

## Kdy se o veřejnou podporu nejedná (aneb opatření veřejnou podporu nezakládající)

Obecně lze konstatovat, že veřejnou podporu nezakládají opatření, která nenaplnují některý ze znaků obsažených v čl. 107 odst. 1 SFEU. Praxe i teorie se shodly na následujících kategoriích, které existenci veřejné podpory vylučují.

### 1. Obecná opatření či obecná opatření ekonomické politiky

Tato kategorie opatření nenaplnuje jeden ze znaků veřejné podpory, a to zvýhodnění určitého podniku, skupiny podniků či odvětví výroby nebo služeb. Je tomu tak z důvodu, že opatření postrádají již zmíněnou selektivitu.

O obecné opatření se bude jednat, pokud je takové opatření aplikovatelné automaticky u všech podniků ve všech ekonomických odvětvích v daném státě. Příkladem obecných opatření jsou celonárodní rozpočtová opatření. Taková opatření, která jsou poskytována všem podnikům na základě jednotných a objektivních kritérií, nebudou zakládat veřejnou podporu. I když obecné opatření může mít rozdílné účinky na podniky s ohledem na rozdíly mezi nimi, neznamená to, že takové opatření zakládá veřejnou podporu.

Pokud uvedené převedeme na nejčastější formu veřejného financování, kterou je dotace, není toto opatření selektivní, pokud je přístupné všem podnikům bez rozdílu po splnění stanovených kritérií. Opatření však nesmí obsahovat ani náznak regionálního omezení, omezení ve vztahu k určitým kategoriím podniků atd. Proto, jak již bylo zmíněno, budou definiční znaky obecných opatření naplňovat především opatření realizovaná plošně na území příslušného členského státu<sup>1</sup>, tedy z centrální úrovně.

Velmi dobrým příkladem je rozhodnutí EK týkající se Německa<sup>2</sup>. Cílem příslušného opatření bylo vrácení dlouhodobě nezaměstnaných osob do pracovního procesu. Na jeho základě byl jakýkoliv podnik, ochotný zaměstnat dlouhodobě nezaměstnaného, oprávněn k získání některé z forem veřejného financování<sup>3</sup>.

Stejně tak EK považovala v jednom z maďarských případů za obecné opatření možnost snížení daňového základu podnikům investujícím do sportovních aktivit<sup>4</sup>. Klíčovou podmínkou bylo, že

---

<sup>1</sup> Nejčastěji půjde o různé programy veřejného financování realizované ústředními orgány státní správy, a to zpravidla na základě obecně závazných právních předpisů.

<sup>2</sup> Rozhodnutí EK č. N 594/07 – Německo – Finanční podpora zaměřená na posílení zaměstnanosti podle paragrafu 16 (a) německého zákona o sociálním pojištění. Jednalo se o úlevy ve výši do 75 % mzdových nákladů za období 24 měsíců, příspěvek 200 EUR měsíčně na školení a jednorázový finanční příspěvek.

<sup>3</sup> Při rozhodování o uvedeném opatření se EK zaměřila na několik skutečností. Především si důkladně ověřila, zda veřejné financování směřovalo podnikům z celého spektra ekonomiky, nikoliv jen vybraným odvětvím či formám podniků. Do opatření se mohly zapojit právnické i fyzické osoby. V této souvislosti posuzovala, zda německé orgány vyvinuly dostatečné úsilí k prezentaci opatření mezi podniky. Bylo zjištěno, že Federální ministerstvo práce a sociálních věcí v této věci realizovalo širokou osvětu a propagační kampaň. Přestože o přiznání veřejných prostředků rozhodovaly kompetentní orgány (úřady práce a orgány obcí) a v podstatě tak existovala jejich diskreční pravomoc, podniky byly oprávněny podniknout právní kroky k získání prostředků. V praxi tak byl založen nárok na veřejné financování. Na základě uvedených skutečností EK dospěla k závěru, že německé opatření není selektivní a nenaplnuje znaky veřejné podpory. V rozhodnutí navíc konstatovala, že i když se opatření nezúčastní všechny podniky, nic to nemění na jeho obecnosti. Ta se tedy vyvozuje z charakteru a podmínek opatření, nikoliv reálného zájmu podniků o veřejné prostředky.

