce 1995 (viz 7/1995 Sb.).

unie¹⁹⁷. V souvislosti s podporami se přidružené státy zavazují, že jimi vzájemný obchod nebudou narušovat¹⁹⁸. Pravidla, která podpora bude přípustná a která nikoli, vycházejí ze západoevropského vzoru¹⁹⁹. Území jednotlivých postsocialistických států se však na vymezenou dobu, jíž lze prodloužit, považují za oblasti se zvlášť nízkou životní úrovní podle komunitárního pojetí. Smíšené rady přidružení postupně přijaly prováděcí pravidla²⁰⁰, na jejichž základě se ustavil asymetrický model kontroly²⁰¹. Na straně členských států Evropských společenství ji zajišťuje komunitárním mechanismem Komise. Na straně jednotlivých přidružených států ji začínají provádět²⁰² zvláštní národní úřady, odbory soutěžních úřadů (v Česku oddělení Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) nebo oddělení ministerstev. Ty pochopitelně nemají ani postavení, ani zkušenosti Komise. Problémů, jež je také možné řešit nebo mírnit veřejnými podporami, je totiž v zaostávajících postsocialistických zemích více než dost. Přes vlny liberální rétoriky se i zde dnes poskytují ve značném objemu a mnohdy velmi neprůhledným způsobem a v nepřiměřený prospěch schopných zájmových skupin. Prosazení evropských limitů na podpory proto v postsocialistických státech naráží na nemálo překážek.

TŘETÍ ČÁST: UCHOPENÍ

[J] OBECNÉ OTÁZKY

[Požadavek legality] Jakýkoli úspěšný mocenský zákrok se musí opírat o znalost cíle. Jinak nebude účinný a pozbude smyslu. V právním státě státní moc tvoří vnitrostátní právo a zároveň z něj vyrůstá a provádí jej. Podobně se k ní uchyluje společenství států, jež tvoří a uplatňují právo mezinárodní. V obou prostředích vyplývá požadavek dostatečně přesného určení záměru úpravy ze zásady právní jistoty. Ji ostatně vedle zásady rovnosti můžeme považovat za jednu z podstatných nároků na právo vůbec. Stát nebo mezinárodní společenství pozbývají nárok zvat se právními, jestliže mocenský

¹⁹⁷ ČR požádala o přijetí v roce 1996, k jednání v rámci tzv. první vlny byla pozvána v roce 1998.

¹⁹⁸ Čl. 64 odst.1 bod iii ED-ČR: („...je neslučitelné(á) s řádným působením této dohody v míře, jíž může být dotčen obchod mezi ČR a Společenstvím ... jakákoli veřejná podpora, která narušuje soutěž nebo hrozí jejím narušením v důsledku zvýhodňování některých podnikatelských jednotek nebo výroby určitého zboží ...“).

¹⁹⁹ Jedny z prvních zajímavých úvah o společných problémech transferu limitů podpor do zemí střední a východní Evropy přináší *Evans A.*, Contextual Problems of EU Law: State Aid Control under the Europe Agreements, *European Law Review*, 1996, str. 263 a násl. Základní informace o právních instrumentech Evropské dohody o přidružení ČR k ES přinesl nejdříve v ČR příspěvek *Novotná M.*, Právní úprava poskytování státních podpor v ČR na základě Evropské dohody o přidružení ČR k EU, *EMP*, 1995, č.4/5, str. 72 a násl.

²⁰⁰ Rozhodnutí Rady přidružení (ES – ČR) ze dne 24.června 1998 o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře ... (publikováno v ČR pod č. 225/1998 Sb.).

²⁰¹ Vnitrostátními právními předpisy.

²⁰² Zohledňující komunitární pseudoprávo veřejných podpor, které někdy překládají a vydávají jako dokumenty srovnatelné právní povahy (v ČR tzv. metodické pokyny ÚOHS – viz prameny / právní dokumenty).

zárok provádějí bez právního základu, mimo právem sledovaný záměr, vně jím stanovených mezí a nástroji jím neposkytnutými. Moc se za takových okolností stává svévolí.

[Obtíže s vymezením] Mnohotvářnost a neuchopitelnost veřejných podpor je vsutku příslovečná: 1) podpory mají řadu forem a opírají se o rozmanité právní instituty, 2) nositelů veřejné moci, kteří je dokáží poskytnout, je vedle státu několik dalších skupin, 3) veřejná podpora je výběrová (specifická, selektivní), neboť poskytuje prospěch jen někomu, zvyhodňuje, 4) prospěch z ní má podnik, jednotka vyrábějící zboží či poskytující služby, 5) nesmí se spojovat s přímým protiplněním, musí se jevit neekvivalentní. U mnoha praktik lze s jistotou říct: „Toto je veřejná podpora“, u jiných ale vyvstanou pochybnosti. Žádná definice nedokáže pamatovat na všechny možnosti a podoby, ale každá přitom bude svádět k zahrnutí praktik, jež veřejnou podporou nejsou. Definice využívají mimořádně obecných slovních obrátů²⁰³ a demonstrativního výčtu. Uchylují se k jejich identifikaci na základě účelu²⁰⁴ (jehož je mnohdy těžké se dopátrat) nebo podle účinků (jež bývá obtížné hodnotit). Objeví se také analogie²⁰⁵.

[Úvaha s příklady] Příkladem typické veřejné podpory je státní subvence poskytnutá jednomu jedinému podniku k odvrácení hrozby jeho úpadku a tak k zachování zaměstnanosti. Je veřejná (stát je nejlepším ztělesněním veřejné moci), je výběrová (dostane se jen tomuto podniku), nespojuje se s přímým protiplněním (příjemce státu nic neposkytne). Taková podpora je v průsečíku definičních hledisek, nachází se v pojmovém jádru obrátu „veřejná podpora“. Představuje její *Begriffskern*²⁰⁶. O její povaze netřeba pochybovat. Zmíněná hlediska však jen málokdy naznačí přesnou hranici mezi kladným a záporným výsledkem. Definiční ustanovení ostatně nemusejí být zdaleka přesná, zvláště ve vícejazyčném ovzduší mezinárodních právních dokumentů. Hranice se navíc dokáže měnit podle okolností²⁰⁷. Někdy vůbec chybí a nahlédnout lze jen plynulý přechod mezi kladným a záporným. Takový přechod je mezi soukromým a veřejným sektorem, mezi výběrovostí a obecností i mezi úplnou neekvivalencí a přesně odpovídajícím protiplněním. Nejednoznačné společenské poměry je nicméně nutné jednoznačně vyhodnotit podle práva. Jeho uplatnění musí vést k *binárnímu* výsledku: chování je buď přípustné, nebo nikoli. Tomu, kdo jej uplatňuje, i těm, kteří chtějí předvídat chování prvního, proto nezbyvá, než opustit hřejivou jistotu *Begriffskern*, vydat se vytýčit pomocí uznaných výkladových metod v nejistém prostoru hranice, stavět na nich plot a vymežit tak *Begriffshof*.²⁰⁸ Patří na něj, nebo až za plot státní podpora natočení filmu, příspěvek samosprávy na zajištění dopravní obslužnosti, úleva na znevýhodňující spotřební dani, regulace

²⁰³ §3 písm. a ZVP („jakákoli forma podpory“), čl. 87 odst.1 SES („... poskytované v jakékoli formě...“).

²⁰⁴ Čl. 1 odst.1 ASCM *in fine* („... je tak poskytnuta výhoda ...“)

²⁰⁵ Zejména v případě demonstrativního výčtu (čl. 1 odst.1 písm.i ASCM).

²⁰⁶ („jádro výrazu“), obrát užívaný v německé právní teorii.

²⁰⁷ Např. v souvislosti platbou za veřejnou zakázku.

²⁰⁸ („dvůr výrazu“), viz výše.

cen nebo zvýhodněný dopravní tarif? Zde už se odpovědi mohou různit.

[Omezení podpor jako veřejné právo] Přesnost zákroku je potřebná zejména tam, kde moc jedince omezuje. Platí to pro většinu institutů veřejného práva. Omezování veřejných podpor na mezistátní, nadstátní i vnitrostátní úrovni představuje takový zásah. Nezáleží přitom příliš na tom, jestli je dostatečně účinný. V univerzálním společenství států - členů WTO jistě není vždy takový. Mezinárodní právo nedává státům nástroje vždy účinné ke svému prosazení. Univerzální limity se proto nemusejí prosadit. Komunitární právo je díky uznání svých vlastností v členských státech silnější než klasické mezinárodní právo, avšak ani ono by se nedokázalo prosadit vůči členskému státu, pokud se mu ten postaví na odpor s odhodláním převrátit dnes uznávaný poměr mezi ním a vlastním právem. Evropská společenství nemají skutečnou mocenskou převahu nad svými členy. Nejúčinnější by bylo uplatnění vnitrostátního záměru omezit podpory, jenže zde se tvrdě střetává s tlaky na jejich poskytnutí. Již jsem ukázal, že skutečné vnitrostátní mechanismy omezení podpor chybějí. Jenom vnějškově se jim podobají nově zavedené postupy jejich posuzování v přidružených státech (asociační mechanismy). Ty přenesly do svého práva jen komunitární limity podpor. Zájem na jejich uplatnění však mají malý, neboť ty slouží ochraně zájmů druhé strany přidružení, nikoli zájmů vlastních.

[Zdrženlivost veřejného práva k některým právním nástrojům] Demonstrativní výčty, analogie, rozšiřující výklad nebo hodnocení chování podle záměru či výsledku jsou ve veřejném právu, pokud omezuje a zatěžuje, problematické²⁰⁹. Jsou-li omezení a postihy s ním spojené závažnější, pak se dokonce nepřipouštějí nebo zohledňují jen ve prospěch zatíženého²¹⁰. Jen tak se totiž dá dostatečně chránit jeho právní jistota.

[Zvláštní rysy omezení veřejných podpor vzhledem k nim] Omezení veřejných podpor se však na uvedených postupech běžně zakládají. Ostatně také další nástroje ochrany hospodářské soutěže, jako zabraňování kartelů nebo potlačování zneužití dominantního postavení, s nimi počítají²¹¹. V tomto případě je to skutečně sporné, neboť omezení dopadají na soukromé osoby. Pro jejich postavení platí zásada *praeter legem*: co není zakázáno, je povoleno. Újma vzešlá z omezování soutěže však může být tak závažná, že tyto postupy mnohdy ospravedlní. Odůvodní i posun v hodnocení důkazů a různé vyšetřování. Široce uplatněná pravidla soutěžního práva poruší jen stěží ten, kdo jedná v souladu s dobrými mravy nebo zásadami poctivého obchodního styku. Pohyb na hranici zakázaného si nezasluhuje větší ohled, neboť pohnutky k němu bývají špatné. Zpřesňování nebo doplňování ustanovení soutěžních předpisů však ani tak nebývá na škodu. Výkladové obtíže totiž účinnost každého právního nástroje jen oslabují. Pro mezinárodní a nadnárodní omezení veřejných podpor platí srovnatelné: jejich kontrola je důležitá a omezení nezbytná. Nelze je navíc považovat za úplně typická

²⁰⁹ Např. v daňových předpisech.

²¹⁰ Zákaz analogie k tíži pachatele (obviněného) v trestním právu.

²¹¹ Čl. 81 odst.1 SES („zejména“).

veřejnoprávní omezení. Působí přímo totiž jen na nositele veřejné moci. Jenom jim znemožňují poskytovat některé podpory. Jejich činnost se přitom má řídit opačnou zásadou právního státu, zásadou *intra legem*: co není povoleno, je zakázáno. Omezení veřejných podpor tak představují ve skutečnosti „jen“ jakési doplňkové záporné vymezení úkolů a oprávnění určitého stupně veřejné moci. Pamatovat je ovšem třeba též na jistotu příjemců – soukromníků, odstraňuje-li se škodlivý následek nepřípustně poskytnuté podpory jejím vrácením.

[Programy podpor, jednotlivé podpory a samostatné podpory]

Veřejné podpory lze zkoumat v různých stupních dle míry jejich abstrakce a konkretizace. Jednotlivé podpory jsou ty, jež dostávají rozliční příjemci. U každé z nich lze vymezit její rozsah a jednoznačně určit osobu příjemce. O poskytnutí jednotlivých podpor zpravidla rozhodují orgány státní exekutivy nebo administrativní orgány agentur a fondů, jenom o podporách samosprávných mnohdy rozhodují volená tělesa (zastupitelstva). Většina jednotlivých podpor se však neposkytuje sama od sebe, nýbrž na základě programu podpor. Jednotlivé podpory jsou ze své podstaty výběrové, selektivita programů je již menší: týká se celého odvětví, celých oblastí nebo určité jinak obecně vymezené skupiny podniků. Program podpor má běžně podobu právního textu (podzákonného předpisu, předpisu samosprávy nebo dokonce zákona)²¹². Počítá s blíže neurčeným (byť při přípravě a přijetí již odhadovaným) počtem příjemců, přičemž někdy určuje přímo maximální souhrnný rozsah všech podpor. Ne vždy se program uskuteční v plánovaném rozsahu nebo podobě: zájemci se nepřihlásí, nesplní požadované podmínky nebo začnou chybět prostředky k jeho uskutečnění. Objevují se i programy ve dvou stupních: na obecný dokument může navazovat jeho zpřesnění (dílčí program)²¹³, na jehož základě se teprve poskytnou jednotlivé podpory. Existují však také samostatné jednotlivé podpory, jež mohou mít rozmanitou podobu: dovedou se opírat jak o rozhodnutí formálně normativní povahy, jež vydal zastupitelský sbor, stejně jako o postup orgánu výkonné moci²¹⁴. Formálně samostatné jednotlivé podpory jsou ty, u nichž přímo prvotní rozhodnutí stanoví, kdo jediný bude jejich příjemcem a jaký bude jejich rozsah. Fakticky samostatné jsou takové programy, jejichž podmínky může ve skutečnosti splnit jen jeden příjemce, tedy programy, jež (skrytě) počítají jen s ním²¹⁵. Samostatné podpory jsou více výběrové než jednotlivé podpory dle programu. První slouží jenom jednomu podniku, druhé zvýhodní celé odvětví nebo podniky v určité oblasti.

[Pozornost mechanismů k jednotlivým stupňům] Univerzální mechanismus a většina regionálních mechanismů mezi jednotlivými

²¹² V ČR např. Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu nebo 61/2000 Sb., o námořní plavbě (§84).

²¹³ Např. tzv. státní program dle §6 zák. č. 248/2000 Sb.

²¹⁴ V ČR např. záruky vlády ČR (státu) a České národní banky poskytnuté v červnu 2000 ČSOB, a.s. v souvislosti s jejím angažmá při řešení krize v IPB, a.s.

²¹⁵ Např. předpisy západoevropských států o podpoře železniční dopravy, existuje-li jenom jeden železniční podnik, způsobilý naplnit předepsané předpoklady.

podporami a programy podpor výslovně nerozlišují²¹⁶. Praxe řešení sporů ve WTO ale ukazuje, že státy napadají jak jednotlivé podpory, tak jejich programy. Je přitom zřejmé, že vyrovnávací clo (I.track) je možné využít jedině proti jednotlivým uskutečněným podporám, neboť musí odpovídat jejich skutečné výši²¹⁷. Protiopatření (II.track) lze naopak uplatnit i proti obecnému programu, jehož skutečný dopad nemusí být známý²¹⁸. Komunitární mechanismus naopak začal procesním kodexem výslovně odlišovat programy podpor a jednotlivé podpory²¹⁹. Teoreticky se prověrka týká prvních i druhých, praxe však je trochu jiná²²⁰. Rozlišování převzaly do svých mechanismů i přidružené země. Někdy však jejich orgány nepoznaly, co také představuje program podpor²²¹. Zdvojené posuzování, složené z hodnocení programu podpor a všech následných rozhodnutí o jednotlivých podporách, bývá jistě často nadbytečné. Za určitých okolností však dokáže zavrhnout záměr soustavně poskytovat nepřijatelně škodlivé podpory již na počátku. Působí pak jako prevence. Poskytovatel ani příjemci potom nemusejí jednat o postupu, který se jim nakonec vůbec nepovolí. Možné je též jediné posouzení programu spojené s hromadným povolením všech jeho uvedení v život. Ani průchod oběma stupni kontroly nemusí být vždy zbytečný. Obecně přípustný program mohou provést jednotlivé podpory, z nichž část při prověřování uspěje a uskuteční se a část nikoli (např. program podpor více různých oblastí na různých stupních hospodářské vyspělosti).

[K] FORMY

[Obecnost a příkladnost] Předpokladem zákazu nebo omezení veřejných podpor je jejich přesnější vymezení. Vzhledem k mnohotvárnosti forem se však tato vymezení nedokáží opírat o vyčerpávající (taxativní) výčet²²². Uchopení podpor tedy zůstane buď obecné, nebo se opře o sporný výčet příkladný (demonstrativní).

[Univerzální mechanismus] Celé právo WTO používá pro veřejnou

²¹⁶ Srov. dikci čl. 1 odst.1 písm. ii ASCM („vládní příjmy, které ačkoli jsou jinak splatné, jsou promíjeny nebo nejsou vybírány“: není rozhodné, zda se tak děje v jednom případě nebo ve vztahu k širšímu okruhu osob na základě plánu úlev, jež může být zakotven v právním předpise).

²¹⁷ Vyrovnávací clo je krok, jímž se odpovídá na již uskutečněnou podporu. Vyrovnávacím clem nemusejí být dotčeni zdaleka všichni výrobci zvýhodnění určitým programem. Zvýhodnění výrobci jiných výrobků vůbec vyvážet do státu uplatňujícího clo nemusejí.

²¹⁸ Případ exportních daňových úlev Belgie, Irska nebo USA (viz níže)

²¹⁹ Základ pro rozlišování je však už v čl. 88 odst.1 SES („systémy podpor“). Srovnej blíže čl. 1 písm. d), e) PK-ES („aid scheme“ a „individual aid“). Zde se za jednotlivou podporu považují jak podpory jednotlivé, tak podpory samostatné.

²²⁰ Hlavní řízení o programu (čl. 88 odst. 3 druhá věta SES) vyústí v povolení podpory Komisí. Následné jednotlivé případy se již oznamují a Komise je schválí vzetím na vědomí (srov. hlavu V disertace).

²²¹ V ČR ZVP počítá s kontrolou programů veřejných podpor, některé programy již ÚOHS schválil (srovnej prameny / dokumentace praxe), nicméně programem podpor je také každý zákon (např. zák. č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách).

²²² Taxativní výčet se na první úrovni objevuje v čl. 1 ASCM (v jednotlivých bodech se však už přechází k výčtu demonstrativnímu).

podporu slovo „subvence“, jež navádí k jeho omezení na přímé peněžní plnění. Už původní GATT však počítá s jeho velmi širokým chápáním („jakoukoli subvencí včetně jakéhokoli způsobu ochrany důchodu nebo cenové podpory“)²²³. GATS subvence chápe zřejmě stejně²²⁴, chybí odlišná definice i důvod pro odlišné pojetí. ASCM je sdílnější. Za subvencí má „finanční příspěvek (vlády nebo vládní instituce²²⁵)“ nebo „jakoukoli formu příjmové či cenové podpory“, přičemž první může spočívat v řadě praktik („... přímé převody zdrojů ...“ včetně „potenciálních“, rezignaci na státní příjmy, dodávky zboží a poskytování služeb nad „všeobecnou infrastrukturu“ nebo úhrada institucím, jež provádějí vyjmenované praktiky místo vlády). Demonstrativních výčtů má tato zpřesňující definice několik, ovšem vždy až v souvislosti s jednotlivě připomenutými praktikami veřejné moci²²⁶. Jednotlivé praktiky jsou však popsány tak obecně, že umožňují mimořádně široký záběr navazujících omezení. Jak široký ve skutečnosti bude, však záleží na představách států a rozhodovací praxi orgánů WTO. Definice jako celek působí těžkopádně. Je nicméně zřejmé, že tvůrci textu si mnohotvárnost podpor uvědomovali. Pokus o základní členění jejich forem proto zaslouží uznání.

[Komunitární mechanismus] Zřizovací smlouva ES je stručnější. Její pozornost se týká „státních podpory nebo podpor poskytnutých ze státních prostředků jakéhokoli druhu“²²⁷. Už na počátku Evropských společenství zakladatelé otevřeli dostatečný prostor pro práci Komise, aniž si asi uvědomili, jak široký ve skutečnosti bude. Starší dokument o ESUO ještě rozlišuje „subvence nebo podpory“²²⁸. Zpřesnění definic jsou tedy výsledkem rozhodovací praxe Komise a korekcí Soudního dvora, popř. vyplynou z ustanovení předpisů sekundárního práva. Komise i Soudní dvůr za několik desetiletí účinnosti mechanismu hodnotily už mnoho praktik veřejné moci, z nichž většinu za veřejnou podporu označily²²⁹.

[Asociační mechanismy] Prostý odkaz na komunitární pojetí veřejné podpory je jistě nejpřesnější²³⁰, avšak povaze podpor potom porozumí jen specializované orgány, nikoli další úřady nebo veřejnost. Jenom dobře připravený podrobný výčet se však bude blížit současné komunitární praxi. Nejvhodnější se proto jeví spojení výčtu a záchranného odkazu na *acquis communautaire*. Málo však řeší definice

²²³ Čl. XVI GATT, oddíl A, bod 1, první věta.

²²⁴ Čl. XV GATS.

²²⁵ Anglicky *Government* znamená veřejnou moc nebo správu, nikoli vládu jako vrcholný kolegiální orgán výkonné moci. Český překlad není vhodný, avšak chybí dobrý jednoslovný ekvivalent a opis není praktický.

²²⁶ Čl. 1 odst.1 bod iii ASCM („zboží nebo služby jiné než je všeobecná infrastruktura“). Zde se objevuje mimořádně široký prostor pro uplatnění, neboť všeobecnou infrastrukturu lze pojímat mimořádně úzce.

²²⁷ Čl. 87 odst.1, druhá věta souvětí SES navádí k potřebnému širokému pojetí státu.

²²⁸ Čl. 4 písm.c SESUO.

²²⁹ Jednotlivé případy budou připomenuty níže.

²³⁰ Odpovídá také požadavku dohod o přidružení (srovnej čl. 64 odst.2 ED-ČR: „... budou posuzovány na základě kritérií vyplývajících z uplatňování pravidel článků ... 92 (dnes 87) SES“)

kruhem, jako v českém právu²³¹.

[Regionální mechanismy] Stručné a spíše symbolické ustanovení dohod o zónách volného obchodu přesnější uchopení veřejných podpor obvykle postrádají²³². Některé však odkazují na univerzální úpravu²³³. Nejen tento postup vyvolává úvahu o vhodnosti argumentace založené na pojetí jiného mechanismu.

[Hledání klíčů pro členění podpor] Výčtové definice veřejné podpory v jednotlivých mechanismech pochopitelně nesledují jednotný klíč. Obdobně se sestavují přehledy rozhodnutí Komise a rozsudků Soudního dvora. Následující členění má z takového klíče vycházet²³⁴. Na ně naváže připomenutí kroků veřejné moci, jejichž označení za veřejné podpory je sporné anebo se toto jejich hodnocení odmítá.

[Aktivní a pasivní podpory] Veřejné podpory lze v první řadě rozdělit na aktivní a pasivní. Aktivní spočívají ve výdaji nebo v plnění státu, samosprávy nebo zprostředkovací instituce příjemci. Pasivní naopak představuje vzdání se příjmu od příjemce, na který by za běžných okolností měl některý z uvedených subjektů právní nárok.

[Aktuální a potenciální podpory] Druhé dělení vymezí podpory aktuální a potenciální. První spočívají v samotném plnění, druhé představuje připravenost plnit, až nastane-li předpokládaná událost.

[Peněžní, hmotné a úkonové podpory] Většinu podpor představují peněžní plnění. Časté jsou však i ty, jež spočívají v poskytnutí služeb nebo dodání zboží zdarma nebo za zvýhodněných podmínek státem, samosprávou nebo jimi sjednanou osobou. Tyto formy lze navíc propojit: peněžní plnění se sváží s příslušným odběrem.

[Aktivní aktuální peněžní podpora] Nejčastější a nejtypičtější podporou²³⁵ je přímá peněžní dotace²³⁶ nebo subvence²³⁷. Její označování za dar je projevem právní bezradnosti. Podporovaný podnik jeho příjemcem nikdy není. Dary poskytované státem či samosprávami jako společenské ocenění nebo v rámci diplomatických styků v demokratickém prostředí bývají jenom symbolické a těší se jim obvykle jednotlivci nebo nepodnikající instituce. Podivně znějí také výroky o nevratných půjčkách. Další častou podobu takové podpory představuje

²³¹ §3 odst.1 ZVP (Veřejnou podporou ... se rozumí jakákoliv forma podpory, včetně programů veřejné podpory, nebo výhod). Ukázkově nevhodná definice, jež směšuje jednotlivé podpory a programy podpor, aniž by je dostatečně jasně odlišila.

²³² Srovnej čl. 23 smlouvy CEFTA.

²³³ Výše citované ustanovení smlouvy NAFTA.

²³⁴ V praxi samozřejmě může jeden plán podpor zakládat individuální podpory založené ve více formách zároveň. Příkladem je Komise bez zahájení formálního řízení schválená podpora v Portugalsku za účelem restrukturalizace podniků v zaostávajících oblastech v podobě záruk, kapitálových injekcí i zvýhodněných půjček (N/8/2000).

²³⁵ Podíl tohoto druhu dotací dosahuje obvykle poloviny celkového objemu.

²³⁶ Z posledního roku např. příspěvky malým a středním poskytovatelům vybraných služeb ve městech zaostávajících oblastí v Portugalsku (N 136/2001). Schváleno Komisí bez formálního řízení dle čl. 87 odst. 3 písm. a SES.

²³⁷ Vnitrostátní předpisy mohou rozlišovat subvence a dotace. Druhé zpravidla nejsou veřejnou podporou z hlediska jejich omezení, neboť představují platby institucím zajišťujícím veřejné služby. Terminologie vnitrostátního práva ovšem není rozhodná.

administrativně zvýhodněný úvěr²³⁸ (poskytnutý za výhodnějších podmínek, zejména s nižšími úrokovou sazbou, než za kterou by jej poskytl soukromý investor, který sleduje zisk) nebo dokonce bezúročná půjčka. Skrytou podporu představují také nepřiměřeně vysoké úhrady podniku, jež dodává nositeli veřejné moci zboží nebo poskytuje služby. Další důležitou formou bývají kapitálové vstupy²³⁹ do ztrátových podniků cestou převzetí podílů nebo navýšením jmění, pokud by k nim za daných podmínek nepřistoupil hypotetický (referenční) soukromý investor²⁴⁰. Jak vidíme, u mnoha těchto podpor se veřejnoprávní i soukromoprávní instituty prolínají.

[Pasivní aktuální peněžní podpora] Tento typ podpor představují zejména rozmanité daňové úlevy²⁴¹. Vedle běžných daní se mohou vztahovat na různé odvody (pojistné na sociální a zdravotní zabezpečení, odvody k ochraně životního prostředí, cla, mýta a v neposlední řadě správní poplatky), které nemusejí mířit jenom do státního nebo samosprávného rozpočtu, ale také do různých účelových institucí a fondů. Daňové úlevy mají jak materiální povahu (např. snížení daňového základu²⁴², zrychlené odepisování dlouhodobě použitelných prostředků, snížené sazby), tak mohou být procesní (odklad výběru²⁴³, úleva nebo odpuštění penále z prodlení²⁴⁴, upuštění od vymáhání). Zvláště v případě procesních úlev není podstatné, zda právo takový postup výslovně připouští anebo ne²⁴⁵. Také faktický

²³⁸ Zvýhodněný úvěr poskytnutý Francií podniku *Airbus* k vývoji leteckého řídicího systému pro letadla (WT/DS172/1, WT/DS173/1).

²³⁹ V tomto případě může jít i o transformaci nesplaceného a stěží vymahatelného závazku převzatého státní konsolidační bankou od banky soukromé v kapitálovou účast, jestliže je spojena s finanční injekcí do ztrátového podniku (srovnej rozhodnutí českého ÚOHS VP/5-1/01-160 o podpoře *Spolany*).

²⁴⁰ Soud prvního stupně i Soudní dvůr mnohokrát zdůraznily za různých okolností *private investor princip* jako zásadu pro hodnocení půjček, úvěrů, investic a dalších aktivit států (např. *Alitalia / Komise*, T- 296/97, *Neue Maxhutte Stahlwerke / Komise*, T- 37/97 nebo *Belgie / Komise*, C-142/87). K podobnému hodnocení dospěl také ÚOHS v případě kapitalizace pohledávek za *ČKD Holding* (VP/S-5/01-160) nejde o veřejnou podporu, jestliže by si tak počínal i soukromý investor usilující o co nejlepší řešení již ztrátové investice. K otázce srovnej též *Koenig C.*, *EC State Aid Law Reviewing Equity Capital Injections an Loan Grants by the Public Sector: A Comparative Analysis*, *European Competition Law Review*, 2000, str. 376 a násl.

²⁴¹ Podrobně o zdanění a právu veřejných podpor *Schon W.*, *Taxation and State Aid Law in the European Union*, *Common Market Law Review* 36, 1999, str. 911-936.

²⁴² Srovnej rozsudek Soudního dvora C-6/97 o žalobě Itálie proti rozhodnutí Komise o nepřipustnosti již poskytnuté veřejné podpory v podobě zvláštní zvýhodněné úpravy zápočtu daně u nákladních autodopravců.

²⁴³ Soudní dvůr označil (C-256/97, *Déménagements-Manutention Transport*) za veřejnou podporu praxi francouzské veřejné instituce sociálního zabezpečení, která určitým podnikům tolerovala značné prodlení v úhradě odvodů.

²⁴⁴ Sporné stanovisko z tohoto hlediska zaujal český ÚOHS, který neměl za veřejnou podporu rozhodnutí Všeobecné zdravotní pojišťovny odpuštění penále za opožděný odvod na zdravotní pojištění (VP/S-50/01-160, *Moskad*). Svůj závěr opřel o srovnání výše penále a výše běžných úrokových sazeb a konstatoval, že zadržování odvodů nepředstavuje ani po odpuštění výhodné úvěrování. Opomněl ovšem skutečnost, že výběrovost opatření by mohla být založena ve svévolném politickém rozhodování o tomto nenárodním kroku veřejné správy.

²⁴⁵ Soudní dvůr potvrdil odsudek Španělska (Španělsko / Komise, *Megafesa*, C-480/98) za toleranci pokračování činnosti společnosti v konkursu, jehož důsledek byl další růst daňových nedoplatků a nedoplatků odvodů sociálního zabezpečení.

postup finančních orgánů může založit veřejnou podporu. Příklady daňových podpor lze uvést bezpočet: mimořádné výhody u spotřebních daní, snížené nebo odpuštěné mýtné, zvýhodněné sazby sociálního a zdravotního pojištění nebo úlevy na přímých daních (zejména dani z příjmu právnických osob a z kapitálových příjmů²⁴⁶). Jiné podpory představují upuštění nebo úlevu uplatňování jinak právem předpokládaného a jinak vymáhaného nároku na odškodnění od podniku, jež poškodil statek veřejné moci nebo jí způsobil újmu vadným či opožděným plněním. Ani zde nelze vést přesnou hranici mezi veřejnoprávními instituty (jejichž čistou podobu představují daňové úlevy) a instituty soukromého práva (kde je příkladem vymáhání odškodnění): na pomezí stojí třeba úlevy z regresních nároků vůči podnikům kvůli přičitatelným pracovním úrazům, jejichž léčbu hradily veřejné instituce²⁴⁷.

[Hmotná aktivní aktuální podpora] Jednorázovou podporou tohoto druhu je poskytnutí (převod, pronájem) pozemku nebo budovy za cenu nižší, než by byla cena kupní nebo nájemní v místě obvyklá, popřípadě zadarmo. Obdobně lze hodnotit také veřejné investice do obvykle nezajišťované infrastruktury na takových pozemcích. Soustavnou podporou jsou dodávky zboží (voda k zavlažování, plyn, elektřina) za bezdůvodně výhodných podmínek veřejně kontrolovanými podniky. Veřejnou podporu však nepředstavují zvýhodnění, jež představují odůvodněnou množstevní slevu nebo odpovídají okolnostem odběru (např. vyšší odběr v období přebytku).

[Úkonová aktivní aktuální podpora] Stejně jako dodávky vody či plynu podporu představují zdarma nebo za bezdůvodně zvýhodněné ceny poskytnuté služby²⁴⁸, např. nákladní doprava, telekomunikační nebo poštovní služby, právní, ekonomické či odborné poradenství anebo zvláštní technická podpora²⁴⁹. Obdobně je možné hodnotit bezplatné poskytnutí licencí k patentům nebo *know-how*. Veřejnou podporou však nejsou služby, jímž se těší všechny podniky bez rozdílu.

²⁴⁶ Sem patří podle mínění USA údajné nelegální exportní podpory ve Francii, kde mohou podniky vytvářet určité rezervy v souvislosti se vstupem na zahraniční trhy v závislosti na objemu vývozu (WT/DS131/1). Podobné praktiky podle stěžujících si USA provozují také další státy: Řecko (WT/DS129/1), které umožňuje zvláštní daňovou úlevu na dani z příjmu, která se odvozuje od objemu příjmů z vývozu.

²⁴⁷ Soudní dvůr zvrátil na základě žaloby Španělska závěr o existenci veřejné podpory (*in re Tubacex*, C-342/96), když konstatoval, že tržním poměrům odpovídá i nižší úrok než úrok nabízený investorům, sjednaný s podnikem v potížích institucí sociálního zabezpečení, neboť i komerční věřitelé jsou v případě obtíží podniků půjčovat za výhodnější úroky, obávající se úpadku podniku vyvolaného utahováním úrokového šroubu tísněného podniku. Tento judikát je dobrým zpřesněním principu soukromého investora při hodnocení půjček a úvěrů.

