

SYSTEMATICKÉ ZAŘAZENÍ VEŘEJNÝCH PODPOR V RÁMCI FINANČNÍHO PRÁVA

MICHAL KOZIEL

Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá problematikou veřejných podpor, především v souvislosti s jejich systematickým zařazením v rámci finančního práva. K pochopení dané problematiky bylo potřeba nejprve definovat pojem veřejná podpora, vysvětlit základní pojmy související s veřejnými podporami a také utřídit různé druhy veřejných podpor vyskytujících se v České republice a v Evropské unii. Veřejné podpory jsou primárně regulovány komunitárním právem. V České republice je stěžejní zákon č. 215/2004 Sb.

Key words in original language

Veřejná podpora, podpora, finanční právo, druhy veřejné podpory, zákon o veřejné podpoře.

Abstract

This contribution deals with question of public support, especially in context of their systematic classification within financial law. For better understanding it is highly desirable to define term „public support“, describe certain terms related to public support and finally classify different class of public support occur in Czech Republic. Public support are primarily regulate with communitary law. In Czech Republic is fundamental Act no. 215/2004 Sb., that regulate some relationships in sphere of public support.

Key words

Public support; support; financial law; class of public support; Public Support Act

Úvod

V tržním hospodářství realizuje stát svou ekonomickou a společenskou úlohu především dvěma způsoby – makroekonomickými nástroji, týkajícími se všech subjektů působících na trhu, nebo prostřednictvím podpor poskytovaných v souladu s prioritami státu z veřejných prostředků. Tento příspěvek se zabývá právě posledně uvedenou oblastí realizace ekonomické a společenské úlohy státu.

Ve svém příspěvku se budu věnovat především systematickému zařazení právní regulace veřejných podpor v rámci finančního práva. Aby bylo možné zařadit právní regulaci veřejných podpor do určitého právního odvětví, je potřeba nejprve vymezit pojem „veřejná podpora“ a také určit prameny právní regulace dané problematiky. Pro lepší orientaci v daném

tématu je součástí příspěvku také několik možností třídění veřejných podpor.

Zasahování státu do hospodářství, které deformuje tržní mechanismus, je v rozporu s myšlenkou evropské integrace, protože oslabuje konkurenci na vnitrostátních trzích a zároveň i na trhu komunitárním. Ale zase na druhou stranu je stát povinen zasáhnout v případě, že tržní mechanismus selhává, např. v případě problémů souvisejících s omezováním těžby černého uhlí v Evropě.¹

Ve své podstatě je tedy veřejná podpora zakázána, protože může narušit běžné konkurenční prostředí. Z tohoto zákazu však existuje nespočet výjimek, jejichž existence přispívá k rozvoji zaostávajících regionů a odvětví a ke zlepšení jejich ekonomické situace.

Definice veřejné podpory

Veřejná podpora je jedním z nástrojů, jimiž stát realizuje svou hospodářskou politiku. Stát takto intervnuje v případě, že má důležitý a dlouhodobý zájem na zachování určitého stupně prosperity daného podniku či odvětví. Veřejná podpora má oproti možnostem, které poskytuje samotný trh, výhodu v tom, že stát očekává trvalé pozitivní účinky až v dlouhodobé perspektivě, nikoliv ihned, jak je to u soukromých investorů.²

Samotnou definici veřejné podpory můžeme najít v již zrušeném Zákoně č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon definoval veřejnou podporu jako jakoukoliv formu podpory, včetně programů veřejné podpory, nebo výhod zvýhodňujících podnikání nebo odvětví poskytovanou Českou republikou, ministerstvem, jiným správním úřadem, orgánem samosprávy nebo poskytovanou z veřejných prostředků.³ Definici veřejné podpory, umožňující tento druh podpory odlišit od jiných druhů státní intervence, obsahuje rovněž Smlouva o založení Evropského společenství⁴. Smlouva o založení Evropského společenství sice používá pojem státní podpora, ale přesnější by bylo označení veřejná podpora, neboť pod pojmem stát se zde rozumí i oblast samosprávy.⁵ Veřejnou podporou se tedy rozumí podpora poskytovaná

¹ Woźniak, B. In Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. System finansowy w Polsce, tom 2. 2. vydání. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 248.

² Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 195.

³ § 3 písm. a) Zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Smlouva založení Evropského společenství (konsolidované znění), Úřední věstník C 325 ze dne 24. prosince 2002 (dále jen Smlouva o založení Evropského společenství).

