



E-MODUL

VEŘEJNÁ PODPORA VE ZKRATCE

ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Vnímání a přístup k veřejné (státní) podpoře prošly **zajímavým vývojem**. České republiky se tato problematika týká plně od roku 2004, kdy vstoupila jako plnohodnotný člen do Evropské unie (EU). Ve výzkumu a vývoji se veřejná podpora začala intenzivně řešit především v souvislosti s přípravou operačního programu Výzkum a vývoje pro inovace (OP VaVpl) v rámci programovacího období Strukturálních fondů EU (SF EU) v období 2007-13. Česká republika byla stejně jako ostatní nově přistoupivší země EU v oblastech komunitárního práva „nováčkem“ a snažila se tento hendikep co nejrychleji dohnat. Zkušenosti chyběly i při přípravě a implementaci operačních programů.

OP VaVpl byl v kontextu české vědy naprosto unikátním nástrojem podpory – jak co do rozsahu finančních prostředků, tak co se týká náročnosti na přípravu a realizaci projektů ze strany žadatelů i poskytovatele, kterým bylo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Zatímco ostatní programy podpory výzkumu a vývoje ze státního rozpočtu se problematikou veřejné podpory zabývaly minimálně, při přípravě operačních programů byla předepsána povinnost se s veřejnou podporou vypořádat – tj. uvést, v **jakém režimu je daná podpora poskytována**.

MŠMT, které ve zkráceném období (2004-2006) působilo pouze jako tzv. zprostředkující subjekt pro Operační program Rozvoj lidských zdrojů (OP RLZ) administrovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí (MPSV), se stalo v novém programovacím období tzv. řídicím orgánem hned dvou operačních programů – **Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace** a **Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (OP VK)**¹. Zatímco u OP VK mohl sice malý, ale existující tým navázat na zkušenosti s administrací OP RLZ, u OP VaVpl se jednalo o naprosto unikátní záležitost, se kterou v České republice byla minimální zkušenost. Celá implementační struktura se tvořila na zelené louce.

Očekávání potenciálních žadatelů (především veřejných vysokých škol, ústavů Akademie věd ČR a ostatních výzkumných organizací) o finanční prostředky z OP VaVpl byla velmi vysoká a mnoho z nich již mělo připraveno projekty v pokročilém stádiu rozpracování v souladu s původními harmonogramy (tj. počátek v roce 2007). Díky kombinaci různých faktorů (složitost programu, snaha o eliminaci partikulárních zájmů a nadhodnocených požadavků prostřednictvím zapojení mezinárodních hodnotitelů a náročného systému tzv. negociací u některých prioritních os, turbulentní situace na MŠMT², vyhrocená situace mezi

¹ Usnesení vlády ČR č. 175/2006 ze dne 22. 2. 2006.

² Dochází nejen k výměně ministrů, ale také k výměně náměstků zodpovědných za strukturální fondy a oblast vysokého školství a vědy.

MŠMT a Radou pro výzkum, vývoj a inovace atd.) OP VaVpl zaznamenal výrazné zpoždění – Vládou ČR byl schválen 2. 4. 2008 a oficiálně podepsán Evropskou komisí až 1. 10. 2008. První výzva byla vyhlášena s dvouletým zpožděním na konci roku 2008 s ukončením příjmu žádostí 30. 4. 2009.

V atmosféře tlaku příjemců výzev bylo nutné se kromě budování samotné administrativní kapacity Řídicího orgánu OP VaVpl a vytvoření příslušné programové dokumentace (příručky pro příjemce, příručky pro žadatele, vzory příloh k projektům atd.) vyrovnat také s **problematikou veřejné podpory**. Oficiální jednání, tzv. notifikace programu či některých vybraných prioritních os Evropskou komisí, by trvala další měsíce. Bylo zvoleno nejrychlejší a v té době asi jediné možné řešení. OP VaVpl jako celek prohlásil, že „*podpora v rámci operačního programu bude udělena v souladu s Rámcem společenství pro státní podporu Výzkumu, vývoje pro inovace (2006/C 323/01). Řídicí orgán zajistí, aby veškerá státní podpora poskytnutá v souvislosti s tímto programem byla v souladu s procedurálními a materiálními předpisy o veřejné podpoře aplikovatelnými v období, kdy je veřejná podpora poskytována*“.³

Příjemci podpory v rámci OP VaVpl měli splňovat podmínky Rámce a české legislativy. Naplnění těchto podmínek bylo deklarováno prostřednictvím předložení čestného prohlášení. Žadatelé prohlašovali, že plní definici **výzkumné organizace** ve smyslu Rámce a také to, že „*hospodářské a nehospodářské činnosti jsou v rámci subjektu pro účely projektu účetně odděleny a nedochází k financování hospodářských činností z činností nehospodářských včetně povinnosti využít zisk z nehospodářských činností pouze k těmto činnostem*“.⁴ Žadatelé a příjemci projektů bez dalších detailních úvah prohlásili soulad s Rámcem, dodali potřebné dokumenty, obdrželi Rozhodnutí o poskytnutí dotace a velmi často se dál již veřejnou podporou nezabývali. Nebylo se ostatně čemu divit, protože hlavním úkolem bylo realizovat podpořené projekty, které začaly s více než dvouletým zpožděním vůči předpokládanému záměru.