²⁴⁸ V rámci řízení o předběžné otázce francouzského *Tribunal de Commerce* Soudní dvůr potvrdil (C-39/94), že veřejnou podporou je poskytování logistických služeb a technické podpory (prostory, zařízení, pracovníci) státem ovládaným a řízeným monopolním poštovním operátorem *La Poste* jeho vlastní dceřinné společnosti (*Syndikat français de l'Express international*), jež poskytuje expresní poštovní služby v soutěži s jinými poskytovateli (neboť zde již byla odstraněna poštovní výhrada) za nižší ceny než tržní.

²⁴⁹ Běžná je v zemědělství (stát zabezpečuje pro zemědělce veterinární nebo fytosanitární služby, napomáhá při organizaci odběru produktů).

[Hmotná a úkonová pasivní aktuální podpora] V moderních státech mají ve vyspělých demokratických státech podniky vůči státu či samosprávě povinnost dodávat zboží nebo poskytovat služby namísto nebo vedle povinností daňových jenom mimořádně. Objevují se zejména za války nebo při přírodních pohromách. Případné úlevy z nich pak lze zpravidla dobře ospravedlnit důležitými důvody a jenom stěžejí je pak možné je považovat za skutečnou podporu.

[Potenciální podpory] Peněžní formu takových podpor představují zejména záruky²⁵⁰ poskytnuté věřitelům vybraného podniku, dává-li ji poskytovatel bez úhrady srovnatelné s pojistným úvěrového pojištění²⁵¹. Obvyklá jsou vedle investičních garancí zejména pojištění vývozu. Výjimečné nejsou také náhrady škod způsobených vyšší mocí, zejména přírodními vlivy. Hmotnou a úkonovou formu pak představují nejrůznější podle potřeby zdarma nebo se slevou poskytnuté služby nebo zboží, jež veřejná moc nebo veřejné podniky obecně nezajišťují.

[Praktický třídící forem podpor] Třídění podle jednotlivých hledisek nevede k jejich vyváženému rozčlenění. Třídící nového registru veřejných podpor v Evropských společenství kontrolovaných Komisí rozlišuje více než desítku nástrojů poskytnutí podpory.

[Veřejná opatření, jež nejsou podporami] Za veřejnou podporu nelze považovat cenovou regulaci²⁵². Vyšší stanovená cena než tržní představuje u výstupu výhodu pro dodavatele, nižší zakládá výhodu pro odběratele, mezi nimiž mohou být také podniky. Regulace vstupních cen působí převráceně²⁵³. Jako podporu také není možné považovat právní uznání nebo přiznání monopolu nebo podobné

²⁵⁰ Srovnaj záruku poskytovanou jednotlivými spolkovými zeměmi SRN zemským spořitelnám (*Sparkassen*) – viz níže (rozhodnutí Komise E/10/2000).

²⁵¹ Soudní dvůr potvrdil závěr Komise o naplnění hledisek státní podpory v případě státní záruky za soukromý bankovní úvěry, který nicméně v tomto případě nevyústil v plnění (záruka nebyla uplatněna). Žalobu vznesla Komise podle čl. 227 SES (řízení o porušení smlouvy) proti Portugalsku (C-404/97).

²⁵² Vedle cenové regulace Panel WTO nepovažoval v souvislosti se žalobou Kanady proti USA (WT/DS194/1) za veřejnou podporu ve smyslu čl. 1 ASCM jinak přípustné omezení vývozu zboží, jestliže jeho následkem jsou nižší ceny na domácím trhu, jež ulehčují situaci výrobcům, jež využívají toto zboží jako vstup. Shledal, že vývozní omezení neznamená veřejnou mocí zabezpečenou zvýhodněnou dodávku zboží.

²⁵³ Soudní dvůr překvapivě neviděl prvek veřejné podpory v německé právní úpravě (*Stromeinspesungsgesetz*), která ukládala každému podniku obchodujícímu s elektřinou na liberalizovaném trhu odebírat část produkce za vyšší, úředně stanovené ceny od dodavatelů užívajících obnovitelné zdroje energie (větrné elektrárny, elektřina z využívání biomasy apod.). Podle rozsudku Soudního dvora (*Preussen Elektra*, C-379/98) je totiž zvýhodnění provozovatelů obnovitelných zdrojů energie na náklady soukromých spotřebitelů. Tento postoj lze kritizovat s poukazem na nucený charakter vyšších cen. Uznání existence veřejné podpory by ostatně Komisi nebránila připustit zvýhodnění jako opatření pro ochranu životního prostředí (čl. 87 odst. 3 písm.b, SES důležitý projekt společného evropského zájmu). Na druhé straně by za veřejnou podporu jistě nešlo považovat právní úpravu, jež by každému výrobcí energie bez rozdílu ukládala získávat část elektřiny z obnovitelných zdrojů a to bez ohledu na náklady. Účinek takového opatření by byl srovnatelný. Kritický komentář k případu viz *Kreiner S., Luxemburg Goes Astray: Finds Government Compulsion to Subsidise Competitors Allowable under Community Law*, *The European Legal Forum*, 2000, č.1, str. 312 a násl.

výsady. Obě opatření, jež mohou představovat podstatně větší výhodu než velká většina podpor, totiž nespočívají v žádném plnění ze strany státu, samosprávy nebo jiného poskytovatele. Zátěž spojená se zvýhodněním dopadá na obchodní partnery nebo na spotřebitele. Mnohdy je ostatně rubem těchto výhod nevýhodný smluvní přímus (kontraktační povinnost) a zvláštní veřejná kontrola hospodářské činnosti dotčeného podniku. Vlastnosti veřejné podpory se popírají také u dalších praktik²⁵⁴.

[L] POSKYTOVATELÉ

[Veřejný charakter podpor] Podstatným znakem veřejné podpory je původ plnění, jež představuje. Musí pocházet z veřejné sféry a být projevem veřejné moci. Nemusí však mít podobu mocenského zásahu. Veřejný sektor, jež je dokáže poskytovat, je proto širší než sektor veřejné moci. Zahrnuje i subjekty, jež veřejnou moc přímo nevykonávají, avšak ta je ve skutečnosti ovládá. Prostředky, jež veřejná moc využívá k jejich poskytování, mohou pocházet z vlastního majetku či jeho odprodeje. Většina jich však pochází z příjmů, jež jsou její výsadou - z daní a poplatků.

[Vymezení státu vzhledem k podporám] Nejčastějším poskytovatelem je stát. Proto se ostatně veřejné podpory zpravidla označují jako státní. Toto označení je možné mít při pohledu z vnitřku za nepřesné: veřejná sféra není, alespoň ve středoevropském a českém pojetí, totožná se sférou státní.

[Podpory územní samosprávy] Vedle státu k veřejné sféře patří územní samospráva na kterékoli úrovni: obce, osady, města²⁵⁵, okresy, kraje, oblasti²⁵⁶, provincie nebo jiné autonomní jednotky územně ohraničených skupin obyvatel. Tyto jednotky také poskytují veřejnou podporu. Lze ji tedy členit na podporu státní a podporu samosprávnou. Pohled z vnějšku přináší nicméně odlišný závěr. Mezinárodní právo vnímá stát, jež je hlavním subjektem mezinárodního práva, obecně jako jeden celek. Zásahy územní samosprávy, jež představují porušení mezinárodního práva, se proto přičítají státu, na jehož území z jeho vůle působí. Chápání jeho svrchovanosti vylučuje představu, že by ji nedokázal na vlastním území kontrolovat. Částí státu je proto z hlediska mezinárodního práva i územní samospráva. Podpora jí poskytovaná je proto podporou státní (dalo by se hovořit o

²⁵⁴ Odvolací orgán konstatoval v případě *Countervailing duties on Certain Hot-Rolled Lead and Bismuth Carbon Steel Products Originating in the United Kingdom*, že oddlužení podniku před jeho privatizací nepředstavuje veřejnou podporu ve smyslu čl. 1 odst. ASCM, neboť stav podniku má dopad na kupní cenu. Tohoto závěru se dovolávají ES (v tomto případě ESUO) při své žalobě proti USA, uloživším vyrovnávací clo na produkci podniku, jež prošel podobným procesem (WT/DS212/1). Obdobná praktika Brazílie a vyrovnávacích cel ze strany USA je předmětem jiného sporu před orgány WTO (WT/DS218/1).

²⁵⁵ Srovnej podporu poskytnutou městem Brnem firmě *Flextronics International* formou bezplatného poskytnutí pozemku v rámci ztraktivnění investice v místě (rozhodnutí ÚOHS VP/S-19/2000-16).

²⁵⁶ Například regionální podpora zemědělské výroby na základě regionálního zákona italské oblasti Lazio (rozhodnutí Komise N/250/2000).

státní podpoře v širším pojetí). Stát nese odpovědnost za každou samosprávnou podporu, přičemž nezáleží na tom, jestli samosprávě s jejím poskytnutím vypomohl, či jí jenom poskytl prostor k tomu, aby se pro ni rozhodla sama a hradila ji z vlastních zdrojů. Všechny mechanismy omezení podpor jsou mezinárodněprávní. Je proto pochopitelné, že připomenutému rozlišování mezi veřejným a státním nepřikládají velkou pozornost. Neopomíjejí jej však²⁵⁷.

[Podpory odvětvové a profesní samosprávy] Vedle územní samosprávy může podporu poskytnout i samospráva odvětvová a profesní, pokud má veřejnou moc. Tak tomu je, rozhoduje-li autoritativně o oprávněních a povinnostech členů spojených v ní povinným členstvím a má-li veřejnoprávní příjmy. Těmi jsou takové, jež plátce neodvádí podle svého osobního rozhodnutí. Dnes jde zejména o hospodářské komory a hospodářské svazky (obvyklou podporu z jejich strany představují služby, těší-li se jím zvýšenou měrou vybrané podniky). I tyto podpory jsou z pohledu mezinárodního práva státní, neboť postavení této samosprávy se od pozice samosprávy územní zásadně neliší.

[Federativní stát a podpory] Federativní stát v mezinárodním právu nese odpovědnost za počínání dílčích států, ledaže jim (a děje se tak jen v omezeném měřítku) mezinárodní právo přiznává mezinárodněprávní subjektivitu. Za státní se proto považuje jak podpora od ústředního státu, tak podpora od dílčích států²⁵⁸. Žádný mechanismus omezování podpor přitom nepočítá se samostatnou odpovědností dílčích států za jimi poskytnuté podpory. Zodpovídá za ně proto federace.

[Zprostředkovatelé veřejné podpory] Při hledání podpor se však nelze omezit jen na stát (včetně federací a dílčích států), územní nebo další samosprávu. Mohou ji totiž poskytovat kromě subjektů, jež vykonávají veřejnou moc²⁵⁹, i další. Vedle většiny států a v malé míře i kolem jednotek územní samosprávy stojí další subjekty, jež nositeli moci nebývají²⁶⁰, avšak zabezpečují z její vůle a pod jejím dozorem rozličné veřejné služby. Lze je proto vnímat jako subjekty veřejné, byť nikoli jako subjekty veřejné moci. Podpory se běžně poskytují právě

²⁵⁷ Srovnej čl.2 ASCM („government or any public body“).

²⁵⁸ V širší veřejnosti známém sporu *Freistaat Sachsen v. Komise* (T-132/96), souběžném se sporem *Volkswagen v. Komise* (T-133/96) nebyly o komunitární právní odpovědnosti Německa pochyby. Spolková vláda nicméně při řízení úzce spolupracovala se zemskou vládou, jejíž procesní záměry respektovala. Jako žalobce ovšem vystupovala spolková země.

²⁵⁹ Jednotná vnitrostátní právní subjektivita státu nebo jednotek územní samosprávy není výlučná. Ve světě se najdou příklady štěpené právní subjektivity (v některých kantonech Švýcarska existují dvojí obce pro různé účely).

²⁶⁰ V postsocialistických státech střední a východní Evropy, kde se objevily rozsáhlé dotace ztrátovým bankám, se na jejich poskytnutí vedle státu podílely také ústřední banky (v ČR Česká národní banka, srovnej záruky). Tyto instituce formálně právně oddělené od státu zabezpečují státní funkci, jež má smíšený charakter, neboť není klasickým výkonem veřejné moci (emise měny nemusí být postátněna). Obecný zájem na stabilitě měny lze nicméně považovat za veřejný a v širším slova smyslu lze proto monetární politiku považovat za výkon veřejné moci.

jejich prostřednictvím²⁶¹. Jednotlivé mechanismy jejich omezení na ně proto pamatují: příslušná ustanovení nebo jednotlivá rozhodnutí připomínají podpory ze státních prostředků²⁶² nebo podpory poskytnuté prostřednictvím organizací a agentur²⁶³.

[Zprostředkování za úhradu] První skupinu takových subjektů tvoří rozmanité fondy, banky nebo agentury, jež se zřídily právě pro rozdělování podpor²⁶⁴. Jim stát anebo samospráva přímo poskytuje rozpočtové prostředky, popř. jim svěřují část veřejného majetku či jim povolují si je obstarat z uložených odvodů²⁶⁵. Druhou skupinou jsou instituce, jež stát k poskytování podpor přímo neustavil, avšak je prostřednictvím nich poskytne, objeví-li se potřeba a příležitost. Takovou může být v podstatě každá instituce veřejné služby, jíž stát přispívá na provoz a rozvoj²⁶⁶. Třetí skupinu představují soukromé podniky, u nichž stát rozdělení podpory objedná. Jde zejména o banky a pojišťovny. Prostřednictvím takových subjektů se často poskytují zejména podpory hmotné a úkonové. Finanční vazbu mezi státem (samosprávou) a institucí - poskytovatelem dovede založit jak smlouva (je-li poskytovatel samostatný), administrativní rozhodnutí i řídicí akty (ovládá-li jej veřejná moc).

[Zprostředkování podpory bez úhrady] Podporu poskytují také podniky, jež stát (samospráva) ovládá, aniž by jim její poskytnutí nahradil(a). Jde o podniky, jež ovládá. Ovládat je lze jak veřejnoprávní úpravou jejich činnosti (zejména cenovou regulaci), tak cestou soukromoprávní moci, tedy prostřednictvím majetkové účasti (držbou akcií nebo podílu či poměrem zřizovatele a provozovatele, popř. v rámci poskytnutí majetku). Ovládané podniky mají zhusta monopolní nebo dominantní pozici. Přebytky z nich vyloučený podnik použije dle představ státu (samosprávy), jež uplatní svůj vliv²⁶⁷. Může přitom usilovat o zvýhodnění odvětví, jež je odběratelem nebo dodavatelem služeb nebo zboží tohoto podniku. Zvýhodněnému tarifu přitom chybí

²⁶¹ Soud prvního stupně potvrdil svou stálou judikaturu, když v rozhodnutí (T- 358/94) žalobě zamýšleného příjemce, francouzských aerolinií *Air France* proti zamítavému závěru Komise o podpoře připomněl, že veřejnou podporou jsou také investice autonomního, na vládou jen částečně spravovaného a řízeného polosamostatného závislého finančního institutu (jestliže neodpovídají chování soukromého investora), jestliže tento získává své prostředky ze státních prostředků nebo z nucených odvodů jiných podniků.

²⁶² Čl. 87 odst. 1 SES.

²⁶³ Čl. 1 odst.1 písm. iv. ASCM.

²⁶⁴ V ČR v posledním desetiletí například Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu kinematografie, Exportní a garanční pojišťovací agentura EGAP, a.s., Českomoravská záruční a rozvojová banka, s.p., Konsolidační banka, s.p.ú.

²⁶⁵ Ve Velké Británii např. *English Cities Fund* pro podporu rozvoje problémových měst (srov. rozhodnutí Komise N/82/2000).

²⁶⁶ Podobným subjektem je podle Soudního dvora (C-256/97, *Déménagements-Manutention Transport*) také státní instituce sociálního zabezpečení, jestliže namísto státu poskytuje sociální zabezpečení a vybírá na ně odvody, jestliže při výběru určitým podnikům toleruje opožděnou úhradu.

²⁶⁷ V ČR připadají v úvahu např. České dráhy, s.p., v zahraničí např. nizozemský plynárenský podnik *Gasunie N.V.*, který bez jakéhokoli ekonomického důvodu dodával květinářským podnikům plyn za nižší ceny (srovnej rozsudek Soudního dvora 70/85 *van Kooy / Komise*).

ekonomické odůvodnění²⁶⁸. Takovou podporu poskytují obvykle podniky síťové služby (energetika, vodní hospodářství, doprava a spoje), avšak mohou ji dát i další. Podpora tu nemá přímou souvislost se státem (samosprávou). Neodrazí se viditelně v jeho hospodaření. Vazba na stát (samosprávou) bude patrná až tehdy, pojal-li by se stát a tyto podniky jako koncern a posoudilo by se jejich hospodaření společně²⁶⁹.

[První shrnutí o veřejné podpoře] Poskytovatelem veřejných podpor je stát. Jeho vymezení však je netypické, neboť vzniklo právě za účelem jejich účinného omezení²⁷⁰. Zahrnuje vedle územní a další samosprávy také zprostředkovatelské instituce a ovládané podniky, pokud jejich činnost vykazuje jiné vlastnosti veřejné podpory a lze-li odhalit její souvislost s mocenskou činností nositelů veřejné moci.

[Nadnárodní a mezinárodní veřejný sektor] Nelze zapomínat na skutečnost, že v současnosti lze považovat za díl veřejného sektoru také mezinárodní a nadnárodní organizace. Také ty dokáží poskytnout veřejnou podporu, neboť získávají prostředky hlavně cestou příspěvků členských států. Mezinárodní organizace je ostatně skutečně poskytují. Objem nadnárodních podpor tří Evropských společenství je dokonce značný. Podstatná část z nich však představuje z jistého úhlu pohledu zároveň podporu státní, neboť prostředky přerozdělené na komunitární úrovni přidělují členské státy. Podpory se rozdělují i prostřednictvím komunitárních fondů a bank. Komunitární omezení podpor na ně nedopadají. Evropská společenství však mají při rozhodování o takových podporách brát ohled na jejich soutěžní dopady. Lze na ně však uplatnit omezení univerzálního mechanismu. Veřejnou podporu lze vidět také v úvěrech univerzálních mezinárodních bank (skupina Světové banky) a jejich obdob působících v jednotlivých světadílech. Skutečnou mezinárodní podporu však představují jen zvýhodněné úvěry poskytované přímo soukromým podnikům, nikoli půjčky státům. Nemalé prostředky poskytnuté státům tyto ovšem také následně rozdělí jako podpory státní. Jisté hospodářské aktivity včetně podpor provádějí i odborné mezinárodní organizace. Pozornost podporám ze strany mezinárodních organizací zůstává nicméně okrajová, neboť jejich

²⁶⁸ Obdobnou situaci jako ve věci *van Kooyl*/ Komise (70/85) řešil Soudní dvůr v případě Belgie napadeného rozhodnutí Komise o protiprávnosti zvýhodněného tarifu pro odběratele – výrobce amoniaku. Soudní dvůr přisvědčil žalobci s poukazem na předchozí judikaturu, že veřejnou podporou není zvýhodněný tarif, jestliže jej odůvodňují ekonomické důvody. V daném případě za ně bylo lze považovat odůvodněnou hrozbu odchodu výrobce k lacinějším dodavatelům v zahraničí. Státem kontrolovaný podnik může poskytnout slevu, jestliže jejím cílem je udržení odběratele v tržním prostředí. Ukázalo se také, že podnik obviněný z poskytnutí podpory (*Nederlandse Gasunie*) do zahraničí dodává soutěžitelům domněle zvýhodněného výrobce amoniaku plyn za ceny srovnatelné s cenami dle zvýhodněného tarifu.

²⁶⁹ Konsolidace účetnictví jako v holdingu (svazku mateřské a dceřinných společností). V některých státech se jako přílohy ke státnímu závěrečnému účtu připojuje účetnictví státních podniků. V ČR představuje tento krok nová změna rozpočtových pravidel, jež zařadila do státního rozpočtu hospodaření institucí spojených s hospodářskou transformací, např. Konsolidační banka, s.p.ú. (transformovaná v agenturu) nebo Fond národního majetku.

²⁷⁰ Tedy zvláštní pojetí státu pro účely veřejné podpory jež přesahuje pojetí široké pojetí státu v mezinárodním právu (státní podniky a fondy nevykonávají běžně veřejnou moc)

dopad na hospodářskou soutěž na mezinárodních trzích je zanedbatelný.

[M] PŘÍJEMCI

[Příjemce - podnik] Příjemcem veřejné podpory musí být podnik. Je jím každý subjekt, jež se účastní hospodářského života společnosti jako dodavatel zboží nebo poskytovatel služeb. Příjemcem tedy může být jak právnická, tak fyzická osoba. Nezáleží na tom, jestli jde o podnik v soukromých nebo veřejných rukou. Jen s ohledem na soutěžní účinky podpory je důležité, jestli je příjemce monopolem, má dominantní postavení nebo je vystaven skutečné konkurenci ostatních podniků.

[Sociální plnění] Za veřejnou podporu nelze naopak považovat sociální plnění, jež stát (samospráva či zprostředkovatelské instituce) poskytují jednotlivcům. Jde zejména o peněžní plnění, neboli sociální dávky. Vedle dávek sociálně potřebným sem patří i populační opatření a plnění z veřejného sociálního pojištění (jejichž existence a výše dílem závisí na předchozích odvodech příjemce). Sociální plnění tvoří také sociální služby (zdravotnictví, školství, sociální péče) a v současné době už jen v malé míře také sociální dodávky zboží základní potřeby. Současné mezinárodní právo sociální plnění nijak neomezuje. Jsou hlavním projevem existence sociálně-tržního demokratického státu. Univerzální standardy lidských práv naopak stanovují minimální standard sociální ochrany. Regionální, zejména evropské standardy, jej výrazně zpřesňují. Dvoustranné a vícestranné smlouvy odpovídají na mobilitu osob tím, že zavádějí rovný přístup k těmto dávkám a službám občanům smluvních stran. Jenom zdánlivě však sociální plnění s veřejnými podporami nesouvisejí vůbec.

[Poskytovatelé sociálních služeb] Veřejnou podporu nepředstavují pochopitelně ani platby a zvýhodnění poskytované institucím, jež je na objednávku zabezpečují. Není důležité, jestli tyto instituce veřejná moc přímo řídí, jestli mají nějakou samosprávu nebo jestli jsou soukromé. Platby hradí náklady na tyto služby a zvýhodnění je snižují.

[Podobnost účinků] Veřejné sociální služby a dodávky nicméně působí podobně jako veřejné podpory. Představují objednávku, jíž by se jinak jejich dodavatelé nemuseli těšit, protože příjemci by ji mnohdy nedokázali sami hradit. Podporují tedy rozvoj příslušných odvětví a omezují odvětví jiná. Zejména nahodilé veřejné dodávky se uskutečňují mnohdy právě kvůli svému podpůrnému účinku. Je-li sociální motiv k nim podružný, lze je dokonce hodnotit jako skrytou veřejnou podporu. Uplatnění omezení proto nelze *a priori* vylučovat²⁷¹. Jisté strukturální účinky mají dokonce také sociální dávky, neboť spotřeba chudší části obyvatel se liší od spotřeby průměrného jednotlivce. Nelze ostatně popírat ani srovnatelné účinky veřejných zakázek.

[Sociální rozměr většiny podpor] Většina veřejných podpor nicméně

²⁷¹ Akce českého ministerstva zemědělství „mléko do škol“ je typickým příkladem takové podpory, jejímž hlavním cílem je zvýšení odbytu mléka a teprve druhotným cílem zdravotní prospěch (jenž je navíc v případě konzumace mléka často zpochybňován).

nesleduje prosperitu podporovaného podniku jako svůj konečný cíl. Tím bývá až prospěch zaměstnanců podniků, pokud jim udrží práci. Příjemcem podpory ovšem zůstává podnik. Sociální účinek podpory není přímý. Zaměstnanec poskytuje práci, kterou podnik - příjemce může lépe zaplatit nebo vůbec uhradit ve srovnání se stavem bez ní. Také podpory na zlepšení obslužnosti nebo podpory na zlepšení ochrany životního prostředí ve svém důsledku slouží společnosti.

[Podnik jako zprostředkovatel podpory] Na hranici veřejné podpory jsou plnění, jež poskytuje stát zaměstnancům určitého podniku jeho prostřednictvím. Podnik z nich totiž nemá přímý prospěch, neboť je předává dále. O podporu však jde, má-li podnik povinnost takovou dávku vlastním zaměstnancům vyplatit. Její náhrada mu totiž od této zátěže ulehčuje. Lze za ni proto považovat také úpravu, která takový podnik zvýhodní tím, že jej vyváže z obecné povinnosti a stát mu pak poskytne podporu k dobrovolnému plnění²⁷². Takovou podporu lze totiž považovat za období úlevy na odvodech na sociální zabezpečení.

[Řetězové účinky podpor] Veřejná podpora poskytovaná určitému podniku nebo odvětví nepřináší často prospěch jen pro něj. Příslušná část hospodářství totiž nepůsobí ve vzduchoprázdnu. Ovlivněné jsou i vztahy, jež mají příjemci se svými obchodními partnery. Rozvoj podporovaného odvětví totiž přispívá i k rozvoji dodavatelů nebo odběratelů. Dodavatelům může příjemce platit vyšší ceny a může od nich odebírat více. Odběratelům naopak může prospívat zvýšená dodávka a snížení cen. Výhody pro dodavatele nebo odběratele představují vysvětlitelnou výjimku ze zásady, že podpory působí útlum ostatních odvětví. Tržní poměry, popř. právní rámec podnikání nebo smluvní ujednání spojené s podporou ostatně dokáží přenést na smluvní partnery příjemce většinu užítku z ní vzešlého. Někdy je takový účinek nezamýšlený, jindy jej nositel veřejné moci přímo sleduje. Podpora tak může mít vedle přímého příjemce i příjemce zprostředkované. Nelze vyloučit ani podporu poskytnutou přímo odběrateli podporovaného odvětví²⁷³. Při hodnocení podpor v souvislosti s uplatňováním omezení se jejich zprostředkované účinky bohužel často opomíjejí²⁷⁴.

[Zvýhodnění jednotlivce veřejnou podporou] Vzhledem ke svému řetězovému účinku je třeba považovat za veřejnou podporu daňové a odvodové zvýhodnění jednotlivců, pokud se váže na jejich zaměstnání v určitém odvětví, oblasti či podnicích. Takový zaměstnanec se totiž těší obvyklému čistému příjmu, avšak náklady zaměstnavatele na něj

²⁷² Soudní dvůr takto označil při rozhodování o žalobě Francie proti Komisi (C-241/94) za veřejnou podporu finanční účast státního fondu zaměstnanosti na vyplácení podpor při propouštění v podobě částečného převzetí závazků podniků i plateb nad rámec právní povinnosti.

²⁷³ Orgány WTO shledaly po stížnosti Kanady vývozní (a zároveň preferenční) podporu v praxi Brazílie, která poskytovala v rámci svého *Programu de Financiamento as Exportacoes* příspěvek zahraničním odběratelům a uživatelům brazilského letadla *Embraer* (WT/DS46/1). Odvolací orgán závěry panelu modifikoval jenom v podružných závěrech. Podpora byla v tomto případě poskytována podporovanému prostřednictvím podpory odběratele.

²⁷⁴ Např. v souvislosti s restitucí nepřípustných podpor od jejich příjemců.

jsou nižší. Konečně za veřejnou podporu je třeba považovat taková sociální plnění jednotlivci, jejichž poskytnutí stát nebo samospráva vážou na odběr zboží nebo služeb od určitého podniku (preferenční sociální podpora). Takovému podniku totiž veřejná moc zabezpečuje umělé zvýšení odbytu.

[N] VÝBĚROVOST

[Výběrovost podstatným znakem] Podstatným rysem veřejných podpor je jejich výběrovost (selektivita, specifická). Veřejná podpora musí zvýhodňovat nějakou odvětvím, územím, velikostí nebo jiným hlediskem určenou část národního hospodářství. Vybrané podniky se proti jiným těší zvláštním výhodám.

[Definice výběrovosti] Pozornost výběrovosti v komunitárním právu je stručná („zvýhodněním určitých podniků nebo odvětví“)²⁷⁵. Podle potřeby a bez větší soustavnosti ji upřesňuje rozhodovací praxe Komise a judikatura Soudního dvora. Univerzální mechanismus má rozsáhlejší definici, jejíž jednotlivé složky však vícekrát připomínají totéž²⁷⁶. V asociačních mechanismech jsou definice zjednodušené²⁷⁷.

[Plynulý přechod mezi výběrovostí a obecností] Právní definice výběrovosti však zdaleka neřeší všechny otázky. Stupeň výběrovosti není jeden. Mezi výběrovostí a jejím opakem - obecností - je plynulý přechod, chybí ostrá hranice. Nelze ani jednoznačně vymezit několik dobře odlišitelných stupňů tohoto fenoménu.

[Vrcholná výběrovost] Nejvyšší stupeň výběrovosti je dán, jestliže podporu poskytuje stát jen jedinému podniku a netěší se jí jakékoli další podniky působící ve stejné nebo podobné oblasti, ani ty, které s příjemcem tvoří stejné odvětví a jež s ním přímo soutěží. Výběrovost je tak mimořádná, že i vztažně a s mnohými ohledy uplatňovaná zásada rovnosti se prolamuje až k neunesení. Znevýhodnění těch, jež podporu nedostali, může přece vyvolat i jejich hospodářské zničení.

[Odvětvová podpora jediného podniku] Vrcholně výběrové podpoře se podobá podpora, jež prospívá jedinému podniku, jež však má ve svém odvětví jedinečné, monopolní postavení, ať už z přirozených příčin nebo následkem právní garance. Zde však nelze z povahy věci určit, jestli jde o podporu odvětvovou nebo individuální.

[Obecná odvětvová podpora] Zvýhodnění jednoho odvětví je bezpochyby také výběrové. Podporu dostává jen jedno odvětví²⁷⁸, ostatní se jí netěší. Nese však zároveň v sobě také určitý stupeň obecnosti: z vymezeného okruhu podniků ji dostane každý. Míra výběrovosti samozřejmě výrazně odvisí od šíře zvýhodněného odvětví. Podpora úzce vymezeného odvětví je výběrovější než podpora přístupná pro široké hospodářské odvětví. Stupeň selektivity také

²⁷⁵ Čl. 87 odst. 1 SES.

²⁷⁶ Čl. 2 ASCM.

²⁷⁷ Např. čl. 2 odst. 1 ZVP.

²⁷⁸ Komise označila za veřejnou podporu a Soudní dvůr její závěr sdílel o právní praxi členských států, které zavedly částečné osvobození podniků působících v určitých odvětvích hospodářství (Francie / Komise, C-251/97, Belgie / Komise, C-75/97).

může výrazně ovlivnit skutečnost, že řada podniků působí ve více odvětvích souběžně.

[Výběrovost regionálních podpor] Výběrové jsou svou podstatou také regionální podpory. Více výběrová je ta, jež se rozděluje jen ve výslovně určené oblasti, obecnější ta, jíž se těší podniky všech oblastí, jež vykazují předem stanovené vlastnosti²⁷⁹. Selektivitu regionálních podpor dokáže výrazně ovlivnit způsob členění území na jednotlivé regiony. Specifičnost regionálních podpor poskytovaných místní samosprávou všem podnikům je však nižší, neboť z místního hlediska vůbec chybí. Rozdíly v sazbách místních daní mezi jednotlivými jednotkami samosprávy se dokonce za podporu (od těch jednotek, které předepisují daně nižší) nepovažují²⁸⁰.

[Jiné zdroje výběrovosti] Výběrovost však může spočívat také v rozlišování podle velikosti podniku: na základě obratu nebo počtu zaměstnanců²⁸¹ nebo podle jeho účasti na zahraničním obchodě²⁸².

[Obecná opatření] Za veřejnou podporu se naopak nepovažují obecná opatření, jež přinášejí prospěch všem částem národního hospodářství: snížení daňových sazeb, obecné ulehčení odvodů na sociální zabezpečení nebo zrušení některých daní, zkrácení dob daňového odepisování prostředků dlouhodobého užívání, zavedení obecných investičních úlev nebo investice do veřejně přístupné infrastruktury (silnice, vodní cesty, telekomunikace apod.). Jejich soutěžní dopady na mezinárodních trzích samozřejmě nelze zanedbávat, výhoda však nedokáže být natolik silná, aby dokázala poškodit soutěžitele z jiných států. Radikální snížení daňového břemene se považuje obecně²⁸³ za *fair play*. Musí mu totiž odpovídat uskrovnění státu a větší hospodárnost jeho činnosti. Tento zásadní krok však zdaleka není tak častý, jen se k němu pořád vyzývá. Státy nedokáží zásadně snižovat své veřejné výdaje v krátkém období. Jenom ve skupinách více integrovaných států se stanovují meze daňového zatížení a vyvíjí se nátlak na ty členské státy, jež ukládají příliš nízké daně.

[Výběrová znevýhodnění] Za veřejnou podporu většiny odvětví

²⁷⁹ Soud EFTA v rozsudku o žalobě Norska proti rozhodnutí Dozorčího úřadu EFTA v souladu s komunitární judikaturou regionálně diferencované sazby odvodů na sociální zabezpečení (E-6/98).

²⁸⁰ Srovnej čl. 2 odst.2 ASCM. Jinak by zejména v USA bylo obrovské množství regionálních podpor, které by vyplývaly z rozdílů mezi sazbami daní v jednotlivých státech, okresech a obcích. Na druhé straně nelze vyloučit zakrývání regionální veřejné podpory ve státní (federální) toleranci mimořádně nízkých samosprávných (státních) daní, nahrazuje-li výpadek daňového příjmu přerozdělování mezi bohatšími a chudšími státy nebo samosprávami, popř. nerovnoměrné rozdělování dotací státům nebo samosprávám ze strany ústřední moci.