<sup>4</sup> Rozhodnutí EK č. SA.31722 – Maďarsko – Podpora maďarského sportu prostřednictvím programu daňových benefitů.

na základě příslušné daňové legislativy mohl snížení daňového základu uplatnit jakýkoliv podnik, z kterékoliv oblasti ekonomického života.

## 2. Opatření lokální povahy

V praxi mohou nastat situace, kdy činnosti, které jsou podporovány, mají čistě místní dopad a nedochází tak přinejmenším k ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Jedná se o opatření lokální povahy. Na základě rozhodovací praxe Komise<sup>5</sup> byly stanoveny společné rysy, při jejichž naplnění je veřejná podpora vyloučena z důvodu lokálnosti opatření, a to za následujících podmínek:

- a) podpora nemá za následek přilákání poptávky nebo investic do dotyčného regionu a nevytváří překážky pro usazování podniků z jiných členských států;
- b) zboží nebo služby poskytované příjemcem jsou čistě lokálního charakteru nebo jsou přitažlivé jen pro zeměpisně ohraničenou oblast;
- c) vliv na trhy a spotřebitele v sousedních členských státech je nanejvýše nepatrný;
- d) tržní podíl příjemce podpory je z hlediska jakéhokoliv použitého vymezení relevantního trhu minimální a příjemce nepatří k širší skupině podniků.<sup>6</sup>

Příkladem mohou být plovárny a jiná volnočasová zařízení určená především pro místní spádovou oblast<sup>7</sup>, muzea nebo jiná kulturní infrastruktura, která pravděpodobně nepřiláká návštěvníky z jiných členských států<sup>8</sup>.

Příkladem z ČR, kdy Komise rozhodla, že opatření nemá vliv na obchod mezi členskými státy, je rozhodnutí<sup>9</sup> k programu podpory, jehož cílem je zkvalitnění a rozvoj infrastruktury a technického zařízení pro rozvoj udržitelného cestovního ruchu v regionu NUTS II Jihovýchod.

## 3. Nejedná se o veřejné prostředky

**Financování projektů přímo agenturami nebo institucemi Evropské unie**, vyplývající z aktů zákonodárců Evropské unie, nezakládá veřejnou podporu, respektive není nutno je z hlediska pravidel veřejné podpory upravovat. Rozhodování ohledně tohoto financování totiž přísluší výhradně agenturám nebo institucím Evropské unie a není tak přičitatelné členskému státu, neboť členský stát do tohoto financování nemá možnost zasahovat, a proto se nejedná o poskytování podpory státem ve smyslu prvního definičního znaku veřejné podpory.

Další případem, kdy se nejedná o přesun veřejných prostředků, je situace, kdy dochází na základě určitého předpisu k finančnímu přerozdělení z jednoho soukromého subjektu na druhý subjekt bez účasti státu. Veřejná podpora je tedy vyloučena, neboť nedochází k zapojení státních prostředků a tyto prostředky plynou přímo od jednoho soukromého subjektu k druhému<sup>10</sup>.

## 4. Nejedná se o podnik

<sup>5</sup> Viz rozhodnutí EK č. N 258/2000 – Německo – Koupaliště Dorsten, rozhodnutí EK č. N 486/2002 – Švédsko – Podpora pro kongresovou halu ve Visby a rozhodnutí EK č. N 610/2001 – Německo - Program infrastruktury cestovního ruchu v Bádensku-Württembersku.

<sup>6</sup> Oznámení Komise o zjednodušeném postupu posuzování některých druhů státní podpory (2009/C 136/03). Úřední věstník EU C 136 ze dne 16.6.2009, s. 3 a násl. s. 7, pozn. pod čarou č. 6.