⁵ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 455.

státem nebo ze státních prostředků v jakékoliv formě, která narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby, a ovlivňuje obchod mezi členskými státy.⁶

Z výše uvedených definic můžeme rozlišit hned několik charakteristických znaků veřejné podpory. Za prvé se jedná o podporu poskytnutou z veřejných prostředků. Do této kategorie spadají nejen rozpočty orgánů veřejné správy, ale také rozpočty právnických osob, které jsou pod jejich kontrolou a právnických osob pověřených redistribucí veřejných prostředků.⁷ Za druhé má veřejná podpora selektivní charakter pomoci, čili zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví výroby, není tedy určena všem. Za třetí udělení veřejné podpory staví do výhodnější pozice domácí podniky, takže dochází k diskriminaci zahraničních subjektů. A konečně za čtvrté musí tato podpora narušovat nebo hrozit narušováním hospodářské soutěže.⁸

Pokud na tento problém budeme nazírat z pohledu komunitárního, můžeme říci, že podpory poskytované státy narušují hospodářskou soutěž také v rámci Společenství a zároveň narušují volný pohyb zboží mezi členskými státy, protože vedou ke zhoršení postavení dovozců.⁹

Smlouva o založení Evropských společenství uvádí v čl. 87 odst. 1 obecný zákaz poskytování podpor narušujících pravidla volného trhu. Tento zákaz však není absolutní a existují z něj tři skupiny výjimek. V první skupině najdeme výjimky, které jsou automaticky ex lege uznány za přípustné. Jedná se o podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytují bez diskriminace na základě původu výrobků, podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a podpory poskytované hospodářství určitých oblastí Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením.¹⁰ Dále pak se jedná o podpory, které odpovídají potřebám koordinace dopravy nebo stanoví navrácení výdajů za vykonání určitých plnění spojených s pojmem veřejná služba¹¹, a podpory, které jsou náhradou přiznanou za poskytování

⁶ Čl. 87 Smlouvy o založení Evropského společenství.

⁷ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 455.

⁸ Woźniak, B. In Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. System finansowy w Polsce, tom 2. 2. vydání. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 251.

⁹ Týč, V. Základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2006, s. 196.

¹⁰ Čl. 87 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství.

¹¹ Na základě čl. 73 Smlouvy o založení Evropského společenství.

veřejných služeb podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu¹².

Druhá skupina výjimek je podmíněna souhlasem Evropské Komise, která může určitou výjimku schválit, i kdyby ta narušovala konkurenci a měla by vliv na obchod mezi členskými státy EU¹³. Schválená podpora však musí přinést efekty, které převyšují ztráty vzniklé v souvislosti s porušením zásad konkurence. Patří sem¹⁴:

- podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností,
- podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu,
- podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem,
- podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže ve Společenství v míře odporující společnému zájmu,
- jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím přijatým kvalifikovanou většinou.

Do třetí skupiny pak řadíme tzv. blokové výjimky, které pokrývají určité druhy státních podpor a mají formu nařízení. Toto nařízení je pak přímo aplikovatelné ve členských státech a veřejnou podporu lze na jeho základě poskytovat bez předchozího souhlasu Evropské komise.¹⁵

Jak je možné vidět, je veřejná podpora uznávaná ex lege směřována především k předcházení negativních společensko-ekonomických jevů nebo ke zmírnění jejich následků, k náhradě určitých plnění v oblasti koordinace dopravy souvisejících s pojmem veřejné služby a k náhradě výdajů podnikům spojených s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

¹² Na základě čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství, pokud splňují podmínky vyjmenované v Rozhodnutí Komise ze dne 28.11.2005 ve věci aplikace čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení Evropského společenství..

¹³ Woźniak, B. In Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. System finansowy w Polsce, tom 2. 2. vydání. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 256.

¹⁴ Čl. 87 odst. 3 Smlouvy o založení Evropského společenství.

¹⁵ Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 456.

Veřejná podpora může být poskytována buď přímo ze státního rozpočtu anebo z veřejných prostředků v širším slova smyslu.¹⁶

Prameny právní regulace

Veřejná podpora je regulována jednak komunitárním právem, a dále také právem národním. V případě komunitární úpravy se jedná především o čl. 87 až 89 Smlouvy o založení Evropského společenství.¹⁷ Kromě toho je přípustnost veřejných podpor upravena také v hlavě II (Zemědělství) a hlavě V (Doprava) Smlouvy o založení Evropského společenství. Čl. 87 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství obsahuje obecný zákaz poskytování veřejné podpory. Jak jsem již uvedl výše, nejedná se však o zákaz absolutní, neboť Smlouva o založení Evropského společenství v určitých případech připouští výjimky z tohoto pravidla.¹⁸ Článek 87 Smlouvy o založení Evropského společenství vymezuje jednak druhy podpor, které jsou slučitelné se společným trhem, dále pak druhy podpor neslučitelné s jednotným trhem, a nakonec také podpory které mohou být slučitelné ze společným trhem po splnění určitých požadavků.