²⁸¹ Soud prvního stupně označil za veřejnou podporu zvýhodnění, jež se týkalo všech malých a středních podniků (*CETM v. Komise*, T- 55/99). Výběrovost totiž představuje vyloučení podniků velkých. Opatření by nebylo výběrové, jestliže by se dotýkalo stejně všech podniků bez rozdílu velikosti (počtu zaměstnanců, obratu apod.).

²⁸² Taková podpora je univerzálním standardem zapovězená jako podpora vývozní (čl.3 ASCM).

²⁸³ Pomineme-li tlak mezinárodního společenství na některé trapasličí státy, jež využívají nedostatky v daňovém právu větších států a otevírají daňové ráje, ve kterých se zdaňují příjmy s jejich územím nesouvisející.

hospodářství se vzdor přísně pojatým nárokům na obecnost opatření v praxi nepovažují výběrová zatížení některých odvětví. Prospěch ostatnímu hospodářství se totiž rozloží rovnoměrně a nebývá příliš silný. Vedle dopadu vysokých spotřebních daní na paliva na odvětví, jejichž výstupy výrazně ovlivňují ceny dopravy a energie, lze zmínit také zvláštní zatížení některých oborů se záporným dopadem na životní nebo společenské prostředí. Jednoznačně však už nelze hodnotit mimořádné výjimky z takové zátěže²⁸⁴. Nelze-li je odůvodnit, představují podle současné praxe veřejnou podporu. V opačném případě patří mezi nezatíženou většinu a vymezení okruhu zátěže je prostě takové.

[Formálně obecná opatření se selektivním uplatněním] K veřejným podporám je však nezbytné řadit taková formálně obecná hospodářská opatření státu a samospráv, z nichž mají ve skutečnosti – např. následkem administrativní náročnosti žádostí o zařazení do programu - prospěch jen některé podniky nebo některá odvětví. Již samotná možnost správního uvážení při rozdělování užitku z obecně pojatého opatření ovšem vyvolává zásadní pochybnosti o zachování obecnosti. Prostor pro uvážení²⁸⁵ při poskytování i pro jiné okolnosti již výběrové podpory její specifičnost jen stupňuje. Přísný postoj vyústí v takových případech k presumpci výběrovosti.

[Relativita obecnosti] Neexistují přímé dotace, jež by stát rozdělával obecně mezi všechna odvětví a všechny podniky. Proč by stát druhou rukou dával to, co vybere první na daních? Odlehčení obecné daňové zátěže je naopak časté. Jisté pochybnosti se však už týkají snižování a zvyšování zvláštních daní a poplatků – jejich dopad na dotčená, obchodními vazbami napojená nebo konkurenční odvětví může být rozličný. Je stěžejí si dokonce lze představit stoprocentně obecná infrastrukturní opatření²⁸⁶. Žádné nemůže být jiné než jedinečné a každé proto může přinést mimořádný prospěch vybraným podnikům²⁸⁷. Za formálně obecnými infrastrukturními investicemi se ostatně často přímo skrývá záměr poskytnout výběrovou podporu. Účinky podpory však mohou nastat také bezděčně.

[O] OTÁZKA PROTIPLNĚNÍ

[Viditelná jednostrannost veřejné podpory] Jako podstatný znak veřejné podpory se obvykle uvádí, že jí neodpovídá protiplnění ze strany příjemce. Toto hodnocení je však příliš zjednodušené²⁸⁸. Vede k

²⁸⁴ Např. výjimky z vysokého zdanění užití fosilních paliv v dánské energetice představují většinu dánské veřejné podpory.

²⁸⁵ Srovnej např. českou úpravu investičních pobídek, kde je dán nejširší prostor pro ministerské uvážení (zák. č. 72/2000 Sb.).

²⁸⁶ Na obecný charakter opatření poukázala Komise v rozhodnutí NN/24/2000 o příspěvku regionální vlády vzdělávacímu zařízení pro výrobce masa. Toto hodnocení se nezdá zcela přesvědčivé, neboť odvětvový výběrový účinek je poměrně patrný.

²⁸⁷ Politika Komise v tomto ohledu nemusí být zcela zřetelná. Jako veřejnou podporu bez připomínek poskytovatele hodnotila daňovou úlevu ve prospěch provozovatele amsterdamského letiště *Schiphol Group* (přehodnocení politiky v rámci řízení o existující podpoře, rozhodnutí Komise E/45/2000).

²⁸⁸ Rozsáhlá literatura o komunitárním mechanismu omezení veřejných podpor se této

němu skutečnost, že stát, samospráva nebo jiný poskytovatel podpory nedostává od příjemce žádné zjevné protiplnění. Takového prospěchu se nedostane ani jednotlivcům, jejichž blaho by poskytovatel chtěl zajistit. Veřejná podpora se tak odlišuje od veřejných zakázek i od veřejných služeb a dodávek pro obyvatelstvo. Přímý, hmatatelný výsledek veřejné podpory je nulový. Žádné obecně ocenitelné chování - dodávka zboží nebo poskytnutí služeb - se od příjemce neočekává. Veřejná podpora nerozhojňuje ani neobnovuje majetek poskytovatele. Nehradí ocenitelné služby, jež přímo ulehčují činnost jeho složkám a činovníkům, neodvrací hrozící újmu, ani nenapravuje vzešlou škodu na majetku poskytovatele. Podobně neprospívá podpora přímo ani obyvatelstvu - jemuž mají nositelé veřejné moci jako jediní možní poskytovatelé podpor - zajišťovat ochranu a pomoc.

[Skryté protiplnění] Každá veřejná podpora však má nějaký důvod²⁸⁹. Jinak by ji přece stát a samospráva neposkytovaly. Je sice zřejmé, že mnohé nepřilíš účelné podpory především přinášejí mimořádné zisky příjemcům, kteří dokáží soustředit síly a uplatnit vliv na politiky v mocenských pozicích a ošálit veřejnost. Každá podpora koneckonců zvyšuje hospodářský a společenský význam příjemce²⁹⁰. Dobře nastavená a zaměřená podpora však pro něj nepředstavuje žádný nadměrný zisk. Vyrovňuje mu totiž hlavně nevýhody, jež jsou spojené s určitým chováním, které veřejná moc a obvykle také veřejnost považují za potřebné a jež jsou schopné podporou hradit. Protiplnění odpovídající podpoře tedy představuje jakási skrytá služba, pomocí které příjemce oplácí poskytovateli a jeho prostřednictvím veřejnosti.

[Několik příkladů] Investiční, rozvojové a provozní podpory mají za cíl zlepšení poměrů. Četné podpory k udržení nebo zvýšení zaměstnanosti lze z tohoto hlediska dobře vysvětlit. Veřejná moc přispívá zaměstnavateli, aby zřídil další pracovní místa a tak více využíval dosud nevyužitou pracovní sílu, popř. aby zachoval práci pro současné zaměstnance, a přispíval tak k vyšší životní úrovni zaměstnanců, jejich rodin i celé oblasti a sňal ze státu a samosprávy břemeno dávek v nezaměstnanosti i její další společenské důsledky. Podnik by takto bez podpory nejednal, neboť by to pro něj představovalo zbytečné snížení zisku (dokáže přece hospodařit i s menším počtem zaměstnanců). U podpor na zajištění lepší obslužnosti a levnějších dodávek je tato okolnost ještě patrnější: částečné převzetí nákladů veřejnou mocí umožňuje podniku, aby dodával za nižší ceny, s lepší jakostí nebo četností, než by svedl bez podpory²⁹¹. Veřejná moc za toto zlepšení v podstatě podporou platí. Obdobně lze hodnotit i ekologické podpory nebo podpory národně-bezpečnostní a pořádkové. Stát nebo samospráva přebírají část nákladů na činnost, která prospívá životnímu prostředí nebo národní bezpečnosti. Záchranné podpory jistě současný stav zlepšit nedokáží. Ten je ovšem za stávajících okolností

otázce příliš nevěnuje (výjimkou je údajně *Muller-Graff* v *Zeitschrift des Handelsrechts*, 1988, str. 403 a násl., nedohledáno).

²⁸⁹ Viz výše, hlava C disertace.

²⁹⁰ Viz výše, hlava E disertace.

²⁹¹ V případě rozsáhlého veřejného financování např. dopravní obsluhy území se proto běžně uplatňují pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

neudržitelný - bez podpory podnik spěje k úpadku, neboť nedokáže hospodařit beze ztrát. Tento stav se však z jiného pohledu jeví jako žádoucí: lidé mají zaměstnání, služby a zboží jsou dostupné, podnik se chová v souladu s potřebami ochrany životního prostředí a s národními zájmy. Sociální, ekologické nebo bezpečnostní důsledky hrozícího úpadku jsou nebo se zdají naopak být příliš závažné.

[Důkaz právem] Tvrzení, že veřejné podpory nepředstavují jednosměrné plnění, lze také podepřít rozborem právních nástrojů, jež veřejnou podporu zakládají. Podpory se zpravidla poskytují až po splnění určitých podmínek²⁹². Jednotlivé obchodní i správní dohody mezi poskytovatelem a příjemcem pravidelně stanovují závazek příjemce zříditi nebo zachovat pracovní místa, zajišťovat sjednanou podobu dodávek nebo obsluhy, chovat se v souladu s ekologickými standardy anebo provádět činnost, jež slouží k posilování národní bezpečnosti. Často tyto úkoly stanovují již právní předpisy o příslušném programu veřejných podpor. Upustit od právního zakotvení povinností příjemce lze jenom tehdy, je-li patrné, že příjemce nemůže, jsa vystaven konkurenci, jednat jinak než podle očekávání poskytovatele: například by neobstál, kdyby své služby nezlepšil.

[Přetrvávající škodlivost podpor] Očekává-li se u většiny veřejných podpor společensky prospěšné chování podniku, nemusí být zřejmé, proč jsou podpory nežádoucí. Zásadní odpůrci podpor poukážejí jistě na nehospodárnost, již vyvolává většina veřejných aktivit. Škodlivé strukturální účinky nelze přehlédnout ani u podpor vyvážených²⁹³. Podporovaný podnik vedle čistého zisku, jež přinese většina podpor, dostává prostor k nehospodárnému počínání. Může zaměstnávat zbytečně mnoho pracovníků²⁹⁴ stejně jako plýtvat energií, surovinami a polotovary. Nemusí účinně využívat svá zařízení. Má-li monopol, může si dovolit přezíravost a nechotu vůči zákazníkům. Podpora mu ostatně ulehčuje jich získat více, neboť dokáže dodávat levněji. Přesto nemusí upadnout do ztráty a často dokonce dokáže vykázat zisk. Mnohá podpora vyvolává jeho zaostávání. Jen část z nich má takovou podobu a váže se na takové podmínky, že přispívá k modernizaci a racionalizaci. Závažnější jsou ovšem jejich účinky soutěžní. Jiné podniky, jež podporu nedostanou, si takovou nehospodárnost nemohou dovolit. Jejich vedení i pracovníci musejí pracovat lépe, avšak jejich podnik víc neutří. Pak jen stěží může vykázat nějaký zisk a investoři hrozí odchodem. Podporovaná konkurence jej občas dokáže dovést až k úpadku. Má-li možnost, žádá proto stát také o podporu. Stupňování podpor poměry ještě zhorší. Soutěž mezi státy a samosprávami, kdo poskytne větší podporu, je zhoubná podobně jako závody ve zbrojení.

[Odlišné účinky veřejných zakázek] Veřejné zakázky obecně takto škodlivě nepůsobí. Dokáže-li nositel veřejné moci nebo jiná veřejná

²⁹² Např. zaměstnání určitého počtu pracovníků, instalace zařízení apod.

²⁹³ Které nepřekračují objem nezbytný k zajištění zamýšleného výsledku.

²⁹⁴ Z hlediska ekonomické racionality, naopak z hlediska politiky zaměstnanosti je toto počínání žádoucí. Je proto zřejmé, že veřejný zájem na nejvyšší zaměstnanosti není slučitelný s maximální ekonomickou efektivitou.

instituce vybírat nejlepší z přihlášených nabídek, usilují jednotliví uchazeči o co nejehospodárnější produkci.

[Veřejná podpora ve veřejné zakázce] Za zadanými veřejnými zakázkami se ovšem vedle přímé korupce může skrývat také veřejná podpora dodavatele, pomáhá-li mu vedle přípravy dodávky také naplnit výše zmíněná očekávání. Jednotlivé státy i samospráva běžně při rozhodování o veřejných zakázkách zohledňují prospěch domácích dodavatelů před cizími. V Evropských společenstvích proto vznikl komunitární standard zadávání veřejných zakázek, jež výrazně omezuje diskriminaci dodavatelů z jiných členských států. Ukázalo se, že potlačení prvků podpory spojených s veřejnými zakázkami obecnými nástroji nepostačuje²⁹⁵. Podobný standard se ustavuje také na úrovni univerzální. Prostor pro zakrývání podpory v rámci veřejných zakázek se tak výrazně zmenšuje. V mezích komunitárních a univerzálních limitů však může být i dnes veřejná podpora otevřeně přiznanou součástí úhrady veřejné zakázky.

[P] ROZSAH A MÍRA

[Smysl měření podpory] Velikost veřejné podpory bývá klíčová při rozhodování o její přípustnosti v jednotlivých mechanismech jejich omezování. Je běžné, že orgány moci stanoví její maximální výši nebo jinak vymezí její rozsah. Zamýšlenou podporu pak musí poskytovatel mnohdy zmenšit. Za určitých okolností jej toto omezení dokáže přimět k upuštění od ní, neboť příjemce o ni ztratí zájem²⁹⁶.

[Jednotka vyčíslení] Velikost podpory se v moderním peněžním hospodářství obvykle vyjadřuje v penězích²⁹⁷. Zboží a služby, jsou-li podporou, je třeba ocenit v běžných cenách. Pro zvláštní účely lze samozřejmě vyjádřit podporu také v množství zboží nebo rozsahu služeb, jež představuje.

[Veřejná podpora v jednotlivých právních nástrojích] Ne vždy lze veřejnou podporu ztotožňovat s celým plněním, jež předpokládá právní institut, na jehož základě se poskytuje. Nevratné subvence a dotace je třeba zahrnout v celé výši. Nezapočítávají se však už jakékoli platby za plnění veřejných zakázek nebo odškodnění. Zvýhodněné nebo bezúročné úvěry nejsou podporou v celé výši. Jí je jen rozdíl mezi úrokem skutečně placeným (u bezúročné půjčky chybí) a běžným úrokem, jež by příjemce musel platit komerčnímu věřiteli, jež na kapitálovém trhu usiluje o nejvyšší možný výnos. Klíč k výpočtu tedy představují úrokové sazby²⁹⁸. Pokud by komerční investor nechtěl

²⁹⁵ Přesto se uplatnění komunitárních pravidel o veřejných podporách v takovém případě nevyklučuje. Soudní dvůr potvrdil odhalení veřejné podpory poskytovateli služeb ve vysokých, tržních podmínkách neodpovídajících platbách, objednaných státní agenturou (*BAI / Komise*, T- 14/96).

²⁹⁶ Jestliže mu nepokryje vícenásobky vzešlé z neefektivního počínání (viz předchozí hlavu O).

²⁹⁷ V komunitárním prostředí dříve jak v národní měně, tak v ECU, dnes se již uvádí v Euro.

²⁹⁸ Nezbytnou pomůckou jsou proto věrohodné statistické údaje o skutečně hrazených úrokových mírách.

půjčku poskytnout ani za mimořádně vysoké úroky, pak je třeba považovat celý úvěr za podporu. Hodnocení dle úroků by totiž vedlo k nesmyslné nekonečné částce. U kapitálové účasti na podporovaném podniku je situace obdobná. Podpora odpovídá odškodnění, jež by žádal obezřetný investor za takový krok. V případě zjevně ztrátové investice může proto dosáhnout až její celkové výše. U úlev na daních a daňovém penále představuje podporu rozdíl mezi skutečně odvedenou částkou a tou, kterou by musel podnik platit jinak. Zvýhodněný převod nemovitostí nebo jejich pronájem představuje podporu ve výši, jež odpovídá rozdílu mezi skutečně placenou a v místě obvyklou cenou. Obdobně je třeba posoudit i podpory ve zboží a službách. Veřejná garance je podporou, jejíž výše odpovídá pojistnému na pojištění splacení úvěru komerční pojišťovnou, v případě zjevné neschopnosti splácet tedy až do výše úvěru. Nezáleží ovšem pak na skutečném uplatnění záruky.

[Úskalí při vyčíslení] Hlavním úskalím je nedostatek údajů o srovnatelných cenách. Vyčíslení může ztížit nebo znemožnit cenová regulace stejně jako jiné mocenské zásahy. Zjištění skutečných běžných cen zboží a služeb nebo úrokových sazeb předpokládá zvládnutí ekonomické statistiky. Srovnávací cena se ovšem někdy musí odborně odhadovat²⁹⁹. Poskytnutá nemovitost nebo služba může totiž být jedinečná. Podobně také podporovaná investiční operace nemusí mít obdobu v sektoru hospodářství, jež se podporám netěší. Ostatně cenové poměry v nepodporované části jsou již pozměněné samotnou existencí veřejných podpor včetně té, kvůli které se zkoumají.

[Poměrná výše podpory] Celkovou částku podpory lze rozpočítat na jednotky produkce a zjistit tak jednotkovou výši podpory³⁰⁰. Jejím srovnáním s cenou výstupu je potom možné určit sílu (intenzitu) podpory. Tato síla určuje zásadně závažnost narušení soutěže na národním i mezinárodním trhu³⁰¹. Podobně lze určovat poměr podpory vzhledem k velikosti investice³⁰² nebo k počtu pracovníků³⁰³. Už předpisy o programech podpor běžně odvozují výši poskytnuté podpory od jednotek produkce, tržních cen vstupů i výstupů, počtu pracovníků nebo velikosti investice.

[Souběh podpor] Podnik může být zároveň příjemcem více podpor. Předpisy o poskytování podpor i standardy jejich omezování proto na dopady kumulace podpor pamatují.

[Vnitropodnikové působení mimo podporovanou oblast] Nelze vždy očekávat, že se dopad podpor rozloží na všechny aktivity příjemce. Většina podpor totiž na základě podmínek, za nichž byly poskytnuty, ovlivní jenom vybranou produkci. Avšak i potom mu podpora ulehčuje celkové hospodaření a usnadňuje posílení účasti

²⁹⁹ V rozsudku C-63/95, *Bremer Vulkan Verbund AG*, Soudní dvůr zdůraznil, že nelze uznat bez dalšího aktuální cenu na burze cenných papírů, jsou-li zvláštní okolnosti (více níže).

³⁰⁰ Např. peněžní suma na tunu vypěstované pšenice.

³⁰¹ Srovnaj pravidla dle minimis v mezinárodním i vnitrostátním řízení dle ASCM.

³⁰² Např. výše daňové úlevy jako procento uznané investice.

³⁰³ Tj. dotace na zřízené pracovní místo.

v jiných odvětvích.

ČTVRTÁ ČÁST: PŘÍSTUPY

[Q] DOSAH OMEZENÍ

[Jediný záměr omezení] Mechanismy omezení veřejných podpor sledují jediný záměr: potlačení jejich škodlivého účinku na mezinárodní obchod. Jdou ovšem, s ohledem na stupeň hospodářské integrace dotčených států a v závislosti na použitých právních nástrojích a postupech, jež takovou integraci zakládají a udržují, různě daleko.

[Univerzální hospodářské právo] Mezinárodní hospodářské právo WTO řeší zásadně ty problémy, jež ovlivňují mezinárodní obchodní výměnu. Podobně lze ostatně charakterizovat většinu univerzálního mezinárodního práva. Základem je nárok na mír a bezpečnost, zajišťující podstatu bytí států a jejich společenství. Ochrana jen těch lidských práv, jež se považují za nejzákladnější, upoutává pozornost světového společenství.

[Otázky stranou zájmu, zprostředkovaný vliv liberalismu] Mizivý zájem projevuje WTO zatím o vnitrostátní hospodářské poměry. Rozsah veřejných služeb a dávek, podíl veřejného a soukromého sektoru v hospodářství nebo daňovou politiku více ovlivňují Mezinárodní měnový fond a mezinárodní banky podmínkami úvěrování států. Na tom nic nemění soustavná pozornost těm aspektům finanční a hospodářské politiky, jež dokáží narušit mezinárodní obchod. Teprve nedávno WTO začala věnovat pozornost sociálním a ekologickým standardům produkce. Ukazuje se totiž, že dokáží poměry na mezinárodních trzích výrazně ovlivnit. Univerzální mechanismus omezení veřejných podpor tedy nesleduje prosazování nějaké společné představy mezinárodního společenství o vhodnosti nebo škodlivosti veřejných podpor. Žádná taková neexistuje. Prosazení neoliberalismu 90.let v celém liberalizačním díle WTO však nelze úplně přehlížet.

[Potvrzení záběru na podpory narušující mezinárodní obchod] Odmítnuté nebo omezované jsou nicméně výslovně jen ty podpory, jež ovlivňují mezinárodní obchod³⁰⁴. Vedle dopadů na soutěž ve státě dovozu zboží vyrobeného s veřejnou podporou a ve státě výroby se nezapomíná také na účinky ve třetích státech. Dnešní trhy nevytváří jen dvojice států, jež uvolnily vzájemný obchod. Na trhu dalších států běžně soutěží výrobci z více států. Dvoustranný charakter závazků omezení veřejných podpor tím však dotčený není. Zda jsou dostatečně chráněné zájmy států třetích trhů, zejména těch, jež nepatří do WTO, však tak zřejmé není. U některých podpor předpoklad narušení soutěže na mezinárodních trzích naplňuje již jejich povaha - podpory exportní a preferenční předpokládají vývoz anebo očekávají dovoz. U ostatních podpor takto omezený záběr mechanismu potvrzují nástroje, jež mohou jednotlivé státy použít při obraně proti jejich účinkům. Smlouvy WTO, u podpor tedy ASCM, se však obecně zdráhají zasahovat do

³⁰⁴ Za ty se v první řadě považují podpory vývozní (čl. 3 ASCM), avšak u dalších se škodlivý dopad (újma) musí doložit (čl. 5 ASCM ve spojení s DSU).

ryze vnitrostátních hospodářských poměrů jednotlivých členských států.

[Rozlišovací schopnost univerzálního mechanismu] Univerzální právo odvrací pozornost od podpor zanedbatelného rozsahu. Při mezinárodním řízení je určený práh vážnosti napadnutelné podpory poměrem podpory na jednotku výrobku vzhledem k jeho ceně. U zemědělských podpor platí zvláštní, nicméně podobná pravidla. Mezinárodně dohodnutá kritická mez - nad podpory *de minimis* se také předepisuje pro vnitrostátní řízení o vyrovnávacím clu³⁰⁵. Tolerance bagatelních podpor však zároveň vyplývá z podstaty univerzálního mechanismu. Nikdo nezkontroluje a nešetří všechny podpory z úřední povinnosti. Jednotlivé státy a výrobci musejí o postih žádat samy. Drobné podpory soutěžitele nepoškozují tak silně, aby vynakládal vysoké náklady na zjišťování a vyhodnocování informací a na potřebnou právní asistenci při žádosti o antisubvenční opatření. Stejně tak soustavné sledování poměrů ve velkém počtu států převyšuje možnosti úřadů většiny států. Je proto zjevné, že skutečná tolerance veřejných podpor je vyšší³⁰⁶, než dávají tušit smluvní ujednání.

[Univerzální mechanismus - hlavní pozornost průmyslu] Hlavní pozornost se věnuje dopadu veřejných podpor všech odvětví nepotravinářského průmyslu. Dnes se totiž v univerzálním měřítku obchoduje většina jeho výrobků bez vysokého celního zatížení a bez omezení kvótami. Vedle opatření narušujících soutěž dnes představují hlavní překážku neslučitelné technické standardy, jímž právo WTO od počátku své existence věnuje zaslouženě stále větší pozornost. Omezení podpor se také netýká zbrojní a další průmyslové výroby, jež souvisí s bezpečnostními zájmy států. Zde stejně volný obchod neexistuje, neboť státy vývoz zbraní kontrolují a dovoz orientují podle politických hledisek. Skulinu, kterou GATT a navazující smlouvy ustanoveními o respektování vojenských a bezpečnostních zájmů států otevírají, lze samozřejmě zneužívat i k poskytnutí podpor odvětví se zbrojovkami propojenými.

[Univerzální mechanismus - citlivé zboží] Zvláštní pozornost věnuje právo WTO zemědělským výrobkům. Zde je protekcionismus řady států velmi výrazný a veřejné podpory plošné. Jejich účinek na mezinárodní obchod je také výrazný, nicméně státy se na jejich rychlém omezení nedokázaly shodnout. Cestou vzájemných ústupků dospěly alespoň ke shodě o jejich výši³⁰⁷ a k přesvědčení o obecné nepřijatelnosti jejich růstu. Vyjádřily také odhodlání k jejich dílčímu a pozvolnému krácení. Vyčlenění zemědělských komodit se opírá o pozitivní výčet, založený

³⁰⁵ Čl. 11 odst. 9 předepisuje minimální míru podpory 1% *ad valorem* (Srovnej hlavu P disertace). Jak ukazuje ES v. USA (WT/DS213/1), zejména žalovaný dosud ukládá clo, které pod stanoveným prahem.

³⁰⁶ To potvrzuje zaměření většiny stížností na mimořádně škodlivou vývozní podporu.

³⁰⁷ Státy poškozené vývozními podporami poskytovanými nad meze sjednané v koncesních listinách opakovaně poukazují na zákaz vývozní podpory ve smluvní úpravě týkající se průmyslového zboží (čl. 3 ASCM). Učinily tak např. USA v případě stížnosti proti Kanadě, týkající se kanadských subvencí na vývoz mléka a mléčných výrobků (WT/DS103/1). Jak panel, tak Odvolací orgán konstatovaly (byť v různé míře), že došlo k porušení zvláštní úpravy AA, nicméně o zákaz zakotvený v ASCM se neopřely.

na univerzálně přijaté zbožové nomenklatuře. Nezapomíná se na řetězový účinek mnoha zemědělských podpor na průmysl. Dokument o mezinárodním obchodu s textilem a oděvy, které představují vedle zemědělských výrobků druhou skupinu „citlivého zboží“, zvláštní pozornost podporám nevěnuje. Na textil se proto uplatní obecný standard stanovený v ASCM.

[Univerzální mechanismus - služby] Pozornost věnovaná podporám odvětví služeb v GATS jen letmá. Prudce rostoucí mezinárodní obchod se službami vyvolá však už brzy potřebu hledat shodu o omezení podpor, jež se pravděpodobně nalezne pro jednotlivá, mnohdy příliš odlišná, odvětví zvlášť. Přesná omezení právo WTO neformuluje ani k ochraně soutěže v mezinárodní letecké a námořní dopravě, kde lze mezinárodní dopady podpor (a v druhém odvětví i technických a sociálních standardů) sledovat bezprostředně. Jenom zprostředkovaně a nikoli soustavně se ASCM týká podpor poskytovatelů služeb, jež zapříčiňují zlevnění průmyslových i zemědělských výrobků a působí tak jako podpora průmyslu.

[Komunitární mechanismus – omezení na mezistátní dopad] Na první pohled se komunitární mechanismus omezení podpor věnuje stejně jako univerzální jen těm, jež narušují obchod mezi zúčastněnými státy. Předmětem záповědi jsou v komunitárním mechanismu podpory členských států (a nositelů veřejné moci podřízených států), jež narušují nebo hrozí narušit hospodářskou soutěž, je-li dotčen obchod mezi členskými státy. V tomto obecném pojetí dopadů se však už zahrnují také soutěžní účinky na trzích všech členských států, nebo - lépe řečeno - na jednotném vnitřním trhu zahrnujícím tyto státy - a konečně také soutěžní účinky, jež se projeví na trzích třetích států. Obecně přitom nezáleží na způsobu a rozsahu narušení hospodářské soutěže nebo jeho hrozby. Komise opakovaně uhájila oprávnění potlačovat i podpory malé.

[Podpora bez komunitárního rozměru] Komunitární právo nedopadá na podpory, které nepůsobí na hospodářské vztahy mezi jednotlivými členskými státy. Přípustné tedy jsou podpory, jež působí pouze uvnitř státu³⁰⁸. Podpora s ryze vnitrostátními účinky je však v prostředí jednotného vnitřního trhu, kde se volně obchoduje skoro všechno zboží a mnoho služeb, jen stěží představitelná, zvláště vezmou-li se v potaz také zprostředkované účinky. V podstatě každá podpora totiž dokáže přinejmenším zprostředkovaně obchod mezi členskými státy narušit³⁰⁹. Při důsledném uplatňování komunitárního standardu potom podléhají zákazu a mohou se těšit výjimkám z něj všechny podpory poskytnuté v členských státech³¹⁰. Vymezení dosahu úpravy podpor potom ztrácí

³⁰⁸ Rozhodující jsou přitom poměry existující v okamžiku poskytnutí podpory (*Boussac*, C-301/87).

³⁰⁹ Podporovaný podnik nemusí vůbec vyvážet do jiných členských států, komunitární rozměr podpory je dán i podniků činných pouze místně, neboť tak získává výhodu proti zahraničním soutěžitelům, kteří na příslušný národní trh chtějí vyvážet (Soud prvního stupně, T- 270/97, *EPAC* v. Komise) . Tento závěr není třeba opírat o detailní analýzu.

³¹⁰ Viz níže přiblížené řízení Komise (C/54/2001) o irském snížení daňového základu v závislosti na příjmu z vývozu do třetích států.

větší hodnotu³¹¹.

[Bagatelní podpory v komunitárním právu] Obtíže spojené s určováním, které menší podpory již ani nehrozí narušit soutěž na vyšší úrovni než vnitrostátní, postupně přivedly Komisi k procesní toleranci podpor *de minimis*, v první řadě u malých a středních podniků, jež obvykle působí jen v místě nebo v malé oblasti³¹². Tolerance se však netýká některých citlivých odvětví.

[Všeobecné omezení komunitárního práva] Na první pohled se omezení (zákaz ve spojení s výjimkami) jeví jako nadodvětvový³¹³. Týká se obecně všech odvětví hospodářství³¹⁴. Výjimky z tohoto obecného uplatnění komunitárního standardu je třeba hledat přímo ve zřizovacích smlouvách. Týkají se těžby uhlí a výroby oceli, zemědělství a dopravy. Obecný standard tedy dopadá na převážnou část průmyslu a na velkou většinu služeb. Neuplatňuje se také na podporu soutěžících poskytovatelů sociálních služeb, pokud stát jejich úhradu jen zprostředkovává. Jen omezeně se uplatní také na veřejné příspěvky ke společensky prospěšným aktivitám (kultura, sport, věda).

[Komunitární standard a evropské zemědělství] Zemědělství představuje odvětví, ve kterém velkou většinu podpor poskytuje prostřednictvím úřadů členských států přímo Evropské společenství v rámci jednotné zemědělské politiky. Společné tržní řády představují zvláštní úpravu, jež vedle jednotně určených komunitárních podpor vylučují nebo přinejmenším znatelně omezují další podpory od členských států³¹⁵. Obecný standard veřejných podpor se v ostatních segmentech zemědělství použije jen v rozsahu, jež určí Rada svým předpisem: v současné době se uplatní jen procesní pravidla.

³¹¹ Ovšem nikoli úplně: Soud prvního stupně připustil (*Alzetta Mauro v. Komise*, T-298/97), že podpora poskytovaná v minulosti silniční dopravě, kterou v minulosti nebylo možné volně poskytovat v jiných státech (neliberalizovaný trh) mohla být poskytována, aniž by se uplatňoval komunitární právní standard. Vzhledem k odstranění posledních překážek volného poskytování služeb lze ovšem pochybovat o tom, že ještě nějaké odvětví formálně právně izolované vnitřními hranicemi existuje. Zbývají už jen odvětví izolovaná fakticky.

³¹² Důvodem hromadné tolerance na základě sdělení a později na základě právního předpisu je samozřejmě také obava z přetížení Komise případy malých podpor a odvrácení její pozornosti od podpor skutečně významných.

³¹³ O tom také svědčí existence řady pseudonormativních dokumentů Komise a v posledních letech i několika právních textů Komise i Rady, jež se týkají různých forem podpor nebo podpor podnikům v různých situacích nebo podle účelu podpory bez rozlišení odvětví: např. Nařízení Rady č. 994 o uplatnění čl. 92 a 93 SES na některé kategorie horizontálních podpor, Sdělení Komise o uplatnění čl. 87 a 88 SES na státní podporu v podobě záruk (OJ C 71 z roku 2000).

³¹⁴ Podle jednotných pravidel se proto posuzují i nahodilé podpory poskytovatelů služeb poskytovaných běžně přes hranice. Například nejsou časté záchranné podpory stavebních koncernů. Známou výjimkou je rozsáhlá podpora velké dolnosaské společnosti *Philipp Holzmann AG*, kterou Komise akceptovala až ve formálním řízení, neboť dopad na mezistátní poskytování stavebních služeb u tohoto stavebního gigantu nebyl přehlédnutelný (C/1/2000).

³¹⁵ Jednotné tržní řády se netýkají všech zemědělských komodit. Přístup k podporám pěstitelů těchto komodit (popř. chovatelům) musí být zákonitě jiný, neboť státní podpora je jedinou podporou, které se pěstitelům dostává. Komise nicméně v tomto případě řadu podpor také připouští: srovnej rozhodnutí o pomoci řeckému bramborařství (N/249/2000).

[Doprava] Na mezinárodní dopravu se uplatní běžná pravidla, přičemž zřizovací smlouva otvírá prostor pro další výjimky ze zákazu (dopravní obslužnost, strukturální opatření). Omezení podpor se v minulosti netýkala té dopravy, jejíž provozování nebylo v členských státech otevřeno podnikům z jiných členských států.