<sup>7</sup> Viz např. rozhodnutí EK č. N 258/2000 – Německo - Koupaliště Dorsten.

<sup>8</sup> Viz např. rozhodnutí EK č. N 630/2003 - Itálie - Místní muzea – Sardiie.

<sup>9</sup> Rozhodnutí EK SA. 35909 (2012/N) – Česká republika – Infrastruktura pro cestovní ruch (region NUTS II Jihovýchod).

<sup>10</sup> Viz ESD - případ 379/98 Preussen Elektra, 2001, ECR I-2099, para 62.

O veřejnou podporu se nebude jednat v případě, kdy subjekt, který obdrží podporu, nepředstavuje podnik ve smyslu evropského práva. Obecně lze tedy konstatovat, že jakékoliv výhody směřující jednotlivcům nenaplňují znaky veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU za podmínky, že se jedná o fyzické osoby nevyvíjející ekonomické činnosti<sup>11</sup>.

O veřejnou podporu se rovněž nebude jednat v případě „výkonu veřejné moci“ ze strany státu, nebo v případě, kdy veřejnoprávní subjekty jednají „jakožto orgány veřejné moci“. Lze mít za to, že určitý subjekt vykonává veřejnou moc, jestliže je daná činnost úkolem, který patří mezi základní funkce státu, nebo jestliže je s těmito funkcemi spojena svou povahou, svým cílem a pravidly, kterými se řídí. Příkladem jsou činnosti související s armádou nebo policií, s bezpečností a řízením letového provozu a námořní dopravy, s dohledem nad ochranou před znečišťováním, s organizací, financováním a výkonem trestů odnětí svobody a se shromažďováním údajů, které jsou podniky ze zákona povinny zveřejnit a které mají sloužit veřejným účelům.

## 5. Princip soukromého investora

Při hodnocení poskytnuté výhody určitému podniku a posouzení výhodnosti opatření je možné se setkat s principem soukromého investora v tržní ekonomice, který slouží jako měřítko porovnání chování. Při použití kritéria soukromého investora je nezbytné případ posuzovat jako celek a ověřit, zda veřejný subjekt či entita jím ovládaná se chovaly jako rozumné hospodářské subjekty v tržním hospodářství, tedy jako investor vyvíjející podnikatelskou aktivitu, tj. ekonomickou činnost, jehož hlavním cílem je maximalizovat zisk. Obecně tedy platí, že pokud jsou veřejné zdroje poskytovány v souladu s principem trhu, dané opatření vylučuje existenci veřejné podpory.

Posouzení, zda bude zásah státního/veřejného orgánu proveden stejným způsobem, jakým by ho provedl soukromý investor<sup>12</sup>, je nutno provést před samotným uskutečněním daného opatření (ex ante)<sup>13</sup>. Dobrým ukazatelem pro posouzení, jestli je zásah státním/veřejným orgánem proveden stejným způsobem, jakým by ho provedl soukromý investor, je existence podnikatelského záměru předem hodnotícího strategie a finančních vyhlídky projektu.

Při uplatňování kritéria subjektu v tržním hospodářství je tedy vhodné rozlišovat mezi situacemi, kdy lze soulad s tržními podmínkami zjistit empiricky pomocí konkrétních tržních údajů, a situacemi,

---

<sup>11</sup> Tento závěr plně koresponduje s rozhodovací praxí EK. Viz např. rozhodnutí EK č. NN 52/2005 – ČR – Podpory na splátky hypotečních úvěrů, kdy za opatření ve prospěch jednotlivců byly shledány příspěvky k hypotečním úvěrům ve prospěch osob mladších 36 let na pořízení prvního bydlení.

