

Jan Malíř

## UNIJNÍ PRÁVO VEŘEJNÝCH PODPOR VE FINANČNÍ KRIZI: OD EXISTENČNÍ KRIZE K MODERNIZACI?

**Abstrakt:** Právo EU obsahuje nejpřísnější soubor pravidel týkajících se poskytování veřejných podpor podnikům, které na mezinárodní úrovni existují. Není proto překvapivé, že poslední finanční krize, jež vypukla v roce 2007, konfrontovala unijní právo veřejných podpor s jednou z nejzávažnějších výzev v historii EU. V atmosféře eskalace finanční krize – a volání po státních zásazích ve většině členských států – se ukázalo jako neudržitelné, aby veřejné podpory poskytované členskými státy finančním institucím včetně systémových byly Evropskou komisí posuzovány jako veřejné podpory pro podniky v obtížích, na které se za obvyklých okolností kladou přísné požadavky. Pod tlakem Rady EU a členských států přistoupila Evropská komise k vydání pěti právních aktů, které na dobu trvání finanční krize umožnily povolovat členským státům poskytování veřejných podpor finančním institucím za méně přísných podmínek podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, k čemuž došlo v bezprecedentním rozsahu. Toto zmírnění však nebylo bezbřehé a postup Evropské komise měl, jak se zdá, málo rozumných alternativ. Zkušenosti z poslední finanční krize by každopádně měly vést k hlubší debatě o přístupu k řadě základních konceptů práva veřejných podpor EU, pro což by mohl dát potřebný prostor proces další modernizace unijního práva veřejných podpor spuštěný Evropskou komisí v květnu 2012.

**Klíčová slova:** veřejné podpory, právo EU, finanční krize, modernizace

### ÚVOD

Právo Evropské unie, jak známo, podstatně omezuje možnost členských států zasahovat do ekonomiky. Tato omezení jsou inspirována ordoliberalní politickou ekonomikou, ale i pragmatickými politickými ohledy<sup>1</sup> a vycházejí jednak z přesvědčení, že by členské státy mohly tyto zásahy užívat na místo klasických nástrojů obchodní ochrany, jejichž uplatňování je v podmínkách vysokého stupně ekonomické integrace realizované mezi členskými státy – vnitřního trhu – zakázané, jednak z přesvědčení, že průvodní podmínkou fungování vnitřního trhu je existence volné hospodářské soutěže, která tak musí být chráněna nejen před narušeními ze strany soukromých podniků, ale také ze strany samotných členských států.

Právo EU přitom usměřuje nejen zásahy členských států vyplývající z jednání veřejných podniků anebo podniků, jimž členské státy zakládají zvláštní nebo výlučná práva,<sup>2</sup> ale také zásahy ve formě poskytování tzv. veřejných podpor, tedy selektivních výhod ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž na vnitřním trhu a současně mají vliv obchod mezi členskými státy.<sup>3</sup> Regulace zásahů

<sup>1</sup> Srv. tzv. Spaakovu zprávu, plným názvem *Rapport des chefs de délégation aux ministres des affaires étrangères*. Bruxelles, 1956, shrnující základní východiska, ze kterých vyšla ustanovení římské smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, která, jde-li o existenci vnitřního trhu, přebírá v zásadě i platná Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU) vzešlá z Lisabonu; k interakci mezi politickými a doktrinárními aspekty v počátcích evropské integrace viz zejména MONTALBAN, M. – RAMÍREZ-PÉREZ, S. – SMITH, A. *EU Competition Policy Revisited: Economic Doctrines Within European Political Work*. 2009, dostupné z: <gedi.sciences.pobordeaux.fr/PDF/sasecompfin.pdf>.

<sup>2</sup> Viz zejména čl. 106 SFEU.

<sup>3</sup> K pojmu veřejná podpora a jeho znakům, jak ho vykládá unijní právo veřejných podpor, viz např. QUIGLEY, C.

států do ekonomiky ve formě veřejných podpor, jež v platném právu EU vychází z čl. 107 a násl. SFEU, sice tyto zásahy nevyklučuje zdaleka absolutně a bezpodmínečně, jako se o to v počátcích evropské integrace pokusila pařížská smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (ESUO),<sup>4</sup> a tak ale představuje hmotněprávně i procesně nejstriktnější právní regulaci této formy zásahů států do ekonomiky, která v soudobém světě existuje.<sup>5</sup> To je jasně patrné ve srovnání s tím, jak poskytování veřejných podpor resp. subvencí reguluje právo Světové obchodní organizace (WTO) jako v tuto chvíli nejvýznamnější segment práva světového obchodu s globální působností.<sup>6</sup>

Striktnost, s jakou právo EU k regulaci veřejných podpor přistupuje, a premisy, o které se přitom opírá, byly v posledním desetiletí předmětem opakované kritiky. Zatímco pro některé není unijní právo veřejných podpor uplatňováno s dostatečnou ortodoxií a neopírá se o důslednou ekonomickou analýzu („*more economic approach*“),<sup>7</sup> pro jiné je naopak založeno na nesprávných premisách a je uplatňováno zcela krátkozrace a pod vlivem jediné ekonomické ideologie.<sup>8</sup> Naléhavost debaty o smyslu stávající podoby unijního práva veřejných podpor – která má významné politické a sociální souvislosti – každopádně podstatně umocnila finanční krize, se kterou jsou evropské státy konfrontovány od přelomu let 2007 a 2008. Jakkoli konec této krize není stále na dohled, už nyní je zřejmé, že krize unijní právo veřejných podpor podrobila zkoušce a její důsledky mohou mít vliv na jeho další vývoj.

## 1. FINANČNÍ KRIZE JAKO FAKTOR TENZE MEZI UNIJNÍM PRÁVEM VEŘEJNÝCH PODPOR A ZÁJMY ČLENSKÝCH STÁTŮ

Poslední finanční krize, jejíž bezprostřední kořeny sahají do USA, se v Evropě projevila takřka okamžitě v tom rozsahu, ve kterém nezanedbatelná část evropských finančních institucí – a to zejména ze členských států EU, do kterých se koncentruje evropský finanční trh – operovala na americkém trhu a byla tak přímo vystavena důsledkům krize na americkém hypotečním trhu. Expozice některých evropských finančních institucí byla natolik velká, že americký vývoj rychle způsobil, že tyto instituce ztratily likviditu a otevřela se cesta přímo k jejich insolvenční a bankrotu. Tato situace, jejíž složitost umocnily mediální spekulace o tom, kam až bude pokračovat, postavila členské státy,

---

*European State Aid Law and Policy*. 2. vydání. Oxford–Portland, 2009, s. 3–123. nebo DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C. *Contrôle des aides d'Etat*. 3. vydání. Bruxelles, 2007, s. 15–189.

<sup>4</sup> Srv. její čl. 4 c).

<sup>5</sup> Viz nově a kriticky např. SYKES, A. O. The Questionable Case for Subsidies Regulation: A Comparative Perspective. *Journal of Legal Analysis*. 2010, č. 2, s. 473–523.

<sup>6</sup> Viz např. MATSUSHITA, M. – SCHOENBAUM, T. J. – MAVROIDIS, P. C. *The World Trade Organization. Law, Practice, and Policy*. 2. vydání. Oxford–New York 2006, s. 331–394.

<sup>7</sup> To je zejména případ ekonomů, a to hlavně těch, kteří se hlásí k neoliberalní politické ekonomii včetně některých, kteří zastávali přední místa v Komisi, viz např. FRIEDERISZICK, H. W. – RÖLLER, L. H. – VEROUDEN, V. *European State Aid Control: an economic framework*. In: P. Buccirosi (ed.). *Handbook of Antitrust Economics*. Cambridge (Massachusetts), 2008, s. 632 a násl.; tento názor zastávala ve své době oficiálně i Komise, viz např. její *Akční plán pro státní podpory*, COM (2005) 107 ze dne 7. června 2005.

<sup>8</sup> To je zejména případ právníků, a to zejména těch, kteří se zabývají veřejnoprávními aspekty práva mezinárodního obchodu, viz např. SYKES, A. O., op. cit. v pozn. 5, nebo KAUPA, C. *The More Economic Approach – a Reform Based on Ideology?* *European State Aid Law Quarterly*. 2009, č. 3, s. 311–322.

na jejichž území měly dotčené finanční instituce sídlo, před otázkou, zda a v jakém rozsahu takovému vývoji pohotově zabránit, a to zejména za použití veřejných podpor.