[Zvláštní úprava v Evropském společenství uhlí a oceli] Primární právo Evropského společenství uhlí a oceli vyhrazuje poskytování podpor celku. Výjimky obecného standardu se začaly uplatňovat i v tomto odvětví a řada podpor ze strany členských států se začala legálně poskytovat. Střet úpravy Evropského společenství a tohoto staršího společenství hrozí vzhledem k podrobnému vymezení odvětvové působnosti druhého tam, kde podnik uskutečňuje vedle hutní výroby také další³¹⁶. Základní dokument o Evropském společenství atomové energie zvláště podpory nezmiňuje. Uplatní se proto podpůrně úprava Evropského společenství. Zastoupit podpory však v jaderné energetice dokáží cenové intervence, komunitární i státní technické a bezpečnostní standardy nebo státní účast v podnicích atomové energetiky.

[Podpora a poskytovatelé sociálních služeb] Stranou pozornosti komunitárního mechanismu omezení podpor doposud zůstávají prostředky přímo poskytované vzdělávacím, zdravotnickým a pečovatelským institucím, kdy může uživatel služby vybírat mezi poskytovateli a zprostředkovateli veřejné úhrady musí v souladu s posledním vývojem komunitárního práva hradit bez diskriminace i institucím v jiných členských státech. Státy si nepochybně uchovají prostor pro další financování těchto institucí, ačkoli je dobře představitelné, že jejich rozličná vstřícnost může působit podobně rušivě jako veřejná podpora komerčních odvětví. Obdobně mohou působit také rozdíly mezi státy v jejich ochotě přispívat na provoz a rozvoj sportovních a kulturních zařízení nebo na základní výzkum.

[Regionální mechanismy] Pozornost regionálních mechanismů omezení veřejných podpor se nepochybně omezuje jen na ta odvětví, jejíž výrobky se v příslušné zóně volného obchodu obchodují mezi zúčastněnými státy.

[Asociační mechanismy] Předmětem omezení asociačních mechanismů³¹⁷ zemí střední a východní Evropy jsou podpory, jež narušují nebo hrozí narušit dvoustrannou obchodní výměnu mezi trhem

³¹⁶ Navíc existují podniky působící na pomezí ocelářství a strojírenství, jež nepodléhají zvláštní regulaci podle SESUO, nýbrž jen regulaci obecné podle SES (tzv. ne-ESUO-ocelářství). Srovnej procedurální rozhodnutí Komise (NN/9/2000) o neoznámené restrukturalizační podpoře *Jahnke Stahlbau AB* ve východoněmecké spolkové zemi Sasko-Anhalt.

³¹⁷ Vzhledem k nedávnému ustavení českého asociačního mechanismu je třeba zmínit skutečnost, že podpory poskytnuté před účinností ZVP jsou vždy legální, přestože působí i dnes. ÚOHS se v podstatě správně odmítl zabývat státním programem útlumu uhelného a rudného hornictví vzhledem k jeho sociální zátěži (rozhodnutí VP/S-79/00-160). ÚOHS nicméně nezvážil možnost hodnocení obnovených plnění na základě probíhajícího programu, založeného na již existujícím programu po vzoru průběžné kontroly existujících programů podpor v ES a nezaložil tak průběžnou kontrolu existujících podpor, se kterou ZVP počítá.

přidruženého státu a jednotným vnitřním trhem Evropského společenství³¹⁸. Propojení těchto malých národních trhů s komunitárním trhem však není zdaleka tak velké jako propojení trhů jednotlivých členských států³¹⁹. Obchod se zemědělskými komoditami nebo poskytování řady služeb blokuje tarifní, kvantitativní i kvalitativní překážky. Obchod se proto neuskutečňuje a podpory příslušných podniků jej tedy nemohou narušit. Široký záběr komunitárního mechanismu proto není dnes vždy nezbytný. Tyto překážky však rychle odpadají. Podpory těchto odvětví v přidruženém státě proto mohou záhy vykazat účinek podpor relevantních, jimž se již bude muset věnovat pozornost. U průmyslového zboží může podpora sama oživit výměnu, a pak asociační rozměr okamžitě získá. S prohlubováním propojení přidruženého státu se západní Evropou proto bude možné považovat za podporu způsobitou narušit evropský obchod v podstatě kteroukoli. Převzaté formulace o předpokladu „přeshraničního rozměru“, jež dnes mohou být rozhodující při posouzení podpory, ztratí větší význam.

[R] POVAHA OMEZENÍ

[Univerzální mechanismus – zakázané podpory] ASCM výslovně označuje za zakázané jen podpory exportní a preferenční³²⁰. Právním WTO předpokládána a orgány organizace schválená protipatření představují možnou represálii namířenou vůči státu - porušiteli zákazu. Ten zasáhl mezinárodním právem chráněný zájem poškozeného státu.

[Povaha zákazu] Popsaný zákaz uvedených podpor je jistě možné přímo uplatnit ve vnitrostátním prostředí. Stát jej nemusí provádět vydáváním prováděcích předpisů, postačí jeho zdrženlivost³²¹. V řadě států, jež propouštějí mezinárodní závazky do vnitrostátního práva, je proto představitelné přímé uplatnění zmíněného zákazu vnitrostátními orgány. Přes tuto vstřícnost se mnohdy *self-executing* povaha pravidel mezinárodního práva přehlíží nebo dokonce přímo popírá. Zákaz podpor se samozřejmě neuplatní v těch státech, jež mezinárodní právo do svého proniknout nenechají³²². Kdyby všechny státy uplatňovaly

³¹⁸ Český ÚOHS proto správně zastavil řízení o podporách, které zjevně nedokáží narušit vzájemný obchod mezi ČR a státy ES. Uvést lze rozhodnutí VP/S-7/00-160 o ministerském programu podpory obnovy vozového parku městské hromadné dopravy v ČR (zde jde o lokální dopravu, hrozilo by snad jen nepřímé zvýhodnění dominantních domácích dodavatelů vozidel). Úplně zjevná pak už byla nepoužitelnost omezení v případě lokální podpory kulturního zařízení *Otevřený svět* ve městě Most (VP/S-39/00-160).

³¹⁹ Nepřesvědčivé je rozhodnutí ÚOHS o nepřípustnosti bankovní podpory ČSOB v souvislosti s jejím převzetím majetkové podstaty IPB. Vzhledem k obecně známému stavu českého bankovníctví lze důvodně pochybovat o účinku podpory na vzájemný obchod.

³²⁰ ... *seront prohibées* ... (čl. 3 odst.1 ASCM), *Un membre ne accordera ni ne maintiendra les subventions visées* (čl. 3 odst. 2 ASCM).

³²¹ Tedy že stát nebude přijímat právní předpisy předpokládající univerzálním právem zapovězenou veřejnou podporu ani nebude provádět zásahy do hospodářství (včetně založených smlouvou s příjemcem), jež představují vývozní podporu.

³²² Pro případ není třeba chodit daleko, také Česká republika se vůči smluvnímu balíku práva WTO staví takto. Přímě použitelné v českém vnitrostátním prostředí jsou

zákaz zmíněných podpor ve svém vnitrostátním právu, nebylo by třeba protiopatření a vyrovnávacích cel. Tomuto ideálnímu stavu se však současné poměry neblíží. Mnohé státy lze označit za právní jen stěží, v dalších chybí nezávislé soudnictví. I v právních státech však může chybět justiční nebo administrativní postup, jimiž by se zákaz zmíněných podpor skutečně prosadil.

[Univerzální mechanismus – napadnutelné a nenapadnutelné] Napadnutelné podpory ASCM nehodnotí tak příkře jako podpory zakázané. Vnímá je nicméně jako nevhodné a nežádoucí, neboť způsobují újmu zájmům jiných členů WTO³²³. Nelze však tvrdit, že jsou zakázané, neboť by se setřel jakýkoli rozdíl v jejich hmotněprávním hodnocení mezi nimi a podporami zakázanými. Mezinárodní právo tedy napadnutelné podpory připouští. Uznává ale zároveň oprávnění ostatních států hájit se proti jejich dopadům³²⁴ protiopatřeními, schválenými v řízení na půdě organizace³²⁵. U nenapadnutelných podpor ASCM uznává jejich užitečnost. Protiopatření jsou možná jen při mimořádně závažných dopadech³²⁶.

[Univerzální mechanismus - vnitrostátní řízení] Ve vnitrostátním řízení o vyrovnávacích clech se k podpoře poskytnuté v jiném státě žádné obecné stanovisko nezaujímá. Účinky podpor: zakázaných a napadnutelných lze touto cestou jen odvracet³²⁷. Stát zásahu však nemůže autoritativně posuzovat právní poměry v cizině. Smí nicméně

ustanovení dohod WTO jenom na základě odkazovacích ustanovení běžných zákonů, nikoli na základě obecné ústavní klausule (širší než čl. 10 Ústavy ČR) nebo na základě právně-teoretického axiому o přirozenosti právního monismu. Zajímavá situace nastane, jestli předpis o podpoře, jež může předpokládat exportní podporu, pokud obsahuje odkazovou klausuli o přednostním užití mezinárodní smlouvy nepředstavuje vlastně derogaci takového ustanovení nebo celého předpisu *eo ipso*. V klíčovém českém předpisu o vývozní podpoře (zákon č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou...) taková odkazovací klausule chybí. Slučitelnost tohoto zákona je ovšem třeba zvážit také s ohledem na tzv. konsensus OECD.

³²³ „*Aucun Membre ne devrait causer, en recourant a le une quelconque de subventions visées ... causer un préjudice grave aux intérêts dun autre Membre* (čl.5 ASCM).

³²⁴ Tedy závažné újmě zájmům, jak ji zdůrazňuje Evropské společenství ve své žalobě proti Japonsku v případě regionální podpory zpracovatelů kůže (WT/DS147/1).

³²⁵ Příkladem takové obrany před vážnou újmu způsobenou pravděpodobně napadnutelnou podporou je půjčka za zvýhodněných podmínek, poskytnutá Francií, schválená Komisí ES v rámci komunitární kontroly, evropskému podniku (evropskému zájmovému hospodářskému sdružení) *Airbus* k vývoj nového leteckého řídicího systému letadla (*flight management system*). O existenci podpory, vážné újmy (čl. 5 ASCM) a případného závazku Evropských společenství a Francie podporu odstranit, anebo čelit protiopatřeními rozhodují nyní orgány WTO (WT/DS172/1, WT/DS173/1). USA žalobu podaly jak proti Francii, tak proti Evropskému společenství. Jakoby schválení Komise vedlo k úvahám o odpovědnosti ES. Rozhodnutí obou žalob pomůže vyjasnit odpovědnostní pozici ES a členských států v rámci univerzálního hospodářského práva WTO. Na tomto místě je třeba připomenout, že USA nežalovaly ES, nýbrž přímo a jedině členské státy s ohledem na jiné sporné praktiky.

³²⁶ „... *les subventions ci-apres ne donneront pas lieu a un action*“ (čl. 8 odst.2 ve spojení s čl. 9 ASCM).

³²⁷ Srovnej úvodní ustanovení (zásady) komunitárního antisubvenčního kodexu: „*A countervailing duty may be imposed for the purpose of offsetting any subsidy granted*... (čl. 1 odst.1 AS-ES).

zasáhnout proti jejich projevům na vlastním území. Zasáhne tedy proti dováženému zboží z podporované výroby, neboť toto zboží pro něj podporu ztělesňuje. Zákaz dovozu ani množstevní omezení však možné nejsou, povolená zůstává jen kompenzace podpory zvláštním clem³²⁸. Clo tedy - vůči státu dovozu - prosazuje mezinárodním právem chtěný stav - absenci rušivých účinků podpor na mezinárodní obchod³²⁹.

[Komunitární mechanismus - obecný zákaz] Komunitární právo zakládá přes volnější dikci³³⁰ ve skutečnosti obecný zákaz veřejných podpor jejich označením za neslučitelné se společným trhem. Z něj přímo vyjímá jen některé málo škodlivé a významné podpory, které hodnotí opačně. U dalších o vynětí ze zákazu mohou rozhodnout komunitární orgány³³¹. Všechny podpory, jestliže narušují soutěž při mezistátním obchodu, jsou tedy zapovězené, ledaže se těší některé z výjimek nebo přípustné toleranci.

[Síla zákazu] Zákaz komunitárního práva se prosazuje v integrovaném prostředí evropských států lépe než obdobný zákaz v prostředí univerzálním. Nadnárodní komunitární právo dosáhlo obecného průniku do vnitrostátních právních řádů členských států³³². Prosadilo se monistické pojetí jeho poměru k právním řádům členů. Přímou použitelné komunitární pravidlo získává přímý účinek, uplatňují jej vnitrostátní orgány členských států, zejména soudy. Obecná neslučitelnost veřejné podpory se společným trhem se překvapivě podle judikatury i podle nauky za přímou účinné pravidlo nepovažuje³³³, což otvírá úvahu o oprávněnosti popírání rozdílu mezi zákazem a neslučitelností. Orgány členských států by přesto bez stanoviska Komise žádnou podporu poskytnout neměly, neboť za přímou účinný se již považuje zákaz jejího poskytnutí bez jeho vyžádání³³⁴. Jednání o takové podpoře s příjemci nebo jejich svazy, stejně jako její odraz v právních předpisech³³⁵, rozhodnutích a smlouvách, by měly být podmíněné. Rozhodný je až souhlas Komise, opřený o některou výjimku. Mezistátní dopad podpory posuzuje výhradně Komise, národní soudy proto nemohou předjímat její hodnocení, a to ani v podobě hodnocení odmítavého. V rozporu s tím se může jevit judikatura, jež předpokládá prohlášení

³²⁸ Čl. VI GATT ve spojení s čl. 11 ASCM. Jasně lze dovodit, že jiná opatření než vyrovnávací clo jsou jako nepřiměřená nepřípustná.

³²⁹ I při jeho uplatnění však nepřímé účinky odstraněné nejsou: dojde sice k omezení *unfair* dovozů, nicméně pro podporovaný podnik zvýhodnění v podobě podpory zůstane. Univerzální standard nezajišťuje ochranu vnitrostátní hospodářské soutěže.

³³⁰ Čl. 87 odst. 1 SES.

³³¹ Soudní dvůr zdůraznil ve svém rozsudku *Steinike a Weinlig v. Komise (78/76)*, že zákaz státní podpory není absolutní ani nepodmíněný, neboť je zejména dle odst. 3 čl. 87 SES dán široký prostor pro zvážení vhodnosti připuštění podpory. Přitom má Komise (případně jiný orgán) zvážit rychle se měnící hospodářské poměry.

³³² Na tomto místě nechci připomínat odbornou literaturou mimořádně podrobně hodnocenou povahu komunitárního práva a jeho jedinečnost.

³³³ Rada učebnic Práva ES obsahuje výčet ustanovení SES, o kterých Soudní dvůr ve své rozhodovací praxi konstatoval, že zakládají přímo účinné pravidlo, uplatnitelné a k uplatnění zavazující orgány členských států. Čl. 87 odst. 1 SES soustavně jako ustanovení zakládající přímo účinné pravidlo uváděn není.

³³⁴ Čl. 88 odst. 3 SES.

³³⁵ Státních nebo samosprávných.

neplatnosti rozhodnutí a právních úkonů o založení podpory soudy členských států. Nesporná zůstává jistě možnost konstatování její nepřipustnosti a neplatnosti rozhodnutí a úkonů jí zakládajících pro porušení požadavků vnitrostátního práva³³⁶. Po ověření neslučitelnosti podpory Komisí musejí státní orgány přistoupit ke krokům, jimiž vytvoří stav, jež se bude blížit jejímu neposkytnutí³³⁷. Jinak by práce Komise byla zbytečná.

[Podpory komunitárně protiprávní z více důvodů] Dvojitý nebo vícenásobný zákaz veřejné podpory vyplývá z komunitárního práva ve vztahu k podporám založeným na diskriminaci. Vedle obecného zákazu podpor³³⁸ by se uplatnil obecný zákaz diskriminace³³⁹ a jeho konkrétní připomenutí v souvislosti s jednotlivými svobodami. Diskriminační by jistě byly podpory exportu³⁴⁰ do jiných členských států³⁴¹. Jejich dopad by byl v prostředí bez cel a kvót mimořádně škodlivý, přestože v prostředí jednotného trhu bez hraničních kontrol by nemusely být stoprocentně účinné jak v mezinárodním prostředí, neboť je možný zpětný dovoz. Představit si lze rovněž neméně škodlivé podpory preferenční³⁴². Vyloučit nelze ani takové podpory, kterým by se těšili příjemci vybraní podle státní příslušnosti. Zvýhodnění občanů vlastního státu nebo domácí právnické osoby (ať už by se její příslušnost určila podle kteréhokoli z užívaných hledisek)³⁴³ je nepřipustné, neboť porušuje požadavek národního zacházení³⁴⁴. Pochybnosti by doprovázely i podpory, jež by osoby z jiných členských států před tuzemci zvýhodňovaly³⁴⁵. Komise by všechny uvedené podpory měla jako diskriminační bez ohledu na cokoli dalšího

³³⁶ Např. že podpora byla poskytnutá v rozporu s podmínkami stanovenými v právním předpisu o ní.

³³⁷ O restituci poskytnuté veřejné podpory viz níže.

³³⁸ Čl. 87 odst. 1 ve spojení s čl. 88 odst. 3 SES.

³³⁹ Čl. 12 SES („... je zakázána diskriminace z důvodů státní příslušnosti...“).

³⁴⁰ Snížení základu daně z příjmu v závislosti na objemu příjmu z vývozu do zahraničí u irského zpracovatelského průmyslu se pravděpodobně týká pouze vývozu do třetích států (dosud nejsou k dispozici bližší informace, Komise nicméně otevřela řízení (C/54/2001), neboť i podpora s přímým účinkem pouze mimo území ES může mít zprostředkovaný dopad uvnitř komunitárního prostoru: irští vývozcí totiž dostávají výhodu oproti vývozcům z jiných členských států na zahraničních trzích. Obdobné podpory se rovněž týká řízení před orgány WTO (WT/DS/130/1).

³⁴¹ Veřejná podpora jako „dvojitě záporné“ dovozní clo absolutně zapovězené dle čl. 25 SES anebo jako nadměrná refundace vnitřních daní zapovězená dle čl. 91 SES.

³⁴² Kvůli tomu se ostatně vytvořil komplikovaný komunitární standard zadávání veřejných zakázek, neboť preferenci lze tímto způsobem dobře skrývat.

³⁴³ Taková diskriminace je v běžném mezinárodním prostředí představitelná u investičních pobídek, kterou dostanou jenom zahraniční investoři. V komunitárním prostředí volného toku kapitálu (čl. 50 další SES) je však takový postup stěžejně představitelný, neboť je zcela vyloučen zákaz vývozu kapitálu do jiného členského státu (zvýhodnění by tak bylo možné dosáhnout zpětným dovozem investice, jež by se jevila být zahraniční).

³⁴⁴ Podmínkami podnikání podle neoznačeného čl. 43 odst. 2 SES jsou i vedle živnostenských a hospodářských předpisů a předpisů daňových také podmínky, za které dostává veřejnou podporu. Požaduje se národní zacházení („... za podmínek stanovených pro vlastní příslušníky právem států, kde dochází k podnikání...“).

³⁴⁵ Judikatura Soudního dvora ovšem tzv. diskriminaci tuzemce tolerovala. Uvažovalo se proto o nouzovém použití ústavních principů jednotlivých států žádajících rovnost.

odmítnout. Teprve po odstranění diskriminačních prvků by připadalo v úvahu jednání o jejich povolení³⁴⁶. K potlačení uvedených podpor by však v komunitárním právu posloužily i další nástroje, opřené jak o přímý účinek mnoha základních pravidel komunitárního práva ve vnitrostátním právním prostředí členských států³⁴⁷, tak o pravomoci komunitárních orgánů³⁴⁸.

[Povaha zákazu v asociačních mechanismech] Přidružené státy přejímají komunitární standard včetně zákazu veřejných podpor, jež narušují vzájemný obchod mezi přidruženým státem a Evropskými společenstvími³⁴⁹. Nejistota zákazu se týká těch, jejichž dopad na tento obchod není zřejmý. Všeobecnou presumpci tohoto dopadu nelze zatím na rozdíl od úplně integrovaného komunitárního prostředí považovat za odůvodněnou. Z praktických důvodů by však tento dopad měl nicméně vyloučit až odborně zdatný úřad. Z důvodu právní jistoty by měla být do jeho souhlasu nebo zjištění nedostatku obchodního dopadu považována za zakázanou³⁵⁰. Obecný zákaz „asociačně významných“ podpor v jednotlivých přidružených státech ovšem nestanoví právní předpis nejvyšší právní síly (ústavní zákon) nebo předpis s obecnou předností. Stanoví jej běžný zákon³⁵¹ nebo dokonce jen podzákonný předpis³⁵². V prvním případě je žádoucí považovat zakazující ustanovení za *lex specialis*³⁵³ vůči všem zákonům, jimiž se zakládají programy podpor nebo samostatné podpory, anebo za oddělenou a další podmínku jejich uskutečnění. Přístup založený na upřednostnění předpisu o podpoře totiž jakoukoli jejich kontrolu úspěšně znemožní. Zákoný zákaz uspěje samozřejmě proti podporám založeným prováděcími předpisy nebo jednotlivými správními rozhodnutími. Podzákoný zákaz je pochopitelně slabší. V dobře organizované státní správě by jistě - u státní podpory - postačil pokyn z nejvyšších míst. Přidružené postsocialistické státy však takovou správu

³⁴⁶ Tedy podle čl. 88 SES.

³⁴⁷ Přímý účinný zákaz diskriminace dle čl. 12 a dalších SES a SESUO uplatněný soudy členských států při posuzování vnitrostátního případu.

³⁴⁸ Žaloba Komise proti členskému státu dle čl. 227 SES.

³⁴⁹ Pro Evropské dohody o přidružení však stejně platí v právu některých postsocialistických států vyloučení jejich obecné a přednostní vnitrostátní aplikace. V ČR se dohoda o přidružení vůbec přímo obecně přednostně před zákony neuplatňuje. Klíčový je proto až zákaz vnitrostátního právního předpisu (v ČR §2 odst.1 ZVP).

³⁵⁰ §2 ZVP je z tohoto hlediska formulován mimořádně nešťastně, neboť se snaží rigorózně přistupovat (absolutním zákazem s důsledky na občanskoprávní vztahy dle §39 Občanského zákoníku) k obtížně ohraničené množině případů). Zákonodárce měl stanovit absolutní zákaz všech podpor na základě vyvratitelné domněnky, že všechny podpory (s výhradou v ZVP přímo vymezených výjimek) narušují vzájemný obchod mezi ES a ČR. ÚOHS by pak podporu připustil vždy, když by účinek na vzájemný obchod nezjistil.

³⁵¹ V ČR Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře („ZVP“).

³⁵² Například v Maďarsku je to Vládní dekret č. 76/1999 (*Korm. Rendelete a vállalkozásoknak nyújtott állami támogatások előzetes bejelentési kötelezettségéről és annak Európai Megállapodással való összhangjának vizsgálatáról*)(...o oznámení podpory poskytnuté podnikům a kontrole jejich slučitelnosti s Evropskou dohodou).

³⁵³ Je škoda, že se v ČR samotný ZVP takto nedeklaruje, nicméně s kontrolou veřejných podpor počítají dnes již některé zákony o poskytování veřejné podpory (srov. §10 odst.2 zák. č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách...).

dnes nemají.

[Střet postojů] Jednotlivé mechanismy mohou přistupovat k podpoře různě. Univerzální mechanismus může tolerovat podporu, již oblastní - tedy komunitární nebo asociační - nepřipustí. Vysoce integrované společenství států mnohdy nepřipustí podporu, kterou světové společenství toleruje. Je však představitelná též opačná situace: komunitární či asociační mechanismus propustí podporu, již univerzální mechanismus nepřipustí. Po uznání vnitřní použitelnosti univerzálního standardu by tato situace sice nastat neměla, praxe však ukazuje, že neobvyklá není³⁵⁴.

[S] POKYNY K ROZLIŠENÍ

[Nutnost rozlišení pro rozhodování] Žádný mechanismus omezení podpor je nezapovídá úplně. Lze proto rozlišovat podpory zcela zapovězené, omezované a potlačované (popř. se alespoň potlačují jejich projevy) a připuštěné, s jejichž existencí právo nespojuje žádné podstatné nepřijemné důsledky pro poskytovatele a příjemce. Právní základ jednotlivých mechanismů proto určuje způsob jejich rozlišení.

[Různý stupeň normativity hledisek] Rozlišení se provádí na čtyřech úrovních. První představují ustanovení právního dokumentu, který stanoví základní postoj k podpoře. Přístup k rozličně vymezeným podporám stanoví mezinárodní smlouvy (ASCM, SES, dohody o přidružení). Druhou možností je přesnější vymezení pomocí prováděcích předpisů, jež by upřesnily ustanovení mezinárodních smluv. Tento způsob však zůstává jen okrajový. Rozlišování může - za třetí - být také svěřené orgánu, jež není povolán právo vytvářet, ale jen dotvářet rozhodováním o jednotlivých případech. Při soustavném rozhodování o mnoha podporách v těchto případech vzniká potřeba jednotného přístupu. Tomu poslouží předem sdělená stanoviska o následném rozhodování. Potřeba právní jistoty vede k uznání jistého stupně právní závaznosti takových sdělení (pseudonormativní povaha)³⁵⁵. O jejich politické závažnosti přitom netřeba pochybovat.

[Mezinárodněprávní zakotvení univerzálního mechanismu] Mezinárodní právní povaha univerzálního mechanismu vylučuje nadnárodní orgán s politickou mocí, jež by rozhodoval o osudu podpor dle své úvahy. Ani prováděcí předpisy nejsou představitelné. První výběr proto provedly státy přímo při sjednání smluvních dokumentů, zejména ASCM. Jednotlivé případy zakázaných podpor na straně jedné a nenapadnutelných na druhé vymezily podrobně³⁵⁶, přičemž vzaly v

³⁵⁴ Ve členských státech ES, ve kterých platí primát komunitárního práva, za jehož součást se považují mezinárodní smlouvy uzavřené ES jako subjektem mezinárodního práva. To nezabránilo členským státům v přijetí předpisů, jež zjevně předpokládají podporu zakázanou podle práva WTO (USA žalovaly Belgie za poskytnutí daňové úlevy vázané na zaměstnání manažera vývozu do nečlenských států (WT/DS121/1)). Žádný zásah ze strany komunitárních orgánů ani belgických orgánů proti takové podpoře, jež neměla interní komunitární dopad.

³⁵⁵ Činí tak dnes formou poznámek na okraji též komunitární soudy (srovnej rozsudky C-169/95, T- 149/95).

³⁵⁶ Čl. 3 a čl. 8 ASCM.

úvahu řadu možných okolností. Ostatní podpory zůstávají jako napadnutelné mezi těmito póly. Univerzální mechanismus nepůsobí samočinně: dává jen možnost dosáhnout omezení podpor. Je na státech, jestli ji využijí. Oprávnění k uvážení je proto - přinejmenším u prvního kroku - decentralizované. Obdobná pravomoc orgánů WTO, jež o podporách rozhodují poté, co ověří jejich existenci a jejich důsledky na soutěž na mezinárodních trzích, je naopak vyloučená.

[Jedinečná nadnárodní povaha komunitárního mechanismu]

Komunitární pokyny pro rozhodování o jednotlivých podporách členských států vyplývají z obecného zákazu. Některé smluvní výjimky jsou automatické. Komise v tomto případě jenom ověřuje přítomnost předepsaných vlastností a podporu poté označí za povolenou³⁵⁷. Její závěry může přehodnotit Soudní dvůr. Povolené výjimky však nejsou příliš důležité. Důležitější jsou podpory povolitelné. Zřizovací smlouva vymezuje, které podpory může Komise připustit. Jednotlivé okruhy povolitelných podpor přitom pojímá široce, takže u mnohých (nediskriminačních) podpor mohou členské státy - alespoň podle zřizovacích smluv - doufat v jejich schválení. Mnohé lze přitom podřadit pod více výjimek zároveň. Další okruhy možných podpor ještě může připojit Rada na návrh Komise. Komise u povolitelných podpor získává možnost sledovat vlastní politické představy³⁵⁸. Ty však nemohou být libovolné, Komise musí respektovat smluvně zakotvené zásady a cíle komunitární integrace³⁵⁹. Možná není ani svévole³⁶⁰. Komise stráží a chrání hospodářskou soutěž v komunitárním prostoru. Na druhé straně bere ohled na roli a potřeby členských států. Při rozhodování o připravovaných podporách poměřuje očekávanou míru narušení soutěže s významem jiných zájmů sledovaných členskými státy, přičemž také zjišťuje možnost jejich sledování jinými prostředky. Pokud je výsledek hodnocení příznivý, Komise prohlásí svým rozhodnutím podporu za slučitelnou se společným trhem³⁶¹.

[Komunitární pseudoprávo veřejných podpor] Soustavné rozhodování o podporách si vynutilo postupnou interní kodifikaci postojů. Komise již několik desetiletí vytváří a přetváří soustavu sdělení, rámcových rozhodnutí a „směrnic“, kterými předjímá své rozhodnutí a představuje svoji politiku. Vymezuje přístup k podporám jednotlivých odvětví, v různých situacích i těm, jimž se těší jinak určené skupiny podniků. O jejich právní závaznosti lze vést nekončící debatu, na mimořádné faktické autoritě však nic nemění. Tu Komise zajistila soustavností a pečlivostí, s níž o podporách rozhoduje. Do širšího pojetí

³⁵⁷ Čl. 87 odst. 2 SES.

³⁵⁸ Soudní dvůr zdůraznil v rozsudku o žalobě *AIUFFASS* proti Komisi (T- 380/94), že při posuzování slučitelnosti regionální podpory jak podle čl. 87 odst.1 písm. a, tak písm. c SES má Komise široký prostor pro uvážení, do kterého justiční kontrola nemůže vstupovat.

³⁵⁹ Čl. 3 SES.

³⁶⁰ Obecný požadavek nezávislosti a výkonu funkce v obecném zájmu Evropského společenství dle čl. 213 SES kladený na jednotlivé členy i Komisi jako celek. Tento obecný standard vylučuje svévolné rozlišování mezi členskými státy a jejich výběrové zvýhodňování nebo znevýhodňování.

³⁶¹ To samozřejmě neznamená, že veřejná podpora vůbec neovlivňuje jednotný trh a poměry v mezistátním obchodu. Zájem na nerušené soutěži není rozhodně absolutní.

komunitárního práva, jež zahrnuje i komunitární správní a soudní praxi (*acquis communautaire*) se tyto dokumenty jistě vtěsňají. Usnadňují členským státům rozhodování o plánované podpoře, neboť jim dokáží předestřít postoj Komise. Očekávání zakladatelů naopak asi nenaplnila zmocnění zřizovacích smluv k vydání prováděcích předpisů (nařízení i směrnic). Těch, jež upřesňují povolený rozsah a přípustnou podobu podpor určitého druhu a zaměření, se dosud objevilo jen několik.

[Nestabilita mladých asociačních mechanismů] Záměrem asociačních dohody je přenos komunitárního standardu kontroly podpor do přidružených států³⁶². Zaostávání postsocialistických států střední a východní Evropy však vyžaduje zmírnění poměrně přísného standardu: mnohé podpory ve vyspělých členských státech nepřijatelné je vhodné a žádoucí připustit. Nejdůležitější hranice se postavila na limitech regionálních podpor v nejzaostalejších oblastech Evropského společenství³⁶³. Některé podpory však ani tak nelze připustit a pak se mají prosadit jiné komunitární standardy³⁶⁴. Prosazení jejich zákazu bývá mnohdy mimořádně náročné, naráží na politický odpor. Někdy se musí rozhodnout *ad hoc*, neboť předobraz v evropské praxi chybí³⁶⁵.

[T] KONKRÉTNÍ PRAXE

[Vyčlenění zvláštních odvětví] Univerzální mechanismus jen zdánlivě nezaujímá rozličný postoj podle jednotlivých odvětví. První rozlišení již představuje skutečnost, že podporám se věnuje souběžně několik smluv práva WTO. Odlišná podoba shody o podpoře zemědělství spolu s dalšími jeho zvláštnostmi vedly k oddělené kodifikaci. Malé zkušenosti s působením podpor poskytovatelů dnes stále více mezinárodně poskytovaných služeb vedly k zaujetí vyčkávacího stanoviska. U podpor průmyslu ovšem rozlišování podle dílčích odvětví chybí. Prostor pro jinou než konsensuální toleranci podpor citlivých odvětví tedy smluvní texty WTO nedávají.

[Zakázané průmyslové podpory] Mezi výslovně zakázané podpory zařadily členské státy WTO pouze podpory s diskriminačním účinkem, jež umocňuje narušení mezinárodního obchodu. Jde o podpory exportní a preferenční³⁶⁶. Těmito mohou být jakékoli podpory, jejichž poskytnutí se podmiňuje vývozem vyrobeného zboží nebo použitím vstupů domácího původu³⁶⁷. Jejich účinek na mezinárodní obchod je

³⁶² Jak jej mimo jiné vyjadřují pseudonormativní dokumenty Komise, jež jsou pro tento účel shrnutím správní praxe, částí *acquis communautaire*.

³⁶³ Čl. 64 odst. 4a ED-ČR („... bude jakákoli veřejná podpora poskytovaná ze strany ČR posuzována se zřetelem na skutečnost, že ČR bude považována za oblast shodnou s těmi oblastmi Společenství, které jsou uvedeny v článku 92 (dnes 87) odst. 3 písm.a... SES). Možnost prodloužení přechodné doby pěti let pro uplatnění tohoto náhledu byla využita v případě ČR i dalších postsocialistických států. Zdá se, že toto pojetí představuje nepřiměřené oslabení asociačního mechanismu.