Kromě Smlouvy o založení Evropského společenství je problematika veřejných podpor regulována také několika nařízeními. Mezi ty nejdůležitější patří Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 88) a Nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o aplikaci článku 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní čl. 87 a 88) na určité kategorie horizontálních státních podpor. První nařízení konkretizuje pravidla vedení jednotlivých druhů řízení o podporách a podmínky spolupráce Komise s členskými státy. Druhé nařízení reguluje možnost Komise vydat blokovou výjimku, tedy stanovit určité druhy veřejných podpor, které jsou slučitelné se společným trhem a tyto podpory tedy za určitých podmínek není třeba oznamovat Komisi.¹⁹

V českém právním řádu byla problematika veřejných podpor řešena poprvé zákonem č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl ke dni, kdy vstoupila v platnost smlouva o

¹⁶ Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 143.

¹⁷ Tamtéž, s. 143.

¹⁸ Postuła, I., Werner, A. Pomoc publiczna. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, s. 26.

¹⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 109/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

přistoupení České republiky k Evropské Unii, nahrazen zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Původní zákon obsahoval definici pojmu „veřejná podpora“, současná právní úprava již odkazuje na Nařízení Rady (ES) č. 659/1999.20

Zákon č. 215/2004 Sb. upravuje výkon státní správy v oblasti veřejné podpory, práva a povinností subjektů a některé další vztahy související s poskytováním veřejné podpory. Koordináčním orgánem v oblasti veřejné podpory je podle tohoto zákona Ministerstvo zemědělství nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, které vykonávají v oblasti veřejné podpory činnost koordináční, poradenskou, konzultační a monitorující²¹.

Co se týče poskytování veřejných podpor v oblasti zemědělství a rybolovu, je zde důležité zmínit také zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon však obsahoval kusou právní úpravu veřejné podpory v oblasti zemědělství a rybolovu, která nebyla dostatečná pro řešení všech právních vztahů, a nebylo možné na základě této právní úpravy efektivně plnit povinnosti vyplývající z předpisů Evropské unie. Proto zákonodárce přistoupil k vytvoření uceleného systému, který zahrnoval rovněž rozšíření zákona č. 215/2004 Sb. na oblast zemědělství a rybolovu.²²

Třídění veřejných podpor

Veřejná podpora může mít různou podobu jako např. odstranění byrokratických překážek, snižování daňového břemene, zlepšení vymahatelnosti práva, zajištění ochrany zahraničních investic a vytváření mechanismů finanční podpory jednotlivých podnikatelských subjektů či celých odvětví výroby.²³ Nejedná se tedy jen o poskytování peněžních prostředků žadatelům, ale i o jiné způsoby preferování daných subjektů.

Můžeme rozlišit dva základní druhy veřejné podpory. První z nich způsobuje bezprostřední pohyb peněz z veřejných rozpočtů, tedy ze státního rozpočtu a rozpočtu územních samosprávných celků, a také od subjektů,

²⁰ Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 144.

²¹ Par. 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

²² Důvodová zpráva k zákonu č. 109/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

²³ Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 143.

kteře jsou financovány bezprostředně z veřejných rozpočtů. V tomto případě se jedná zejména o finanční dotace, preferenční půjčky, záruky a garance za půjčky, kapitálové investice z veřejných prostředků a další. Druhým způsobem, jak stát může podporovat vybrané subjekty je možnost prominout jim povinnost platit konkrétní dávky do veřejných rozpočtů formou daňových úlev, odložením termínu splatnosti daně atd.²⁴

Ve většině evropských států převládá tendence k používání nástrojů z první skupiny, protože umožňují větší transparentnost, snazší kontrolu a zároveň jsou ekonomicky výnosnější.

Kromě tohoto základního členění se v rozhodovací praxi Evropské komise ustálily následující druhy veřejných podpor²⁵:

- podpora zemědělství,
- podpora rybolovu,
- horizontální podpora,
- sektorová podpora
- a regionální podpora.

Podpora zemědělství a rybolovu je v rámci komunitárního práva regulována samostatnými pravidly odvozenými od společných politik.

Účelem horizontální podpory je řešení konkrétního problému s obecným dosahem nebo strategického charakteru. Tato podpora je směřována všem podnikům, kterých se týká daná problematika nebo které splňují uvedené podmínky bez ohledu na to, v jakém odvětví působí a kde se nacházejí (např. výzkum a vývoj, ochrana životního prostředí, rozvoj obchodu, udržování zaměstnanosti atd.). Sektorová podpora je určena pro konkrétní odvětví hospodářství. Regionální podpora je oproti tomu určena určitým oblastem státu a slouží ke zmenšení rozdílů ve společenském a hospodářském vývoji daných oblastí.