<sup>12</sup> Princip soukromého investora byl poměrně zdařile vymezen v rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci „Boch“ Případ C 234/84 Belgie v Komise. V něm se mimo jiné uvádí, že: „Vhodnou cestou k určení, zda opatření zakládá veřejnou podporu, je stanovení, zda, za jakých podmínek a v jakém rozsahu je podnik schopen získat sumu na kapitálových trzích. V případě podniku, jehož základní kapitál je téměř celý v držení orgánů veřejné moci, je třeba posoudit, zda by privátní akcionář s ohledem na rentabilitu vložených prostředků bez zvažování sociálních, regionálních a sektorových dopadů, akciový kapitál upsal či nikoliv.“ Zmíněné rozhodnutí tedy dává jasný návod. Pokud chtějí orgány veřejné moci postupovat v souladu se zmíněným principem, musejí určitá opatření poskytovat za podmínek, které nebudou reflektovat především sociální a regionální aspekty. Privátní investor tyto okolnosti nezvažuje. Jeho cílem je nepochybně maximalizace zisku, eventuálně minimalizace ztrát. Případné šetření by EK zaměřila na zjišťování, zda je zajištěna návratnost vložených prostředků, a to například prostřednictvím dividend, podílu na zisku či zhodnocování podílu veřejné instituce v daném podniku, zda se příjemce zdrojů nenachází v dlouhodobých ztrátách apod. Za jednání jsou v souladu s principem soukromého investora lze například označit navýšení základního kapitálu veřejným i soukromým akcionářem za stejných podmínek.

<sup>13</sup> Srov. například rozsudek ESD v případě C-124/10 P Komise v EDF.

kdy je vzhledem k neexistenci těchto údajů nutné posoudit soulad s tržními podmínkami na základě jiných dostupných metod (na základě referenčního srovnávání nebo jiných metod oceňování).

Využití konkrétních údajů pro ověření souladu s tržními podmínkami lze v případě, že transakce je provedena rovnocenně („pari passu“) veřejnoprávním i soukromým subjektem, nebo se transakce týká koupě a prodeje majetku, zboží a služeb na základě otevřeného, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení.

## 6. Princip soukromého věřitele

Zatímco princip soukromého investora spíše souvisí se zhodnocováním aktiv prostřednictvím nejrůznějších typů investic, princip soukromého věřitele je dominantně zaměřen na získání či navrácení dlužných prostředků. Podle konstantní judikatury je v rámci principu soukromého věřitele třeba posuzovat, zda vyjednaná změna podmínek úvěru ze strany veřejného věřitele (zpravidla půjde o odklad splatnosti úvěru) odpovídá chování hypotetického soukromého věřitele v podobné situaci<sup>14</sup>. Princip soukromého věřitele<sup>15</sup> má v podstatě za cíl identifikovat, bylo-li určité opatření veřejné instituce v pozici věřitele učiněno v souladu s principy běžnými na trhu, a to v rovině, zda by se soukromý věřitel zachoval stejným způsobem jako věřitel veřejný, například po důkladném posouzení, zda je výhodnější odložit splatnost určitého dluhu oproti krokům směřujícím k likvidaci dlužníka<sup>16</sup>.

V praxi není výjimkou, že se veřejné instituce či jimi kontrolované subjekty ocitnou v pozici věřitelů. Nemusí tomu tak být pouze z důvodu aktivního poskytnutí finančních prostředků (půjčka, úvěr), nýbrž i z titulu zákonného nároku na úhradu finančních prostředků ze strany podniků (dluh na daních, sociálním a zdravotním pojištění, povinnost uhradit smluvní pokutu atd.). V této souvislosti

<sup>14</sup> Srov. například rozsudky ESD v případech C-525/04 Španělsko v Komise a C-73/11 P Frukona v Komise.