To, jakou odpověď na situaci mohly a mohou dát státy, které jsou členy EU, však zjevně nezávisí jen na jejich politické volbě, nýbrž i na unijním právu veřejných podpor. To totiž poskytování veřejných podpor v čl. 107 odst. 1 SFEU v principu zakazuje a umožňuje členským státům poskytovat veřejné podpory pouze jako výjimku z pravidla, a to tehdy, je-li poskytnutí veřejné podpory možné ospravedlnit některým z důvodů, které předpokládá čl. 107 odst. 2 nebo 3 SFEU.<sup>9</sup> Při této konstrukci regulace veřejných podpor není příliš překvapivé, že v podmínkách finanční krize vyvstala mezi unijním právem veřejných podpor na straně jedné a představami členských států konfrontovaných s dopady krize na straně druhé tenze, která v určitou chvíli dokonce vyvolala otázku, zda unijní regulace veřejných podpor vůbec přetrvá.

### 1.1 První dějství: veřejné podpory ve finanční krizi jako veřejné podpory na záchranu podniků v obtížích

Počátky uvedené tenze sahají už do první fáze finanční krize. Tuto fázi lze vymezit zhruba obdobím podzim 2007 – podzim 2008 a bylo pro ni celkově charakteristické, že finanční krize v jejím průběhu zasáhla především vybrané evropské finanční instituce s významným podílem na americkém trhu.<sup>10</sup> U zrodu tenze mezi unijním právem veřejných podpor a zájmy členských států v tomto kontextu stála skutečnost, že Evropská komise (dále jen „Komise“) byla sice ochotna členským státům poskytování veřejných podpor na pomoc finančním institucím dotčeným problémy na americkém trhu v určitém rozsahu povolit, avšak v zásadě pouze při dodržení pravidel, která se vztahují na poskytování veřejných podpor podnikům v obtížích za normálních okolností. Komise tak zjevně vycházela z přesvědčení, že problémy způsobené důsledky krize na americkém trhu budou v Evropě pouze přechodné a každopádně nedosahují intenzity, která by odůvodňovala poskytovat veřejné podpory za jiných podmínek, než které dosud platily pro poskytování veřejných podpor podnikům v obtížích.

Tyto podmínky jsou přitom přísné. To je dáno samotným zněním čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, o který se poskytování veřejných podpor podnikům v obtížích opírá. Tyto podpory představují jednu ze základních kategorií tzv. horizontálních veřejných podpor, tedy veřejných podpor, jejichž význam není omezen na jeden dva sektory hospodářství, nýbrž je v pravém slova smyslu průřezový.<sup>11</sup> Čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU umožňuje, aby Komise povolila členským státům poskytnout veřejné podpory za účelem rozvoje „určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí“, avšak pouze tehdy, pokud tyto veřejné podpory „nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla

<sup>9</sup> Okruh těchto důvodů může být na základě čl. 107 odst. 3 písm. e) SFEU rozšířen Radou EU na návrh Komise, což se ale v praxi děje zcela ojediněle (srv. nyní již neplatné nařízení Rady (ES) č. 1407/2002 ze dne 23. července 2002 o státní podpoře uhlénému průmyslu, Úř. věst. L 205 ze dne 2. srpna 2002), přičemž Rada EU nemůže této pravomoci využít k tomu, aby měnila znaky pojmu veřejná podpora zavedené zakládací smlouvou (srv. C-71/04 *Administración del Estado*, 2005, Sb. rozh. I-7419, body 37–38).

<sup>10</sup> Viz např. dokument Komise *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, SEC (2011) 1126 final ze dne 5. října 2011, s. 19.

<sup>11</sup> K horizontálním veřejným podporám viz např. DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C., op. cit. v pozn. 3, s. 214.

v rozporu se společným zájmem“.<sup>12</sup> Jakožto výjimka ze zákazu stanoveného zakládací smlouvou musí být navíc čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU – jak opakovaně potvrdil Soudní dvůr EU – vykládán restriktivně.<sup>13</sup> Tyto okolnosti se následně odrážejí v pokynech, v nichž Komise v návaznosti na čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU vymezuje, jakými kritérii je podmíněno, zda bude určitou veřejnou podporu pro podnik v obtížích považovat za slučitelnou s uvedeným společným zájmem, či nikoli.<sup>14</sup>

Pokyny Komise v tomto ohledu vycházejí z obecné teze – typické pro neoliberalní ekonomii – že za obvyklých okolností je zánik nevykonných podniků běžnou součástí tržního hospodářství.<sup>15</sup> Tomu odpovídá, že poskytnutí jakékoli veřejné podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích<sup>16</sup> považuje Komise za akt, jenž je možné připustit pouze výjimečně. K poskytování veřejných podpor na záchranu a restrukturalizaci podniků současně nemůže podle Komise docházet opakovaně, nýbrž je třeba uplatňovat zásadu „jednou a dost“.<sup>17</sup> Samotná veřejná podpora na záchranu podniků v obtížích musí být navíc pouze dočasná, musí být v zásadě vratná a jejím smyslem je toliko umožnit přežití podniku, který se náhle ocitne v platební neschopnosti nebo závažných obtížích s likviditou, do okamžiku, než bude vypracován a realizován plán restrukturalizace takového podniku anebo jeho řízení likvidace.<sup>18</sup> Doba, po kterou může být taková veřejná podpora poskytována, proto nesmí v zásadě přesahovat šest měsíců<sup>19</sup> a přípustné jsou jen takové formy veřejných podpor, jejichž vliv na soutěž a obchod je menší, zejména státní záruky za úvěry a poskytování úvěrů,<sup>20</sup> přičemž Komise může i tak stanovit povinnost zavést „kompenzační“ opatření vyvažující dopad takových veřejných podpor na hospodářskou soutěž a obchod.<sup>21</sup> Možnost poskytování veřejných podpor na restrukturalizaci podniku je pak podmíněna existencí uskutečnitelného a sourodého restrukturalizačního plánu,<sup>22</sup> který musí zahrnovat fyzickou i finanční restrukturalizaci.<sup>23</sup>

Celkově je tedy skutečně zřejmé, že podmínky pro poskytování veřejných podpor podnikům v obtížích jsou přísné,<sup>24</sup> přičemž na případ hospodářské recese, nebo dokonce krize výslovně nepamatují. Současně jsou tyto podmínky nastaveny v zásadě shodně

<sup>12</sup> K tomu viz např. QUIGLEY, C., op. cit. v pozn. 3, s. 136–141.

<sup>13</sup> Viz např. T-348/04 SIDE v. Komise, 2008, Sb. rozh. II-625, bod 62.

<sup>14</sup> Existence zvláštních pokynů pro veřejné podpory na záchranu podniků v obtížích sahá do roku 1994; nyní platí pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, Úř. věst. C 244 ze dne 1. října 2004, jejichž platnost byla opakovaně prodloužena, naposledy sdělením Komise o prodloužení používání pokynů Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích ze dne 1. října 2004, Úř. věst. C 296 ze dne 2. října 2012, a to až do doby, než budou stávající pokyny nahrazeny novými, vzešlými z „modernizace“ unijního práva veřejných podpor, k ní viz dále v tomto článku.

<sup>15</sup> Pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, op. cit. v pozn. 14, bod 4.

<sup>16</sup> Co se rozumí podnikem v obtížích, vymezují pokyny Společenství pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, op. cit. v pozn. 14, body 9–13.

<sup>17</sup> Tamtéž, bod 5 a body 72–77.

<sup>18</sup> Tamtéž, bod 15.

<sup>19</sup> Tamtéž, bod 15 a bod 80.

<sup>20</sup> Tamtéž, bod 15.

<sup>21</sup> Tamtéž, bod 7 a dále např. body 32–44.

<sup>22</sup> Tamtéž, bod 17.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Doktrinálně k nim viz např. Quigley, C., op. cit. v pozn. 3, s. 294–312 nebo DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C., op. cit. v pozn. 3, s. 258–272.

pro všechna hospodářská odvětví. Jedinou z nemnoha odchylek – která se v nastupující finanční krizi ukázala jako prozřetelná – je toliko možnost, aby veřejné podpory na záchranu bank a jiných institucí ve finančním sektoru mohly být poskytnuty i v jiné formě, než kterou jsou státní záruky nebo úvěry.<sup>25</sup>

Kritéria obsažená v pokynech Komise pro veřejné podpory na pomoc podnikům v obtížích se také skutečně odrazila na tom, za jakých okolností Komise v jednotlivých případech umožnila členským státům podpořit finanční instituce, které byly finanční krizí dotčeny jako první.