Po spuštění prvních projektů OP VaVpl stála problematika veřejné podpory určitou dobu tak trochu mimo pozornost vědeckého světa. Začala se opět diskutovat až v souvislosti s přípravou a aplikací tzv. nového Rámce a Nařízení Evropské komise o blokových výjimkách⁵, které byly zveřejněny v červnu 2014. Zaznívaly varovné zprávy o tom, že přestávají platit národní předpisy, jmenovitě zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu,

³ Kapitola 4.9 Soulad s pravidly veřejné podpory, Operační program Výzkum a vývoj pro inovace, verze září 2008

⁴ Vzory prohlášení k jednotlivým výzvám

⁵ NAŘÍZENÍ KOMISE (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem

experimentálního vývoje a inovací. V rámci probíhajících a ukončených projektů OP VaVpl poskytovatel dotace (MŠMT), respektive Řídící orgán programu, zahájil právě v souvislosti s platností nových evropských předpisů tzv. monitorovací návštěvy podpořených center v oblasti veřejné podpory. V průběhu roku 2015 začal do svých nálezů problematiku veřejné podpory uvádět i Auditní orgán⁶. Konalo se několik konferencí, specializovaných seminářů a workshopů a představitelé výzkumné sféry se začali o problematiku veřejné podpory více zajímat. Stejně tak se začaly postupně probouzet soukromé subjekty v různých oblastech odborných činností, když zjistily, že na jejich léta budovaný a zavedený trh vstoupila se svými službami a „konkurujícími“ cenami výzkumná centra veřejných vysokých škol a veřejných výzkumných institucí, která byla vybavena nejnovější přístrojovou technikou pořízenou ze 100 procent z dotací.

Zpětným pohledem se ukazuje, že problematika veřejné podpory v oblasti výzkumu, vývoje a inovací byla a stále je poměrně často **nahlížena a vnímána nesprávně**. A to jak ze strany příjemců finančních prostředků, tak ze strany jednotlivých poskytovatelů a státní správy obecně. Mnohdy se závažná témata podceňují a naopak podružné záležitosti zdůrazňují a zcela zbytečně a dlouze řeší. Vzhledem k povaze věci (tj. jedná se o právní úpravu na úrovni EU), na kterou české prostředí není zvyklé, je velmi obtížné najít „pravdu“ či „vykladače pravdy“. Proto si jednotlivé strany vykládají problematiku veřejné podpory po svém a leckdy nevhodně a špatně. A v neposlední řadě, jak je v České republice zvykem, problémy nezpůsobila a neotvírá Evropská komise, jak by se mohlo u regulace na evropské úrovni zdát. Témata otevíráme a problémy si způsobujeme především sami, aniž bychom k tomu měli nějaký racionální důvod.

Poslední poznámka této úvodní části se týká **použité terminologie**. Díky odlišným překladům z originálních anglických dokumentů se v češtině používají různé termíny. Pro překlad anglického pojmu *state aid* jsme zvolili výhradně výraz veřejná podpora, přičemž výraz státní podpora chápeme jako synonymum. Anglický výraz *(non)economic activity* překládáme jako (ne)hospodářskou činnost z toho důvodu, že pojem ekonomická činnost je v českém prostředí zažitým termínem používaným v souvislosti s aplikací zákona o dani z přidané hodnoty.⁷

⁶ Odbor 52 Ministerstva financí

⁷ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

HOSPODÁŘSKÁ SOUTĚŽ A JEJÍ PRINCIPY

Právo veřejné podpory je podmnožinou práva hospodářské soutěže (competition), jehož historie sahá do Spojených států amerických poslední třetiny 19. století. Důležitým mezníkem byla především formalizace pravidel mezinárodního obchodu po druhé světové válce, kdy vznikla Havanská charta o založení Mezinárodní obchodní organizace a dále Všeobecná dohoda o obchodu a clech (GATT). Na těchto základech byla později postavena Světová obchodní organizace (WTO) a podepsány další související dohody – Všeobecná dohoda o obchodu a službách (GATS) a Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví (TRIPS).