<sup>15</sup> Zdařilým příkladem pro demonstraci posuzování principu soukromého věřitele může být případ společnosti Frucona Košice, a.s. dle rozhodnutí EK č. 2007/254/ES – o státní podpoře C 25/2005 (ex NN 21/2005). Tento případ stále podléhá soudnímu přezkumu ze strany soudů EU (byl vrácen Soudním dvorem EU Tribunálu). Celá věc byla EK šetřena na základě stížnosti, která se týkala odpisu daňového dluhu Daňovým úřadem Košice IV. Jak vyplývá z rozhodnutí EK, zmíněný daňový úřad rozhodl o odkladu společnosti zaplatit spotřební daň za období listopad 2002 – listopad 2003. Odložený dluh dosáhl více než 477 mil. SKK (asi 12.6 mil EUR). Před vydáním kladného rozhodnutí si daňový úřad celou pohledávku zajistil aktivy příjemce. Další vývoj v případě společnosti ukázal, že spotřební daň nebyla schopna dále hradit. Stejně tak nové slovenské daňové předpisy umožňovaly žádat o odklad splatnosti daně pouze jedenkrát ročně. Společnost Frucona se z důvodu narůstajících dluhů stala společností v úpadku. Dne 8. 3. 2004 se společnost obrátila na příslušný krajský soud s návrhem na vyrovnání. Ten 29. 4. 2004 vyrovnací řízení povolil. Věřitelé včetně daňového úřadu se v rámci vyrovnacího řízení s uvedenou společností dohodli, že tato do 1 měsíce od nabytí platnosti dohody uhradí 35 % dluhu a zbývajících 65 % jí věřitelé odpustí. Pokud jde o výši pohledávek odpuštěných daňovým úřadem, činila cca 417 mil. SKK. Daňový úřad v rámci vyrovnacího řízení vystupoval v pozici odděleného věřitele. Pokud jde o úvahy EK, klíčovou otázkou pro ni bylo, zda daňový úřad svým přistoupením na vyrovnání získal více, než kdyby byla provedena daňová exekuce či konkurzní řízení. V obou případech byla odpověď EK záporná. Pokud jde o konkurzní řízení, EK vzala v úvahu, že daňový úřad byl odděleným věřitelem, jehož pohledávka byla zajištěna zástavním právem na aktiva společnosti. Vzhledem k těmto skutečnostem by daňový úřad byl uspokojen v první (preferované) skupině věřitelů a navíc by získal většinu výnosu z druhé skupiny. Proto by jeho výnos z konkurzu byl vyšší než v případě schváleného vyrovnání. Co se týče daňové exekuce i v případě její realizace EK po hlubší analýze dospěla k závěru, že její výtěžnost by byla vyšší než v případě vyrovnání, a to vzhledem k již zmíněným zástavám. Proto byl v rozhodnutí vysloven závěr, že daňový úřad nepostupoval v souladu s principem soukromého věřitele, příslušné opatření bylo posouzeno jako neslučitelná veřejná podpora s tím, že byla zároveň uložena povinnost jejího navrácení spolu s úrokem.

<sup>16</sup> Srov. například rozsudek Soudu I. stupně v případě T – 152/99 HAMSA v Komise či rozsudek Evropského soudního dvora v případě C-342/96 Španělsko v Komise (Tubacex).

považujeme za vhodné zmínit již jednou uvedené, a to, že veřejnou podporu mohou zakládat nejen opatření, jejichž podstatou je přímý výdej finančních prostředků, nýbrž i ta, která spočívají v nevybrání prostředků. Stejně tak mohou veřejnou podporu zakládat i různé formy odkladů splatnosti pohledávek či jiných plnění, nejsou-li v souladu s principem soukromého věřitele.

## 7. Princip soukromého prodávajícího

V rámci tohoto principu je srovnáváno, jestli veřejná instituce učinila prodej za stejných podmínek jako soukromý prodávající. To znamená, zda získala stejnou či lepší cenu<sup>17</sup>. Tento princip se uplatňuje při privatizacích či prodejkách různého druhu státního/veřejného majetku.

## 8. Podpora *de minimis*

Opatření pokryté podporou *de minimis* nemá ex lege vliv na soutěž na vnitřním trhu EU, ani na obchod mezi členskými státy, proto nenaplnuje znaky veřejné podpory.

Podpoře *de minimis* je věnována samostatná část metodického doporučení.