³⁶⁴ Zejména ve vztahu k podporám záchranným.

³⁶⁵ Jako příklad lze uvést záchranné podpory bankovníctví.

³⁶⁶ Blíže k praxi zákazu podpor dle ASCM *Ohlhoff S.*, *Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO im Lichte aktueller Rechtsprechung*, *Europaeisches Zeitschrift fuer Wirtschaftsrecht*, 2000, sešit 21, str. 645 a násl.

³⁶⁷ Panel shledal vázanost na vývoz jen u části půjček, které poskytovala Austrálie

příliš závažný, přímým záměrem je narušení přirozených poměrů na mezinárodních trzích. Dopad na vnitrostátní trh je přitom omezený. Obojí v podstatě nahrazují dovozní cla (exportní jsou v podstatě „záporná vývozní cla“ a preferenční působí jako skrytá dovozní cla).

[Nenapadnutelné průmyslové podpory] Členské státy se rozhodly částečně přehlížet určité druhy podpor³⁶⁸, které považovaly za mimořádně důležité, přičemž se od nich neobávaly většího narušení soutěže na mezinárodních trzích. Není u nich rozhodné, kterého průmyslového odvětví se týkají. Naopak bývá zapovězené, aby se omezovaly na některé z nich. ASCM obsahuje vyčerpávající výčet těchto podpor a stanoví řadu omezení a podmínek, za kterých je lze vyvýšit na nenapadnutelné. První skupinu nenapadnutelných podpor tvoří příspěvky na průmyslový výzkum a vývoj a předkonkurenční rozvojovou činnost. Stanovený je nejvyšší rozsah podpory a vymezené jsou započitatelné náklady. Druhou skupinu představují nespecifické regionální, tedy všem podnikům oblasti dostupné, podpory³⁶⁹. Výběr zaostávajících regionů se musí opírat o objektivní a racionální kritéria. Poslední skupinu zakládá jednorázová, striktně limitovaná výpomoc podnikům k posílení jejich schopnosti dodržovat zpřísněné standardy ochrany životního prostředí. Je proto jasné, že mnoho podpor pojatých a označených jako výzkumné, regionální a ekologické určené podmínky nesplňuje a do předepsaných mezí nespadá. V této souvislosti si lze klást otázku, zda se propadají vcelku mezi napadnutelné, nebo zda je lze dělit na napadnutelnou a hájenou část.

[Univerzální standard zemědělských podpor] Nepřehlednost překážek mezinárodního zemědělského obchodu nezmírnila ani ujednání WTO. Státy se uchýlily k vzájemným ústupkům, jež předpokládají toleranci určitého rozsahu podpor zemědělských výrobců jednotlivých komodit a jejich dohodnutého celkového státního objemu. V jisté míře jsou přípustné i podpory vývozní. Vliv dalších přípustných omezení mezinárodního obchodu zemědělskými výrobky, zejména cel a sanitárních opatření, je také poměrně výrazný, takže škodlivé účinky podpor nemusejí být vždy dobře rozpoznatelné.

[Praxe mezinárodního řízení] Dosavadní obraz uplatnění univerzálního standardu se skládá z mnoha střípků. Je patrné, že mnohé státy stejně jako velká většina výrobců a obchodníků dokáží jen

výrobci kožených potahů do automobilů. Jenom část podpory proto označil za zapovězenou podporu vývozní dle čl. 3 ASCM. Možností napadnutelnosti zbytku podpory dle čl. 5-7 ASCM se v řízení, zahájeném na návrh USA (WT/DS126/1), které zdůrazňovaly jen protiprávnost celé podpory jako vývozní, orgány WTO nezabývaly.

³⁶⁸ Právo WTO nerozhoduje o podporách podle situace, ve které se nachází podporovaný podnik. Světové mezinárodní společenství na rozdíl od společenství evropských států sdružených v Evropské unii nezohledňuje při posuzování podpor nějaké jiné zájmy. Napadnutelné vývozní podpory jsou proto také podpory záchranné i investiční. Investičním pobídkám nebude pravděpodobně dána žádná úleva: některá investiční opatření Brazílie v oblasti automobilového průmyslu napadlo Japonsko (WT/DS51/1). V této souvislosti je třeba také zohlednit uplatnění jiné smlouvy z balíku smluv WTO, Smlouvy o obchodních aspektech investičních opatření (tzv. TRIMS)

³⁶⁹ Jeví se, že takovou podporou není například regionální podpora zpracovatelů kůže v oblasti Dowa v Japonsku. Tato podpora spolu s dalšími opatřeními je předmětem žaloby Evropských společenství (WT/DS/147/1).

stěží hodnotit poměry v jiných zemích. Většina mezinárodních stížností, jimiž se orgány WTO zabývají, se proto týká nápadných exportních podpor. Ukazuje se, že mnohé státy se přes výslovný smluvní zákaz nástroje zvýhodnění vývozců uchovávají. Tlak na zajištění odbytišť a zlepšení obchodní bilance je prostě příliš velký. Zvýhodnění exportu jsou jak obecná, tak se jim těší různá odvětví: např. automobilový a letecký průmysl. Kroků proti napadnutelným podporám je podstatně méně, chybějí dosud spory o podpory nenapadnutelné. Ukazuje se, že exportní podpory dnes představují nejpálčivější problém. Objevily se také spory o nepřiměřeně vysokou podporu zemědělství, se kterou listiny koncesí nepočítají.

[Praxe ukládání vyrovnávacích cel] Ukládání vyrovnávacích cel představuje čtenější postup proti dopadům podpor v jiných státech než řízení před orgány WTO. Možnost je ukládat se týká všech podpor s výjimkou *de minimis*. Řada států vytvořila nebo obnovila právní základ pro ukládání vyrovnávacích cel, v mnoha nicméně zůstává nevyužit. Příležitostné nebo soustavné ukládání vyrovnávacích cel několika státy (a Evropským společenstvím s jednotnou vnější obchodní politikou) odhaluje širokou paletu podpor, jež přímo ovlivňují vzájemný obchod mezi státem podpory a státem postihu. Vyrovnávací cla se týkají jak základních výrob (např. ocel), tak hotových výrobků (např. stroje). Četné jsou asi také případy vyrovnávacích opatření proti zemědělským podporám. Spory o dodržování univerzálního standardu záběru a podmínek řízení se dnes několikrát přenesly na mezinárodní úroveň, kde se jimi zabývají orgány WTO.

[Rysy komunitární rozhodovací praxe] Komise více než čtyřicet let rozhoduje o přípustnosti veřejných podpor ve členských státech ES. Posoudila proto už nepřebernou paletu podpor nejrůznějších forem, zaměření i rozsahu. Soudní dvůr zasáhl do její činnosti také mnohokrát. Upravil několikrát záběr zákazu, identifikaci podpor nebo postup při řízení. Nárok Komise poměřovat při povolování většiny podpor jejich komunitární potřebnost se soutěžní účinky (slučitelnost se společným trhem) však opakovaně potvrdil. Jen v několika případech různé právní nástroje tuto její svobodu omezily. Kodifikace politiky Komise cestou jejích rozmanitých sdělení a stanovisek probíhá postupně od sedmdesátých let až do současnosti. Komise při ní reaguje na dlouhodobé hospodářské trendy. Zohlednit se také musely problémy nových členských států po jejich vstupu do Evropských společenství. Umírněně zdrženlivý postoj Komise se nikdy radikálně nezměnil. Proměna politiky byla vždy pozvolná – dnes k nechuti členských států míří ke zpřísnění. Komise ovšem nikdy nezaujala zcela odmítavý postoj.

[Komunitární politika omezení regionálních podpor] Evropské společenství samo poskytuje rozsáhlou regionální podporu. Snaha o hospodářské posílení (kohezi) zaostávajících oblastí některých členských států představuje podstatnou položku komunitárního rozpočtu. Nemůže se proto stavět příliš zdrženlivě k podobné státní činnosti³⁷⁰. Členské státy a územní samospráva běžně přispívají ke

³⁷⁰ Podrobné informace o kontrole regionálních podpor v ES viz *Jestaedt T.*,

komunitárním prostředkům³⁷¹. Volnějším režimu veřejných podpor se těší regiony, které zaostávají v celoevropském měřítku³⁷². Přísněji se Komise staví ke podporám, jež zvýhodňují oblasti zaostávající pouze ve srovnání s úspěšnějšími částmi bohatšího státu³⁷³. Základním kritériem pro ověření zaostávání oblasti je hrubý domácí produkt na jednotlivce. Jednotný přístup k různým oblastem při rozdělování komunitárních podpor i posuzování podpor státních a samosprávných zajišťuje společné vymezení územních obvodů pro statistické a hospodářsko-politické účely (tzv. NUTS)³⁷⁴.

[Politika horizontálních podpor] V komunitární terminologii se horizontálními podporami rozumějí podpory obecně bez rozlišení odvětví, jež se vážou na určitý stav nebo situaci podniku. Mezi horizontální se někdy řadí i podpory regionální. Mimořádně zdrženlivý postoj zaujala Komise stanovením striktních limitů pro záchranné a restrukturalizační podpory³⁷⁵. Odchod neúspěšných podniků je v tržním hospodářství nutným a obecně potřebným procesem. Jen závažné důvody na tom mohou něco změnit. Záchranné podpory mají proto předepsanou formu, výši a časový průběh³⁷⁶. Aktivní podpora zaměstnanosti a rekvalifikace se přijímá vstřícněji³⁷⁷. Při posuzování podpor k přizpůsobení se přísnějším standardům ochrany životního prostředí se opakovaně zdůrazňuje zásada odpovědnosti

Regionalbeihilfen im Binnenmarkt, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1999, č. 1, str. 1 a násl.

³⁷¹ Směrnice o národní regionální podpoře (OJ C 74 z roku 1998), Národní stropy pro krytí regionální podpory dle čl. 92(3)(a) a (c) pro období 2000 až 2006. (OJ C 16 z roku 1999) nebo Mnohoodvětový rámec regionální podpory při velkých investičních projektech (OJ C 107 z roku 1998).

³⁷² Čl. 87 odst.3 písm. a SES. Zde Komise poměřuje potřebu ochrany hospodářské soutěže na jedné straně a zájem na komunitární hospodářské soudržnosti a solidarity na straně druhé. Má větší prostor pro uvážení směrem k připuštění regionální podpory než v případech, na něž pamatuje písm. c (zde má Komise zohlednit narušení obchodu v rozsahu, jež se přičítá společnému – tedy evropskému – zájmu). To však podle rozsudku o žalobě *AIUFFASS* proti Komisi neznámá, že při posuzování slučitelnosti podpory zvláště zaostávajících oblastí z komunitárního měřítko nemůže vzít v úvahu nežádoucí odvětvové účinky, v daném případě v textilním průmyslu. Stejně stanovisko Komise potvrdil Soudní dvůr v rozsudku o žalobě Španělska proti rozhodnutí Komise o nepřipustnosti regionální podpory v provincii *Teruel* (C-169/95). Soudní dvůr zdůraznil, že Komise má zohlednit skutečnost, že v příslušném odvětví podporované oblasti jsou nadbytečné kapacity, které by vyústily v hospodářské obtíže na komunitární úrovni, jež jsou závažnější než zaostalost oblasti.

³⁷³ V případě *Boussac* (C-301/87) Soudní dvůr zdůraznil oprávnění zvažovat všechny okolnosti při posouzení, zda le podporu podřadit pod písm. a i c. čl. 87 odst.3 SES).

³⁷⁴ Kritiku současné komunitární politiky vůči národní regionální podpoře vzhledem k soutěžním aspektům viz *Wishlade F.G.*, *Competition Policy or Cohesion Policy by the Back Door? The Commission Guidelines on National Regional Aid*, *European Competition Law Review*, 1998, str. 343 a násl.

³⁷⁵ Komunitární směrnice o státní podpoře pro záchranu restrukturalizaci podniků v obtížích (OJ C 288 z roku 1999) a další dokumenty týkající se některých odvětví.

³⁷⁶ Blíže k tématu kontroly záchranných podpor *Idot L.*, *Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire*, *Revue trimestrielle du Droit Européen*, 1993, 3, str. 295 a násl.

³⁷⁷ Směrnice o podpoře zaměstnanosti, Rámec pro podporu vzdělávání (OJ C 434 z roku 1998) nebo Nařízení Komise (ES) č. 68/2001 o uplatnění čl. 87 a 88 SES na podporu vzdělávání.

znečišťovatele³⁷⁸. Praktické důvody však vyústily ve značnou toleranci. Větší tolerance se týká podpor dobrovolného dodržování vyššího standardu³⁷⁹. Podpora malého a středního podnikání je rovněž možná³⁸⁰. Malé i střední podniky jsou vymezené podle obratu, počtu zaměstnanců a míry nezávislosti. V souvislosti s jejich podporou se uplatnil také zjednodušený přístup k podporám *de minimis*³⁸¹.

[Podpora výzkumu a vývoje] Za veřejnou podporu nelze považovat financování institucí provádějících základní výzkum (výzkumných ústavů a škol). Podporami však jsou příspěvky na průmyslový výzkum³⁸². Tolerance Komise klesá v závislosti na možném individuálním užití výsledku výzkumu.

[Přístup k odvětvovým podporám] Komunitární právo výslovně předpokládá odvětvové podpory. Komise se opakovaně pokusila formulovat zásady pro státní a samosprávnou podporu, přičemž zdůraznila zejména jejich objektivní potřebu a přechodný charakter.

[Politika podpor citlivých odvětví] Soustavná snaha států a samospráv poskytovat podpory některým citlivým odvětvím nebo odvětvím, jež se dostaly do dlouhodobé krize přiměla Komisi k formulaci odvětvových standardů. Jmenovat lze zejména politiku podpor textilního a oděvního průmyslu, produkce umělých vláken³⁸³, automobilek³⁸⁴ nebo výrobců civilních letadel. Jednotlivé standardy se postavily proti podpoře, jež nemá komunitární přínos a jež výrazně narušuje soutěž. Podporám loděnic se věnovaly právní předpisy o implementaci jedinečných zvláštních mezinárodních smluv³⁸⁵.

[Uhlí a ocel] Původně odmítavý postoj ke státním podporám těžebních a ocelářských podniků Komise v 70. letech vzhledem k dlouhodobé depresi opustila v reakci na problémy s redukcí výroby, snižování počtů pracovníků a ekologické škody³⁸⁶.

³⁷⁸ Je však třeba mít na paměti, že ne všechny podpory k ochraně životního prostředí představují kompenzaci nákladů, jež podnikům vznikají v rámci jejich odpovědnosti za znečišťování životního prostředí. Řada podpor směřuje k posílení dobrovolné ekologicky vstřícné hospodářské aktivity. Rozsáhlou podporu v rámci unikátní energetické reformy poskytuje Dánsko výrobcům elektřiny z obnovitelných zdrojů. Dílčí část této podpory bez zahájení formálního řízení schválila Komise (N/278/2001).

³⁷⁹ Srovnej závěr Komise připustit přímou dotaci chemickému výrobcí *Donau Chemie AG* v rakouských Korutanech bez zahájení hlavního řízení (N/14/2000).

³⁸⁰ Nařízení Komise č. 70/2001 o uplatnění čl. 87 a 88 SES na státní podporu malých a středních podniků. O souvislostech regionální podpory a podpory malých a středních podniků např. *Klein E., Haratsch A., Mitgliedstaatliche Regionalfoerderung insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) aus der Sicht des EG-Rechts, Europaisches Wirtschafts und Steuerrecht*, 1997, 12, str. 410 a násl.

³⁸¹ Sdělení Komise o pravidle *de minimis* pro státní podporu (OJ C 68/9 z roku 1996).

³⁸² Komunitární rámec pro státní podporu výzkumu a vývoje ve znění pozdějších sdělení Komise.

³⁸³ Kodex podpory průmyslu umělých vláken z roku 1996, Sdělení Komise o prodloužení období platnosti Kodexu... (OJ C 24/18 z roku 1999).

³⁸⁴ Komunitární rámec o státní podpoře průmyslu motorových vozidel z roku 1997.

³⁸⁵ Na Dohodu k zajištění normálních soutěžních podmínek v komerčním průmyslu výroby lodí a jejich oprav, sjednanou na půdě OECD navazují nařízení Rady (č. 3094/95 a další) i pseudonormativní dokumenty Komise.

³⁸⁶ Rozhodnutí Komise č. 3632/93/ESUO zakládající komunitární pravidla pro státní podporu uhelného průmyslu, Rozhodnutí č. 2496/96/ESUO zakládající komunitární

[Kultura] Novým okruhem možných podpor jsou ty, jímž se těší kulturní podniky. Zejména mezinárodní soutěžní účinky podpor filmové a hudební produkce jsou patrné. Zájem mnoha států na jejím financování však převážil a vyústil ve vstřícnější smluvní hodnocení. Většina podpory jiných kulturních aktivit naopak evropský rozměr postrádá, takže komunitární kontrole nepodléhá.

[Doprava] Na obecném uplatnění komunitárních omezení veřejných podpor všech druhů dopravy nemění nic rozšíření okruhu povolitelných podpor o příspěvky k zajištění dopravní obslužnosti: pravidla stanoví nařízení³⁸⁷. Obecné výjimky se však mohou rovněž uplatnit. Ne každá podpora dopravy však podléhá kontrole, neboť existuje i doprava bez mezistátních účinků. Za pozornost stojí zejména přísné limity veřejných podpor civilní letecké dopravy po její evropské liberalizaci³⁸⁸.

[Zemědělství] Stupeň tolerance státních zemědělských podpor, doplňujících masivní podporu komunitární, dnes vymezují zejména předpisy o jednotných tržních řádech pro různé zemědělské komodity. Pokud takový řád chybí, rozhoduje Komise o připravované podpoře v zásadě podle uvážení³⁸⁹, z obecných pravidel se uplatní jen procesní pravidla. Podpory od strany členských států dnes představují jen zlomek jejich celkového objemu³⁹⁰.

[Střet politik] Individuální rozhodnutí o připuštění podpory počítají s rizikem souběhu. Mnohdy další podpory zapovídají. Také jednotlivé pseudonormativní kodexy stanoví zásady střetu svého uplatnění tak, že jeden upřednostní. Obvyklé bývá upřednostnění sektorových pravidel před obecnými pravidly pro druhy horizontálních podpor.

[Asociační praxe – vyspělé západoevropské státy] Po vzniku Evropského hospodářského prostoru orgány Evropského sdružení volného obchodu zpracovaly souhrnný kodex, jímž v podstatě převzaly komunitární standard. Praxe kontroly podpor v zapojených členských státech EFTA - menšího pilíře nejširšího evropského hospodářského seskupení se proto od komunitární liší jen málo.

[Asociační praxe – postsocialistická východní Evropa] Snadné a

pravidla pro státní podporu ocelářského průmyslu.

³⁸⁷ Např. Komunitární směrnice o státní podpoře námořní dopravy (OJ C 205 z roku 1997) nebo řada Nařízení Rady o železniční dopravě (č. 543/97 nebo č. 1107/70).

³⁸⁸ Jejich prosazení ze strany Komise je však politicky velmi obtížné a dají se vyhledat případy, kdy Komise ustoupila nátlaku členských států (podpora *Air France*). Zvlášť silný tlak na poskytnutí podpory aerolinií je cítit právě v době dohotovení této práce, v době razantního poklesu přepravy po teroristických útocích na USA v září 2001. Je pravděpodobné, že přístup Komise v takových situacích bude vstřícnější, přicházelo by v úvahu analogické uplatnění čl. 87 odst.2 písm.b SES nebo zvláštní procesní výjimka z rozhodnutí Rady dle čl. 88 SES. Soustavná kritika vychází z per anglických komentátorů, srovnej například *Bishop S.*, *The European Commissions Policy Towards State Aid, A Role for Rigorous Competitive Analysis*, *European Competition Law Review*, 1997, č.2, str. 84 a násl. nebo *Soames T., Ryan A.*, *State Aid and Airt Transport*, tamtéž, 1995, č.5, str. 290 a násl.

³⁸⁹ Např. (Sdělení) Komise o státních zásahů do odbytu zemědělských a rybích produktů z roku 1996 nebo Sdělení o státních podporách: subvencovaných krátkodobých půjček v zemědělství.

³⁹⁰ Připomenout lze např. podporu kvality produkce masa ve španělské oblasti Asturias (NN/24/2000).

rychlé převzetí stejného standardu není možné v postsocialistických státech střední a východní Evropy. Postupně zaváděný komunitární standard zohledňuje hospodářské obtíže a zaostávání. Většina podpor se proto připouští jako regionální, podobné podporám zaostávajících oblastí členských států. Jejich dopady však bývají odlišné. Chybí naopak například předobraz přístupu k rozsáhlým záchranným podporám peněžnictví³⁹¹.

PÁTÁ ČÁST: ŘÍZENÍ

[U] ORGÁNY

[Připomenutí úkolů] Posláním popisovaných orgánů je rozhodování o právním statusu veřejných podpor a jejich programů. Orgány ověřují nebo zakládají právní přípustnost podpory, nebo naopak vyhlášují její protiprávnost a konstatují její škodlivost. V návaznosti na záporná rozhodnutí potom rozhodují o nápravě. Obavy z jejich špatné práce - ať už nedostatku odbornosti, neschopnosti jednotného a souladného rozhodování, nadržování poskytovateli a příjemcům nebo naopak zaujatosti proti nim - vedly k vytvoření opravných postupů, jež zajišťují další orgány.

[Orgány pro řešení sporů WTO] Orgán pro řešení sporů³⁹² zajišťuje reprezentaci členů WTO. Při řešení sporů mezi státy o omezeních mezinárodního obchodu - tedy nejen o veřejných podporách, ale také o mnoha dalších - smí jenom mimořádně blokovat závěry dalších orgánů, pokud jejich závěry odporují obecnému mínění³⁹³. Jejich závěry běžně v podstatě zaštiťuje. Početné těleso není pro rozhodování sporů vhodné. O sporech mezi státy proto rozhodují ve skutečnosti panely (skupiny odborníků)³⁹⁴. Skládají ze tří nebo více soukromých osob, vybraných *ad hoc* z organizací vedeného seznamu odborníků³⁹⁵. Členy nemohou být příslušníci znesvářených států i třetích stran. Shoda stran na osobách se upřednostňuje, bez ní je určí Orgán pro řešení sporů. Obavy z přehlížení zájmů rozvojových zemí vyústily v nárok na člena, jež pochází z některé z nich, je-li některá z nich stranou³⁹⁶. Panel připravuje zprávy obsahující rozbor skutkové podstaty i její (mezinárodně)právní hodnocení³⁹⁷. Zvláštní oddělení administrativní podpory řízení o podporách chybí, existuje však

³⁹¹ Nelze však říct, že v Evropské unii státní záchranná pomoc bankám úplně chybí. Zajímavý je také přístup k prvku veřejné podpory v německém modelu obecných záruk za veřejné zemské spořitelny (*Sparkassen*) ze strany jednotlivých spolkových zemí. Komise svůj postoj v tomto případě v souladu s čl. 88 odst.1 SES a příslušných ustanovení PK-ES zamýšlí revidovat v rámci kontroly existující podpory (procesní rozhodnutí E/10/2000). Zatím jenom zahájila jednání o obsahu změn a předběžně osvětlila své záměry, jež mohou ústít ve formální doporučení ke změně.

³⁹² Čl. 2 DSU.

³⁹³ Čl.2 odst. 4 DSU.

³⁹⁴ Čl. 6-9 DSU.

³⁹⁵ Čl. 8 DSU.

³⁹⁶ Čl. 8 odst. 10 DSU.

³⁹⁷ Čl. 11 DSU.

sekretariát pro řešení sporů i pracoviště pro sledování podpor.

[Úřady členských států] Členské státy určují samy, který úřad bude rozhodovat o vyrovnávacích clech. Bývají jimi odbory ministerstev financí³⁹⁸, hospodářství³⁹⁹, průmyslu i dalších resortů. Leckde si konečné rozhodnutí vyhrazuje vláda nebo její hlava⁴⁰⁰. V několika státech rozhodují tělesa nadaná větší nezávislostí na exekutivě. Častější je však rozhodování politických orgánů. Zde třeba připomenout také Komisi Evropských společenství (popř. Radu), jež ukládá antisubvenční opatření namísto členských států v rámci jednotné komunitární vnější obchodní politiky⁴⁰¹.

[Komise] Proslulý orgán Evropských společenství ztělesňuje nejnápadněji jejich nadnárodní povahu, jež je při kontrole podpor poskytovaných v členských státech klíčová. Přes její konsensuální nominaci vládami členských států, jež vybírají osobnosti z národních politických scén, má Komise právně garantovanou nezávislost na členských státech⁴⁰². Ta se skutečně uznává a chrání. Politickou odpovědnost Komise nese jen vůči Parlamentu. Členové domovské státy při rozhodování nezvýhodňují. Komise rozhoduje o podporách v plénu. Pověřený komisař řídící generální ředitelství, jež zabezpečuje administraci podpor (GR IV – Soutěž) přitom působí jako zpravodaj. U podpor některých odvětví se na řízení účastní též resortní komisaři. Oddělení státní podpory zahrnuje několik desítek pracovníků, jež účinně zajišťují jejich sledování v celém třisetmilionovém superstátu. Vedle asistence při rozhodování a dozoru dokáží tito odborníci pravidelně připravovat přehledy o veřejných podporách a jejich omezování⁴⁰³.

[Dozorčí úřad EFTA] Tento orgán se připodobňuje Komisi – jejíž politiku má úzkostlivě sledovat – ve vztahu ke členům Evropského hospodářského prostoru, jež jsou členy Evropského sdružení volného obchodu⁴⁰⁴. Malé těleso se podobá Komisi také způsobem ustavení⁴⁰⁵. Jeho nadnárodní charakter se z politických důvodů sice příliš nezdůrazňuje, avšak bylo by chybou jej zcela popírat. Nebezpečí nadřování odstraňuje vysoká právní a politická kultura kontrolovaných států⁴⁰⁶. Aparát pro kontrolu podpor tvoří jen několik

³⁹⁸ V ČR Ministerstvo financí dle §4 odst.1 Zákona č. 2/1969 Sb, o zřízení ministerstev..., ve znění ZODSV.

³⁹⁹ V USA *U. S. Commerce Department*.

⁴⁰⁰ V ČR nikoli, náhražkou je zapojení dalších dotčených resortů do rozhodování.

⁴⁰¹ Čl. 11 a násl. AS-ES.

⁴⁰² Čl. 211 a násl. SES, kritika v souvislosti s řízením o podporách zpochybňuje jejich skutečnou nezávislost poukazem na vazby komisařů na domovský stát (blíže např. *Stuart E.G.*, *Recent Developments in EU Law and Policy on State Aids*, *European Competition Law Review*, 1996, č.4, str. 226 a násl.).

⁴⁰³ V minulosti součástí zpráv o ochraně hospodářské soutěže, od druhé poloviny 80.let Komise připravuje zvláštní zprávy o státních podporách, poslední je 9. zpráva z července 2001.

⁴⁰⁴ Čl. 108 smlouvy EEA.

⁴⁰⁵ Dnes tři členové původem z příslušných států.

⁴⁰⁶ Komunikace mezi Islandem a Dozorčím úřadem EFTA v souvislosti se zahájením řízením o plánu regionálních podpor na islandském venkově z úřední povinnosti Dozorčího úřadu (135/00/COL) naznačuje jak vysokou právní úroveň islandských

úředníků.

[Orgány přidružených států] Jednotlivé postsocialistické státy postupně vytvořily orgány pro asociační kontrolu (tzv. dohlížecí orgány). Ty bývají součástí nových soutěžních úřadů⁴⁰⁷, hospodářských i finančních ministerstev⁴⁰⁸ i zvláštními agenturami⁴⁰⁹. Tázání se na jejich skutečnou nezávislost je v prostředí nízké politické a právní kultury států střední a východní Evropy důležité, zvláště má-li tento orgán vlastně hájit zájmy druhé strany přidružení, kde tak ve prospěch přidružených států činí skutečně nezávislá Komise v rámci rozšířené komunitární kontroly. Česká volba, tedy pověření Úřadu pro hospodářskou soutěž⁴¹⁰, se nejeví být z nejhorších. Monokraticky řízený úřad se bohužel stal politickou kořistí a při ochraně soutěže nepůsobí dostatečně silně. Poměry v jiných přidružených státech bývají i lepší. Ve srovnání se západoevropskými poměry zarazí štedrá personální dotace pracovišť kontroly podpor⁴¹¹.

[Orgány opravných prostředků] Orgánem k zajištění jednotného uplatňování univerzálního hospodářského práva je Odvolací orgán⁴¹², složený z odborníků, jež působí podobně jako stálí soudci mezinárodních soudů. Důvěryhodný přezkum národních rozhodnutí o vyrovnávacích clech musejí zabezpečit nezávislé orgány⁴¹³. Nemusí jít o soudy, postačí různé správní tribunály a komise. Mezinárodní standard nezávislosti nicméně nechybí⁴¹⁴. U řady nedemokratických států třetího světa lze však o funkční nezávislosti jakýchkoli jeho orgánů na politické moci pochybovat. Korektnost řízení proto může být předmětem sporu před orgány WTO⁴¹⁵. Pochybnosti naopak slábnou u komunitárního Soudního dvora a mladšího Soudu prvního stupně, jež jsou silnými ochránci komunitárního práva. Jejich judikatura o podporách je rozsáhlá a soustavně se studuje. Mnohé rozsudky korigují politicko-právní vůli Komise. Jejich nezávislost, přes jisté

úřadů, tak na druhé straně nedostatek zkušeností tohoto čerstvě přidruženého státu, který dosud vysokému standardu kontroly podroben nebyl.

⁴⁰⁷ Např. Polsko nebo Rumunsko.

⁴⁰⁸ V Maďarsku byl vytvořen odbor pro veřejnou podporu na Ministerstvu financí (*Penzügyi Miniszterium*), jehož postavení je garantováno pouze podzákonným předpisem. Maďarsko tak v podstatě má jenom aparát, jež má jednotlivé státní úřady i samosprávu upozornit na nebezpečí porušení závazků vyplývajících z Evropské dohody. Jeho vlastní rozhodnutí však mohou být předmětem politického tlaku ze strany ministra. Tato úprava bývá kritizována. Obdobné institucionální zabezpečení kontroly je např. v Bulharsku nebo v Estonsku.

⁴⁰⁹ Na Slovensku byl zřízen zvláštní úřad a podobně také v Lotyšsku.

⁴¹⁰ §2 odst. 2 ZVP ve spojení s §2 zák. č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS).

⁴¹¹ Na ÚOHS okolo deseti pracovníků.

⁴¹² Čl. 17 DSU.

⁴¹³ Čl. 23 ASCM.

⁴¹⁴ Orgán přezkumu má být nezávislý na orgánu, jež rozhodoval o uložení vyrovnávacího cla a stejně tak na politických tlacích, jež mohou vyústit ve zneužití antisubvenčních opatření k nelegálnímu protekcionismu.

⁴¹⁵ Příkladem je žaloba Brazílie proti Peru (WT/DS112/1). Brazílie vytýkala Peru v roce 1997 porušení čl.11 a čl. 13 odst. 1 ASCM (zahájení řízení, konzultace) při ukládání antisubvenčního cla na dovážené autobusy na žádost peruánského výrobce.

podobnosti od nezávislosti Komise odlišná⁴¹⁶, se opírá o vysoký standard soudnictví a soudcovského povolání ve všech členských státech. Stejnou důvěru lze vkládat také v malý Soud Evropského sdružení volného obchodu, jež kontroluje Dozorčí úřad. Naopak o připravenosti obecných a správních soudů přidružených států střední a východní Evropy zabezpečit dobrou ochranu práv ve vztahu k rozhodnutím národních úřadů asociační kontroly podpor lze pochybovat. Nová agenda, pokud se vůbec objevuje⁴¹⁷, je příležitostná a nejsou s ní žádné zkušenosti. Laxnost při omezování podpor nebezpečí poškození právních zájmů poskytovatele i příjemců významně omezuje. Soudnictví v postsocialistických státech ovšem jen stěží dokáže donutit správní orgány - včetně dohlížecích - k činnosti. Problémem rozhodně není příliš silné omezení podpor, spíše naopak. Je zde ovšem třeba připomenout, že dohody o přidružení soudní kontrolu dohlížecích orgánů nepředepisují⁴¹⁸.

[Podpůrné orgány] V univerzálním i komunitárním mechanismu působí tělesa složená z odborníků - zástupců členských států⁴¹⁹. Poradní výbory zajišťují komunikaci mezi kontrolovanými (členskými státy), mezinárodními a nadnárodními orgány a jejich administrativou. Také se podílejí na přípravě právních předpisů a určování způsobů sledování poskytování veřejných podpor a hodnocení jejich účinků. O osudu podpor nicméně přímo nerozhodují.

[V] ÚČASTNÍCI A POSTUP

[Účastníci řízení] Okruh účastníků jednotlivých řízení v každém mechanismu by bylo možné stanovit poměrně široce. Existence podpor či dokonce celého jejich programu dokáže ovlivnit hospodářské poměry mnoha subjektů. Vzhledem k procesním oprávněním účastníků řízení jednotlivé mechanismy okruh účastníků přiměřeně redukuje. Pro zjednodušení své práce vítají a někdy přímo upřednostňují jejich zastupování zájmovými svazy (hromadné účastenství). Výsadní postavení se v jednotlivých mechanismech, jež všechny vyrůstají z mezinárodního práva, dostává v různých podobách dotčeným státům. Pravidelným účastníkem bývá přirozeně poskytovatel podpory, popř. nositel mezinárodní právní odpovědnosti za ni - tedy stát.

[Navrhovatelé v mezinárodním řízení před orgány WTO] Při

⁴¹⁶ Čl.220-225 SES.

