

Omezení veřejných podpor v mezinárodním právu

Filip Křepelka

A. DŮVODY POSKYTOVÁNÍ VEŘEJNÝCH PODPOR

Ve statickém hospodářství nedochází ke změnám výroby. Pracovníci výrobní prostředky užívají stejně po dlouhou dobu. Výrobní postupy se generace nemění. Tento stav převažoval v obdobích starověku a středověku, zejména když bylo hospodářství určité populace izolováno od okolních vlivů¹. Současné hospodářství je naopak dynamické, jeho struktura se průběžně proměňuje². Inovace se týkají výroby a distribuce nových výrobků nebo služeb, zavádění nových výrobních metod (nové kombinace výrobních faktorů), získání nových odbytišť, užití nových zdrojů, zavedení nové organizace pro-

dukce nebo nové formy distribuce. Inovace provádějí podniky³. Moderní dynamické hospodářství se rozvíjí bez přestávek od začátku průmyslové revoluce na konci 18. století. Ve 20. století se prosadilo na všech světadílech. V posledních letech se tempo změn zrychluje⁴.

Inovace zasahují pracovníky i výrobní prostředky. Lidé se musejí přeškolovat a stěhovat za prací, pokud chtějí zachovat dosavadní příjmy nebo dosáhnout vyšších. Technologické změny, trvalý nárůst mezinárodního obchodu a změny soutěžních poměrů v jednotlivých odvětvích vedou při malé odvětvové a prostorové mobilitě pracovníků k poklesu výdělku a k nezaměstnanosti⁵. První vyplývá z obtížnosti rekvalifikace⁶. Druhá je způsobena vysokými nákla-

¹ Statické je například hospodářství, kde dělbu práce a směnu určuje tradice. (K. FUCHS, *Mikroekonomie*, Brno, 1995).

² V odvětví jsou inovace nárazové, kvůli technologickému skoku. V souhrnu je však hospodářství inovováno průběžně.

³ Sklon k inovacím je podle J. SCHUMPETERA charakteristickým znakem tržního hospodářství. Vyplývá z individualismu a snahy po maximalizaci zisku. Jeho činnost je imitována. Imitace přicházejí ve vlnách a vedou k hospodářskému rozmachu. Deprese je pak adaptací na konjunkturální změny (J. SCHUMPETER: *Theory of Economic Development*, 1912).

⁴ Rychlost inovací spočívá v podílu pracovníků, kteří během časového období úplně nebo částečně mění produkční postupy.

⁵ Průměrný počet zaniklých míst 3-4% ročně je nahrazován v jiných odvětvích. Obtížná adaptace pracovníků ale způsobuje sektorovou nezaměstnanost.

⁶ Možnosti adaptace střední a starší generace jsou menší, o čemž svědčí i nadprůměrná nezaměstnanost osob starších 50 let.

dy stěhování a kulturními rozdíly⁷. Rovněž vlastníci kapitálu jsou nuceni hledat nejvýnosnější způsob jeho užití. Jinak jim klesají výnosy a podnikům hrozí úpadek. Kapitál je mobilnější než pracovníci, nicméně ani u něj není prostorová nebo odvětvová změna užití beze ztrát⁸.

Sociální stát však usiluje o nízkou nezaměstnanost⁹. Ohrožené odvětví nebo podnik může chránit cílenou podporou. Podpory z veřejných zdrojů zlevňují produkci a umožňují zastaralým podnikům obstát v soutěži s jinými producenty. Výsledkem je omezení uvedených záporných dopadů inovací na pracovníky i kapitál, ovšem za cenu zachování neefektivní produkce¹⁰.

Jiná podpora bývá motivována snahou udržet nízké spotřebitelské ceny¹¹. Jejím prostřednictvím se snižují náklady, jež jinak hradí spotřebitel. Subvencování cen vede k nadspotřebě – k plýtvání¹². Od veřejné podpory se odlišuje regulace cen. V tomto případě přenáší veřejná moc část nákladů na producenta¹³.