## 9. Financování služeb obecného hospodářského zájmu (SGEI) v souladu s kritérii rozsudku „Altmark“

Rozhodující pro určení, zda financování SGEI z veřejných prostředků představuje veřejnou podporu je rozsudek Evropského soudního dvora (dnes Soudního dvora Evropské unie) ve věci **Altmark (C-208/00)**. V tomto rozhodnutí soud stanovil čtyři kumulativní podmínky, za jejichž splnění kompenzace (vyrovnávací platba) nepředstavuje zvýhodnění pro provozovatele SGEI. Je tedy vyloučen jeden z definičních znaků veřejné podpory a tudíž i kompenzace (vyrovnávací platba) vynaložená na poskytnutí SGEI nepředstavuje veřejnou podporu.

Službám obecného hospodářského zájmu je věnována samostatná část metodického doporučení.

## Případy, kdy bylo, resp. nebylo shledáno naplnění některého z definičních znaků veřejné podpory

(české případy jsou zvýrazněny *kurzívou*)

### ▪ Veřejné prostředky

Případy, kdy nejsou veřejné prostředky zapojeny:

- veřejné prostředky nejsou zapojeny, pokud nedochází k přímému nebo nepřímému ovlivnění veřejných rozpočtů (pokud jsou tedy například zatíženi pouze koneční uživatelé podporovaných služeb)
- zákonná opatření, která nemají dopad na příjmy veřejných rozpočtů (např. stanovení minimálních prodejních cen, či regulace stanovící právní vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem)

<sup>17</sup> Srov. například rozsudek Tribunálu ve spojených případech T-268/08 a T-281/08 spolková země Burgenland a Rakousko v Komise.

- soukromé fondy, nad nimiž stát nevykonává kontrolu

- **Ekonomická činnost**

Příklady činností, které **nejsou** evropskými institucemi považovány za **ekonomické**

- činnosti, které představují výkon státních výsad
  - činnosti armády, policie, orgánů veřejné správy, apod.
- činnosti, které mají čistě sociální povahu
  - režimy povinného pojištění, které plní výlučně sociální funkci
  - činnost veřejného školství financovaného obecně z veřejných prostředků

- **Podnik**

Z judikatury evropských institucí vyplývá, že podnikem může být:

- podnikající fyzická osoba
- právnická osoba (není rozhodující forma vlastnictví – takže jak „veřejné“, tak „soukromé“)
- veřejné orgány vykonávající ekonomickou činnost

- **Zvýhodnění**

EK konstatovala neexistenci zvýhodnění v těchto případech podpory:

- *městská bezdrátová síť (internet veřejným budovám a institucím, poskytování volného připojení k internetu pro služby veřejné služby – e-governmentu – a pro informace z veřejného sektoru pro obyvatele) – v Praze*
- při jednání v souladu s principem soukromého investora
- kompenzace v rámci závazku veřejné služby při splnění všech podmínek rozsudku Altmark

- **Narušení nebo hrozba narušení soutěže**

Soutěž je narušena v případě, že finanční pomoc poskytnutá státem posiluje pozici podniku na trhu ve srovnání s ostatními soutěžiteli (například snížením investičních nebo provozních nákladů oproti svým konkurentům).

- **Ovlivnění obchodu mezi členskými státy**

Podpory, u nichž není patrné ovlivnění obchodu mezi členskými státy, jsou například podpory:

- malých lokálních muzeí
- plaveckého bazénu užívaného místními obyvateli
- místního kulturního života (mobilní knihovny, venkovské kluby mladých, organizace kulturních akcí zachovávajících místní hodnoty)
- malých přístavů s malým počtem cizinců
- *malé vysoké školy (výuka převážně v národním jazyce, regionální působení – Přerov)*
- *městského domu v malém městě (Přerov) pořádajícího představení v národním jazyce, které lákají místní obyvatele*
- *prodej bytů nebo bytových domů předem určenému subjektu (tvořenému výlučně stávajícími nájemníky)*