V rámci Evropské unie (EU) byly základy hospodářské soutěže, vycházející z principů mezinárodního obchodu, položeny v roce 1952, kdy byla podepsána Pařížská smlouva o vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli. Ucelená pravidla pro ochranu hospodářské soutěže vznikla až podepsáním Římské smlouvy v roce 1957. Politika hospodářské soutěže byla v době své konstituce jedním z pilířů společných politik Evropských společenství a představovala významný nástroj Evropské komise ve vztahu k soukromým podnikům a vládám. Specifickým posláním evropské politiky hospodářské soutěže je zajištění fungování soutěže v rámci celé EU. Pro uspokojivé fungování trhu je nutno nejen odstranit překážky volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, ale také zamezit praktikám narušujícím rovnost podmínek vzájemného obchodu. Cílem EU je v souladu s pravidly hospodářské soutěže vytvořit takový vnitřní trh, na kterém platí obdobné podmínky jako na trzích domácích. Pravidla se týkají jak členských států (tj. poskytování veřejné podpory), tak jednotlivých podniků (firem), soutěžících na trhu. Evropská politika hospodářské soutěže je postavena na následujících principech:

- Zákaz společných dohod či praktik mezi podniky, které mohou ovlivnit obchod a bránit či narušovat soutěž na vnitřním trhu,
- Zákaz zneužívání dominantního postavení na vnitřním trhu, pokud to může ovlivnit obchod,
- Preventivní dozor nad fúzemi s evropskou dimenzí, které vedou k tržní dominanci,
- Liberalizace sektorů, které ovládají státem garantované monopoly, například telekomunikace, doprava, energetika,
- Dohled nad veřejnou podporou poskytovanou členskými státy (státní podpora),
- Mezinárodní spolupráce.

Pramenem **primárního práva** EU v oblasti hospodářské soutěže je **Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)**⁸, ve které je politika hospodářské soutěže promítnuta zejména v článcích 2 a 3 a dále pak v článcích 101 až 109.

Pramenem **sekundárního práva** jsou vedle smluvních aktů (např. mezinárodních smluv, které EU podepsala) zejména jednostranné akty vydané příslušnými orgány EU, které jsou uvedeny v článku 288 SFEU: nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení. Dále jsou to například sdělení, bílé či zelené knihy apod.

Smlouva o fungování Evropské unie

Článek 2

- 1. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Uní zmocněny nebo provádějí-li akty Unie.*
- 2. Svěřují-li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala. Členské státy opět vykonávají svou pravomoc v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat.*
- 3. Členské státy koordinují své hospodářské politiky a politiky zaměstnanosti v souladu s úpravou uvedenou v této smlouvě, k jejímuž stanovení má pravomoc Unie.*
- 4. Unie má v souladu s ustanoveními Smlouvy o Evropské unii pravomoc vymezovat a provádět společnou zahraniční a bezpečnostní politiku včetně postupného vymezení společné obranné politiky.*
- 5. V některých oblastech a za podmínek stanovených Smlouvami má Unie pravomoc provádět činnosti, jimiž podporuje, koordinuje nebo doplňuje činnosti členských států, aniž by přitom v těchto oblastech nahrazovala jejich pravomoc. Právně závazné akty Unie přijaté na základě ustanovení Smluv, která se týkají těchto oblastí, nesmějí harmonizovat právní předpisy členských států.*
- 6. Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí.*

⁸ Úřední věstník Evropské unie ze dne 9. 5. 2008, C 115/47

Článek 3

1. Unie má výlučnou pravomoc v těchto oblastech:

- a) celní unie;
- b) stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu;
- c) měnová politika pro členské státy, jejichž měnou je euro;
- d) zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky;
- e) společná obchodní politika.

2. Ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost.

PRÁVO VEŘEJNÉ PODPORY

Pro samotné právo veřejné podpory EU jsou stěžejní především **články 107 - 109 SFEU**. Dle článku 107 „*podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak*“.

Článek 107 dále stanoví, jaké podpory jsou s vnitřním trhem EU **slučitelné**. Jedná se o podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům, náhrady škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a podpory východních částí Německé spolkové republiky. Za slučitelné s vnitřním trhem **mohou být považovány** i další podpory. Jedná se o podpory hospodářského rozvoje méně rozvinutých regionů, projektů významného společného hospodářského zájmu nebo nápravy vážných poruch v hospodářství členského státu, usnadnění rozvoje určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví a další podpory, o kterých rozhodne Evropská Rada na návrh Evropské komise.

Článek 108 vymezuje pravomoc Evropské komise ve věci zkoumání režimů podpory a jejich zrušení či úpravu. V případě mimořádných okolností může Evropská Rada či Evropská komise rozhodnout, že podpora poskytovaná či připravovaná členským státem je považována za slučitelnou s vnitřním trhem.

Na základě **článku 109** může Evropská Rada na návrh Evropské komise a po konzultaci s Evropským parlamentem vydávat veškerá prováděcí nařízení ke článkům 107 a 108, tzn. vymezovat výjimky.