Vzorově na to ukazuje např. první rozhodnutí Komise o slučitelnosti veřejných podpor ve prospěch významné německé banky IKB z počátku roku 2008. Uvedená banka byla prostřednictvím jedné ze svých dceřiných společností silně exponována důsledkům americké hypoteční krize, což ji přivedlo do zásadních problémů s likviditou a byla ohrožena její samotná existence. To podnítilo německou veřejnou moc, která v bance navíc držela nezanedbatelný majetkový podíl, aby na záchranu banky intervenovala. Komise dovodila, že opatření přijatá orgány SRN, která měla zahrnovat zejména mimořádné poskytnutí likvidity, rekapitalizaci a krytí rizik ve výši přesahující 9 miliard eur, jsou jakožto selektivní výhody, jež by soukromý investor za daných okolností neposkytl, veřejnou podporou. Poskytnutí těchto veřejných podpor však Komise povolila, jelikož dotčené veřejné podpory bylo podle Komise možné kvalifikovat jako veřejné podpory na restrukturalizaci IKB, které jsou slučitelné s vnitřním trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU (tehdy ještě čl. 87 odst. 3 písm. c) SES). Klíčovým předpokladem pro takový závěr ale bylo, že podmínky, za nichž mělo k poskytnutí veřejných podpor IKB dojít, byly koncipovány v souladu s pokyny Komise pro veřejné podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků. Signifikantní bylo zejména to, že IKB měla nést část nákladů na restrukturalizaci sama a poskytnutí veřejných podpor doprovázela řada kompenzačních opatření. Komise si navíc vyhradila dohled nad průběhem restrukturalizace.<sup>26</sup>

Rozhodnutí IKB je však velmi zajímavé i proto, že v témže rozhodnutí Komise výslovně odmítla, že by poskytnutí veřejných podpor IKB bylo možné povolit na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, tedy na základě ustanovení, jež umožňuje poskytování veřejných podpor za účelem nápravy vážné poruchy v hospodářství některého členského státu, a to za méně přísných podmínek, než je tomu v případě poskytování veřejných podpor podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Komise měla zjevně za to, že problémy IKB byly způsobeny její riskantní investiční politikou a měly tedy vnitřní povahu, aniž by se Komise domnívala, že by v hospodářství SRN nastala vážná porucha.<sup>27</sup>

Prizmatem čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a pokynů pro veřejné podpory pro podniky v obtížích přistoupila Komise i k povolování dalších veřejných podpor, které jí byly v tomto prvním období v souladu se čl. 108 odst. 3 SFEU členskými státy řádně oznámeny. Šlo zejména o veřejné podpory pro určité velké banky ve Spojeném království<sup>28</sup> a opět v SRN.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Tamtéž, bod 25 písm. a) pozn. pod čarou č. 3.

<sup>26</sup> Rozhodnutí Komise C 10/2008 SRN – IKB, Úř. věst. C 76 ze dne 23. března 2008.

<sup>27</sup> Tamtéž, body 59–60.

<sup>28</sup> NN 70/2007 Spojené království – Northern Rock, Úř. věst. C 43 ze dne 16. února 2008, nebo NN 41/2008 Spojené království – Bradford and Bingley, Úř. věst. C 290 ze dne 13. listopadu 2008.

<sup>29</sup> NN 25/2008 WestLB, Úř. věst. C 189 ze dne 26. července 2008, nebo NN 44/2008 Hypo Real Estate, Úř. věst. C 293 ze dne 15. listopadu 2008.

Je zřejmé, že v první fázi finanční krize neměla tedy Komise sama o sobě za to, že by bylo na místě, aby svůj přístup k veřejným podporám – vycházející z dosavadního ustáleného modelu – s ohledem na vývoj hospodářské situace v podstatných rysech změnila.

## 1.2 Druhé dějství: od veřejných podpor na záchranu podniků v obtížích po zvláštní rámec pro veřejné podpory v situaci vážné poruchy v hospodářství členských států

Tenze mezi unijním právem veřejných podpor a vývojem situace ve členských státech se zásadně umocnila a naplno projevila v okamžiku, kdy finanční krize začala na podzim 2008 v EU gradovat a kdy situace získala rysy skutečné krize. V tomto druhém období, jehož počátek lze vymezit dobou kolem pádu americké banky Lehman Brothers a které končí stabilizací na přelomu let 2009–2010, přestaly být existenciální problémy pouze záležitostí vybraných evropských bank s podílem na americkém trhu, nýbrž masivně se rozšířily i na další finanční instituce ve velké řadě členských států, přičemž závažné byly zejména dopady finanční krize na systémové banky ve členských státech, do kterých se soustřeďují evropské finanční trhy.<sup>30</sup> Za těchto okolností se vlády dotčených členských států dostaly pod tlak, aby za účelem rychlé stabilizace situace – a to zejména odvrácení rizika od systémových bank – využily všech dostupných nástrojů včetně masivního poskytování veřejných podpor. Jakkoli zejména masivní poskytování veřejných podpor finančním institucím nebylo přijímáno jednoznačně, obava z toho, že by pád finančního sektoru vyvolal obecnou hospodářskou krizi, podnítila členské státy k intervencím v rozsahu, jaký neměl období po přinejmenším několik desetiletí.

Gradace finanční krize tak unijní právo veřejných podpor – aniž by se to výslovně zdůrazňovalo – konfrontovala se skutečnou existenční krizí. Otevřelo se riziko, že členské státy budou pod tlakem událostí v pokušení omezení plynoucí z unijního práva veřejných podpor odvrhnout nebo přinejmenším obejít a jednat unilaterálně. Toto unilaterální jednání však mohlo mít mimořádně problematické důsledky, podstatným narušením rovnosti hospodářské soutěže na vnitřním trhu počínaje a prohloubením krize v případě, že by členské státy podměnily poskytnutí veřejných podpor stažením aktiv a činnosti finančních institucí do mateřských zemí, konče.

Riziko pádu unijního práva veřejných podpor bylo o to reálnější, že přístup Komise k povolování veřejných podpor na záchranu finančního sektoru byl až do této doby rigorózní. Jak o tom byla řeč výše, Komise byla totiž ochotna poskytování těchto veřejných podpor povolovat v zásadě pouze na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, a tedy při respektování přísných podmínek kladených na veřejné podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků, jež však s krizovými jevy v rozsahu způsobeném finanční krizí nepočítaly. Nebylo proto překvapivé, že spolu s tím se záhy objevily hlasy, zda by účinnost unijního práva veřejných podpor neměla být úplně pozastavena.<sup>31</sup> Kromě toho existovala i možnost, že roli Komise při povolování veřejných podpor převezme Rada EU, které čl. 108 odst. 2 alinea 3 a 4 SFEU – jakkoli užívané vzácně – dávají pravomoc,

<sup>30</sup> Dokument Komise *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, SEC (2011) 1126, op. cit. v pozn. 10, s. 19–20.

<sup>31</sup> K tomu viz HANCHER, L. – OTTERVANGER, T. – SLOT, P. J. *EU State Aids*. 4. vydání. London, 2012, s. 642.

aby na žádost jakéhokoli členského státu povolovala veřejné podpory odchylně od podmínek plynoucích z čl. 107 a 109 SFEU, přičemž jako politický orgán reprezentující zájmy členských států by Rada EU byla nepochybně podstatně citlivější k politicky motivovaným argumentům členských států ohledně nezbytnosti poskytnutí veřejné podpory.<sup>32</sup>

Za těchto okolností mělo proto nesporný význam, když se v říjnu 2008 v Radě EU zasedající ve formaci ECOFIN podařilo dosáhnout mezi členskými státy konsenzu v tom, že členské státy mohou poskytovat veřejné podpory, jejichž cílem je obnova stability bankovního sektoru, a to zejména stability systémových bank, současně však bylo výslovně deklarováno, že se tak musí dít důsledně koordinovaně při dodržování unijního práva veřejných podpor.<sup>33</sup> Stejně závěry vyplynuly záhy i z jednání členů EUROGROUP<sup>34</sup> a posléze je opakovala i sama Evropská rada.<sup>35</sup> Tak se v atmosféře graduující finanční krize podařilo v politické rovině minimalizovat zásadní riziko, že členské státy na dodržování jakýchkoli pravidel při poskytování veřejných podpor ve finanční krizi rezignují nebo je v podstatné míře obejdou, takže se z těchto pravidel stane *lettre-morte*, a to s veškerými důsledky, které by to na existenci hospodářské integrace ve formě vnitřního trhu mohlo mít.