Podpora se někdy také poskytuje z ekologických a kulturních důvodů¹⁴. Dotace zemědělství se nyní mnohdy ospravedlňují jako činitel přispívající k ochraně krajiny. Ochrana kulturního dědictví je důvodem dotování knižní nebo filmové produkce.

Jiné podpory jsou investiční. Investice je podporou tehdy, je-li za stejných podmínek pro soukromého investora nevýhodná¹⁵. Investor neočekává

přímý výnos, srovnatelný s výnosy běžných investic. Očekává však výnosy nepřímé – tzv. pozitivní externality¹⁶. Investiční podpora může spočívat i ve zvláštních úlevách, poskytovaných jen zahraničním investorům.

V neposlední řadě se poskytování podpor též odůvodňuje zájmem na udržení domácí produkce zboží nebo služeb, které jsou potřebné k zajištění bezpečnosti a obranyschopnosti státu¹⁷. Maximální využití komparativních výhod vyplývajících z úplné hospodářské integrace je totiž možné jen v ideálním prostředí, prostém bezpečnostních rizik¹⁸. Tím současný svět jistě není.

Veřejná podpora se poskytuje s přesvědčením o obecné prospěšnosti podporované aktivity¹⁹. Za deklarovaným přínosem stojí však velmi často jen zájmy soukromé. Lobbystické skupiny mají ve všech státech vliv na rozhodování o podporách²⁰.

B. ROZSAH A ODVĚTVOVÁ STRUKTURA PODPOR

Cíle, rozsah i forma podpor jsou výsledkem zvolené hospodářské politiky. Liberální a konzervativní ekonomické teorie se stavějí k podporám odlišně²¹. Naproti tomu sociálně demokratické a křesťansko-demokratické přístupy považují pod-

⁷ V USA je ve srovnání s Evropou vyšší prostorová mobilita, vyplývající z „kolonizační“ tradice a jednotného jazyka.

⁸ Investice není likvidní jako peníze. Míra likvidity aktiva je nepřímo úměrná transakčním nákladům. Ty tvoří poplatky a režie spojená s prodejem nemovitostí, právní služby spojené s likvidací podniku a vymáháním pohledávek, získávání informací o nových možnostech uplatnění kapitálu, náklady převodů či náklady založení podniku.

⁹ Tzv. optimální míra nezaměstnanosti podle většiny ekonomů je 2–5 %. Řada evropských států vykazuje však nezaměstnanost vyšší než 10 %. Její snížení je v posledních letech jednou z deklarovaných priorit evropských států i ES.

¹⁰ Zachování neefektivní produkce zpomaluje hospodářský růst, popř. dokonce vede ke snížení HDP.

¹¹ Zejména subvencování veřejné dopravy. V minulosti šlo zejména o podporu zemědělství a potravinářství.

¹² Deregulace vodného a stočného vedla po roce 1991 v ČR k poklesu spotřeby vody na méně než na polovinu (subvencovaná cena 60 hal. za m³ činila pro obyvatelstvo v roce 1990, dnes bez subvencí až 9 Kč za m³).

¹³ U regulace nájemného bytů jde o obce a soukromé vlastníky domů, kteří je získali v restituci. Reálné náklady činí 200–500 % současného nájemného (stav 1999). Výsledkem je zastarávání bytového fondu a bytová krize.

¹⁴ Od podpory je nutné odlišovat veřejnou zakázku. Podporou jsou subvence, poskytnuté v ČR na zavádění odsiřování a odstraňování popílků tepláren. Příkladem zakázky je naopak podpora zalesňování.

¹⁵ V opačném případě si stát (obec, kraj, země) počíná jako soukromý investor, se ziskem počítá např. při založení loterie nebo výstavbě lyžařské lanovky.

¹⁶ Rychlostní železnice v Evropě (TGV ve Francii, ICE v Německu) nebývá zisková. Motívem k subvencování jsou vedle ochrany životního prostředí i podpora strojírenství a nových technologií.

¹⁷ Ocel, uran nebo zbraně.

¹⁸ Např. podpora výstavby ropovodu Ingolstadt–Kralupy.