Vedle zmíněných článků 107 – 109 SFEU je pro právo veřejné podpory ještě důležitý článek 106 odst. 2, vytvářející obecný právní základ veřejné podpory podnikům poskytujícím tzv. služby obecného hospodářského zájmu. Tuto možnost financování v souladu s pravidly veřejné podpory ponecháváme poněkud stranou, neboť v praxi se financování výzkumu, vývoje a inovací podle této výjimky zejména z důvodu výkladových nejasností nezavedlo. Přesto se tato výjimka může ukázat jako budoucí cesta financování té části výzkumných aktivit, které jsou nedílnou součástí hospodářských služeb a podmínkou jejich konkurenceschopnosti v národním i mezinárodním měřítku (např. výzkum prováděný fakultními nemocnicemi a jinými zdravotnickými zařízeními jako součást jejich činnosti v rámci poskytování zdravotních služeb obyvatelstvu).

Problematika hospodářské soutěže a potažmo veřejné podpory patří v souladu s článkem 3 SFEU do **výlučné kompetence EU**, která smí jako jediná vydávat a přijímat závazné akty. Členské státy tyto akty pouze provádějí. Pravidla upravující oblast veřejné podpory jsou tedy **přímo závazná** pro Českou republiku i jednotlivé subjekty, aniž by musela (respektive mohla) být transponována do českého právního řádu.

Veřejná podpora je v současné době již velmi složitým a specifickým právním oborem, a to především v rámci EU. Kromě vydávání základních aktů se příslušné orgány Evropské unie, a to především Evropská komise a Soudní dvůr EU, snaží v rámci legislativní a rozhodovací praxe tuto oblast systematicky vysvětlovat a zároveň shrnovat dosavadní poznatky – obecně či v rámci jednotlivých odvětví. I zde platí, že pro posouzení otázek v oblasti veřejné podpory mají pouze orgány EU oprávnění poskytovat závazný výklad.

PRÁVNÍ ÚPRAVA VEŘEJNÉ PODPORY V OBLASTI VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ

Výzkum, vývoj a inovace je jednou z oblastí, pro kterou platí určité výjimky z jinak obecně zakázané veřejné podpory.

Zásadním a přímo aplikovatelným předpisem je Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem⁹ (Nařízení). Tento dokument nahradil Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 a vstoupil v platnost 1. 7. 2014.

Evropská komise zveřejnila v červenci 2015 **Průvodce Obecným nařízením o blokových výjimkách**¹⁰ (GBER), který vznikl jako reakce na otázky obdržené od členských států při implementaci Nařízení. Materiál poskytuje interpretační vodítka k článkům 1 až 35, ale není pro Evropskou komisi závazný.

Dalším důležitým dokumentem je Sdělení komise **Rámec pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01) (Rámec)**. Rámec nahradil dosavadní Rámec Společenství pro státní podpory výzkumu, vývoje a inovací (2006/C 323/01). Původní účinnost Rámce měla být od 1. 1. 2014, ale v důsledku zpoždění legislativních prací je Rámec účinný až od 1. 7. 2014. Rámec sice není přímo aplikovatelným předpisem, ale je velmi důležitý, protože prezentuje pohled Evropské komise na problematiku posuzování slučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem v oblasti výzkumu, vývoje a inovací a obsahuje některé zásadní definiční vymezení. Zároveň podává podrobnější výklad situací, kdy podpora poskytovaná výzkumné organizaci či výzkumné infrastruktuře nespadá pod pravidla veřejné podpory. Členské státy měly v případě potřeby uvést existující režimy podpory do souladu s Rámcem do 1. ledna 2015.

Dále existují dokumenty, kterými Evropská komise upřesňuje podmínky aplikace pravidel veřejné podpory. Pro projekty výzkumu, vývoje a inovací jsou důležité infrastrukturní projekty. Těch se týkají takzvané **Analytické přehledy financování infrastruktury** (Analytical Grids). Jedná se o dokumenty, kterými EK v návaznosti na ostatní vydané právní předpisy poskytuje určitý návod, jak v jednotlivých případech financování infrastruktur postupovat. První formuláře vydala Evropská komise v roce 2012 a nové byly vydány 21. 9. 2015¹¹; Analytické přehledy jsou postupně upravovány a aktualizovány. Analytický přehled financování infrastruktury výzkumu, vývoje a inovací (č. 4) byl naposledy aktualizován

⁹ Dokument je znám především pod zkráceným názvem Obecné nařízení o blokových výjimkách – GBER (General Block Exemption Regulation).

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/practical_guide_gber_en.pdf

¹¹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/state_aid_grids_2015_en.pdf

v listopadu 2017 a přináší přehledné a stručné shrnutí problematiky veřejné podpory výzkumných infrastruktur a inovačních klastrů.