Ochota členských států respektovat i v podmínkách graduující finanční krize unijní právo veřejných podpor však musela být na druhé straně nutně vyvážena, a to ochotou Komise zpružnit a zmírnit právní rámec, ve kterém mohou členské státy veřejné podpory poskytovat.<sup>36</sup> Základním východiskem k tomuto zmírnění se stala skutečnost, že Komise nově kvalifikovala hospodářskou situaci ve členských státech jako stav vážné poruchy. To bylo předpokladem k tomu, aby na povolování veřejných podpor poskytovaných členskými státy za účelem nápravy této vážné poruchy byl napříště vztahován nikoli výlučně čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, nýbrž čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU, který, jak už bylo zmíněno, umožňuje povolit poskytování veřejných podpor členskými státy za méně přísných podmínek než čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, což je patrné už ze srovnání znění dotčených ustanovení. Zatímco totiž čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, jak už o tom byla rovněž řeč, podmiňuje povolení veřejné podpory tím, že veřejná podpora nemění podmínky obchodu mezi členskými státy v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem, v čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU podobný akcent na společný zájem chybí a toto ustanovení bylo do zakládací smlouvy historicky vloženo naopak zjevně jako součást širšího souboru ustanovení, která chrání partikulární zájmy jednotlivých členských států.<sup>37</sup> Názor, že situace má povahu vážné poruchy, Komise výslovně vyjádřila již na konci října 2008 ve sdělení o bankovníctví, což byl první z právních aktů,

<sup>32</sup> K této možnosti a jejímu využívání viz např. QUIGLEY, C., op. cit. v pozn. 3, s. 359–360 nebo DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C., op. dílo cit. v pozn. 3, s. 400–402, soudní výklad viz zejména C-122/94 Komise v. Rada, 1996, Sb. rozh. I-881 a C-110/02 Komise v. Rada, 2004, Sb. rozh. I-I-6333.

<sup>33</sup> Viz tisková zpráva ze zasedání ECOFIN ze dne 7. října 2008, dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ecofin/103250.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/103250.pdf)>.

<sup>34</sup> Prohlášení o koordinovaném evropském akčním plánu států eurozóny ze dne 12. října 2008, bod 5, dostupné z: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication13260\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13260_en.pdf)>.

<sup>35</sup> Závěry Evropské rady ze dne 15.–16. října 2008, bod 5, dostupné z: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/103441.pdf)>.

<sup>36</sup> Naznačena již v závěrech ECOFIN z října 2008, op. cit. v pozn. 33.

<sup>37</sup> K ustanovení a jeho výkladu viz např. QUIGLEY, C., op. dílo cit. v pozn. 3, s. 135–136 nebo DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C., op. cit. v pozn. 3, s. 216–217.

jimiž Komise nově vymezila podmínky poskytování těch veřejných podpor, které reagují na důsledky finanční krize.<sup>38</sup>

Příklon k použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU jako k právnímu základu pro poskytování veřejných podpor ve vzniklých podmínkách byl v kontextu vývoje unijního práva veřejných podpor nepochybně výjimečný. Až do podzimu 2008 bylo totiž toto ustanovení použito pouze několikrát, v zásadě bylo na jeho základě povoleno pouze poskytnutí veřejných podpor některým členským státům v době ropné krize v 70. letech<sup>39</sup> a poté Řecku v době hospodářských potíží po jeho přistoupení do ES v polovině 80. let.<sup>40</sup> Spory o možnost ospravedlnit na základě tohoto ustanovení veřejné podpory v nových spolkových zemích po sjednocení Německa současně vedly k upřesnění podmínek, za nichž může být toto ustanovení použito. Unijní soudy daly v tomto ohledu na srozuměnou, že o vážné poruše v hospodářství členského státu je možné hovořit pouze v případě, že se tato porucha týká hospodářství členského státu jako celku, nikoli jen jeho vybraných segmentů.<sup>41</sup> Pravomoc ke konstatování existence vážné poruchy v hospodářství unijní soudy přiznaly Komisi, a to s širokým uvážením,<sup>42</sup> při kterém ale Komise musí porovnávat situaci vybraného členského státu s celkovou situací existující na úrovni EU.<sup>43</sup> Ustanovení současně ospravedlňuje poskytovat veřejné podpory pouze v rozsahu, který je nezbytný k nápravě vážné poruchy a který zejména nesmí být takový, aby se příjemce veřejné podpory ocitl v příznivější situaci než v jaké by byl, kdyby vážná porucha nenastala.<sup>44</sup>

Na druhé straně v okolnostech gradující finanční krize bylo objektivně obtížně udržitelné, aby Komise setrvala na použití čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, jak naznačují názory, které příklon k použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU kritizují a mezi kterými nechybí ani hlasy renomovaných autorů.<sup>45</sup> S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, by takový postup byl mimořádně riskantní politicky, protože unilaterální jednání členských států, k němuž by rigidita Komise bývala mohla vést, by nejen zpochybnilo samu existenci unijního práva veřejných podpor, ale i vnitřního trhu jako takového. Současně existovaly objektivní důvody, proč přinejmenším ve vztahu k systémovým bankám intervenovat, a to ve výraznějším rozsahu než za hospodářské situace, která nebyla krizová.

Přehlédnout však nelze ani to, že kdyby Komise – ať už z vlastního podnětu nebo z podnětu Evropské rady a Rady EU – chtěla pravidla uplatňování veřejných podpor rozvolnit skutečně podstatně, nebylo zcela vyloučené, aby stávající situaci kvalifikovala jako mimořádnou událost ve smyslu čl. 107 odst. 2 písm. b) SFEU, který veřejné podpory poskytované k nápravě následků takových mimořádných událostí – majících v zásadě povahu

<sup>38</sup> Sdělení o použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí (tzv. sdělení o bankovníctví), Úř. věst. C 270 ze dne 25. října 2008, bod 9; stalo se tak, ač Komise sama připustila, že rozsah dotčení jednotlivých členských států a jejich finančních institucí finanční krizí není shodný, což později znovu zopakovala.

<sup>39</sup> 5. zpráva o politice hospodářské soutěže, 1975, s. 93–94.

<sup>40</sup> 17. zpráva o politice hospodářské soutěže, 1987, body 185–187, viz k tomu blíže D'SA, R. *European Community Law on State Aid*. London, 1998, s. 141–142.

<sup>41</sup> C-57/00 P a C-61/00 P, *Freistaat Sachsen a Volkswagen AG v. Komise*, 2003, Sb. rozh. I-9975, bod 97.

<sup>42</sup> T-132/96 a T-143/96 *Freistaat Sachsen a Volkswagen AG v. Komise*, Sb. rozh. II-3663, bod 169.

<sup>43</sup> Tamtéž.

<sup>44</sup> Rozhodnutí Komise 88/167/EHS, *Řecký průmysl*, Úř. věst. L 76 ze dne 22. března 1988.

<sup>45</sup> Srv. např. D'SA, R. „Instant“ State Aid Law in a Financial Crisis – a U-Turn? *European State Aid Law Quarterly*, 2009, č. 2, s. 139–144.



*vis maior* – prohlašuje za slučitelné s vnitřním trhem bez toho, že by o této slučitelnosti mohla rozhodovat Komise, která má toliko bdít nad případy zneužití tohoto ustanovení.<sup>46</sup> Je sice pravda, že unijní právo – podobně jako mezinárodní právo<sup>47</sup> – má tendenci hospodářské krize na roveň *vis maior* spíše neklást,<sup>48</sup> zcela jednoznačný postoj však ani v unijním,<sup>49</sup> ani mezinárodním právu neexistuje.<sup>50</sup>

K tomu však nejen nedošlo, ale Komise, jakkoli závěrem o existenci vážné poruchy v hospodářství členských států vytvořila předpoklady k poskytování veřejných podpor v pro členské státy příznivějším režimu čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, nedala členským státům ani *carte-blanche* k poskytování veřejných podpor. Mezi říjnem 2008 a zářím 2009 totiž postupně vydala soubor pěti sdělení, který byl uvozen již zmíněným sdělením o bankovním. Smyslem tohoto souboru – na jehož základě se konstituoval vlastně speciální právní rámec pro poskytování veřejných podpor ve finanční krizi<sup>51</sup> – bylo dosáhnout toho, aby Komise i při použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU udržela členské státy v určitém rozsahu „na uzdě“ a poskytování veřejných podpor za účelem sanace důsledků finanční krize usměrnila tak, aby nebyly zpochybněny základy vnitřního trhu a aby se poskytování těchto veřejných podpor současně zcela nevyklo z jejího dohledu.

### 1.3 Třetí dějství: od zvláštního rámce do současnosti

S konstatováním o existenci vážné poruchy v hospodářství členských států a schválením zvláštního rámce lze propojit začátek třetí fáze ve vývoji přístupu unijního práva k veřejným podporám poskytovaným členskými státy v reakci na finanční krizi, která *grosso modo* trvá dosud. Pro tuto fázi je příznačné, že uplatňování pravidel o poskytování veřejných podpor je v důsledku možnosti povolovat veřejné podpory na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU a sdělení vytvářejících ve svém souhrnu zvláštní rámec pro poskytování veřejných podpor ve finanční krizi v některých ohledech zmírněno. Toto zmírnění však není zdaleka tak absolutní, jak by se mohlo zdát.