⁴¹⁷ Např. v ČR doposud Vrchní soud žádné rozhodnutí ÚOHS o veřejné podpoře nepřezkoumával. O možné žalobě Ministerstva financí proti jedinému vskutku zásadnímu rozhodnutí ÚOHS (VP/S 91-01-160) nepovolujícímu podporu v podobě zápočtu kupní ceny na kompenzaci za státní záruky poskytnuté ČSOB, a.s. v souvislosti s jejím převzetí aktiv a pasiv IPB, a.s. po její nucené správě v červnu 2000 zatím nejsou informace. ČSOB pravděpodobně jako ne-účastník řízení dle ZVP takto žalovat nemůže (mohl by ovšem zkoušet dovozovat odepření soudní ochrany před Ústavním soudem dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod).

⁴¹⁸ Evropským společenstvím samozřejmě nevedí případná omezení veřejné podpory v přidružených státech nad rámec Evropských dohod.

⁴¹⁹ Srov. čl. 24 ASCM a čl. 28 PK-ES.

mezinárodním řízení před orgány WTO jsou navrhovatel⁴²⁰ jenom státy (a Evropské společenství namísto členských států)⁴²¹. To samozřejmě nevyklučuje vnitrostátní právní úpravu, jež by předpokládala právní povinnost státních orgánů hájit zájmy státních příslušníků a domácích podniků na mezinárodním fóru na základě formalizované žádosti. Výkonné moci většiny států však vnitrostátní právo ponechává prostor pro zvážení postupu s ohledem na politické souvislosti. (Vnitro)politická odpovědnost za ochranu hospodářských zájmů v mezích příslušného ústavního zřízení se tím ovšem nevyklučuje.

[Navrhovatelé ve vnitrostátním řízení o vyrovnávacích clech] Podle mezinárodních pravidel mohou vnitrostátní řízení o uložení vyrovnávacích cel vyvolat jedině domácí výrobci - soutěžitelé podporovaného výrobce, popř. jejich zájmové svazy. Mezinárodní standard předepisuje požadavek na reprezentativnost žádosti, jež vyplývá z hospodářské síly žadatelů⁴²²: při jejím poměrování samozřejmě mohou vyvstat obtíže a nejasnosti, jež mohou vyústit v pochybnost o aktivní legitimaci. Mezinárodní právo nepřipouští samočinný postup státních orgánů na základě vlastních zjištění. Soustavné úřední sledování hospodářské politiky v jiných státech spojené se zveřejňováním poznatků ovšem může domácím výrobcům uplatnění žádosti výrazně usnadnit⁴²³.

[Podněty v postěžním a dozorovém řízení v ES] Komise má povinnost chránit hospodářskou soutěž na jednotném vnitřním trhu sledováním veřejných podpor a jejich účinků. V případě zjištění protiprávního poskytování na straně členských států a jejich územní samosprávy má zasáhnout. Nezáleží na tom, zda dostala podnět k šetření zvenčí nebo zda proskribovanou praktiku odhalila při svou vlastní činnosti⁴²⁴. Podnět může dát opravdu kdokoli: běžně jej dávají soutěžitelé příjemce nebo jiné státy. Stěžovatel se stává účastníkem formálního řízení, je-li zahájené⁴²⁵. Postavení států je přitom výsadní. Zvláštní úprava kontroly podpor se prolíná s obecnými nástroji prosazování komunitárního práva. Od Komise se očekává

⁴²⁰ Veřejná podpora poskytovaná v jednom státě samozřejmě může ohrožovat zájmy více států zároveň. Připouští se proto hromadná žádost více států nebo sloučení řízení. Příkladem plurality na aktivní straně řízení o veřejné podpoře je řízení o některých institutech amerického *Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*, kdy jsou žalujícími státy Austrálie, Brazílie, Chile, Evropské společenství, Indie, Indonésie, Japonsko, Korea a Thajsko.

⁴²¹ Srov. obecná ustanovení čl. 3 DSU, kde se hovoří o členech a jejich deklarované připravenosti řešit spory dohodnutými postupy.

⁴²² Žádost o vyrovnávací clo musí být podporována výrobcí produkujícími většinu celkové výroby obdobného výrobku (čl. 11 odst. 4 ASCM). Možné je zastoupení svazy a asociacemi výrobců.

⁴²³ Je otázka, jestli takovou aktivitu nelze dokonce také považovat za veřejnou podporu, byly-li by státní úřady aktivní jenom ve prospěch vlivných odvětví.

⁴²⁴ Čl. 88 odst. 1 SES.

⁴²⁵ K neuspokojivému postavení stěžovatele napadajícího veřejnou podporu ve prospěch konkurence, jestliže Komise nezahájí formální řízení viz *Martin-Ehlers A., Staatliche Beihilfen: Ein Plaedyer fuer Verfahrensrechte in der Vorpruefungsphase nach Art.93 Abs. 3 EGV, Europaeisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1998, č. 7, str. 245 a násl.*

soustavná kontrolní činnost, jež se opírá o její nárok na podrobné informace o veřejných podporách od jednotlivých členských států. Tyto informace konfrontuje se statistickými daty o hospodářství a jeho vývoji, získávanými komunitární statistickou službou. O soustavné hodnocení údajů se Komise opírá také při dalším formování politiky kontroly veřejných podpor.

[Žadatelé o souhlas s novou podporou či změnou stávající] Nová podpora (program podpor) se může zavést jen po souhlasu Komise⁴²⁶: ta musí zjistit, tedy posoudit, zda je slučitelná se společným trhem. Do kladného rozhodnutí Komise se členské státy (nebo jejich územní samospráva) musejí jejího poskytnutí vzdát. O řízení žádají vždy členské státy⁴²⁷. Obce a města, oblasti i spolkové země žádají prostřednictvím státu, k čemuž se jistě utvářejí vnitrostátní komunikační kanály. V jednotlivých státech je možné, že státní úřady si uvědomí zjevnou nepřipustnost zamýšlené samosprávné podpory nebo její neslučitelnost s vlastními představami a zprostředkování žádosti odmítnou dopředu jako neúčelné, čímž v jejím znemožnění předejdou Komisi a záměr padne ještě před jeho nadstátním prověřováním. Během vlastního řízení státní úředníci a zástupci samosprávy nepochybně spolupracují, neboť jde o společný záměr. I pokud by Komise byla svolná k jednání se samosprávou bez účasti státu, ten by si jistě chtěl ponechat nad jejím počínáním kontrolu. Členský stát se proto zásadně neobchází. Ostatně právě on za počínání samosprávy nese komunitární právní odpovědnost.

[Podněty a žadatelé v asociačních mechanismech] Vnitrostátní kontrola veřejných podpor v postsocialistických státech znamená, že stát kontroluje sám sebe. Jednotlivé státní orgány, jež připravují podpory a rozhodují o jejich poskytování, žádají kontrolní orgán o jeho souhlas. Procesní způsobilost potom jistě nelze ztotožňovat s právní způsobilostí podle hmotného práva⁴²⁸. Mnohdy se však nedomýšlejí důsledky této zvláštnosti⁴²⁹. Vyšetřovat a stíhat nepovolené podpory mají kontrolní instituce uložené jako povinnost. Nezáleží přitom na tom, jestli se o protiprávním postupu dozvědí od soutěžitelů nebo někoho jiného anebo jej zjistí samy.

[Odpůrce v řízeních univerzálního mechanismu] V mezinárodním řízení je odpůrcem stát, ve kterém se podpora poskytuje. Stát jako subjekt mezinárodního práva odpovídá za samosprávnou podporu i podporu od dílčích států, jež nejsou subjekty mezinárodního práva. Při

⁴²⁶ Do té doby lze samozřejmě oznámení vzít zpět v souladu s čl. 8 PK-ES (srovnej rozhodnutí C/10/2000 po zpětvzetí oznámení Německa o připravovaném odpisu dluhu a zárukách v rámci restrukturalizace strojírenského podniku v Sasku).

⁴²⁷ Čl. 88 odst. 3 SES nestanoví, kdo má informovat, nicméně z kontextu lze dovodit, že tak činí členský stát prostřednictvím ústředních orgánů státní správy. V Německu např. spolkové země žádají prostřednictvím příslušného spolkového ministerstva.

⁴²⁸ Český předpis rozlišuje nepřesně (srov. §3 ZVP) poskytovatele a navrhovatele, aniž by v tomto případě dokázal vést dělící čáru mezi subjektem (stát, státní fond nebo agentura) a orgánem, který jeho jménem rozhoduje (vláda, ministerstvo, zastupitelstvo obce...)

⁴²⁹ Pořádkové pokutování státního orgánu představuje přelévání prostředků „z jedné kapsy do druhé“. Bez funkčního postihu zodpovědných úředníků nemá smysl.

obhajobě takových podpor na mezinárodní půdě ovšem bude - podle poměrů v tom kterém státě - ústřední správa mnohdy žádat dílčí stát nebo samosprávu o součinnost. Stát však nevyklidí orgánům samosprávy (dílčího státu) všechn prostor pro jednání, neboť výsledek řízení může dopadnout na hospodářství celého státu⁴³⁰. Evropská společenství naopak odpovědnost za podpory poskytnuté členskými státy netíží⁴³¹. Ve vnitrostátním řízení je sice formálním odpůrcem stát podpory⁴³², skutečnými ovšem, nicméně jako zúčastněné strany, jsou podporovaní výrobci a jejich výrobky obchodující vývozci a dovozci⁴³³.

[Odpůrce v postižném řízení komunitárního mechanismu] Jediným odpůrcem v řízení Komise o nedovolené podpoře a jejím postihu zůstává členský stát⁴³⁴. Není jim nikdy přímý poskytovatel odlišný od státu (samospráva, státní podnik).

[Odpůrce v řízeních asociačních mechanismů] Odpůrcem v řízení v rámci asociačních mechanismů není (odhlédneme-li od případů samosprávné podpory) stát jako celek, nýbrž státní orgán, agentura nebo instituce, jež zkoumanou podporu poskytly⁴³⁵.

[Vedlejší účastníci jednotlivých řízení] V mezinárodním řízení univerzálního mechanismu se počítá s účastí tzv. třetích stran, tedy států, jež pociťují konkrétní nebo obecný zájem na výsledku sporu⁴³⁶. Zejména největší státy se možnosti ovlivnit svým stanoviskem vývoj světového hospodářského práva nevzdávají. Před orgány WTO se prosadily dokonce stanoviska nevládních organizací, jež vystupují jako tzv. *amicus curiae*. Mezinárodní standard vnitrostátního řízení o vyrovnávacím clu stanoví za zúčastněné strany faktického navrhovatele a odpůrce a požaduje také prostor pro vyjádření průmyslových uživatelů šetřeného výrobku i reprezentativních spotřebních organizací⁴³⁷. Jednotlivé státy mohou okruh zúčastněných stran ještě rozšířit. Při komunitárním řízení o povolení podpory nebo o jejím postihu se mohou vyjadřovat rozmanité subjekty, zejména podporované podniky, konkurence a (nejlépe) jejich zájmové svazy⁴³⁸. Široký okruh účastníků se omezí až u použití opravných prostředků. V nově vytvořených vnitrostátních asociačních mechanismech se naopak projevuje sklon

⁴³⁰ DSU a ASCM stěží umožňují zohlednit při určování rozsahu sankcí skutečnost, že podporu poskytla samospráva nebo dílčí stát.

⁴³¹ USA žalovaly za domnělé nebo skutečné vývozní podpory Belgie (WT/DS/127/1), Řecko (WT/DS129/1), Irsko (WT/DS130/1) nebo Francii (WT/DS131/1). Zatím nic nenasvědčuje tomu, že by v probíhajícím řízení přenesly rozhodující orgány WTO odpovědnost na Evropské společenství (v dokumentech WTO běžně označované v plurálu) namísto členských států, jak je tomu u všech současných federací.

⁴³² Čl. 12 odst. 1 ASCM („zúčastnění členové“).

⁴³³ Čl. 12 odst. 9 ASCM.

⁴³⁴ Čl. 88 odst. 2 („...stát odstraní nebo změni...“)

⁴³⁵ V ČR „poskytovatel“ a „navrhovatel“ dle §3 ZVP.

⁴³⁶ Čl. 10 DSU.

⁴³⁷ Čl. 12 odst. 10 ASCM.

⁴³⁸ Podrobně k otázce postavení vedlejších účastníků v řízení např. *Kruse E.*, Die Rechtstellung Dritter im Beihilfekontrollverfahren, Europarecht, 1999, č.1, str. 119.

mínění soutěžitelů a spotřebitelských organizací přehlížet⁴³⁹.

[Průběh mezinárodního řízení univerzálního mechanismu] První fází jsou vzájemné konzultace⁴⁴⁰ na základě žádosti strany, jež hodlá žalovat. Vstřícnost k žádosti o ni se předpokládá. Konzultace slouží ozřejmění stanovisek stran sporu, v optimálním případě vede ke smíru (otázka jeho vykonatelnosti). Státy mohou rovněž využít dobrých služeb, mediace a zprostředkování⁴⁴¹. Role WTO se tady omezuje na evidenci procesních úkonů. Po selhání konzultací žalobce může žádat o sestavení panelu. Činí tak písemnou žádostí s předběžným líčením skutkového stavu i právního hodnocení. Poté se strany opakovaně vyjádří (zprecizovaná žaloba, replika, dupliky a stanoviska třetích stran) a otevírá se také prostor pro ústní jednání. Následně panel připraví zatímni zprávu, možné je dodatečné jednání a další stanoviska. Vše ústí v přijetí závěrečné zprávy⁴⁴². Ta, pokud ji strana sporu nezpochybní odvoláním nebo ji neodmítne Orgán pro řešení sporů, představuje konečné rozhodnutí. Pro jednotlivé kroky panelu i stran se podrobně stanoví lhůty⁴⁴³, neboť řešení mezistátních obchodních sporů v minulosti neúnosně tížila pomalost. Alternativní postup představuje po shodě stran sporu rozhodčí řízení.

[Průběh vnitrostátního řízení o vyrovnávacím clu] ASCM stanovuje jen základní mezinárodní standard. Jeho cílem je ochrana mezinárodního obchodu před zneužíváním možnosti ukládat vyrovnávací cla k nežádoucímu protekcionismu. Zkoumání státních (a komunitárních) předpisů ukazuje, že připravenost k dalšímu komplikování řízení o ukládání vyrovnávacích cel již chybí⁴⁴⁴. Státy se chtějí vyvarovat situace, kdy by uložení vyrovnávacích cel znemožnily nebo znesnadnily jejich vlastní předpisy. V různých státech se objevuje rozličný přístup k právnímu zakotvení. Vedle zvláštní samostatné úpravy je běžné její propojování s úpravou antidumpingových a ochranných opatření⁴⁴⁵. Rozmanité je také podpůrné využívání předpisů o správním a finančním řízení⁴⁴⁶. Právní potíže nutně doprovázejí doručování do zahraničí mezi státy (diplomatickou cestou) a zúčastněným stranám. Vyjádření stran, vlastní šetření a hodnocení statistických údajů jsou podklady pro rozhodnutí. Závěry úřadu nemusejí být definitivní, konečný krok k uložení vyrovnávacích cel může vnitrostátní předpis vyhradit ministři, vládě nebo jinému politickému

⁴³⁹ §6 odst.1 ZVP.

⁴⁴⁰ Čl.4 DSU.

⁴⁴¹ Čl. 5 DSU.

⁴⁴² Čl. 16 DSU.

⁴⁴³ Dodatek 3 DSU.

⁴⁴⁴ Jednotlivé zákony a nařízení o antisubvenčním řízení lze bez obav označit za důsledné promítnutí univerzálního standardu. Okruh účastníků řízení není rozšiřován a řízení není více komplikováno. Komunitární předpis otevírá prostor pro politické zvážení vhodnosti uložení vyrovnávacího cla (čl. 31 AS-ES), blíže *Maclean R. M., A Change of Style not Substance: the Community new approach towards the Community Interest Test in Anti-dumping and Anti-subsidy Law*, *Common Market Law Review*, 199, 36, str. 123-148.

⁴⁴⁵ V ČR byla aktualizovaná obecná ustanovení o antisubvenčních clech v celním zákoně (č. 13/1993 Sb.).

⁴⁴⁶ V ČR se užije (§31 ZODSV) podpůrně správní řád (zák. č. 71/1967 Sb.).

orgánu⁴⁴⁷. Vyrovnávací clo není nárokem poškozeného výrobce, který by mu zajišťovalo mezinárodní právo⁴⁴⁸. Možnost uložit vyrovnávací clo je v posouzení státu, jež ji nemusí využít.

[Průběh povolovacího řízení a řízení o změně podpory v ES]

Komunitární praxe vždy znala možnost rychlého připuštění podpory bez zahájení formálního řízení. V minulosti judikatura dokonce uznala za povolenou oznámenou novou podporu, k níž se Komise v přiměřené lhůtě nevyjádřila. K upuštění od formálního řízení se Komise uchyluje poměrně často, má-li po zběžném hodnocení podporu za bezpečnou společnému trhu a (nebo) odpovídá-li její obecně známé politice. Zjednodušeným postupem se ověří nebo určí přípustnost většiny podpor i jejich programů⁴⁴⁹. O povolení nových podpor, jež zjevně vybočují z představ Komise, totiž zdatná státní správa členských států žádá jenom málokdy. Formální řízení se zahájí⁴⁵⁰, jsou-li pochybnosti o slučitelnosti nové podpory se společným trhem. Veřejné sdělení o zahájení je výzvou k podávání vyjádření. Hodnocení vyjádření, hospodářské statistiky a výsledků šetření ústí v kladné nebo záporné rozhodnutí. Podrobnosti o postupu, spojené s mírou uplatnění podpůrných obecných pravidel včetně obyčejů a právních zásad o postupu Komise zde lze jen stěží nastínit. Souhlasem Komise se podpora stává podporou existující⁴⁵¹. Změna existujících podpor se ovšem považuje za podporu novou⁴⁵². Podléhá proto stejnému řízení. Smyslu posuzování podpory se však přičí zkoumání změn, jež spočívají jen ve zmenšení rozsahu popř. ve změně programu podpor, jež ústí v jejich zmenšení. Zvažovat by jistě bylo možné také upuštění od posouzení zpřísněných podmínek poskytnutí. Posoudit jako podpory nové je naopak třeba jiné změny podmínek i rozsahu.

[Průběh postihu nepovolené a zneužitě podpory v ES] Komise zahajuje formální řízení oznámením státu podpory⁴⁵³. Ten se může vyjádřit. Případný podněcovatel se též může dál podílet na řízení. Zahájení řízení se zveřejňuje. Dodatečné schválení podpory na základě možnosti jejího souladu s komunitární politikou je v praxi možné už v tomto řízení⁴⁵⁴, přestože to z procesního kodexu tak zřejmé není.

⁴⁴⁷ V ČR rozhoduje ministerstvo, tedy *de facto* ministr financí. Na uložení vyrovnávacího cla není právní nárok (§19 odst. 1 ZODSV), takže ministr je vázáný hlavně politickou odpovědností vůči předsedovi vlády, vládě jako celku a zprostředkovaně Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

⁴⁴⁸ Výrobce je destinatář výhod vyplývajících z oprávnění, jejichž nositelem je jeho domovský stát. Ten podle svého uvážení realizaci této výhody nemusí umožnit. Žádné právo obdobné základním lidským právům dosud univerzální hospodářské právo jednotlivým hospodářským subjektům nezaručuje. V prostředí Evropské unie je situace podstatně odlišná.

⁴⁴⁹ V této fázi se všechny oznámené podpory označují v evidenci Komise písmenem N (*notified*)

⁴⁵⁰ V rejstříku Komise se takové podpory označují písmenem C.

⁴⁵¹ V rejstříku Komise se označují písmenem E (*existing*).

⁴⁵² Např. schvalovací rozhodnutí Komise bez zahájení formálního řízení (N/104/2001) o změně finského zákona o podpoře regionální dopravy.

⁴⁵³ V rejstříku takové podpory označuje Komise písmeny NN (*non-notified*).

⁴⁵⁴ Srovnej akceptování původně neoznámené veřejné podpory pro *Schiffsanlagenbau Barth GmbH* v německé spolkové zemi Meklenbursko-Přední

V řízení postižním je možné určit protiprávnost podpory, což se spojí s uložením povinnosti uvést vše v původní stav, anebo zjištění, že praktika znaky podpory nemá⁴⁵⁵, popř. že podpora vůbec neovlivňuje obchod mezi členskými státy. Kvůli právní jistotě příjemců a s ohledem na odeznění škodlivého účinku podpory se postižní řízení nezačíná po uplynutí dnes určené lhůty od jejího poskytnutí.

[Průběh přezkumu povolených a existujících podpor] Existující podpory jsou také ty, jež členské státy zavedly a neukončily před vznikem ES, popř. před vlastním vstupem. Komunitární právo je staví naroveň povoleným a povolitelným (předpokládá jejich slučitelnost). Tolerance je vzhledem k dočasnosti podpor přechodná: ostatně ani opakované a průběžné podpory se neposkytují napořád. Věčné tolerování programů podpor stejně jako opakování podpor povolených (nejsou-li jednorázové, kterých je většina) v hospodářství, jež se mění, však nemusí být z hlediska ochrany hospodářské soutěže žádoucí. Program podpor jednou slučitelný se společným trhem není povolen navždy. Komise může zahájit jeho přezkum a rozhodnout o jeho ukončení či zmenšení⁴⁵⁶. Tím se původní hodnocení zvrátí a další podpory se stanou nepřípustné. Soudní donucování Komise k takovému kroku ovšem asi neuspěje, neboť by představovalo zásah do jejího prostoru k uplatňování vlastní politiky správnými uváženími. Politická odpovědnost Komise se nicméně vyloučit nedá. Nátlaku ale nebývá třeba, Komise je pozorná sama.

[Průběh jednotlivých řízení asociačních mechanismů] V řízení o povolení nové (připravované) podpory se o žádosti rozhoduje na jejím základě. Dalšími podklady mohou být dodatečně vyžádané dokumenty a statistické údaje. V postižním řízení je tendence stěžovatele považovat za pouhého podněcovatele a řízení se vždy uskuteční *ex offo*. Po vyjádření stran dohlížecí orgán rozhodne. Neexistence lhůt pro vyřízení může být kvůli podpůrnému uplatnění obecných procesních předpisů jen zdánlivá. Zvláštním institutem povolovacího i postižního řízení, kterým se v asociačních mechanismech chrání podstata přidružení, čili vztah přidruženého státu s ES, je vzájemná konzultace⁴⁵⁷. Jednání mezi Komisí a dohlížecím orgánem, popřípadě dalších orgánů obou stran, se uskuteční z podnětu některé strany (zpravidla Komise). Cílem je nalezení vzájemně přijatelného postoje k hodnocené podpoře (zpravidla v přidruženém státě, nelze však ani vyloučit nesouhlas přidruženého státu s podporou v ES včetně podpor komunitárních. Dosaženou shodu je třeba považovat za mezinárodní závazek, jež by se měl odrazit v konečném verdiktu příslušného dozorčího orgánu⁴⁵⁸ nebo Komise.

Pomořansko bez zahájení formálního posuzování (NN/4/2000).

⁴⁵⁵ Srovnej závěry Komise (NN/24/2000) o financování centra pro vzdělávání zpracovatelů masa a zabezpečování kvality. Podle Komise nejde o veřejnou podporu.

⁴⁵⁶ Komise tak činí v souladu s čl. 88 odst.1 SES cestou jednání s poskytovateli států a vyslovením doporučení. Optimálním výsledkem je akceptace doporučení (srovnej řízení E/45/2000 o přijetí změny politiky Komise k fiskálním úlevám provozovateli amsterdamského letiště *Schipol Group* ze strany Nizozemska).

⁴⁵⁷ Srovnej rozhodnutí Rady přidružení ČR-ES č. 1/98 a §7 ZVP.

⁴⁵⁸ V českém ZVP mohla být tato okolnost vyjádřena podstatně výrazněji. Výsledek

[W] VYŠETŘOVÁNÍ, DOKAZOVÁNÍ A INFORMOVÁNÍ

[Obtíže šetření veřejných podpor] Zjišťování, zda veřejné podpory existují, jakou mají podobu a rozsah a kdo se jim těší, je poměrně obtížné. Mezinárodní a nadnárodní orgány mají pouze nástroje, jež zná mezinárodní nebo nadnárodní právo. Jejich mocenská převaha není dostatečná. Naopak zůstává plně z velké části na straně svrchovaných států. A jsou to právě tyto státy, jež poskytují nebo umožňují poskytování podpor, přičemž jimi sledují zájmy, jež považují za důležité. Mohou proto přes své mezinárodní závazky podlehnout pokušení podporu před kontrolními orgány skrývat. Stát (samospráva, státní fond, veřejný podnik...), pokud se už pro poskytnutí rozhodl, je přesvědčen, že slouží nějakému důležitému obecnému zájmu. Překážky jeho dosažení jen znesnadňují. Snaha příjemce dosáhnout nerušeného poskytnutí je ještě pochopitelnější. Na účinné kontrole tedy mohou mít zájem jenom třetí strany, na něž dopadají její škodlivé účinky. Veřejná podpora je činnost poměrně zastřená: hospodaření podniků obestírá obchodní tajemství, rozsah a naplňování jejich daňových a podobných povinností je také důvěrné. V mnoha státech nelze zjistit rozpočtové údaje o citlivých položkách, mezi něž se výběrové podpory běžně řadí. Vlastní peněžní i další plnění lze rovněž před veřejností utajit. Většinu jiných porušení mezinárodního práva včetně mnoha způsobů omezování mezinárodního obchodu lze doložit lépe, neboť spočívají ve viditelném mocenském zásahu nebo o nich svědčí porušelem vydané dokumenty.

[Situace v jednotlivých mechanismech] Procesní právo WTO ukládá státům povinnost poskytnout potřebné a pravdivé informace potřebné pro rozhodnutí⁴⁵⁹. Panel může s jejich vědomím získávat informace od hospodářských subjektů podrobených jejich moci. Dovodit lze povinnost k součinnosti. Nástroje, jak se skutečně domoci pravdivých údajů, však chybějí. Objevuje se proto nezbytně tendence připisovat odepření součinnosti státem k jeho tíži. Při dokazování existence podpor však tento krok nemusí postačit, existenci podpor proto bude asi muset být možné dovodit z okolností, pokud nebudou přímé důkazy. Členy WTO je totiž mnoho států, jež neinformují o všech vlastních výdajích, a států, jež lze jen s výhradou považovat za právní. Potvrzení existence podpor proto představuje v univerzálním mechanismu klíčový problém. V komunitárním mechanismu je situace lepší, Komise má výslovné zmocnění ke kontrole podniků na místě⁴⁶⁰ a má možnost vynutit součinnost i od členských států⁴⁶¹. Veřejné hospodaření ve členských státech je dostatečně transparentní⁴⁶². Všechny členské státy jsou

konzultace totiž není možný bez souhlasu české strany, takže formální diktát ze strany ES nehrozí. Faktický tlak je samozřejmě něco jiného.

⁴⁵⁹ Čl. 13 DSU.

⁴⁶⁰ Čl. 22 PK-ES.

⁴⁶¹ Činí tak samozřejmě nejdříve žádostí členskému státu: srovnej procesní rozhodnutí (NN/9/2000) o údajné neoznamené podpoře strojírenského ocelářství německém Sasku-Anhalt.

⁴⁶² Zejména po zavedení mechanismu kontroly hospodářské politiky členských států

státy právní, žádná mocenská aktivita se před právem nemůže skrýt. Důležité jsou též záruky přístupu k informacím a nezávislost soudnictví. Asociační kontrola v postsocialistických státech dokáže být - po zlepšení a zprůhlednění státní správy - podobně účinná.

[Důkazy a jejich hodnocení] Kontrolní orgány hodnotí volně vyjádření stran a jimi předložené dokumenty na pozadí předaných i jinak zjištěných údajů o hospodářských poměrech (výrobě, cenách, obchodu, daňovém zatížení apod.). Dobré rozhodování o podporách bez znalostí prostředí není obecně možné⁴⁶³. Vyžádání znalců včetně externích se proto mnohdy jeví nutné a je jistě běžné.

[Informační povinnost] Účinnost jednotlivých mechanismů posiluje povinnost států průběžně informovat o praxi podpor. Plodem této povinnosti jsou velmi přínosné souhrnné zprávy⁴⁶⁴.

[X] ROZHODNUTÍ

[Rozhodnutí orgánů WTO] Zprávy panelů neodmítnuté vrcholným orgánem, resp. doporučení v nich obsažená, jsou mezinárodněprávně závazná pro strany sporu podobně jako rozsudky mezinárodních soudů a rozhodců. Teorie mezinárodního práva také může počítat s jejich odůvodněním jako s podpurným pramenem, praxe však naznačuje spíše zdrženlivý postoj. Rozlišovat mezinárodněprávní platnost a uplatnitelnost – s ohledem na sankce – netřeba (odhlédneme-li od odvolání). Odpovědi na tyto otázky, stejně jako na možnost neplatnosti a neuplatnitelnosti třeba hledat v teorii mezinárodního práva. Ta však běžně otázky precizně řešené ve vnitrostátním procesním právu víceméně opomíjí. K přímému uplatnění rozhodnutí ve vnitrostátním prostředí je třeba přistupovat opatrně, neboť jen stěží bude *self-executing*, pokud už vnitrostátní právo bude počítat s převzetím rozhodnutí mezinárodních soudů a rozhodčích orgánů do sebe.

[Rozhodnutí státních orgánů o uložení vyrovnávacích cel] Rozhodnutí státních orgánů (v ES Komise, popř. Rady) o uložení vyrovnávacích cel představují vnitrostátní správní rozhodnutí: platnost, účinnost, nicotnost takového rozhodnutí tedy vyplývá z pravidel a zásad vnitrostátního práva a národní (resp. komunitární) teorie práva. Mezinárodněprávně závazné takové rozhodnutí samozřejmě není, ovšem může zakládat porušení mezinárodního standardu ukládání vyrovnávacích cel. Nelze však v této souvislosti zapomínat na požadavek vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.

[Rozhodnutí Komise v komunitárním mechanismu] Výsledkem formálního řízení Komisí jsou rozhodnutí: zcela vyhovující⁴⁶⁵, kladná

v souvislosti se zavedením jednotné evropské měny.

⁴⁶³ Zohlednění aktuálních hospodářských poměrů při rozhodování o přípustnosti podpory dle čl. 87 odst. 3 SES zdůraznil Soudní dvůr např. v případě *Steinike a Weinlig* (78/76).

⁴⁶⁴ Srovnej 9. zprávu o státních podporách Komise, zveřejněnou v létě 2001.

⁴⁶⁵ Zcela vyhovující rozhodnutí padnou tam, kde se podpora vejde do limitů vyjádřených v politických dokumentech Komise. Limity však v rozhodnutích bývají připomínány. Příkladem vyhovujícího rozhodnutí Komise na závěr formálního řízení je

s podmínkami, omezeními a výhradami, a zamítavá⁴⁶⁶. Souhlas s podporou může Komise také vyslovit mlčky⁴⁶⁷. Rozhodnutí po formálním řízení o povolení či zamítnutí podpory nebo o postihu neoprávněné podpory jsou individuální správní akty, jakkoli se nepříliš šťastně vřazují mezi prameny práva. Zavazují totiž jen adresáty, jimiž jsou v případě podpor členské státy. Jejich možný dopad na zájmy třetích osob sice nelze vyloučit, na jejich individuální povaze to však nic nemění. Jako zvláštní druh opatření s nikoli zcela zřejmými právními důsledky je třeba hodnotit mlčenlivý souhlas se zamýšlenou novou podporou, jež doprovází upuštění od formálního řízení. Přímé uplatnění zákazu Komise (rozhodnutí o neslučitelnosti podpory se společným trhem) před soudy členských států je možné a nutné. Také rozhodnutí o slučitelnosti podpory nebo souhlas mlčky by měly mít přímý účinek. Soudy členských států by měly odmítnout případné žádosti o zásah proti připuštěným podporám na základě komunitárního práva. Přezkoumání legality podpory podle vnitrostátních předpisů by samozřejmě takový komunitární souhlas bránit neměl: komunitární právo podporu sice připustí, avšak za každou cenu nehájí. Její odstranění je kdykoli plně v kompetenci členského státu.

[Rozhodnutí v malém pilíři EEA] Faktická podobnost v činnosti na jedné straně a sklony k popírání nadnárodního postavení orgánů EFTA na straně druhé mohou vyvolávat debatu o rozsahu přenosu komunitárního pojetí rozhodnutí o podporách v přidružených vyspělých západoevropských státech.

[Rozhodnutí dohlížecích úřadů přidružených států] Rozhodnutí dohlížecích úřadů asociovaných postsocialistických států jsou podobně jako rozhodnutí o vyrovnávacích clech vnitrostátní. Jednotlivé jejich důsledky se proto budou lišit stát od státu, přičemž je zřejmé, že mnohé z nich zatím nikdo nehodnotil, zvláště ve světle podpůrného používání obecných předpisů o správním nebo finančním řízení.

[Procesní rozhodnutí a rozhodnutí o předběžných opatřeních] Vedle konečných rozhodnutí o veřejné podpoře, jež je možné zvrátit pouze využitím opravných prostředků, orgány kontroly podpor také vydávají nejružnější procesní rozhodnutí, a to včetně předběžných opatření (předběžný příkaz k restituci, předběžné vyrovnávací clo). Posoudit jednotlivě a podrobně povahu a účinky těchto rozmanitých kroků je zde však stěží možné.

[Y] OPRAVA A PŘEZKUM

[Potřeba revize původního rozhodnutí] Procesní předpisy běžně

připuštění příspěvku na úroky z úvěru loděnici k výrobě lodí na vývoz do Číny v Nizozemsku (C/12/2000).