Dále Komise připravila výkladový dokument zásadní povahy, kterým shrnuje problematiku veřejné podpory jako takové (včetně problematiky financování infrastruktur) s názvem **Sdělení¹² Komise o pojmu státní podpora podle článku 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.**

ORGÁNY A PRAVOMOCI NA ÚROVNI EU

Vzhledem k povaze předpisů regulujících oblast veřejné podpory je důležité postavení **jednotlivých orgánů** a rozsah jejich pravomocí.

Jak bylo již zmíněno výše, základní roli v oblasti veřejné podpory hrají ve smyslu článku 107 – 109 SFEU **Evropská komise a Rada EU, potažmo Evropský parlament**. V rámci Evropské komise spadá problematika hospodářské soutěže včetně veřejné podpory do gesce **Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž¹³**, které je její součástí. Velmi významná role přísluší také **Soudnímu dvoru Evropské unie** (SDEU), jehož judikatura je pramenem subsidiárního práva a pomáhá překlenout oblasti, které nejsou pokryté primárním a sekundárním právem.

Kompetence v oblasti veřejné podpory má i **Evropský účetní dvůr** jako nezávislý externí auditor EU chránící zájmy daňových poplatníků EU tím, že dohlíží na způsob, jakým Komise spravuje unijní rozpočet. Tím, že je oprávněn kontrolovat osoby a organizace, které hospodaří s prostředky EU, je povinen zjišťovat a upozorňovat na případy porušení předpisů při nakládání s prostředky EU včetně případů zjištěné nedovolené veřejné podpory.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29>

¹³ Directorate-General for Competition

VEŘEJNÁ PODPORA A ČESKÁ REPUBLIKA

V České republice je výkonem koordinační, poradenské, konzultační a monitorující činnosti v oblasti veřejné podpory (s výjimkou zemědělství a rybolovu) pověřen **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže¹⁴ (ÚOHS)**. V rámci své činnosti ÚOHS vydal shrnující materiál k modernizaci veřejné podpory¹⁵ a také doporučení pro poskytovatele při administraci veřejné podpory poskytované dle obecného nařízení o blokových výjimkách¹⁶.

Oblasti veřejné podpory se z důvodu přímé závaznosti aktů na úrovni EU týká pouze několik **českých norem**. Jedná se především o zákon č. 2015/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje¹⁷. Tento zákon upravuje výkon státní správy v oblasti veřejné podpory v České republice, práva a povinnosti poskytovatelů a příjemců veřejné podpory a podpory malého rozsahu¹⁸ a v neposlední řadě součinnost mezi Českou republikou a Evropskou komisí.

Druhým předpisem je zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty. Předpis upravuje evidenční povinnosti v souvislosti s veřejnou podporou u osob ovládaných subjekty veřejné správy. Podrobnosti o evidenci podpor malého rozsahu stanoví vyhláška č. 465/2009 o údajích zaznamenávaných do centrálního registru podpor malého rozsahu.

Úloha **soudů ČR** v oblasti veřejné podpory je obecně vymezena v **Oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy¹⁹ (Oznámení Komise)**. Dle EK je jednou z nejdůležitějších úloh vnitrostátních soudů v oblasti veřejné podpory ochrana individuálních práv dotčených stran - soutěžitelů (např. konkurentů příjemce podpory).

Základní úloha, kterou v této souvislosti hrají vnitrostátní soudy, vyplývá ze skutečnosti, že vlastní pravomoci Komise chránit soutěžitele a ostatní třetí strany před protiprávní podporou jsou omezené. Komise nemůže přijmout konečné rozhodnutí nařizující navrácení podpory pouze z toho důvodu, že podpora nebyla oznámena podle čl. 88 odst. 3 Smlouvy o ES²⁰. Komise proto musí provést úplné posouzení slučitelnosti podpory bez ohledu na to, zda byla či nebyla splněna povinnost pozastavení. Toto posouzení může být časově náročné a

¹⁴ <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora.html>

¹⁵ <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/modernizace-pravidel-verejne-podpory.html>

¹⁶ <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/manualy-metodiky-a-dalsi-dokumenty.html>

¹⁷ Tento právní předpis nahradil zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře.

¹⁸ Podpora de minimis

¹⁹ Sdělení Komise č. 2009/C 85/01

²⁰ Odkaz na původní číslování SES - nově článek 108 odst. 3 SFEU

pravomoci Komise vydat předběžné příkazy k navrácení podpory podléhají velmi přísným zákonným požadavkům.