Zmírnění je tak od počátku předně vnímáno jako pouze dočasné, a to v tom rozsahu, ve kterém je možnost ospravedlnit poskytnutí veřejných podpor členským státem podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU podmíněna trváním vážné poruchy v hospodářství členských států. S tím bezprostředně koresponduje, že účinnost sdělení tvořících zvláštní rámec je Komisí koncipována jako dočasná a omezená v zásadě ústupem finanční krize a vážných poruch v hospodářství členských států.<sup>52</sup>

Když se tak na přelomu let 2009–2010 začaly objevovat první výraznější známky stabilizace finančního sektoru, spustila se debata o postupném opuštění zvláštního rámce,

<sup>46</sup> K ustanovení a jeho výkladu viz např. QUIGLEY, C., op. cit. v pozn. 3, s. 129–131 nebo DONY, M. – RENARD, F. – SMITS, C., op. cit. v pozn. 3, s. 195–200.

<sup>47</sup> SZUREK, S. Circumstances Precluding Wrongfulness in the ILC Articles on State Responsibility: Force Majeure. In: J. Crawford – A. Pellet – S. Olleson (ed.) *The Law of International Responsibility*. Oxford–New York, 2010, s. 475–480.

<sup>48</sup> Viz zejména C-73/03 Španělsko v. Komise, 2004, ve Sb. rozh. nezveřejněný.

<sup>49</sup> D'SA, R., op. cit. v pozn. 40, s. 130.

<sup>50</sup> Mezinárodní soudní dvůr, Maďarsko v. Slovensko (Gabčíkovo-Nagymaros), ICJ Reports 1997, bod 102.

<sup>51</sup> Podrobněji k němu viz např. LUJA, R. State Aid and the Financial Crisis: Overview of the Crisis Framework. *European State Aid Law Quarterly*. 2009, č. 2, s. 145–159.

<sup>52</sup> Sdělení o bankovním, op. cit. v pozn. 38, bod 12.

příčemž pozoruhodné bezesporu je, že impuls k této debatě vzešel od Rady EU zasedající ve formaci ECOFIN,<sup>53</sup> jejíž závěry opět potvrdila sama Evropská rada,<sup>54</sup> a tedy od samotných členských států. V návaznosti na to začala Komise skutečně připravovat kroky, které by umožnily postupné a koordinované ukončení platnosti zvláštního rámce, z nichž prvním bylo zpřísnění podmínek pro povolování veřejných podpor ve formě státních záruk.<sup>55</sup> Hlavním výsledkem činnosti Komise se však stala úprava sdělení tvořících zvláštní rámec, ke které došlo během roku 2010. Na základě této úpravy došlo sice k prodloužení platnosti sdělení tvořících zvláštní rámec až do konce roku 2011,<sup>56</sup> současně však bylo provedeno zpřesnění jejich znění a, což bylo podstatné, byly oproti původnímu znění zpřísněny některé podmínky, za nichž mohou členské státy ve finanční krizi veřejné podpory poskytovat.<sup>57</sup>

Další postup procesu opuštění uplatňování čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU a zvláštního právního rámce se však hned v následujícím roce 2011 zadrhl poté, co dosavadní problémy vystřídaly obtíže způsobené nárůstem státního dluhu v některých členských státech, zejména státech eurozóny, které celkovou hospodářskou situaci opětovně destabilizovaly. Za těchto okolností Komise tedy platnost čtyř z pěti sdělení tvořících zvláštní právní rámec na konci roku 2011 naopak znovu prodloužila, a to tentokrát do doby, než bude mít za to, že vážné poruchy v hospodářství členských států odezněly a bude možný návrat k obvyklým pravidlům o poskytování veřejných podpor.<sup>58</sup> Účinnosti tak na konci roku 2011 pozbylo pouze sdělení o dočasném rámci pro veřejné podpory zlepšující přístup k financování, jediného z pěti sdělení zvláštního rámce, které se týkalo veřejných podpor směřujících nikoli výlučně do finančního sektoru, nýbrž do reálné ekonomiky.

Nejde však zdaleka jen o to, že zmírnění uplatňování pravidel o poskytování veřejných podpor v reakci na finanční krizi je omezeno časově. Ze sdělení tvořících zvláštní rámec totiž současně vyplývá řada podmínek, jež poskytování veřejných podpor členskými státy limitují materiálně a jejichž okruh byl, jak již bylo zmíněno, od vydání sdělení opakovaně upraven. Tyto podmínky přitom nejsou pouze symbolické, což je umocněno tím, že Komise se při jejich definování ve skutečnosti – ač se to může zdát ve světle výše řečeného překvapivě – přímo inspirovala podmínkami platnými za obvyklých okolností pro veřejné podpory na záchranu a restrukturalizaci podniků podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.<sup>59</sup>

<sup>53</sup> Viz tiskovou zprávu Rady EU č. 16838/09 ze dne 2. prosince 2009 dostupnou z: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16838.en09.pdf>>.

<sup>54</sup> Závěry Evropské rady ze dne 10.–11. prosince 2009, bod 10, dostupné z: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st00006.en09.pdf>>.

<sup>55</sup> Pracovní dokument generálního ředitelství Komise pro hospodářskou soutěž *The application of State aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010* ze dne 30. dubna 2010, dostupný z: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/phase\\_out\\_bank\\_guarantees.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf)>.

<sup>56</sup> Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. ledna 2011, Úř. věst. C 329 ze dne 7. prosince 2010.

<sup>57</sup> Šlo zejména o ukončení rozlišování mezi zdravými bankami a bankami v problémech pro účely předložení plánu restrukturalizace; podrobně viz LIENEMEYER, M. – LE MOUËL, L. The European Commission's Phasing-Out Process for Exceptional Crisis-related Measures. *European State Aid Law Quarterly*. 2011, č. 1, s. 41–48.

<sup>58</sup> Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. ledna 2012, Úř. věst. C 356 ze dne 6. prosince 2011.

<sup>59</sup> Tiskové sdělení Komise IP/08/1495 ze dne 13. října 2008 dostupné z: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1495\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1495_en.htm?locale=en)>; doktrinárně a kriticky k tomu DRUJBER, B. J. – BURMESTER, L. Competition Law in a Crashed Economy: State Aid to the Financial Sector. *Ondernemingsrecht*. 2009, č. 14, s. 577–586, zvl. s. 582.

V tomto ohledu je především podstatné, že možnost povolit členským státům poskytnutí veřejné podpory na základě výjimky podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, jak ji konkretizují sdělení zvláštního rámce, se vztahuje v zásadě pouze na veřejné podpory, jejichž příjemci jsou podniky, které vykonávají hospodářskou činnost ve finančním sektoru. Tuto skutečnost Komise výslovně zdůraznila hned v prvním sdělení speciálního právního rámce – sdělení o bankovníctví<sup>60</sup> – a odůvodnila ji argumentem, že použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU „nelze považovat za obecnou zásadu v krizových situacích v jiných jednotlivých odvětvích, aniž by existovalo srovnatelné riziko, že budou mít přímý vliv na hospodářství členských států jako celek“.<sup>61</sup>

Jde-li o podniky činné jinde než ve finančním sektoru, tedy o podniky z reálné ekonomiky, neměla tedy Komise během dosavadního vývoje krize zjevně za to, že by se jich finanční krize dotkla natolik, že by to odůvodňovalo, aby členské státy na jejich podporu intervenovaly ve zmírněném režimu čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Je sice otázka, zda je takové pojetí zcela v souladu s dosavadním výkladem čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, které použití v něm stanovené výjimky vázalo, jak bylo uvedeno, na podmínku, že se vážná porucha dotýká hospodářství členského státu jako celku, což, jak se zdálo, mělo vylučovat použití čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU v případech obtíží existujících v jednom nebo dvou odvětvích hospodářství ve členských státech. Lze však snad připustit, že povaha finančního sektoru je v tomto ohledu zvláštní, neboť s ohledem na svůj páteří význam pro financování ostatních ekonomických odvětví mají poruchy v něm pravděpodobně obecnější dopady.

Jedinou výjimkou z toho, že možnost povolit poskytnutí veřejných podpor na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU a zvláštního právního rámce svědčí výlučně veřejným podporám do finančního sektoru, představovaly zmíněné programy veřejných podpor určených ke zlepšení přístupu podniků k financování, jejichž zavedení přechodně umožnilo sdělení o dočasném rámci pro veřejné podpory zlepšující přístup k financování.<sup>62</sup> Na základě dočasného rámce mohly členské státy mj. poskytovat úvěry se zvýhodněným úrokem, státní záruky za úvěry podniků, podpory na výrobu ekologicky šetrných výrobků, především ale přímé subvence až do hrubé výše 500 000 eur. Po skončení platnosti dočasného rámce – ke dni 31. prosince 2011 – však pro veřejné podpory podnikům v reálné ekonomice napříště platí obvyklá unijní pravidla o poskytování veřejných podpor.