¹⁹ Podpora se ospravedlňuje kladnou externalitou hospodářskou, sociální, environmentální nebo bezpečnostní.

²⁰ Automatizované drůbežárny nezabezpečují venkovu ani pracovní místa, ani péči o krajinu. Výroba je spojena s nepřiměřeným nakládáním se zvířaty. Při současném nadbytku by dostatek vajec a masa zabezpečili i malovýrobci s tzv. volným chovem. Přesto je lobby velkochovatelů jedna z neúspěšnějších a velkochovy příjemci značných dotací.

²¹ Státní zásahy odmítají např. F. HAYEK nebo M. FRIEDMAN, významní představitelé ekonomické liberální doktríny. Jsou přesvědčeni o neexistenci pozitivních externalit. Nevěří v efektivitu státu a kladou důraz na individualismus. (M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, 1963)

pory za vhodný nástroj hospodářské politiky²². Odvětvová podpora, jež většinou jen udržovala zastaralou strukturu hospodářství, byla poskytována v socialistických státech střední a východní Evropy²³. S větším úspěchem ji poskytují technokratické režimy východní Asie²⁴. I ve státech s tržním hospodářstvím však podpory nejsou neobvyklé²⁵.

Jedním z nejvíce podporovaných odvětví je ve vyspělých průmyslových státech zemědělství. Ve srovnání s průmyslem není produktivita práce v zemědělství mezi jednotlivými státy příliš rozdílná²⁶. Komparativní výhody mají země s lacinou pracovní silou (rozvojové země) nebo dostatkem půdy, jež umožní extenzivní hospodářství (USA, Austrálie, Kanada nebo Argentina). Efektivitu ovlivňují značně klimatické rozdíly.

Vyspělé průmyslové státy Evropy i Asie se snaží udržet domácí zemědělství. Za nežádoucí se považuje závislost na dovozu potravin²⁷. Podpora zemědělství se v Evropě poskytuje také kvůli péči o krajinu a životní prostředí²⁸. Nicméně právě v zemědělství se velká část podpor nedá už vysvětlit jinak než nezanedbatelným politickým vlivem zemědělců.

Podpora průmyslu bývá cílená. Zaměřuje se na jednu straně na průmyslová odvětví, která jsou v dlouhodobé odbytové krizi, jejichž případný úpadek by vedl k růstu nezaměstnanosti a sociálního napětí. V Evropě jde o doly, loděnice, ocelárny a textilní průmysl²⁹. Na druhé straně se podporou urychluje zavádění nových technologií v perspektivních oborech³⁰.

V sektoru služeb se podporuje hromadná doprava. Státy a samospráva trvale uhrazují ztrátu želez-

niční a městské dopravy. Zabezpečují tak sociálně únosnou a ekologicky příznivou dopravní obsluhu³¹. Silniční individuální doprava se však fakticky také zvýhodňuje³², neboť výstavba a údržba silniční sítě představuje nezanedbatelnou část veřejných výdajů.

Zvláštní je podpora peněžnictví. Neslouží v prvé řadě k udržení konkurenceschopnosti banky. Cílem je víc zamezení paniky, vedoucí k úpadku banky. Ten totiž často ústí v ohrožení peněžního oběhu a ztrátu důvěry v bankovníctví³³.

Nemalá je podpora vědeckého výzkumu a vývoje³⁴. Často se výzkum provádí ve veřejných institucích nebo na veřejné náklady. Mnohdy splývá s podporou průmyslovou, jsou-li výsledky výzkumu výhodně poskytnuty průmyslu. Spotřebitel potom v ceně výrobku veškeré náklady nehradí.

V širokém pojetí se za podpory považují zvýhodnění institucí poskytujících zdravotní a sociální péči, školských, kulturních a sportovních zařízení. Účinky na hospodářskou soutěž jsou však zanedbatelné. Rozsah sociálního a kulturního zabezpečení se navíc považuje (samozřejmě v mezích daných mezinárodními smlouvami o základních sociálních právech³⁵) za interní záležitost.