V důsledku toho poskytují žaloby u vnitrostátních soudů soutěžitelům a ostatním třetím stranám dotčeným protiprávní státní podporou významný prostředek nápravy. Vnitrostátní soudy mohou nařídit zejména tato opatření:

- zamezení vyplacení protiprávní podpory;
- navrácení protiprávní podpory (bez ohledu na slučitelnost);
- uhrazení úroků z protiprávní podpory;
- náhradu škody pro soutěžitele a ostatní třetí strany; a
- předběžná opatření týkající se protiprávní podpory.²¹

Úlohu vnitrostátních soudů v oblasti veřejné podpory vyjádřil i Nejvyšší soud ČR ve svém usnesení sp. zn. 23 Cdo 1341/2012 ze dne 25. 6. 2014, když konstatoval, že vnitrostátní soud má pravomoc posuzovat v řízení, zda se jedná o veřejnou podporu a zda na takovou podporu dopadá některá z výjimek, tj. zda je takovou podporu nutné před jejím poskytnutím oznamovat. Pokud dospěje k závěru, že došlo k porušení oznamovací povinnosti, je povinen chránit práva třetích osob, která byla řádným neoznámením dotčena. Pokud naopak dospěje k závěru, že se nejedná o veřejnou podporu, či že nebylo nutné takovou podporu oznamovat, žalobu zamítne.

²¹ Bod 25 a 26 Oznámení Komise

VEŘEJNÁ PODPORA A JEJÍ ZNAKY

Podle článku 107 odst. 1 **Smlouvy o fungování Evropské unie** jsou se společným trhem neslučitelné podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy.

Z uvedené definice vyplývá pět kvalifikačních znaků veřejné podpory, které musí být splněny kumulativně, aby opatření bylo považováno za veřejnou podporu:

- veřejná podpora je poskytována (členským) státem nebo ze státních prostředků a je přičitatelná státu;
- obsahem veřejné podpory je poskytnutí selektivní výhody;
- ke zvýhodnění dochází u určitého podniku (podniků) či odvětví výroby;
- poskytnutím veřejné podpory dochází k narušení či hrozbě narušení soutěže;
- příslušná veřejná podpora má dopad na obchod mezi členskými státy EU.

Není-li kterýkoli z uvedených znaků naplněn, nejedná se pojmově o veřejnou podporu. Protože však v praxi naplnění resp. nenaplnění těchto znaků přináší některé výkladové nejasnosti, byla příslušnými orgány EU, zejména EK a SDEU v rámci jejich pravomoci přijata řada výkladových stanovisek (Sdělení, Rámce, neformální publikace EK - tzv. FAQ apod.) směřujících k vysvětlení sporných otázek.

ZNAKY VEŘEJNÉ PODPORY Z POHLEDU OBLASTI VÝZKUMU, VÝVOJE A INOVACÍ

Poskytování státem nebo ze státních prostředků (přičitatelnost státu) – 1. znak

Pojem „stát²²“ je nutno chápat v širší souvislosti, a to jako veřejnou správu nebo veřejné instituce. Za stát ve smyslu veřejné podpory je nutno považovat i jednotky regionální, územní či lokální samosprávy²³, veřejné instituce, ústavy, státní zařízení, veřejné (vysoké) školy, jakož i jiné subjekty, které jsou veřejnou správou přímo či nepřímo kontrolovány apod. Tyto subjekty mohou být jak příjemci veřejné podpory, tak i jejími poskytovateli.

Pojem „státní prostředky“ opět nutno chápat více jako „veřejné prostředky“ nebo též „prostředky z veřejných zdrojů“. Jedná se tedy o prostředky státního rozpočtu včetně prostředků splatných a neuhrazených, prostředky státních finančních aktiv, státních fondů, Fondu národního majetku České republiky, veřejného zdravotního pojištění, České národní banky sloužící bezpečnému fungování a účelnému rozvoji bankovního systému, prostředky rozpočtů územních samosprávných celků, prostředky právnických osob vlastněných státem plně nebo v míře, která mu v nich umožňuje vykonávat přímou nebo nepřímou kontrolu²⁴.

Za „státní prostředky“ v pojetí práva veřejné podpory naopak nejsou považovány prostředky EU, které centrálně spravují orgány, agentury, společné podniky a jiné subjekty EU a jejichž poskytování není přímo ani nepřímo pod kontrolou členských států (např. financování poskytnuté v rámci programu Horizont 2020 nebo Programu EU pro konkurenceschopnost podniků a malých a středních podniků COSME).²⁵

V oblasti financování výzkumných organizací bude podpora ze „státních prostředků“ zásadním zdrojem jejich rozpočtu. Z uvedeného důvodu bude tento znak veřejné podpory, až na výjimky, naplněn prakticky vždy. Z pohledu pojmu přičitatelnosti státu je pak nerozhodné, zda podporu poskytuje přímo státní orgán, či zda tímto úkolem pověří jiný subjekt (např. zprostředkovatelskou agenturu apod.). Rozhodující je původ veřejných prostředků, tj. jejich přičitatelnost veřejnému rozpočtu.