Jde-li o veřejné podpory do finančního sektoru poskytované během finanční krize na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, obecné podmínky, které musejí členské státy zachovávat, jsou shrnuty ve sdělení o bankovníctví.

S ohledem na možnost používat čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU pouze po dobu trvání finanční krize, zavázala Komise členské státy zaprvé k tomu, aby trvání a působnost veřejných podpor do finančního sektoru, které poskytnou, byla časově omezena na nezbytné minimum. V případě veřejných podpor poskytovaných v rámci obecných programů

<sup>60</sup> Sdělení o použití pravidel pro poskytování státní podpory na opatření přijatá ve vztahu k finančním institucím v souvislosti se současnou globální finanční krizí (tzv. sdělení o bankovníctví), Úř. věst. C 270 ze dne 25. října 2008.

<sup>61</sup> Sdělení o bankovníctví, op. cit. v pozn. 60, bod 11.

<sup>62</sup> Dočasný rámec Unie pro opatření státní podpory zlepšující přístup k financování za současné finanční a hospodářské krize, Úř. věst. C 6 ze dne 11. ledna 2011.

veřejné podpory (angl. *schemes*, fr. *régimes d'aides*) to s sebou nese navíc to, že členské státy musejí tyto programy přezkoumávat alespoň jednou za šest měsíců.<sup>63</sup>

Za druhé, v podmínkách existence vnitřního trhu musí poskytování veřejných podpor finančnímu sektoru v režimu čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU vycházet z principu nediskriminace na základě státní příslušnosti. Ten s sebou nese zejména to, že poskytování veřejných podpor musí být vztaženo na „všechny instituce zapsané v obchodním rejstříku dotčeného členského státu vyvíjející podstatné činnosti v tomto členském státu, včetně jejich dceřiných společností“.<sup>64</sup>

Za třetí, příjemcem veřejných podpor v režimu čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU měly být původně především ty banky a případně jiné finanční instituce, jejichž obtíže jsou objektivně převážně způsobeny finanční krizí a nevyplývají z vnitřních problémů, zejména slabé výkonnosti, špatného řízení nebo riskantní obchodní strategie. Komise se tak pokusila zavázat členské státy k tomu, aby při poskytování veřejných podpor do finančního sektoru rozlišovaly mezi tzv. zdravými finančními institucemi a ostatními s tím, že pouze veřejným podporám ve prospěch zdravých finančních institucí by měla svědčit výjimka podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU, zatímco v případě veřejných podpor ve prospěch ostatních finančních institucí je možné veřejné podpory poskytnout pouze při splnění podmínek vyplývajících z čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a s požadavkem na restrukturalizaci. Jako zdravé finanční instituce přitom Komise vymezila ty, jejichž problémy jsou „ze své povahy vnějšího původu a souvisí spíše se současnou extrémní situací na finančním trhu, než se slabou výkonností nebo podstupováním nepřiměřeného rizika“.<sup>65</sup> Požadavek na rozlišování mezi oběma kategoriemi finančních institucí byl však v průběhu dalšího vývoje v zásadě překonán a od konce roku 2010 má Komise za to, že již není relevantní.<sup>66</sup> Povinnost předložit restrukturalizační plán se spolu s tím napříště vztahuje na veškeré finanční instituce, které jsou příjemci veřejných podpor ve formě rekapitalizace a opatření na záchranu aktiv, jejichž objem přesahuje 2 % rizikově vážených aktiv finanční instituce.<sup>67</sup>

Za čtvrté, veřejná podpora poskytovaná během finanční krize do finančního sektoru musí být obecně koncipována tak, aby nepřekračovala „meze toho, co je nezbytně nutné k dosažení jejího legitimního cíle, a aby se zamezilo narušením hospodářské soutěže nebo se tato narušení co nejvíce omezila“.<sup>68</sup> Od toho se předně odvíjí regulace forem, které veřejná podpora poskytovaná do finančního sektoru může mít a které se předpokládají zejména v podobě poskytování státních záruk za závazky bank a jiných finančních institucí, rekapitalizace, jež může být spojena i se sanací aktiv, a řízené likvidace.<sup>69</sup> Kromě toho proporcionalita veřejných podpor předpokládá i přijímání kompenzačních opatření, která omezují dopad veřejných podpor na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy. Základním projevem akcentu na proporcionalitu je požadavek, aby spoluúčast na obnově stability finančního sektoru, a tedy i na nákladech veřejných

<sup>63</sup> Sdělení o bankovníctví, op. cit. v pozn. 60, bod 13.

<sup>64</sup> Tamtéž, bod 16 a 18.

<sup>65</sup> Tamtéž, bod 14.

<sup>66</sup> Sdělení Komise o použití pravidel pro poskytování státní podpory ve prospěch bank v souvislosti s finanční krizí od 1. ledna 2011, op. cit. v pozn. 58, bod 12–16.

<sup>67</sup> Tamtéž, bod 12.

<sup>68</sup> Sdělení o bankovníctví, op. cit. v pozn. 60, bod 15.

<sup>69</sup> Tamtéž, body 17 a násl.

podpor, nesly samotné finanční instituce, což podle okolností vyžaduje, aby příjemci veřejných podpor z finančního sektoru po zlepšení finanční situace veřejnou podporu splatily, popř. aby platily odměnu za její poskytnutí.<sup>70</sup> Kompenzační opatření v pravém slova smyslu zahrnují širokou škálu strukturálních kroků („*structural measures*“), které příjemce veřejné podpory musí provést a které mohou spočívat až v povinnosti vzdát se výkonu vedlejších činností nebo prodat dceřiné společnosti, ale mohou také sestávat z povinností chování („*behavioural obligations*“), jež příjemci brání v tom, aby po dobu, kdy je adresátem veřejných podpor, zneužíval veřejných podpor na úkor svých soutěžitelů, např. ve formě predátorské cenové politiky či reklamy nebo užitím veřejných podpor nepřijatelným způsobem, např. za účelem odměn managementů.

Obecné zásady pro veřejné podpory finančnímu sektoru po dobu finanční krize obsažené ve sdělení o bankovníctví upřesňují tři další sdělení, která se vztahují k nejzávažnějším formám veřejných podpor poskytovaných členskými státy. Těmi jsou sdělení o rekapitalizaci,<sup>71</sup> sdělení o znehodnocených aktivech<sup>72</sup> a sdělení o restrukturalizaci.<sup>73</sup>

## 2. BILANCE UPLATŇOVÁNÍ ZVLÁŠTNÍHO RÁMCE A CESTA K MODERNIZACI UNIJNÍHO PRÁVA VEŘEJNÝCH PODPOR

Jaká je prozatímní bilance uplatňování čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU a zvláštního právního rámce pro veřejné podpory do finančního sektoru ve finanční krizi, je možné usuzovat zejména z přehledů, které publikovala sama Komise.

Z nich se na první pohled může zdát, že Komise nebylým způsobem ustoupila tlaku členských států a na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU povolila za dobu trvání finanční krize bezprecedentní objem veřejných podpor. Z dostupných čísel je totiž zřejmé, že na základě takřka 400 rozhodnutí vydaných mezi říjnem 2008 a říjnem 2012 Komise povolila, aby 22 z celkem 27 členských států poskytlo finančnímu sektoru veřejné podpory v celkové výši přes 5 trilionů eur, což se rovná cca 40 % HDP celé EU.<sup>74</sup> Toto ohromující číslo, které zvláště nápadně kontrastuje s tlakem EU na úspornost veřejných rozpočtů ve členských státech v posledních letech, s nímž je zvláštní právní rámec provázán jen zcela okrajově, se tak zdá jasně potvrzovat ty hlasy, které se na adresu zmírnění uplatňování unijního práva veřejných podpor ve finanční krizi na základě čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU postavily kriticky.

Při bližším pohledu však rozvolnění uplatňování pravidel o veřejných podpor není zdaleka tak fatální, jak by se zdálo z prvoplánových čísel. Předně hlavní část těchto veřejných podpor (3,6 trilionu eur) byla členskými státy povolena ve formě státních záruk

<sup>70</sup> Tamtéž, bod 15 a násl.

<sup>71</sup> Sdělení o rekapitalizaci finančních institucí během současné finanční krize: omezení podpory na nezbytné minimum a záruky proti neoprávněnému narušení hospodářské soutěže (tzv. sdělení o rekapitalizaci), Úř. věst. C 10 ze dne 15. ledna 2009.

<sup>72</sup> Sdělení o nakládání se znehodnocenými aktivy v bankovním sektoru Společenství (tzv. sdělení o znehodnocených aktivech), Úř. věst. C 72 ze dne 26. března 2009.