Pro zjednodušení zavedlo Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž²⁶ rozdělení nástrojů podpory do šesti skupin – dotace (grants), dlouhodobé vývozní úvěry za výhodných podmínek (soft loans), daňové

²⁴ Postuła, I., Werner, A. *Pomoc publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, s. 33.

²⁵ Woźniak, B. In Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B. *System finansowy w Polsce*, tom 2. 2. vydání. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, s. 260.

²⁶ Directorate General for Competition – posláním tohoto úřadu je prosazovat dodržování pravidel hospodářské soutěže vyplývajících ze smluv Evropského společenství.

úlevy (tax exemptions), kapitálové náhrady (equity participation), odklady splatnosti daně (tax deferrals) a garance a záruky (guarantees).

V praxi však Komise používá nejčastěji třídění do čtyř skupin forem poskytování veřejné podpory²⁷:

A) Tyto podpory jsou charakteristické tím, že celá výše podpory je přenesena přímo k příjemci. Podpora může být udělena buď přímo z rozpočtu (např. dotace, exportní prémie), nebo na úkor rozpočtu (např. daňové úlevy, odložení splatnosti daně).

B) Skupina B obsahuje formy kapitálové spoluúčasti státu v obchodních společnostech.

C) Do této skupiny počítáme poskytování půjček ze strany státu s výhodnějšími podmínkami.

D) Do skupiny D patří garance a záruky.

Všechna tato třídění slouží ke zpřehlednění a zjednodušení rozmanitého systému veřejných podpor v rámci Evropského společenství.

Místo veřejných podpor v rámci finančního práva

Finanční právo reguluje společenské vztahy, které vznikají, mění se a zanikají v procesu tvorby, rozdělování, přerozdělování a používání veřejných peněžních fondů.²⁸ Můžeme tedy směle říci, že právní regulace veřejných podpor patří do oblasti finančního práva, neboť zde stát nakládá s veřejnými prostředky a intervnuje takto tam, kde má důležitý a dlouhodobý zájem na zachování určité úrovně prosperity daného odvětví. Veřejné podpory jsou společně s veřejnými zakázkami považovány za zvláštní formy a způsoby vynakládání výdajů z veřejných rozpočtů. V případě veřejné podpory se jedná o oblast, kde je regulována ingerence veřejného sektoru do oblasti národního hospodářství.²⁹

Abychom však byli přesnější, je potřeba říci, do kterého z pododvětví finančního práva je právní regulace veřejných podpor zařazena. Věda finančního práva řadí právní regulaci veřejných podpor do rozpočtového práva³⁰, kterým rozumíme „souhrn právních norem, které se

²⁷ Postuła, I., Werner, A. *Pomoc publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, s. 36.

²⁸ Mrkývka, P., Pařízková, I. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 147.

²⁹ Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007, s. 143.

³⁰ Viz např. Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2007.

zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet.³¹ Konkrétně se jedná o jednu z oblastí zvláštní části rozpočtového práva.

Na základě výše uvedených skutečností tedy můžeme říci, že právní regulace veřejných podpor je součástí zvláštní části rozpočtového práva, které tvoří pododvětví finančního práva.

Literature:

- Bakeš, M. a kol.: Finanční právo, 4. aktualizované vydání, Praha: C.H.Beck, 2006, 741 s., ISBN 8071794317
- Marková, H., Boháč, R.: Rozpočtové právo, Praha: C.H.Beck, 2007, 248 s., ISBN 9788071795988
- Mrkývka, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa. 1. díl, Brno: Masarykova univerzita Brno, 2004, 404 s., ISBN 8021035781
- Mrkývka, P., Pařízková, I.: Základy finančního práva, Brno: Masarykova univerzita, 2008, 252 s., ISBN 9788021045149
- Pietrzak, B., Polański, Z., Woźniak, B.: System finansowy w Polsce, tom 2, 2. vydání, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2008, 512 s., ISBN 83-01-15248-2
- Postuła, I., Werner, A.: Pomoc publiczna, Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006, 456 s., ISBN 8373345760
- Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 5. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2006, 287 s., ISBN 8072016318
- Důvodová zpráva k zákonu č. 109/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o

³¹ Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. 1. díl. Brno: Masarykova univerzita Brno, 2004, s. 273.

rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
(rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

- Smlouva založení Evropského společenství (konsolidované znění), Úřední věstník C 325 ze dne 24. prosince 2002
- Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje

Contact – email

m.koziel@post.cz