⁴⁶⁶ Příkladem z poslední doby je rozhodnutí Komise ve formálním řízení (C/15/2000) o nepřipuštění plánu úlev na odvodech sociálního zabezpečení ve vybraných zaostávajících oblastech Švédska (srovnej E-6/98 Norsko v. Dozorčí úřad EFTA).

⁴⁶⁷ Nejde o mlčenlivý souhlas v pravém slova smyslu, Komise dopisem zaslaným stálému zástupci (vyslanci státu při Komisi) sdělí, že nehodlá o podpoře zahájit formální řízení. Srovnej dopis (N-401/2000) o veřejné podpoře malým a středním podnikům ve španělské africké enklávě Melilla, tolerované jako regionální.

počítají s revizí rozhodnutí (obnovou řízení) jako průlomem do zásady odepření nového posouzení věci rozhodnuté v případě, že se objeví nové důkazy, které nebyly bez viny použity anebo byly protiprávně zatajené, je-li patrné, že vedly k odlišnému výsledku. U připravovaných nebo poskytnutých veřejných podpor nelze vyloučit zejména zatajení informací o jejich vlastnostech a povaze. Skutečné prosazení právního stavu může, jsou-li účinky podpory dosud patrné, vyžadovat přehodnocení původního rozhodnutí. Od tohoto kroku je však třeba odlišovat zkoumání, jestli trvají důvody pro udržování opatření navazujících na rozhodnutí o podpoře (vyrovnávací clo, protiopatření).

[Jednotlivé mechanismy] V mezinárodním řízení před orgány WTO se s revizí přímo nepočítá: na druhé straně lze očekávat spíše slabší důraz na zásadu *ne bis in idem*. Mezinárodní standard vnitrostátních řízení o vyrovnávacích clech prostor pro revizi rovněž otevírá. Většina států s ní jistě ve vnitrostátních právních předpisech počítá. Komunitární procesní kodex s revokací rozhodnutí Komise výslovně počítá, pokud se její původní rozhodnutí opíralo o vadné údaje poskytnuté během řízení⁴⁶⁸. Rozhodnutí o revizi se připodobňuje k zahájení formálního řízení. Také v asociačních mechanismech se s obnovou řízení v případě nepravdivých podkladů počítá⁴⁶⁹.

[Právní přehodnocení] S obnovou řízení nelze směřovat řízení o opravných prostředcích. V něm aktivně legitimované subjekty zpochybňují legalitu rozhodnutí orgánu kontroly podpor o konkrétním případě podpory. Každý mechanismus kontroly podpory takový opravný prostředek má. Rozdíly mezi nimi jsou však značné.

[Opravný prostředek v mezinárodním sporu na půdě WTO] Námitky proti nesprávnému právnímu posouzení sporu mezi státy mohou strany sporu (nikoli třetí strany) uplatnit v odvolání k Odvolacímu orgánu⁴⁷⁰. Jeho rozhodnutí je konečné, nedojde-li ke zcela nepravděpodobnému odmítnutí Orgánem pro řešení sporů. Možné je potvrzení, změna nebo zamítnutí zprávy panelu. V posledním případě se řešení vrací zpět na první stupeň.

[Opravný prostředek k rozhodnutí o vyrovnávacím clu] Mezinárodní standard řízení o vyrovnávacím clu předepisuje⁴⁷¹ zajištění přístupu k opravnému prostředku nezávislým orgánem všem přímo dotčeným zúčastněným stranám. Bližší pravidla o takovém řízení stanoví už členské státy samy. Přezkum nesmí být omezen jen na právní otázky. Lze se důvodně obávat, že mnohé státy, jež pro zavedení vyrovnávacích cel prostor vytvářejí, takový přezkum nezajišťují.

[Žaloby proti rozhodnutím Komise na půdě ES] Zřizovací smlouvy poskytují opravné prostředky proti zamítavým i vyhovujícím rozhodnutím Komise při posuzování nové nebo změněné podpory stejně jako proti jejím závěrům o stávající podpoře nebo podpoře neoznámené. Žalobou je také možné napadat jako protiprávní její

⁴⁶⁸ Čl. 9 PK-ES.

⁴⁶⁹ V ČR na základě podpůrného použití správně-procesních předpisů.

⁴⁷⁰ Čl. 17 DSU.

⁴⁷¹ Čl. 23 ASCM.

nečinnost při kontrole podpor⁴⁷². Podle postavení žalobce je příslušný Soudní dvůr nebo Soud prvního stupně. Privilegovaný žalobce (stát) může žalovat kdykoli, nepriviligovaný (podnik, asociace, jednotlivec, soutěžitel a jak dokazuje soudní praxe, pravděpodobně také poskytovatel - jednotka samosprávy) uspěje, pouze pokud prokáže, že je rozhodnutím nebo nečinností Komise jedinečně dotčen. Rozsáhlá judikatura vymezení okruhu aktivně legitimovaných postupně precizně vymežila. Žalobou lze úspěšně napadnout podstatné porušení procesních pravidel i nedodržení hmotného práva⁴⁷³. Neúspěšné ovšem budou zpravidla četné žaloby, jež napadají politiku Komise vůči jednotlivým podporám i jejich programům, pokud se tato politika pohybuje v poskytnutém prostoru pro uvážení⁴⁷⁴. Taková žaloba by snad uspěla tehdy, když se podaří prokázat zneužití takového uvážení (např. zjevnou diskriminaci mezi státy). Soudní dvůr může mimořádně rozhodovat o podpoře také na žádost soudů členských států v rámci řízení o předběžné otázce, jestliže tyto uplatňují přímo účinné normy komunitárního práva. Od role komunitárních soudů při přezkumu rozhodnutí je také nutné odlišovat jejich účast při jejich prosazování limitů veřejných podpor podle žaloby Komise proti členským státům.

[Soudní ochrana v asociačních mechanismech] Soud EFTA při nečetných případech žalob proti rozhodnutí Dozorčího orgánu nepochybně sleduje, jak má ostatně uloženo, praxi komunitárního Soudního dvora a Soudu prvního stupně. Hodnocení praxe soudní kontroly dohlížecích orgánů přidružených postsocialistických států, připouští-li se, je zatím pro nedostatek rozhodnutí v podstatě nemožné.

[Z] PROSAZENÍ A VYMÁHÁNÍ

[Nezbytné nástroje prosazení práva] Jakékoli hmotné právo se neuplatní a každé jednotlivé právní rozhodnutí se stanou zbytečnými, chybí-li nástroje k jejich vymáhání a prosazování: platí to v neztenčené míře také pro limity veřejných podpor. Mezinárodní a v menším měřítku evropské právo přitom charakterizuje poměrná slabost těchto nástrojů. Svrchovanost států hraje rušivou roli. Zvláště se uplatní u veřejných podpor, jež představují záměrnou aktivitu veřejné moci a nikoli její nahodilé pochybení způsobené pouhým osobním selháním některého

⁴⁷² K otázce oprávněných k žalobě o nečinnost Komise při dozoru veřejných podpor viz *Nunez Mueller M.*, *Erweiterter Beteiligtenschutz im Beihilfenrecht der EG – die Untätigkeitsklage*, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1999, 9, str. 332.

⁴⁷³ Za nedodržení hmotného práva lze považovat také zjednodušený postup založený na opomenutí hospodářských souvislostí při ověřování, zda určitá činnost představuje veřejnou podporu či nikoliv. Soudní dvůr v případě *Bremer Vulkan Verbund AG v. Komise* (C-63/95) konstatoval, že závěr o existenci veřejné podpory nelze odvozovat na základě výlučného poukazu na aktuální cenu akcií podniku dosažené na trhu cenných papírů, jestliže je zjevné, že záměrem dlouhodobého investičního záměru i u soukromého investora může vyhovovat i cena vyšší, jež odpovídá dlouhodobému očekávání rentability podniku.

⁴⁷⁴ V rozsudku o žalobě *Glaverbel SA* proti Komisi (72/87) Soudní dvůr neshledal zásadní pochybení při posouzení, jestliže nepřistoupila na argument opakovaný před Komisí, že podpora má být připuštěna dle čl. 87 odst. 3 písm.b SES jako podpora evropsky důležitého projektu, neboť umožní snížit převahu japonských a amerických výrobců skla.

jejího představitele. Vzhledem k nebezpečí obtížně napravitelných škod je přitom žádoucí už dobré prosazení předběžných opatření.

[Vymáhání rozhodnutí sporu mezi státy] Stát, jehož orgány WTO označily za porušitele mezinárodních liberalizačních smluv, má respektovat doporučení obsažené ve zprávě rozhodujících orgánů. U podpor tato doporučení budou požadovat jejich ukončení. Zatím, zdá se, nelze požadovat zmírnění důsledků protiprávního stavu, jako například náhradu škody. Opomenutí implementace závěrů opravňuje stát žádat o souhlas s donucovacími opatřeními. Státu – porušiteli může poškozený stát přípustným protiopatřením (proti němuž je protiopatření již nepřípustné) odejmout některá práva založená balíkem smluv WTO (tzv. omezení koncesí). Typické protiopatření představuje sankční clo, jež se však nemusí týkat přímo subvencované produkce⁴⁷⁵. Na redukci koncesí se mohou strany dohodnout, jinak o nich na žádost poškozeného státu rozhodnou orgány WTO. Lze se proto obávat, že někdy se stát podpory „vykoupí“ a vnitropoliticky důležitou podporu zachová za cenu dopadu přípustných protiopatření ze strany podporou poškozeného státu. Výsledný stav - hromadění překážek mezinárodnímu obchodu - pak představuje krok zpět z dosaženého stupně liberalizace. Optimálním výsledkem donucovacích opatření je proto jen upuštění od podpory⁴⁷⁶. Uplatnění sankcí v souvislosti s porušováním omezení veřejných podpor je spíše výjimečné. Nedostatkem mezinárodního řízení o veřejné podpoře je nemožnost uplatnění předběžného opatření. Časové omezení protiopatření se opírá o vhodnost opakovaného vyhodnocení stavu v často jiných hospodářských poměrech. Nové zavedení stejného nebo podobného protiopatření se nicméně nevylučuje.

[Vyrovnávací cla uložená ve vnitrostátním řízení] Přesněji zacílené opatření představuje vyrovnávací clo⁴⁷⁷, jež odstraňuje výhodu vzešlou z protiprávní podpory na trhu dovozu. Jen na první pohled se zdá, že clo přiměřuje k ukončení podpory jako neúčinného „obdarování“ druhého státu. Málokdy se totiž clem vybere celý objem podpory: spíše bude nadále snižovat cenu na domácím trhu a na trzích dalších států. Řízení o vyrovnávacím clu však může skončit i závazkem poskytovatele o ukončení sporné podpory nebo závazkem dovozce zvýšit ceny o částku, jež odpovídá podpoře. To však zcela narušení soutěže

⁴⁷⁵ Zásadní případ (WT/DS217/1, WT/DS234/1) v současné době začaly řešit orgány WTO. Řada států (Australie, Brazílie, Chile, ES, Indie, Indonésie, Japonsko, Korea, Thajsko, Kanada a Mexiko) napadají právní úpravu USA, která předpokládá předání části výnosu z antisubvenčních cel domácím soutěžitelům podporovaného výrobce. Tuto praxi, jež mimořádně silně povzbuzuje domácí průmysl k podávání žádosti na uložení vyrovnávacího cla, lze totiž považovat jak za nepovolené protiopatření, tak zároveň za nepřípustnou veřejnou podporu.

⁴⁷⁶ Příkladem optimálního přístupu k závěru Orgánu pro řešení sporu (na základě zprávy panelu) je chování Kanady vůči úspěšně žalujícímu Japonsku, která během 90 dní hodlá odstranit vývozní podporu směřující do automobilového průmyslu, již panel i Odvolací orgán shledaly (WT/DS139/1) neslučitelnou s právem WTO (čl. 3 ASCM). Lhůta určená doplňkovou arbitráží (čl. 25 DSU) byla dokonce osmiměsíční. Při uplynutí lhůty Kanada splnění závazku potvrdila.

⁴⁷⁷ Viz výše připomenutý spor o legalitu využití výnosu z antisubvenčního cla (WT/DS217/1, WT/DS234/1).

neodstraní. Vyrovňovací clo lze vybírat zálohově. Také toto protiopatření se zavádí na dobu určitou, přičemž se požaduje jeho konec, pokud podpora pozbude škodlivé účinky⁴⁷⁸. Běžně dnes uplatňují vyrovňovací cla jen některé státy⁴⁷⁹. V mnoha jiných zůstává tato možnost nevyužita⁴⁸⁰.

[Prosazení limitů veřejných podpor v komunitárním prostředí]

Narušování mezistátního obchodu mezi členskými státy ES nelze omezit zavedením vyrovňovacích cel. Povaha jednotného vnitřního trhu, jehož podstatnou složkou je volný oběh zboží, to zcela vylučuje. V posledních desetiletích ostatně skončily také jakékoli celní kontroly na vnitřních hranicích. Jediným možným způsobem prosazení omezení veřejných podpor je proto vrácení všech podpor, jež se poskytnuly v rozporu s komunitárním právem⁴⁸¹. Komise soustavně požadovala od členských států, a to dokonce pomocí žaloby na porušení smlouvy k Soudnímu dvoru, vymáhání protiprávně poskytnuté podpory nebo jejího peněžního ekvivalentu vždy, kdy to bylo možné. Nárok na vrácení podpory vedle jejího původního objemu musí zahrnout také běžné úroky (jinak by např. dotace představovala bezúročnou půjčku – a tedy zase podporu). Členské státy, jež hodlaly podporu uchovat, a jednotliví příjemci, pro které představovala vítané a žádané přilepšení, proti tomu soustavně zdůrazňovali právní jistotu a domáhali se ochrany dobré víry. Soudní dvůr přitom mnohokrát judikoval, že příjemce za normálních poměrů v dobré víře není. Má podle něj vědět, že každá podpora vyžaduje komunitární souhlas⁴⁸². Dobrou víru uznal jen mimořádně⁴⁸³ za okolností zvláštního zřetele hodných: např. bylo-li vskutku nejasné, zda opatření představuje zapovězenou podporu s účinkem na mezistátní obchod. Komise může dokonce žádat dočasné vrácení podpory předběžným opatřením. Neoprávněně poskytnutou podporu členský stát vymáhá podle vnitrostátních právních předpisů. Jednotná pravidla vymáhání protiprávní podpory chybějí. Nepřípustná je ovšem taková vnitrostátní úprava, jež vrácení podpory vylučuje⁴⁸⁴ nebo

⁴⁷⁸ Okolnosti pokračování vyrovňovacího cla jsou předmětem sporu mezi ES a USA v souvislosti s údajně bagatelní veřejnou podporou výroby některých nerezových ocelářských výrobků v Německu (výše citované řízení WT/DS213/1).

⁴⁷⁹ O praxi uplatňování antisubvenčních vyrovňovacích cel ze strany Evropských společenství viz *Soltész U.*, Der gemeinschaftsrechtliche Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus Drittstaaten, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1999, č.3, str. 81 a násl.

⁴⁸⁰ Např. nový český zákon o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků (č.63/2000 Sb.) nebyl dosud k uložení vyrovňovacího cla užit.

⁴⁸¹ Přehled právních otázek spojených s vrácením nepřipustných podpor podává *Heiermann W.*, Rueckzahlungsverpflichtung bei gemeinschaftsrechtswidrig gewaerten Beihilfen, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1994, č.5, str. 145 a násl. Aktuální judikaturu osvětluje *Priess H.J.*, Recovery of Illegal State Aid: an Overview of Recent Developments in the Case Law, *Common Market Law Review*, 1996, str. 69-91.

⁴⁸² Tuto zásadu zdůraznil např. rozsudek Soudního dvora (C-5/89) o případu *BUG-Alutechnik* (viz níže).

⁴⁸³ Častým argumentem jednotlivých států proti požadavku vrácení podpory byly dopady na ostatní věřitele v případě kolapsu podniku neschopného podporu splácet včetně úroků (srov. Francie v Komise, *Boussac*, C-301/87).

⁴⁸⁴ Významný je rozsudek Soudního dvora (C-5/89) o žalobě Komise proti Německu v případě podpory pro *BUG-Alutechnik*. Podle něj se sice vrácení neoprávněně

ztěžuje. Judikatura přitom stabilizovala a procesní kodex s ohledem na právní jistotu příjemců a odeznění škodlivého účinku podpory poskytnuté před více lety potvrdil promlčecí lhůtu pro její vymáhání. Kázeň států při řízení posilují pokuty, jež může členským státům uložit Soudní dvůr na žádost Komise při prosazování komunitárního práva. Uvažovat lze za jistých okolností též o náhradě škody vzešlé neoprávněnou podporou soutěžitelům.

[Opatření k nápravě v asociačních mechanismech] Také v asociačních mechanismech se počítá s návratem v původní stav vrácením protiprávně poskytnuté podpory. Větší zkušenosti s tímto nástrojem, jež se v komunitárním prostředí prosazoval jen přes velký odpor dotčených, však dosud v postsocialistických státech chybějí.

ZÁVĚRY

[1] SHRNUÍ POZNATKŮ O PODPORÁCH

[Kořeny veřejných podpor] Četnost a rozsah veřejných podpor v jednotlivých státech závisí na hospodářských poměrech, tedy existenci chronicky nebo aktuálně neprosperujících odvětví, citlivosti společnosti vůči rozmanitým problémům, které takové poměry vyvolávají, a dominanci jednotlivých politických doktrín.

[Opatrnost při posuzování] Stav však nelze poměřovat jen podle aktuální hospodářské situace a dominance politických směrů. Podpory jsou setrvačné, jednou zavedené programy reformátoři omezují a odstraňují s velkými obtížemi. Hospodářství i společnost si totiž na jejich účinek postupně „zvykne“. Vlivy podpor navíc přesahují období, ve kterém se uskutečnily.

[Rozsah podpor] Zjištění celkového objemu podpor v jednotlivých odvětvích, oblastech, státech, natož v celém světě je mimořádně obtížné, zasloužilo by si bezpochyby rozsáhlé bádání ekonomů. Jenom některé státy informace o nich zpřístupňují, výsledné číslo se také bude lišit podle pojetí veřejných podpor (zda se vedle aktivních zahrnou i pasivní a potenciální). Ze záplavy čísel v dnes již obecně dostupných a stále častějších přehledů mezinárodních organizací i státních úřadů lze zjistit, že ve státech podporám nakloněných veřejné podpory představují v souhrnu řádově procenta hrubého domácího produktu. Státy zdrženlivé a ty, které nemají prostředky, vydávají touto formou naopak jenom jeho promile.

[Účinnost mechanismů omezení] Účinnost popsanych právních mechanismů omezení veřejných podpor nelze popírat. Bez nich by veřejná moc ovlivňovala podporami hospodářství podstatně více. Není vhodné ji však ani přeceňovat. Veřejné podpory, oponenty vnímané jako nemoc, pro niž stvořili i latinský název: *subventionitis*, jež oslabuje hospodářství i společnost, lze z jejich pohledu vnímat jako zločinnost. Ani zdatná policie a justice v sociálně problematickém prostředí

podpory uskuteční a vymáhá podle vnitrostátního práva (v daném případě spolkové země Baden-Württemberg), to se však neuplatní, jestliže jeho ustanovení vrácení podpory znemožňují.

nezajistí nízkou míru kriminality, jaké se těší prostředí sociálně stabilní. Podpory mají kořeny v hospodářských, politických a společenských poměrech. Nepředpojatí pozorovatelé nemohou ovšem popřít ani klady a přínosy mnohých podpor, které jsou podle realistů ospravedlnitelným nástrojem vědomého (sebe)řízení společnosti.

[2] HODNOCENÍ KOMUNITÁRNÍHO MECHANISMU

[Důvody existence jedinečného mechanismu] Jedinečný stupeň hospodářské integrace tržních hospodářství sociálně a ekologicky vnímavých vyspělých demokratických a právních západoevropských států v Evropských společenstvích musel nutně vyústit v ustavení světově nejefektivnějšího mechanismu kontroly veřejných podpor. Dozor nadnárodní autority je soustavný, důsledný a přiměřený. Komise již několik desetiletí posuzuje stovky případů ročně (v souhrnu tedy rozhodla již o mnoha tisících) a velké případy jí rozhodně neuniknou. Komunitární právo podpor, na jehož rozvoji se podílí posouzením mnoha desítek případů komunitární justice a v poslední době v rostoucí míře i legislativa, proto už našlo rozumnou odpověď na desítky dílčích otázek, jež v jiných mechanismech zdaleka zodpovězené nejsou. Komise, zdá se, úspěšně proplouvá mezi Scyllou rozrušení jednotného trhu vyvolanou sklonem států řešit každý hospodářský problém a každý tlak zájmových skupin veřejnou podporou a Charybdou netečnosti k vážným politickým, hospodářským a společenským problémům po jejich úplném zákazu.

[Využití zvláštností komunitárního práva] Prosazení zvoleného přístupu k podporám napomáhají jedinečné rysy komunitárního práva. Problematické žaloby Komise proti státům, podobné nástrojům mezinárodního práva, jsou až poslední. Klíčový je obecný respekt ke komunitárnímu právu i jednotlivým rozhodnutím orgánů ES ze strany členských států, jejich orgánů i veřejnosti. Členský stát jako moderní demokratický právní stát přitom jen stěží může podpory skrývat. Zmenšení škodlivých důsledků zabezpečuje kategorický požadavek vrácení nelegálních plnění. Tento uspokojivý stav však nebyl dosažen okamžitě. Přes citlivost kontroly, která míří proti záměrům členských států jednajících ve shodě s příjemci, ji Komise a další komunitární orgány svedou zabezpečit i s malými náklady. Komise přitom využila k obecné spokojenosti možnost soustavně informovat o své politice. Ukázalo se, že komplikovaný právní mechanismus, jakým je komunitární omezování podpor, může, zabezpečuje-li jej dobrá exekutiva a justice, úspěšně fungovat po několik desetiletí bez komplexní a detailní kodifikace. Ji dokáží zastoupit precedenty, zvyklosti a transparentní a seriózní praxe, mnohdy předjímaná v pseudonormativních dokumentech.

[Podpory pod kontrolou v Evropské unii] Zajímavé je sledovat podpory, které obstojí při komunitární kontrole, i ty, které tato znemožní. Objem podpor v jednotlivých členských státech není zdaleka srovnatelný. Čísla připomínaná v pravidelných zprávách Komise o jejich rozsahu v jednotlivých členských státech do značné míry potvrzují

pověst jednotlivých států: odhalují státní intervencionismus Francie či Itálie, trvalou zdrženlivost Velké Británie nebo cílené působení severovýchodních států. Bylo by jistě zajímavé sledovat vliv jednotlivých zájmových skupin. Objem podpor někdy opticky nafukují jinde neuplatněná progresivní daňová opatření a ospravedlnitelné výluky z nich. O poměrech v jednotlivých členských státech také vypovídá volba jednotlivých forem. Poměrně rozsáhlá je regionální podpora, podpora ekologických záměrů a podpora zaměstnanosti. Komisi se podařilo výrazně omezit škodlivou jednotlivou podporu velkých podniků se závažným účinkem na jednotný trh. I ona však někdy ustoupí politickým tlakům více, než by se zdálo žádoucí. Obraz podpor v Evropské unii není úplný bez těch, jež zajišťuje celex prostřednictvím společných rozpočtů. Známa je zejména masivní podpora zemědělství. Rozsáhlé jsou transfery v rámci kohezní politiky (regionální podpora). Nezanedbatelné však ani nejsou podpory projektů společného zájmu.

[Nové trendy] Citlivost na škodlivé účinky veřejných podpor ve stále propojenější vyspělé Evropě roste. Uvažuje se proto o větším zapojení orgánů členských států, v první řadě národních soudů, při jejich potlačování⁴⁸⁵. To předpokládá větší připravenost soutěžitelů hájit vlastní zájmy. Rostoucí sklon k uznávání nároků na odškodnění v dnešním „obecném“ právu se může odrazit i v evropském právu limitů podpor. Poškození soutěžitelů je totiž dobře uchopitelné a šlo by se snad vyčíslit. Komunitární standard omezený na dopady na společný trh více členů by dnes mohl inspirovat vznik ryze vnitrostátních standardů. Možná se začne dokonce debatovat o základním hospodářském právu podniků na obecnou ochranu před dopady podpor. Daleko více se proto budou státy muset hledat jiné nástroje řešení svých obtíží.

[3] HODNOCENÍ UNIVERZÁLNÍHO MECHANISMU

[Zásadní rozdíly] Celosvětový mechanismus omezení veřejných podpor vytvořený při ustavení WTO je už na první pohled v mnoha rysech zcela odlišný od mechanismu komunitárního. Je nový, teprve se ověřují jeho možnosti a nedostatky. Zůstává v záloze: ožíví jej jen neochota některého členu snášet porušování pravidel jiným. Nezakládá se na kontrole shora. Organizace zabezpečuje pouze prostor pro řešení sporů mezi rovnými státy. Nevyhledává podpory ani nepovolává mezinárodní společenství k zásahu proti narušiteli a už vůbec jej nedokáže zajistit sama. Světové právo omezení podpor jako klasické mezinárodní právo neproniká skoro vůbec do vnitrostátního právního prostředí členských států. Řada členských států bohužel neodpovídá představě moderního demokratického právního státu. Veřejné podpory v mnoha z nich mohou být a jistě jsou skryté. Nepochybně proto budou unikat.

⁴⁸⁵ Blíže o tomto tématu *Lampert T.*, *Dezentrale Beihilfenaufsicht durch Konkurrentenklagen vor den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten*, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2001, č. 8, str. 357 a násl. anebo *Ross M.*, *State Aids and National Courts: Definitions and Other Problems – a Case of Premature Emancipation?*, *Common Market Law Review*, 2000, str. 401 a n., sešit 37.

[Hodnocení praxe] Z asi patnácti sporů o podporách dosud projednávaných před orgány WTO lze vyvodit několik závěrů. Nejpalčivějšími podporami jsou v dnešním mezinárodním společenství skutečně podpory vývozní a preferenční. Jiných podpor se zatím univerzální standard příliš nedotkl (v podporách nakloněné západní Evropě jej však v tomto ohledu zastoupil standard komunitární). Praxe potvrzuje, že to byly USA, které cílevědomě žádaly zabudovat mezinárodní limity podpor do nového světového hospodářského řádu: tato velmoc je nyní nejčastějším žalobcem a hlavně bývá žalována kvůli uplatňování vlastních antisubvenčních opatření. Využití obou nástrojů ostatními státy je podstatně menší. Ukazuje se, že sledování podpor poskytovaných v zahraničí kvůli úspěšnému vedení mezinárodního sporu nebo korektnímu ukládání vyrovnávacích cel je náročné. Mnohé střední i malé státy stejně jako státy méně vyspělé a zaostalé to svedou jen s vypětím všech sil: chybí jim zdatní úředníci a vzdělaní odborníci. Také podniky a jejich svazy vnitrostátní řízení o antisubvenčních opatřeních k ochraně svých zájmů kvůli náročnosti přípravy moc nevyužívají. Několik podobných sporů, navíc někdy řešených smírem, zatím ke zpřesnění výkladu podrobných, avšak často mnohoznačných, ustanovení smluvních textů příliš nepřispělo.

[Možné a nepravděpodobné změny] Přes nastíněné těžkosti se jednotlivé státy jistě naučí více využívat možnosti, které se nabízí. Zásadní rozhodnutí však jistě nebudou tak četná, aby vytvořila praxi, jež by šlo srovnat s komunitární. Potlačování podpor se jistě bude týkat více států než dnes. Na následujících kolech jednání WTO se snad najde prostor pro přípravu kodexu limitů podpor služeb. Přenos prvků vlastních komunitárnímu mechanismu (*ex officio* dozor „shora“, přímé uplatnění limitů vnitrostátními orgány členů) je však nepravděpodobný bez vskutku zásadní proměny světového hospodářského řádu. Ta ovšem dnes není v dohledu.

[4] NAŠE CESTA S PODPORAMI DO EVROPY

[Potíže postsocialistických států] Politickou, společenskou a hospodářskou transformaci socialistických zemí střední a východní Evropy v prosperující demokracie doprovází řada obtíží. Přezaměstnanost vedla a stále vede k úpadku podniků náhle vystavených liberalizací zahraničního obchodu silné zahraniční konkurenci. Regulovaný trh s byty ztěžuje mobilitu nových nezaměstnaných za prací. Mnohé podniky zatěžují ekologické škody z minulosti. Soudy a policie se nedokáží vypořádat s ekonomickou kriminalitou a korupcí. Závazky jsou nevymahatelné. Peněžnictví zatěžují neuvážené investice i zpronevěry a podvody.

[Zelená podporám] Náprava veřejnými podporami se za daných podmínek jeví jako vhodné řešení. Společnosti totiž chybí cit pro rovnost a *fair* soutěž, postupná privatizace bohužel nepostavila všechny na jednu startovní čáru. Nekultivovaní funkcionáři slabého státu jsou příliš přístupní *lobbyingu* zájmových skupin. Veřejnost není dostatečně citlivá na plýtvání veřejnými prostředky. Silné monopoly

nepodléhají důsledné kontrole. Rozlišování mezi veřejným a soukromým nebylo kde si osvojit.

[Neprůhledné podpory] Nelze se proto divit, že se podpory objevují. Mají často neprůhlednou podobu: záruk, daňových úlev bez právního důvodu a neprůhledných zvýhodněných plnění. Objevuje se navíc měkké úvěrování polostátními bankami, za které pak stát musí *de facto* převzít odpovědnost. Ve vyspělých zemích nepředstavitelnou podobu podpory představuje rychlé poskytnutí jinak nedostupné právní ochrany, nebo naopak znemožnění konkurence jejím odepřením či zpožděním.

[Přístup k podporám] Postoje k použití podpor se rychle měnily. Vlna naivní liberální rétoriky znesnadnila jistě uskutečnění mnohých záměrů, jiné přesto proklouzly. Mnozí politici totiž kázali vodu a pili víno. Zažitě vzorce myšlení se naopak opakovaně vracejí v optimismu, že podporami lze řešit cokoli. Ve střední a východní Evropě je proto v současnosti jejich objem určitě srovnatelný s poměry na západě. Přesná čísla však chybí. Leccos se totiž stále zastírá.

[Příjemci podpor v postsocialistickém světě] Veřejné podpory ve státech střední a východní Evropy míří do těžkého průmyslu, dolů, hutí nebo strojírenství. Rozvoj silniční dopravy silně postihl železnice, jež také žádají pomoc. Banky bylo třeba sanovat velkými sumami kvůli nespláceným dluhům zděděným z minulého režimu, vzešlým z neuvážených projektů nebo zaviněným kriminálním počínáním jejich manažerů. Rostou též dotace do zemědělství. Daňový systém obvykle zvýhodňuje osobní podnikání před pracovním poměrem. Podporami nicméně nebývají časté regulace cen zboží a služeb pro obyvatelstvo, motivované sociálními důvody.

[Základy mechanismů omezení] Evropské dohody o přidružení jednotlivých postsocialistických států střední a východní Evropy obsahují v podstatě identická ustanovení o veřejných podporách. Po přidružených státech se chce, aby převzaly komunitární standard (*acquis communautaire*) a vytvořily národní instituce, jež jej prosadí. Složitost tohoto záměru ve výše nastíněných poměrech ukončila brzy úvahy o *self-executing* povaze smluvních ustanovení a navazujícího standardu. Postsocialistickým státům se nicméně poskytlo přechodné období, ve kterém se podpory ve velké míře tolerují jako podpory zaostalých oblastí podle komunitárních pravidel.

[Výstavba mechanismů kontroly] Dalším krokem k vytvoření národních asociačních mechanismů byla rozhodnutí smíšených orgánů, na něž navázaly vnitrostátní předpisy. Kontroly se ujaly již existující nebo nové úřady, jejichž postavení ovšem v žádném případě nelze srovnávat s postavením Komise. Evropská strana si uchovala nástroj na případné oživení kontroly: o sporné podpoře lze vést konzultace s přidruženým státem. Z právně-dogmatických důvodů a kvůli nechuti k vytváření mezinárodních struktur bohužel nevznikl žádný mezistátní dozorní úřad (např. v rámci CEFTA). Povolání úředníci, státní orgány i odborná veřejnost navíc mají pochopitelně s problematikou kontroly podpor zanedbatelné zkušenosti.

[První zkušenosti] Nelze se tedy divit, že dosavadní výsledky asociačních mechanismů jsou rozpačité. Přinejmenším jednoletou praxi českého ÚOHS lze stěží hodnotit lepšími známkami. Úřad s poukazem na dočasné pojetí ČR jako zaostávající oblasti povoluje v podstatě všechny záměry⁴⁸⁶. Připravenost zapovědět či omezit záchranné podpory chybí. Neumělé a svérázné nakládání s nepřehlednými prameny *acquis* dokáže naopak vyústit v jejich zneužití proti podpoře, na jejíž znemožnění se ukáže politický tlak⁴⁸⁷. V celku se ukazuje, že reálný asociační mechanismus přimět k upuštění od zbytečného a finančně náročného záměru nepřiměje. K redukci plánů pochybných podpor víc povede důraz na zdravé veřejné finance.

[Nejbližší očekávání] V nejbližších letech se dá očekávat nárůst sporů o konkrétní podpory, jež skutečně ovlivňují vzájemný obchod. Ty se budou snad více řešit konzultacemi. Účinný tlak také může evropská strana vyvinout během dlouhodobého jednání o členství. Korektura stávajících vnitrostátních předpisů o kontrole však neuškodí. Dnes se nejasnostmi přímo hemží.