<sup>73</sup> Sdělení o návratu k životaschopnosti a hodnocení restrukturalizačních opatření ve finančním sektoru v současné krizi podle pravidel pro státní podporu (tzv. sdělení o restrukturalizaci), Úř. věst. C 195 ze dne 19. srpna 2009.

<sup>74</sup> Srv. zejména údaje obsažené v dokumentu Komise SEC (2012) 443 final ze dne 21. prosince 2012, dostupný z: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/2012\\_autumn\\_working\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2012_autumn_working_paper_en.pdf)>.

za závazky finančních institucí,<sup>75</sup> jejichž vliv na hospodářskou soutěž a obchod je přece jen o něco menší než v případě jiných opatření, s tím, že takřka dvě třetiny z celkového objemu povolených veřejných podpor připadají na rok 2008.<sup>76</sup> Skutečně poskytnuty pak byly v letech 2008–2012 veřejné podpory ve výši 1,6 trilionu eur, tedy cca třetiny z celkového objemu povolených podpor, přičemž okruh příjemců této veřejné podpory se pohybuje okolo 200 finančních institucí, a to zejména ve Francii, SRN a Spojeném království jako členských státech, v nichž se nacházejí hlavní finanční centra EU.<sup>77</sup>

V právní rovině a z hlediska imperativů vnitřního trhu je však zásadní to, že Komise sice poskytnutí veřejných podpor členským státům povolila, avšak v rozhodnutích vztahujících se k jednotlivým podporám podmínila poskytnutí veřejných podpor řadou podmínek vycházejících ze zvláštního rámce. Vedle trvání na spoluúčasti příjemců podpory je třeba zmínit zejména ukládání povinností k zavedení kompenzačních opatření.<sup>78</sup> Uplatňován je nyní soustavně závazek, aby se příjemci veřejných podpor ve finančním sektoru přesahujících výše zmíněný práh restrukturalizovali podle plánu podléhajícího schválení Komisí, který plyne ze sdělení o bankovníctví<sup>79</sup> a je dále upřesněn ve sdělení o restrukturalizaci.

Na nástup finanční krize musela ale Komise reagovat i v procesní a správní rovině. Komise tak v rámci generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, v němž se provádí podstatná část právních a hospodářských analýz, o které se opírá rozhodnutí Komise ve věcech veřejné podpory, přikročila k vytvoření skupiny pro hospodářskou krizi (*Economic Crisis Team*), jež má poskytovat přímé poradenství členským státům, jde-li o přijímání opatření a jejich poměr k unijnímu právu veřejných podpor. Při rozhodování o slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem v rozsahu, ve kterém reagují na krizi, je Komise současně připravena uspišit rozhodování, je-li nutné jednat s naléhavostí,<sup>80</sup> a dokonce povolit poskytnutí podpory před ukončením zevrubného přezkumu slučitelnosti podpory.<sup>81</sup>

V poněkud institucionální rovině je současně zajímavé, že na vývoj uplatňování unijního práva veřejných podpor ve finanční krizi měl až dosud jen velmi omezený vliv Soudní dvůr EU, který se jinak podstatně podílel na konstituování celého právního režimu poskytování veřejných podpor v EU. To vyplývá z toho, že až dosud bylo před Soudním dvorem EU napadeno jen minimum právních aktů, které se k poskytování veřejných podpor za finanční krize vztahují,<sup>82</sup> bez čehož nemůže Soudní dvůr EU na rozdíl od politických orgánů EU žádnou podstatnější roli hrát. Nepochota k řešení sporů vyplývajících

<sup>75</sup> Tamtéž.

<sup>76</sup> Tamtéž.

<sup>77</sup> Pracovní dokument Komise *The effects of temporary State aid rules adopted in the context of the financial and economic crisis*, SEC (2011) 1126 final ze dne 5. října 2011, s. 39 a násl.

<sup>78</sup> Uplatňování těchto podmínek v praxi z poslední doby viz např. SA.35499 (2012/N) – Kypr, *Program státních záruk pro kyperské banky*, ze dne 6. listopadu 2012.

<sup>79</sup> Sdělení o bankovníctví, op. cit. v pozn. 60, bod 35.

<sup>80</sup> Srv. např. rozhodnutí SA.32172 (2011/NN) a SA.32554 (2009/C) – Rakousko, *Hypo Group Alpe Adria*, ze dne 19. července 2011, bod 34.

<sup>81</sup> Tamtéž, část 4.

<sup>82</sup> Naposledy viz zejména T-29/10 a T-33/10 *Nizozemsko a ING v. Komise*, 2012 a T-319/11 *ABN AMRO Group v. Komise*, řízení dosud probíhá; nově viz zejména T-387/11 *Nitrogénművek Vegyipari Zrt., 2013*, a T-499/12 *HSH Investment Holdings*, řízení dosud probíhá.

z poskytování veřejných podpor ve finanční krizi má zase nejspíš své politické a sociologické příčiny<sup>83</sup> a stojí jistě za zmínku, že byla v posledním období zaznamenána i v rámci práva Světové obchodní organizace.<sup>84</sup> Soudní dvůr EU měl tak prozatím příležitost zdůraznit především to, že novou praxi Komise, která se rozvinula v důsledku finanční krize, je v zásadě možné uplatňovat jen ve vztahu k těm veřejným podporám, jež jsou poskytovány od okamžiku, kdy finanční krize vypukla.<sup>85</sup> Na druhé straně jsou unijní soudy ochotny kontrolovat to, zda Komise při provádění faktického a právního hodnocení případů, ve kterých je výjimka podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU uplatňována, nepostupuje nepřiměřeně rigorózně a nepřekračuje limity svého uvážení v neprospěch členských států.<sup>86</sup>

Ve světle zásadních výzev, jimiž unijní právo veřejných podpor během finanční krize prošlo, a při vědomí, že konec finanční krize resp. jí vyvolaných problémů není možné stále odhadnout, se může zdát překvapivé, že Komise ohlásila v květnu 2012 ambiciózní program modernizace unijního práva veřejných podpor.<sup>87</sup> Při bližším pohledu je však zřejmé, že tento program je z nezanedbatelné části reakcí na zkušenosti nabyté v průběhu finanční krize a na její vývoj. Přelomové v tomto ohledu je nepochybně už to, že po letech, kdy Komise bez hlubší analýzy až rituálně opakovala, že objem poskytovaných veřejných podpor musí klesnout („*less state aid*“),<sup>88</sup> je nyní ochotna otevřeně připustit, že „krize zvýšila i poptávku po silnější úloze státu při ochraně nejohroženějších členů společnosti a při stimulaci hospodářského oživení“.<sup>89</sup> Právě v této na druhém místě zmíněné perspektivě předpokládá Komise následně, že v rámci modernizace dojde ke zjednodušení právního rámce vztahujícího se k poskytování těch veřejných podpor ve členských státech, které jsou schopny přispět k obnově hospodářského růstu a současně k udržení evropské konkurenceschopnosti, což je podle Komise případ především těch veřejných podpor, jež mají podporovat „inovativnější, účinnější a ekologičtější technologie a současně usnadňovat přístup k veřejné podpoře investic, rizikového kapitálu a výzkumu a vývoje“.<sup>90</sup> Od těchto cílů se bezprostředně odvíjí záměr Komise revidovat své právní akty, které se vztahují k posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem, jakož i vymezit společné zásady posuzování slučitelnosti veřejných podpor s vnitřním trhem. Kromě toho má modernizace vést také k úpravě stávajícího systému dohledu nad poskytováním veřejných podpor tak, aby byla pozornost soustředěna na ty veřejné podpory, které s ohledem na svou povahu a velikost, mohou *a priori* narušovat hospodářskou soutěž a obchod,<sup>91</sup> a dále má dojít ke zrychlení rozhodování o slučitelnosti

<sup>83</sup> DRIJBER, B. J. – BURMESTER, L., op. cit. v pozn. 59, s. 582 připomínající zásadu „hodie tibi, cras mihi“, která odrazuje soutěžitele od toho, aby rozhodnutí Komise napadali.

<sup>84</sup> LAPRÉVOTE, F. C. – KANG, S. Subsidies Issues in the WTO – An Update. *European State Aid Law Quarterly*. 2011, č. 3, s. 445–455.

<sup>85</sup> T-268/08 a T-281/08 Land Burgenland a Rakouská republika v. Komise, 2012, body 115–116.

<sup>86</sup> Srv. např. T-29/10 a T-33/10 Nizozemsko a ING v. Komise, 2012, bod 141.

<sup>87</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Modernizace státní podpory v EU, COM (2012) 209 final ze dne 8. května 2012.

<sup>88</sup> Srv. zejména *Akční plán pro státní podpory*, ze dne 7. června 2005, op. cit. v pozn. 7.

<sup>89</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Modernizace státní podpory v EU, op. cit. v pozn. 87, bod 3.