²² Evropská úprava veřejné podpory vycházející z článků 107-109 SFEU se vztahuje pouze na podpory z prostředků pocházející z členských států.

²³ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C - 323/82 Intermills

²⁴ § 3 písm. b) dříve platného zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře. Poznámka autorů: V platné právní úpravě takováto definice chybí.

²⁵ Bod 9 Rámce pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (2014/C 198/01)

Poskytnutí selektivní výhody – 2. znak

Za „výhodu“ pro účely veřejné podpory je nutno považovat jakýkoli prospěch, který by příjemce nezískal za běžných tržních podmínek.²⁶ Výhoda může být poskytnuta též v důsledku opatření, které je vybočením z obecně aplikovaných pravidel, tj. profituje z něj pouze určitý podnik/sektor.²⁷

Poskytnutí výhody může mít v praxi řadu podob, mnohdy zdánlivě skrytých. Nemusí jít výhradně jen o finanční výhodu (přímé poskytnutí finančních prostředků), ale i jakoukoliv jinou formu ekonomického zvýhodnění.

Podpora výzkumných organizací představuje vždy určité zvýhodnění jedné organizace vůči ostatním, a tudíž je tzv. selektivní. Zejména u účelové podpory (projektové financování apod.) je zřejmé, že podpořeny nebudou všechny projekty, tj. všichni žadatelé, nýbrž pouze ti, kteří nejlépe uspějí ve zpravidla subjektivním hodnocení v rámci dotačních řízení / soutěží. Ten, kdo podporu obdrží, je tak bezesporu zvýhodněn oproti jinému, který neuspěje.

Příjemcem podpory je tzv. „podnik“ – 3. znak

„Podnikem“ je pro účely kvalifikace příjemce veřejné podpory jakákoliv entita, bez ohledu na její právní status či způsob financování, vykonávající tzv. ekonomickou aktivitu, tedy činnost, pro niž existuje na příslušném trhu konkurence.²⁸ V právu veřejné podpory této činnosti říkáme „hospodářská“ a rozumíme tím „nabízení výrobků nebo služeb na příslušném trhu“.²⁹

Ve smyslu tohoto třetího znaku veřejné podpory mohou být za „podnik“ považovány jak privátní komerční subjekty (obchodní společnosti apod.), tak i **veřejné instituce** jako příspěvkové organizace, spolky, ústavy, vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, nadace, obecně prospěšné společnosti. A to v případě, pokud vedle svého základního poslání vyvíjejí též **hospodářskou činnost** (provoz menzy, kolejí, pronájem nemovitostí a jiného zařízení, provádění smluvního výzkumu a dalších obdobných specializovaných nevýzkumných činností atp.), byť obecně deklarují své „neziskové“ zaměření.

V oblasti výzkumu a vývoje převážná většina subjektů (vysoké školy, veřejné výzkumné instituce, fakultní nemocnice jako příspěvkové organizace apod.) provozuje jak činnosti nehospodářské, tak činnosti hospodářské. Z pohledu práva veřejné podpory budou většinou

²⁶ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C - 39/94 SFEI and Others

²⁷ Náзор generálního advokáta Darmona v případě C 72 - 73/91 Sloman Neptun

²⁸ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C - 41/90 Höfner v Macrotron

²⁹ Rozhodnutí Evropského soudního dvora C – 180/98 a C – 184/98 Pavlov

zčásti považovány za „podniky“ a zčásti za „nepodniky“. Takovouto „část“ nazývá EK pojmem „entita“, tj. jakýkoli organizační či funkční celek, který provozuje danou činnost.

Evropské komise v této souvislosti zveřejnila důležité definice především v Obecném nařízení o blokových výjimkách.³⁰ Kromě definic základního výzkumu, průmyslového výzkumu, experimentálního vývoje nebo účinné spolupráce obsahuje také definice **organizace pro výzkum a šíření znalostí** a **výzkumné infrastruktury**, které jsou právě pro posouzení znaku „podniku“ zásadní.

„**Organizací pro výzkum a šíření znalostí**“ se rozumí subjekt (např. univerzita nebo výzkumný ústav, agentura pro transfer technologií, zprostředkovatel v oblasti inovací, fyzický nebo virtuální spolupracující subjekt zaměřený na výzkum), bez ohledu na jeho právní postavení (zřízený podle veřejného nebo soukromého práva) nebo způsob financování, jehož hlavním cílem je provádět nezávisle základní výzkum, průmyslový výzkum nebo experimentální vývoj nebo veřejně šířit výsledky těchto činností formou výuky, publikací nebo transferu znalostí. Vykonává-li tento subjekt rovněž hospodářské činnosti, je třeba o financování, nákladech a příjmech souvisejících s těmito činnostmi vést oddělené účetnictví. Podniky, jež mohou uplatňovat rozhodující vliv na takovýto subjekt, například jako podílníci nebo členové, nesmějí mít přednostní přístup k výsledkům, jichž dosáhl.