[Příprava na vstup] Jedním z předpokladů vstupu bude nepochybně dosažení stavu, ve kterém bude možné vřadit poskytované podpory do komunitárního mechanismu jejich kontroly. Asociační mechanismus je totiž dočasný a přechodný. Vstupem přidruženého státu přestane fungovat. Objem, zaměření a formy podpor tedy budou otázkou, o níž se bude jednat. Asi však nebudou otázkou zásadní nebo klíčovou. Výsledek jednání se odrazí ve zvláštních ustanoveních smluv o přístupu: předchozí vlny rozšíření tomu nasvědčují. Dočasné dílčí úlevy, jež zohlední menší vyspělost nových členů ovšem netřeba vylučovat.

[5] AKTUÁLNÍ OTÁZKY A ZOBECNĚNÍ PRO PRÁVO

[Intenzita studia jednotlivých mechanismů] Studium jednotlivých mechanismů je rozdílně intenzivní. Do hloubky prováděný průzkum komunitárního mechanismu a jeho bohaté exekutivní i justiční praxe odhalil mnohé okolnosti a souvislosti. Výzkum nového univerzálního mechanismu zatím tak daleko nepokročil. V úplných počátcích je zkoumání asociačních mechanismů v jednotlivých postsocialistických státech. Při něm si lze ovšem do značné míry vypomoci osvojením výsledků studia komunitárního mechanismu a zaměřit se jen na právní odrazy zvláštností postsocialistického hospodářství, práva, politiky a společnosti. Nevyužita zatím z více důvodů bohužel zůstává možnost výměny zkušeností mezi těmi, co sledují jednotlivé asociační mechanismy.

⁴⁸⁶ Srovnej např. desítky rozhodnutí o investičních pobídkách (Rozhodnutí ÚOHS VP/S 17/00-160 pro potravinářského výrobce *Danone* nebo VP/S-27/01-160 pro *Nemak Europe s.r.o.*). Je otázka, jestli takové podniky potřebují investiční pobídku.

⁴⁸⁷ Tomuto podezření se pozorovatel neubrání při četbě odůvodnění rozhodnutí ÚOHS (VP/S-91/01-160) o nepřípustnosti převzetí částí nákladů ČSOB při odkupu majetkové podstaty IPB, rozhodnuté s jednoročním zpožděním (ovšem bez spolupráce ministerstva financí a České národní banky). Poukaz na zákaz opakované záchranné podpory v daném kontextu neobstojí.

[Nedostatečně reflektované otázky] Akademici, pedagogové a studenti zkoumající zejména komunitární úpravu dokázali již do nejmenších podrobností osvětlit možné formy podpory, jejich poskytovatele a příjemce. Jejich poznatky lze dobře využít při výzkumu ostatních mechanismů. Reflexe některých otázek však zůstává nedostatečná. Zmínit lze zejména otázku protiplnění poskytovaných příjemcem. Jeho popírání nepostačuje. Odborníci dosud rovněž nevěnují pozornost měření skutečných hospodářských a soutěžních účinků zapovězených i povolených podpor včetně těch zprostředkovaných a skrytých. Odtud už by byl také krůček k úvahám o škodě vzešlé z poskytnutí podpory a jejím možném odčinění, a to jak na úrovni vnitrostátního práva, tak na úrovni práva mezinárodního. V podstatě chybí propojení výzkumu a popisu soutěžního práva (kam právo omezení podpor náleží) s naukou ústavního práva a základních lidských práv o rovnosti (resp. zákazu diskriminace) a jejím (jeho) rozličném chápání. Připravit se také bude třeba na nové právní otázky spojené s rostoucí potřebou kontrolovat v prostředí narůstající mobility osob a s ním spojeného využívání sociálních služeb v zahraničí dopady veřejného financování jejich poskytování na soutěž mezi jejich poskytovateli. V procesním právu by jako nedostatečně osvětlené viděl problémy spojené s dokazováním existence a charakteru podpor.

[Inspirace pro znalce jiných odvětví a teorii práva] Znalce jiných odvětví práva a právní teoretiky by v právu omezení podpor mohlo inspirovat soustavné zdůrazňování účelu a smyslu regulace, jež pravidelně ústí v mimořádně široký výklad mnohých ustanovení použitých předpisů. Jejich pozornost by si také zasloužilo sebeomezování výkonných orgánů soustavným předjímáním vlastní politiky a jeho důsledky. Pohyb v mnohojazyčném prostředí mezinárodního a evropského práva, jeho praxe i akademické reflexe navíc osvobozuje od zaběhnutého chápání významu mnoha slov, jež mnohdy právníkům pohybuje se ve vnitrostátních oborech zbytečně uzavírá obzory.

SUMMARY

[Introduction] Limits for public aid are an important part of standards of international economic competition. These standards are necessary components of contemporary international economic law, what establishes free or almost-free trade resulting in high degree of integration of national markets in many countries. Therefore, scholars of both International and European law need to examine key aspects of public aid and its restriction.

[Basic description of public aids] Public aids (or state aids, subsidies and subventions) shall be distinguished from similar, but different practices: dumping or private sponsorship, on the one side, and various government intervention into national economy which does not constitute transfer of public resources, on the other one. Public aid elements can be traced in miscellaneous private and public legal institutes. The reasons for public engagement using public aid are

various: the most important is enhancement or maintenance of employment, other public aids aim better protection of environment, strengthen external or internal security or improve supply and services for inhabitants. Public interest on aid (if it ever exists) is unfortunately always accompanied by pressure of various groups - potential recipients. Lobbying for public aid cannot be overridden. Selective public aids cause changes in structure of national economy and distort economic competition, particularly if international duty free trade is established. They harm foreign manufacturers or providers, because their states need not be ready or able to grant subsidies too.

[Different mechanisms of restriction] Majority of states have not developed specific domestic rules for protection of competition, if it is endangered by state or municipal aid. The principle of equality together with supervision of all autonomous bodies set back common menaces to intrastate economic competition. But the situation on international level is quite different. Therefore, all legal frameworks for international trade liberalization must solve distortive effects of public aid. The first important international treaty mentioning public aid (subsidies) was General Agreement on Tariffs and Trade (1947). Since 1994, when World Trade Organisation was established, sophisticated mechanism of restrictions was negotiated in Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. But the most powerful mechanism of public aid limitation was developed in European Communities for common (single) market of member states. Various regional mechanisms including these established within the association of many states to the European Communities complete the survey.

[Various forms] Public aid is an extraordinary polymorphic phenomenon. There are public aid schemes, individual grants based on them and singular aid grants. Many forms carry public aid: grants, subsidies, soft loans, equity capital, tax exemptions, guarantees or supplies of goods and services free of charge or on favorable terms. Providers of public aid include the state, municipalities and other bodies of regional government, special funds and agencies, state-controlled companies and institutions. But, from international point of view, state is responsible for all aid granted on its territory. The recipients are usually firms. But we can discover hidden recipients and transmission of benefit too. Public aid is selective. It constitutes advantage for its recipients. Public aid is free of charge, but not gratis - the recipient must fulfil various requirements. But the absence of real compensation is fundamental - aid should not be mistaken for public procurement.

[Approaches toward public aids] Above-mentioned international public aid limits touch only aids with harmful effect on international trade. WTO mechanism is based on prohibition of most desperate export and preferential aid. Regional, environmental and research aid enjoys toleration. All other aids are actionable, but not prohibited. EC mechanism is based on general ban on public aid, but important exceptions exist: calamity aid, aid oriented toward individuals, aid for the development of stagnant areas, aid for projects of common interest, aid for backward industry and other. Association mechanisms

copy EC model adjusted to problems of post-socialist countries.

[WTO mechanism function] WTO mechanism is based on initiative of injured states: they can contest public aid in other state as illegal practice. WTO organs (Dispute Settlement Body, Panels of Experts and Appellate Body) decide interstate disputes. If a state, after being found guilty, does not comply with the recommendation of WTO organs, can face countermeasures by the appellant state. The organisation does not investigate public aid in member states ex officio and does not enforce its verdicts. WTO rules also enable the member states to impose countervailing duties. They decide for them freely, but some international procedural standards should be observed.

[EC mechanism function] EC mechanism, on the contrary, stands upon systematic control. The European Commission exercise it. It adjudicates all public aids granted in member states and checks their realization. No aid is legal without its permission. The Commission has wide room for discretion, but it routinely notifies its policy toward public aid granted in various branches, for various purposes or to firms in various positions and situations. Necessary instrument for the development of EC law is judiciary. The Court of Justice together with the Tribunal of the First Instance can overrule the Commission decision or hit member states for their illegal aid. The courts of member states enforce EC law too, including restitution of illegally granted aids.

[Mechanisms in EC-associated states] Particular mechanisms of aid control in the states associated to the EC are based on self-control. Their purpose is to exclude public aid with disturbing impact on mutual trade and to prepare the candidate countries for accession.

[Their effectivity] The described legal mechanisms for the restriction of public aids cannot be overestimated: the number and amount of public aids depends on economic situation and dominant political doctrines. But they should not be underestimated too. Otherwise, the states would surely grant more public aid with greater adverse effect.

PRAMENY

NORMATIVNÍ TEXTY

Mezinárodní smlouvy WTO

- * Všeobecná dohoda o clech a obchodu (1947)[V ČSR zveřejněn český překlad pod č. 59/1948 Sb.].
- * Subvenční kodex (1979)[v ČSSR, ČSFR a ČR nepublikováno]
- * Všeobecná dohoda o clech a obchodu (1994)[V ČR zveřejněn český překlad pod č. 191/1995 Sb.].
- * Všeobecná dohoda o obchodu se službami (1994)[tamtéž].
- * Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (1994)[tamtéž].
- * Dohoda o zemědělství (1994)[tamtéž].

Navazující vnitrostátní a komunitární právo členů WTO

- * Nařízení Rady (ES) č. 2026/97 z 6. Října 1997 o ochraně proti subvencovaným dovozům ze zemí – nečlenů Evropského společenství.
- * *U.S. Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*
- * Zákon (ČR) č. 63/2000 Sb., o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků a o změně dalších zákonů...

Komunitární právo

- * Smlouva o založení Evropského společenství (tzv. Římská smlouva z roku 1957 - ve znění pozdějších smluv o změnách včetně Smlouvy o Evropské unii v současném znění a smluv o přístupu nových členských států) [Autentické české znění dosud chybí, po akademických překladech úřady vydaly v rámci informační kampaně v roce 2000 polooficiální znění]
- * Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (neboli Pařížská smlouva z roku 1951, ve znění pozdějších smluv).
- * Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 z 22.března 1999 stanovující podrobná pravidla pro uplatnění čl. 93 (dnes čl. 88) Smlouvy ES.
- * Nařízení Komise (ES) č. 68/2001 o uplatnění čl. 87 a 88 SES na podporu výcviku (rekvalifikace), Nařízení Komise č. 70/2001 o uplatnění čl. 87 a 88 SES na státní podporu malých a středních podniků, Nařízení Rady (č.3094/95) o státní podpoře loděnic a opraven lodí, Rozhodnutí Komise č. 3632/93/ESUO zakládající komunitární pravidla pro státní podporu uhelného průmyslu, Rozhodnutí č.2496/96/ESUO zakládající komunitární pravidla pro státní podporu ocelářského průmyslu, Nařízení Rady ES č. 543/97, Nařízení Rady ES č. 1107/70.
- * Sdělení Komise o pravidlu *de minimis* pro státní podporu (OJ C 68/9 / 1996), (Sdělení) Komise o státních zásahů do odbytu zemědělských a rybích produktů z roku 1996, Sdělení o státních podporách: subvencovaných krátkodobých půjček v zemědělství, Směrnice o národní regionální podpoře (OJ C 74 / 1998), Národní stropy pro krytí regionální podpory dle čl. 92(3)(a) a (c) pro období 2000 až 2006. (OJ C 16 z roku 1999), Mnohodontový rámec regionální podpory při velkých investičních projektech (OJ C 107 / 1998), Rámec pro podporu vzdělávání (OJ C 434 / 1998), Rámec pro státní podporu výzkumu a vývoje ve znění pozdějších sdělení Komise, Kodex podpory průmyslu umělých vláken z roku 1996, Rámec o státní podpoře průmyslu motorových vozidel z roku 1997, Směrnice o státní podpoře námořní dopravy (OJ C 205 / 1997), Směrnice o státní podpoře pro záchranu restrukturalizaci podniků v obtížích (OJ C 288 / 1999).

Právo EFTA a EEA

- * Smlouva o Evropském hospodářském prostoru (1992).
- * Směrnice Dozorčího úřadu EFTA z 19. Ledna 1994 o uplatnění a výkladu čl. 61 a 62 Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru a čl.1 Protokolu 3 ke Smlouvě k doзору a soudu (OJ 1994 L 231,EEA Supplement No. 32).

Právo přidružení – ČR

- * Evropská dohoda zakládající přidružení mezi Českou republikou na

jedné straně a Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně druhé (1993) [v ČR publikována pod č. 7/1995 Sb.]

* Rozhodnutí č.1/98 Rady Přidružení ES-ČR o přijetí prováděcích pravidel pro uplatnění ustanovení o státní podpoře uvedených v článku 64 (1)(iii) a (2), podle článku 64(3) Evropské dohody... [v ČR publikováno pod č. 225/1998 Sb.]

* Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

* Metodický pokyn (MP) pro posuzování veřejné podpory při vzdělávání pracovníků, MP pro posuzování veřejné podpory pro podporu zaměstnanosti, MP pro posuzování veřejné podpory regionálního rozvoje, MP pro posuzování podpory exportního úvěrového pojištění, MP pro posuzování veřejné podpory podle pravidla de minimis, MP pro posuzování veřejné podpory pro malé a střední podniky, MP pro posuzování veřejné podpory v automobilové průmyslu, MP pro posuzování veřejné podpory určené pro záchranu a restrukturalizaci, MP o možných prvcích veřejné podpory při prodeji půdy a budov, MP pro posuzování veřejné podpory v uhelném průmyslu, MP pro posuzování veřejné podpory v ocelářském průmyslu, MP pro posuzování veřejné podpory pro výzkum a vývoj, Metodický pokyn pro posuzování veřejné podpory v průmyslu syntetických vláken, MP pro potřeby posuzování veřejné podpory v podobě transferů, MP pro posuzování veřejné podpory v oblasti kapitálové podpory, MP pro posuzování veřejné podpory určené pro podporu vzdělávání pracovníků, MP pro posuzování veřejné podpory určené pro podporu kapitálové podpory, MP pro posuzování veřejné podpory určené pro podporu regionálního rozvoje.

DOKUMENTACE PRAXE

Rozhodnutí orgánů WTO a řešené spory

* WT/DS/46 – Kanada v. Brazílie (*Export Financing Programme for Aircraft*).

* WT/DS/51 – Japonsko v. Brazílie (*Investment Measures for Automotive Industry*).

* WT/DS/103 – USA v. Kanada (*Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*).

* WT/DS112/1 – Brazílie v. Peru (*Implementation of Countervailing Measures on Imported Buses from Brasil*).

* WT/DS126/1 – USA v. Austrálie (*Subsidies to Automotive Leather Industry*).

* WT/DS127/1 – USA v. Belgie, WT/DS128/1 – USA v. Nizozemí, WT/DS129/1 – USA v. Řecko, WT/DS131/1 – USA v. Francie a WT/DS130/1 – USA v. Irsko (*Certain Income Tax Measures Constituting Subsidies*).

* WT/DS139/1 Japonsko v. Kanada (*Certain Measures Affecting the Automotive Industry*)

* WT/DS/147/1 – ES v. Japonsko (*Tariff Quotas and Subsidies Affecting*

Leather).

* WT/DS172/1 – USA v. ES a WT/DS173/1 – USA v. Francie (*Measures Relating to the Development of a Flight Management System*).

* WT/DS/194/1 – Kanada. USA (*Measures Treating Export Restraints As Subsidies*).

* WT/DS212/1 – ES v. USA (*Countervailing Measures concerning Certain Products from the European Communities*).

* WT/DS213/1 – ES v. USA (*Countervailing Duties on Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Germany*).

* WT/DS/218/1 – Brazílie v. USA (*Countervailing duties on certain carbon steel products from Brazil*).

* WT/DS/217/1 – Austrálie, Brazílie, Chile, ES, Indie, Indonésie, Japonsko, Korea a Thajsko v. USA a WT/DS/234/1 – Kanada a Mexiko v. USA (*Continued Dumping and Subsidy Offset Act of 2000*).

Rozhodnutí Komise (ES) o veřejných podporách

* 87/585 (Francie, neoznamené podpory třeba vrátit)(viz C-301/87).

* C/1/2000 (Německo, záruka a bezúročná půjčka k restrukturalizaci stavebního podniku).

* C/12/2000 (Nizozemí, subvence na úhradu úroků z půjčky loděnice v souvislosti s výstavbou lodi pro rozvojový stát).

* C/15/2000 (Švédsko, regionálně snížené odvody na sociální zabezpečení, zamítavé rozhodnutí v hlavním řízení).

* C/10/2000 (Německo, odpis dluhu, záruka, regionální podpora pro restrukturalizaci, zpětvzetí oznámení).

* C/54/2001 (Irsko, snížení základu daně v závislosti na příjmu z vývozu u zpracovatelského průmyslu, zahájení formálního řízení)

* E/10/2000 (Německo, zemské garance veřejným bankám, zahájeno řízení o existující podpoře).

* E/45/2000 (Nizozemí, daňová výjimka, provozovatel letiště, návrhy na revizi existující podpory přijaty).

* N/8/2000 (Portugalsko, kapitálové injekce, zvýhodněné půjčky, záruky k restrukturalizaci podniků v zaostávajících oblastech).

* N/14/2000 (Rakousko, dotace chemickému výrobcí k ochraně životního prostředí, schváleno bez zahájení hlavního řízení).

* N/249/2000 (Řecko, podpora pěstitelů brambor – komodita mimo tržní řády ES)

* N/250/2000 (Itálie, regionální zákon o podpoře zemědělství)

* N/401/2000 (Španělsko, regionální podpora malých a středních podniků formou dotace).

* N/82/2001 (Velká Británie, zvláštní fond, regionální podpora výstavby).

* N/104/2001 (Finsko, změna zákona o podpoře regionální dopravy, řízení o změněné podpoře)

- * N/278/2001 (Dánsko, veřejný příspěvek k zajištění vyšších cen pro výrobce elektřiny z obnovitelných zdrojů)
- * NN/4/2000 (Německo, původně neoznámeno, podpora restrukturalizace loděnice, schváleno bez hlavního řízení).
- * NN/9/2000 (Německo, neoznámená podpora, žádost o vyjádření).
- * NN/24/2000 (Španělsko, financování vzdělávacího střediska pro výrobce masa není veřejnou podporou).

Rozsudky Soudního dvora a Soudu prvního stupně ES

- * 78/76, Německý soud, *Stainike un Weinlig* (zákaz podpor není absolutní, Komise zohledňuje všechny okolnosti).
- * 70/85, *Kooy v. Komise* (podporou neodůvodněné slevy dodávek kontrolovaným podnikem).
- * 72/87, *Glaverbel SA. v. Komise* (potvrzení diskreční pravomoci Komise, Soudní dvůr nepřezkoumává)
- * C-142/87, *Belgie v. Komise, Tubemeuse* (zásada soukromého investora).
- * C-301/87, *Francie v. Komise, Boussac* (pojetí podpory, následky neoznámení podpory).
- * C-5/89, *Komise v. Německo, BUG-Alutechnik* (obecně nejsou přípustné vnitrostátní předpisy zakládající nemožnost vymáhat poskytnutou podporu zpět).
- * C-39/94, *Tribunal de Commerce, Syndikat francais delExpress international - La Poste* (poskytování služeb monopolem soutěži vystavené dceřinné společnosti za zvýhodněných podmínek podporou).
- * C-63/95, *Bremer Vulkan Verbund AG v. Komise* (zohlednění možných cen při zjišťování existence podpory).
- * C-169/95, *Španělsko v. Komise, Teruel* (posouzení slučitelnosti regionální podpory podle konkrétních okolností možné).
- * C-342/96, *Španělsko v. Komise, Tubacex* (nižší úrok není podporou, choval-li by se tak v zájmu zachování maxima investice soukromník).
- * C-6/97, *Itálie v. Komise* (dobrá víra příjemců při nepřípustnosti)
- * C-75/97, *Belgie v. Komise* (odvětvové osvobození od daní podporou)
- * C-251/97, *Francie v. Komise* (odvětvové osvobození od daní podporou)
- * C-256/97, *Francouzský soud - Déménagements-Manutention Transport* (tolerance prodlení sociálních odvodů podporou).
- * C-404/97, *Portugalsko v. Komise* (garance za soukromé bankovní úvěry podporou)
- * C-379/98, *Landgericht Kiel, Preussen Elektra v. Schlesweg AG* (povinnost odběru proudu z obnovitelných zdrojů za předepsané ceny není podporou).
- * C-480/98, *Španělsko v. Komise* (tolerance dalšího daňového zadlužování společnosti v průběhu konkursu podporou).

- * T-358/94, *Air France* v. Komise (poloautonomní agentura poskytovatelem).
- * T-143/96, *Volkswagen* v. Komise (obsolentní výjimka rozdělení Německa).
- * T-14/97, *BAI* v. Komise (nadměrné platby za služby podporou).
- * T- 37/97, *Neue Maxhutte Stahlwerke* (zásada soukromého investora).
- * T-296/97, *Alitalia* v. Komise (zásada soukromého investora).
- * T-270/97 *EPAC* v. Komise (účinek na mezistátní obchod možný i na domácím trhu).
- * T-298/97, *Alzetta Mauro* v. Komise (v neliberalizovaném odvětví není možná komunitárně významná podpora).
- * T-55/99, *CETM* v. Komise (podporou zvýhodnění podniků vybraných podle velikosti).
- * T-380/94, *AIUFFASS* v. Komise (široké uvážení komise nepřezkoumatelné soudem).

Rozhodnutí orgánů EFTA / EEA

- * 135/00/COL (Island, rozhodnutí Dozorčího úřadu o zahájení řízení o regionální veřejné podpoře).
- * E-6/98, Norsko v. Dozorčí úřad EFTA (regionálně diferencované sazby odvodů na sociální zabezpečení podporou).

Rozhodnutí českých úřadů (ÚOHS)

- * VP/S 9/00-160, *ČSOB-IPB* (státní záruky za závazky převzaté banky).
- * VP/S-7/00-160, *MHD ČR* (program podpory obnovy vozového parku městské hromadné dopravy není relevantní podporou).
- * VP/S-17/00-160, *Danone* (investiční pobídky).
- * VP/S-19/00 –160, *Flextronics International* (pozemky od města zdarma)
- * VP/S-21/00-160, *MAFRA a.s.* (investiční pobídky, podpora zaměstnanosti, otázka uplatnění *acquis*).
- * VP/S-39/00-160, *Otevřený svět* (dotace místnímu kulturnímu zařízení není relevantní podporou).
- * VP/S-79/00-160, Program útlumu uhelného a rudného hornictví formou přímých dotací (převzetí sociální zátěže, zákaz retroaktivity).
- * VP/S-1/01-160, *Spolana* (kapitalizace pohledávek ze strany státní banky spojená s finanční injekcí podporou).
- * VP/S-5/01-160, *ČKD Holding* (kapitalizace pohledávek bez další injekce není podporou).
- * VP/S-27/01-160, *Nemak Europe* (investiční pobídky, příspěvek na tvorbu pracovních míst, rekvalifikace, regionální podpora).
- * VP/S-50/01-160, *Moskad* (prominutí penále na opožděných platbách zdravotního pojištění není podporou).
- * VP/S-91/01-160, *ČSOB-IPB* (další kompenzace části plateb v souvislosti s převzetím ztrátové banky nepřípustná dle *acquis*).

INTERNETOVÉ INFORMACE

* <http://www.europa.eu.int> Competition law in the European Communities – Volume IIB – Explanation of the rules applicable to State aid“, „Vade-mecum - Regles communautaires applicables aux aides d'Etat“, „Main developments between October 1998 and January 1999 – Unanimous agreement in the Council on the procedural regulation“, „Main developments between February and May 1999 – Study on the application of EC state aid law by the courts of Member States“, „Competition – Applicant Countries – Czech Republic“, „Rules of Application and Procedure for Art.88 of the EC Treaty“, „State Aid Register“, „State Aid Scoreboard“, „Ninth Survey on the State Aid in the European Union“, „Siebenter Bericht über staatliche Beihilfen in der Europäischen Union im Verarbeitenden Gewerbe und in Einigen Weiteren Sektoren“, „Anti-trust and State Aid Authorities and Legislation in Candidate Countries“.

* <http://www.wto.org> „Defense contre les imputations l'object de subventions“, „Subsidies and countervailing measures – What is this agreement called?“, „Explanation of Subsidies and Countervailing Measures Agreement“, „Notification by the Members on the Subsidies and Countervailing Measures Agreement“, „How Does the WTO Settle Disputes“, „Overview of the State-of-Play of the Settlement of Disputes“.

* <http://www.efta.int> „The EFTA Surveillance Authority – Brief Overview“, „(SA) Facts and Figures“, „State aid“, „EEA Institutions – How the EEA works“, „Introduction to the EFTA Court“.

* <http://www.compet.cz> „Popis úřadu“, „Veřejné podpory“.

ODBORNÁ LITERATURA

Základní publikace o právních odvětvích a souvislostech

* *Týč V.*, Základy práva Evropských společenství pro ekonomy, 2.vydání, Linde, Praha, 2000.

* *Tichý L.*, *Arnold R.* a kol., Evropské právo, 1.vydání, C.H.Beck, 1999, Praha (zejména str. 490-506, 507-518).

* *Balaš V.*, *Šturma P.*, Kurs mezinárodního ekonomického práva, 1.vydání, C.H.Beck, Praha, 1999.

* *Malenovský J.*, Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva obecně a v českém právu zvláště, 1.vydání, Doplněk, Brno, 2000.

* *Malenovský J.*, Mezinárodní právo veřejné – obecná část, 2.vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 1997.

* *Týč V.*, O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv, 1.vydání, Masarykova univerzita, Brno, 1996.

* *Potočný M.*, Mezinárodní právo. Zvláštní část, 1.vydání, C.H.Beck, Praha, 1996.

* *Rozehnalová N.*, Právo mezinárodního obchodu, 1.vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2001.

* *Kol.*, Encyclopaedia Britannica, 15th. Edition, E.B. Inc., Chicago, 1991 (Macropaedia – hesla: Economic Growth and Planning, Economic Systems, Economic Theory, Government Finance, International Trade).

Domácí články a příspěvky o kontrole veřejných podpor

* *Faull J.*, Pravidla poskytování státní podpory, EMP – Časopis o českém a evropském právu, 1995, č.2, str. 24-26.

* *Kobia R.*, Státní podpora v Evropské unii, EMP – Časopis o českém a evropském právu, 1995, č.4/5, str. 22-25.

* *Novotná M.*, Právní úprava poskytování státních podpor v ČR na základě Evropské dohody o přidružení ČR k EU, EMP – Časopis o českém a evropském právu, 1995, č.4/5, str. 72-75.

* *Novotná M.*, Státní podpory v právu Evropských společenství, Ročenka Evropského práva, sv. III, 1997, Masarykova univerzita, Brno, str. 93-125.

* *Král R.*, Ještě ke kritice zákona o veřejné podpoře, EMP – Časopis o českém a evropském právu, 2001, č.1, str. 44.

Zahraniční monografie, komentáře, sborníky a encyklopedie

* *Craig P., Búrca G.*: EU Law – Text, Cases, and Materials, 2nd.ed. Oxford University Press, Oxford, 1998 (kapitoly „State Aids: the Substantive rules and Article 87“ (str. 1077-1096), „State Aids: Recovery of Unlawful Aids“ (str.1097-1098), „State Aids, Market Integration and Regional Policy“ (str. 1100-1102).

* *Kol.*: Schriftenreihe: Band 4, Staatliche Beihilfen: Gemeinschaftsrecht und Gemeinschaftspolitik, Europäische Akademie Trier, 1993 (kapitoly *Quigley C.*: The Scope of Article 92(1) of the EEC Treaty, *Slot P.J.*: Procedural Law of State Aids).

* *Nicolaysen G.*: Europarecht II – Das Wirtschaftsrecht im Binnenmarkt, 1.Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996 (kapitoly „Staatliche Beihilfen“ (str. 278-303), „Strukturpolitik – wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ (str.348 a násl.), „Agrarpolitik“ (str.400 a násl.).

* *Schanz H.*: Das Neue GATT, 2.Auflage, Oldenbourg, Muenchen, 1995 (kapitola „Subventionen“ (str.86-99).

Zahraniční články v odborných časopisech

* *Bacon K.*: Differential Taxes, State Aids and the Lunn Poly Case, the European Competition Law Review, 1999, str. 384-391.

* *Berrisch G.M.*: WTO-Recht im Gemeinschaftsrecht – (k)eine

Kehrtwende des EuGH, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 2000, nr. 3, str. 89-97.

* *Bishop S.*: State Aids: Europe's Spreading Cancer, The European Competition Law Review, 1995, nr. 6, str. 331-333.

* *Bishop S.*: The European Commission's Policy Towards State Aid, The European Competition Law Review, 1997, nr. 2, str. 85.

* *Evans A.*: Contextual Problem of EU Law: State Aid Control under the Europe Agreements, European Law Review, 1996, str. 253-277.

* *Hakenberg W.*: Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen im Jahre 1996, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1997, nr. 7, str. 217-225.

* *Hakenberg W.*: Die Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen im Jahre 1997 und 1998, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, nr. 5, str. 167-175.

* *Heiermann W.*: Rückzahlungsverpflichtung bei gemeinschaftsrechtswidrig gewährten Beihilfen, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1994, nr. 5, str. 145-149.

* *Hernandez A.G.*: The Principle of Non-Contractual State Liability for Breaches of EC Law and its Application to State Aids, The European Competition Law Review, 1996, nr.6, str. 355-361.

* *Idot L.*: Les aides aux entreprises en difficulté et le droit communautaire, Revue trimestrielle de droit européen, 1998, nr. 3, str. 295-315.

* *Jestaedt T.*: Regionalbeihilfen im Binnenmarkt, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1999, nr.1, str. 1-7,

* *Klein E.*: Mitgliedstaatliche Regionalförderung insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) aus der Sicht des EG-Rechts, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 1997, nr. 2, str. 411-420.

* *Koenig Ch., Bartosch A.*: E.C. State Aid Law Reviewing Equity Capital Injections and Loan Grants by the Public Sector: A Comparative Analysis, The European Competition Law Review, 2000, nr. 4, str. 377-387.

* *Krainer S.*: Luxembourg Goes Astray: Finds Government Compulsion to Subsidise Competitors Allowable under Community Law (ECJ 13 March 2001 – C-379/98 – PreussenElektraAG v. Schlesweg AG), European Legal Forum, 2000/01, č.5, str. 312 – 318.

* *Kruse E.*: Die Rechtstellung Dritter im Beihilfe kontrollverfahren (Ein Rezension und zugleich ein Ausblick auf die neue Verfahrensverordnung nach Art. 94 EG-Vertrag), Europarecht, 1999, nr. 1, str. 119-125.

* *Lukas M.*: Stand und Perspektiven des EG-Antisubventionsrechts, Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht, 2000, nr.5, str. 203-207.

* *Maclean R.M., Eccles R.J.*: A Change of Style not Substance: the Community's New Approach Towards the Community Interest Test in Anti-dumping and Anti-subsidy Law, Common Market Law Review,

1999, str. 123-148.

* *Martin-Ehlers A.*: Staatliche Beihilfen: Ein Plädoyer für Verfahrensrechte in der Vorprüfungsphase nach Art. 93 Abs.3 EGV, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1998, nr. 7, str. 245-248.

* *Martin-Ehlers A.*: Der Private Investor als Massstab für das Vorliegen staatlicher Beihilfen, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1999, nr. 7, str. 244-247.

* *Müller M.N.*: Erweiterter Betailigtenschutz im Beihilfenrecht der EG – die Untätigkeitsklage, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1999, nr. 9, str. 333-339.

* *Ohlhoff S.*: Verbotene Beihilfen nach dem Subventionsabkommen der WTO im Lichte aktueller Rechtsprechung, *Europäisches Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2000, nr.21, str.645-653.

* *Priess H.-J.*: Recovery of Illegal State Aid: An overview of recent developments in the Case Law, *Common Market Law Review*, 1996, str.69-91.

* *Rodger B.J.*: State Aid – A Full Level Playing Field, *The European Competition Law Review*, 1999, nr. 3, str. 251-255.

* *Ross M.*: State Aids and National Courts: Definitions and Other Problems – a Case of Premature Emancipation, *Common Market Law Review*, 2000, str. 401-423.

* *Schon W.*: Taxation and the State Aid Law in the European Union, *Common Market Law Review*, 199, str. 911-936.

* *Soames T., Ryan A.*: State Aid and Air Transport, *The European Competition Law Review*, 1995, nr. 5, str. 290-309.

* *Soltész U.*: Der gemeinschaftsrechtliche Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus Drittstaaten, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1999, nr.3, str. 81-88.

* *Stewing C.*: Staatliche Ausfuhrkreditversicherung im Europäischen Binnenmarkt – marktgängige Risiken, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 1994, nr. 7, str. 229-233.

* *Stuart E.G.*: Recent Developments in EU Law and Policy on State Aids, *The European Competition Law Review*, 1996, nr. 4, str. 226-239.

Wishlade F.G.: Competition Policy or Cohesion Policy by the Back Door? The Commission Guidelines on National Regional Aid, *The European Competition Law Review*, 1998, str. 343-357.

Vlastní články a příspěvky

* Státní podpora v soutěžním právu Evropské unie, *Ročenka Evropského práva – svazek III (1997)*, Masarykova univerzita, Brno, 1998.

* Omezování veřejných podpor v mezinárodním právu, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1999, č. 4, str. 388-403.

* Kritické poznámky k zákonu o veřejné podpoře, *EMP – Časopis o českém a evropském právu*, 2000, č.7/8, str. 41-43.

* Investiční pobídky a limity státních podpor, Parlamentní zpravodaj, 2001, č.7, str. 20-21.