<sup>90</sup> Tamtéž, bod 10.

<sup>91</sup> Tamtéž, body 19–21; v tomto směru jsou zásadní zejména záměry na revizi nařízení o veřejných podporách de minimis (čerpající mj. z některých prvků dočasného rámce pro veřejné podpory na zlepšení přístupu k financování) a nařízení o blokových výjimkách.

veřejných podpor s vnitřním trhem.<sup>92</sup> I v tomto směru hraje roli nepochybně zkušenost z dosavadní finanční krize.

Uvedené záměry by tak mohly svádět k závěru, že finanční krize má za následek bezmála proměnu v paradigmatu v nahlížení Komise – klíčového činitele unijního práva veřejných podpor – na roli veřejných podpor a způsob jejich regulace. Zda tomu tak skutečně bude, se ale ukáže až v okamžiku, kdy se záměry promítnou v činech.<sup>93</sup> Komise totiž rozhodně na regulaci veřejných podpor jako takovou nerezignuje a některé pasáže ve sdělení o modernizaci veřejných podpor v EU, ale ještě spíše oficiální vyjádření členů Komise odkazují spíše k postojům a konceptům z doby před finanční krizí. Na to, co a zda se skutečně změní, si tedy bude ještě třeba počkat.<sup>94</sup>

### 3. ZÁVĚR: FINANČNÍ KRIZE JAKO PŘÍLEŽITOST K ZAMYŠLENÍ?

Podle názoru autora tohoto článku dosavadní průběh finanční krize ukázal, že regulace veřejných podpor v podmínkách hospodářské integrace států smysl má a že zejména ta unijní je i v krizových podmínkách s to zamezit ryze unilaterálnímu jednání členských států, které by hospodářskou integraci zpochybnilo a vedlo – tak jako v minulosti – k zásadním mezistátním hospodářským a posléze politickým sporům. To podle názoru autora tohoto článku platí navzdory tomu, že objem veřejných podpor, jejichž poskytnutí Komise během trvání krize 22 z celkem 27 členských států umožnila, je bezprecedentní, což v právní rovině vyplývá zejména z toho, že Komise připustila, že poskytování veřejných podpor finančnímu sektoru může být po dobu trvání finanční krize ospravedlněno podle čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Nechá-li se stranou, že skutečně poskytnuta byla pouze část z obrovského balíku povolených veřejných podpor, podstatné v tomto ohledu je, že i při zmírnění přístupu k poskytování veřejných podpor ve finanční krizi orámovala Komise jejich poskytování řadou podmínek včetně povinnosti zavést opatření kompenzující dopad poskytnutých veřejných podpor na hospodářskou soutěž na vnitřním trhu a formou schvalování restrukturalizačních plánů příjemců podpor a dohledem nad poskytnutými podporami si zachovala prostor ke kontrole těch z nich, které by se ukázaly jako výrazně problematické. Že toto orámování není jen formalitou, o tom svědčí, že někteří komentátoři se dokonce neváhali ptát, zda tyto podmínky a kompenzační opatření evropský finanční sektor příliš nesvazují, a to oproti jejich soutěžitelům, typicky z USA, jimž byly veřejné podpory poskytnuty bez podobných omezení.<sup>95</sup>

Vezmou-li se navíc v úvahu politické tlaky, jimž Komise – která v průběhu finanční krize podobu unijního práva veřejných podpor formovala nejvýrazněji – čelila, zdá se autoru tohoto článku přiléhavý závěr, že Komise přistoupila k uplatňování unijního práva veřejných podpor v průběhu finanční krize v zásadě racionálně, způsobem, který ochránil základní smysl práva veřejných podpor v podmínkách vnitřního trhu

<sup>92</sup> Tamtéž, body 22–23; zásadní je zejména záměr revize procesního nařízení.

<sup>93</sup> Srv. usnesení Evropského parlamentu ze dne 17. ledna 2013 o modernizaci státní podpory, které se k projektu modernizace staví v některých ohledech výrazně kriticky a zejména se hlásí ke konceptu „less but better targeted state aid“.

<sup>94</sup> Přehled o realizaci záměrů vyplývajících z modernizace unijního práva veřejných podpor, viz <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html)>.

<sup>95</sup> DRIJBER, B. J. – BURMESTER, L., op. cit. v pozn. 59, s. 583.



na straně jedné a na straně druhé umožnil členským státům flexibilně reagovat na ekonomické a sociální imperativy, které je vedly k vlně intervencí do ekonomik a především do finančního sektoru. Za zmínku stojí i to, že Komise prozatím nepodlehla pokušení použít příležitost upřesňování podmínek pro použití výjimek ze zákazu poskytování veřejných podpor ve finanční krizi k tomu, aby prosazovala unifikaci hospodářských systémů členských států, resp. jejich finančního sektoru, a to přinejmenším jde-li o rozhodování, zda členské státy do ekonomiky vůbec zasáhnou. Ochota zmírnit pravidla uplatňování práva veřejných podpor a povolit poskytnutí veřejných podpor v nebývalém rozsahu je totiž občas kritizována jako málo slučitelná s tlakem Komise na dodržování rozpočtové disciplíny v převážující části členských států, pro které intervence na záchranu finančního sektoru představovaly a představují nezanedbatelnou položku. Kdyby však Komise tuto paralelní linii sledovala a povolení poskytnutí veřejné podpory členskými státy s odkazem na imperativy rozpočtové disciplíny odmítla, je otázka, na kolik by to bylo slučitelné se zněním čl. 107 a násl. SFEU, jejichž ustanovení byla tradičně interpretována tak, že sama o sobě nemohou EU sloužit jako právní základ ke sjednocování hospodářských politik členských států.

Na druhé straně je bezesporu možné klást mnoho otázek, počínaje tou, zda bylo ve finanční krizi právně i ekonomicky odůvodněné zmírnit uplatňování unijních pravidel o poskytování veřejných podpor pouze ve vztahu k finančnímu sektoru jako horizontálně významnému, avšak nikoli jedinému odvětví hospodářskému odvětví ve členských státech.

Zásadní otázkou nyní podle názoru autora tohoto článku je však zejména ta, kdy se unijní právo veřejných podpor vrátí k uplatňování původních pravidel o poskytování veřejných podpor z doby před nástupem finanční krize, které ale předchází otázka, v jakém rozsahu to má opravdu smysl. Z programu modernizace unijního práva veřejných podpor, který Komise ohlásila v květnu 2012, je zřejmé, že ač formálně Komise nadále sleduje ukončení účinnosti zvláštního rámce pro veřejné podpory ve finanční krizi, zkušenost z finanční krize může mít dlouhodobější vliv na změnu přístupu k uplatňování veřejných podpor celkově. To platí zejména o odkazech na zjednodušení právního rámce pro poskytování veřejných podpor stimulujících hospodářský růst a konkurenceschopnost. Tyto odkazy ale budou nepochybně soutěžit se striktními koncepty, z nichž Komise vycházela doposud, resp. do počátku finanční krize. Ve světě, v němž finanční krize neskončila a v němž se navíc EU dostává do stále výraznější soutěže s velkými státy a bloky, jejichž ekonomická politika je běžně charakterizována jako neomerkantilistická, je ale zřejmé, že nad stávající povahou unijní regulace poskytování veřejných podpor a jejími základními koncepty je rozhodně nezbytné přinejmenším vážně přemýšlet.

(podle právního stavu ke dni 30. březnu 2013)

*Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v.v.i., RVO: 68378122.*

**JUDr. Jan Malíř, Ph.D.**

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

Jan Malíř

### **EU State Aid Law in the Financial Crisis: from an Existential Crisis to Modernization?**

*Abstract: EU law contains the strictest set of rules limiting granting aids to undertakings by States that do exist on international level. Consequently, it is not surprising that the recent financial crisis which broke out in 2007 has confronted EU law with one of the most serious challenges in its history. In the atmosphere of the escalating financial crisis and urgent calls for State interventions in most of the EU Member States, it turned out untenable for the European Commission to treat state aids to financial institutions, including the systemic ones, under the normal – and strict – rules on state aids to undertakings in difficulties. Under the pressure from the EU Council and the Member States, the European Commission proceeded to issuing five legal acts which have enabled the European Commission to permit Member States to grant aids to financial institutions under less strict conditions stemming from Article 107 (3) b TFEU and these aids have been actually permitted in an unprecedented extent. However, the ensuing moderation of EU state aids law has not been unlimited, apart from that the European Commission's approach seems to have had few reasonable alternatives. Anyway, experience from the recent financial crisis should lead to a deeper debate on many of the basic notions and presumptions hitherto inherent to EU state aid law. The process of another modernization of EU state aid law – launched by the European Commission in May 2012 – might create needed space in this regard.*

*Key words: state aids, EU law, financial crisis, modernization*