Hrozba narušení či přímé narušení soutěže – 4. znak

Znak „narušení soutěže“ se prakticky kryje s předchozím znaki „výhody“ určitému podniku či odvětví výroby. Obecným požadavkem práva veřejné podpory je, aby podpora projektů z veřejných zdrojů pokud možno neohrožovala a nenarušovala tzv. společný (vnitřní) trh. Právní úprava výjimek z obecného zákazu veřejné podpory je postavena mimo jiné na předpokladu, že hrozba narušení trhu obecně narůstá s mírou úhrady způsobilých výdajů. To znamená, že projekt plně financovaný z veřejných zdrojů je více způsobilý narušit trh než projekt financovaný z těchto zdrojů pouze částečně.

Evropská komise obecně vymezila, že podpora, která není s to narušit trh, musí být limitována určitou maximální výší, kterou daný podnik z veřejných zdrojů obdrží. Proto definovala tzv. **podporu malého rozsahu** (podpora de minimis) jako podporu poskytnutou jednomu podniku³¹ za období tří po sobě jdoucích účetních období ve výši max. 200 000 Euro.

³⁰ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem

³¹ Za jeden podnik se v tomto smyslu považuje nejen příjemce podpory, ale též další s ním propojené podniky, a to jak institucionálně, tak i na smluvní či faktické bázi.

V oblasti VVI je podpora de minimis využívána spíše okrajově, neboť její limit zpravidla postačuje pokrývat pouze doplňkové nebo dílčí aktivity.

Dopad na obchod mezi členskými státy EU – 5. znak

Pojmem „obchod“ je třeba rozumět výměnu zboží, služeb, nehmotných statků včetně platebního styku. K tomuto znaku veřejné podpory musíme konstatovat, že otázka možnosti či nemožnosti ovlivnění obchodu nemusí být závislá na velikosti podniku příjemce ani na velikosti poskytnuté výhody.³²

V případech určování, zda výhoda je způsobilá ovlivnit obchod mezi členskými státy, je nezbytné posuzovat charakter služby či výrobku příjemce, především k jakým klientům směřují. A dále také, zda služby jsou předmětem obchodu mezi členskými státy. Praxe se prozatím shoduje na tom, že ovlivnit obchod nemohou opatření ryze lokální povahy. Vždy je však třeba mít na paměti konkrétní podmínky podpory, její možné dopady, okruh potenciálních adresátů apod.³³

Pokud jde o naplnění tohoto znaku, Evropská komise v poslední době několikrát zveřejnila svůj náhled na tzv. podporu lokálního významu. Například v tiskové zprávě ze dne 29. 4. 2015 EK sděluje, že ve své rozhodovací praxi dospěla v sedmi významných případech týkajících se podpory poskytnuté členskými státy (Česká republika, Německo, Nizozemsko a Spojené království) k závěru, že se nejedná o veřejnou podporu ve smyslu pravidel EU, jelikož není pravděpodobné, že by byl významně ovlivněn obchod mezi členskými státy. Komise vysvětluje, že podpora, která má čistě místní dopad, nemusí mít na obchod EU žádný vliv. Například pokud příjemce podpory dodává zboží či poskytuje služby na omezeném území jednoho členského státu a není pravděpodobné, že by přilákal zákazníky z jiných členských států. Opatření podpory by kromě toho nemělo mít žádný, nebo nanejvýš okrajový, předvídatelný dopad na přeshraniční investice v daném odvětví či na vznik nových podniků v rámci jednotného trhu EU.

V oblasti VVI můžeme konstatovat, že přeshraniční dopady investic jsou předpokládány téměř vždy. A to díky vysoké míře mezinárodní integrace v rámci výzkumných a vývojových projektů, existenci nadnárodních výzkumných center, vysoké mobility výzkumných pracovníků apod.

Na druhou stranu existují typy podpor, které by mohly představovat podporu lokálního významu, avšak takové podléhají konkrétnímu posouzení každého členského státu ad hoc.

³² Rozhodnutí Evropského soudního dvoru C - 156/98 Německo vs. Komise

³³ Rozhodnutí Evropské komise v případě N 258/2000 Leisure Pool Dorsten

V této souvislosti byla v minulosti diskutována například činnost tzv. Science Learning center, která vznikla za účelem popularizace vědy a výzkumu. Komise v těchto případech neformálně připustila možnost posouzení podpory těchto center jako podpory místního charakteru, zejména pokud tato centra zaměřují svoji činnost na mládež, studenty, obyvatele daného regionu apod.