C. VNITROSTÁTNÍ ÚČINKY

Veřejná podpora přispívá ke kvantitativnímu růstu odvětví, resp. k zachování stávajícího nadměrného rozsahu. Výsledkem je nadprodukce a rozsáhlejší nasazení pracovníků a kapitálu ve srovnání se stavem bez ní³⁶. Opačně působí na ostatní odvětví.

²² Sociálně-demokratická doktrína žádá, aby stát používal administrativní a ekonomické nástroje při hospodářských potížích. Zásah může být orientován na celé hospodářství formou exogenní peněžní injekce podle keynesiánské ekonomie (J.M. KEYNES, *general Theory of Employment, Interest and Money*, 1930) nebo může být selektivní. Pak je podporou.

²³ Zkoumání dopadů podpory se týká tržního hospodářství. V direktivní ekonomice je podpora neoddelitelná od řízení cen. U státního hospodářství nelze vlastně o podpoře uvažovat, neboť není oddělen příjemce a poskytovatel.

²⁴ Technokratické režimy východní Asie zaměřily podporu na rozvoj moderních technologií. Kombinace podpor a protekcionismu pomohla růstu v 60. až 80. letech. Strnulá struktura hospodářství však vedla a v 90. letech k vleklé krizi.

²⁵ V Evropě je rozsah podpor násobně větší než v USA.

²⁶ Rozdíly v produktivitě nejsou mezi státy tak velké jako v průmyslu. V zemědělství nejsou ve větší míře úspory z rozsahu.

²⁷ Snaha po soběstačnosti však není tak velká jako po válkách.

²⁸ Zemědělec (lesník) vlastně na zakázku udržuje kulturní krajinu.

²⁹ V uvedených oborech došlo skončila konjunktura v 70. letech, kdy se nasytila poválečná poptávka. Textilní průmysl a loděnice začaly být také vystaveny laciné produkci ze zemí východní a jižní Asie.

³⁰ Např. daňové úlevy poskytnuté Volkswagenu při privatizaci Škoda Mladá Boleslav v roce 1991.

³¹ Od 60. let jsou železnice ve vyspělých zemích vytlačovány individuální automobilovou dopravou. Úpadek železnic byl viditelný zejména v USA (v 50. letech konec osobní dopravy).

³² Přenos všech nákladů na silniční přepravce je politicky neúnosný i ve státech s ekologicky uvědomělou veřejností. Např. neúspěšný plán na rychlé zvyšování spotřební daně z benzínu v SRN.

³³ Stát se podporou rovněž přihlašuje ke své odpovědnosti za nedostatky bankovního dozoru.

³⁴ Podpora vědy a výzkumu není vlastně odvětvová, nýbrž typová. Je blízká podpoře investiční.

³⁵ Evropská sociální charta, Mezinárodní pakt o právech hospodářských, sociálních a kulturních.

³⁶ Veřejná podpora působí jako dodatečná poptávka po produkci. Tím iniciuje dodatečnou nabídku.

Dopad je však hodně slabší³⁷. V těchto odvětvích je počet pracovníků nižší a také kapitálu je méně. Podpora ovlivňuje alokaci zdrojů³⁸. Veřejné podpory se poskytují z daní placených státem nebo jinému subjektu veřejné moci. Adekvátně se potom sníží prostředky, použitelné na obstarání jiných statků.

Podpora se poskytuje podnikům nebo odvětvím působícím na určitém teritoriu. Většinou ji dostane určité odvětví v celém státě. Jindy směřuje do části území, zejména zaostávajících oblastí³⁹. Pravidelně jde o odlehle a okrajové, především zemědělské regiony. Regionální podpora také směřuje do oblastí se zastaralým průmyslem (např. těžbou uhlí nebo hutní výrobou). Takové podpory snižují i tak nízkou osobní mobilitu, neboť udržují pracovní místa v oblastech, kde by jinak zanikla⁴⁰.

Dopady odvětvové a regionální podpory na hospodářskou soutěž nejsou z vnitrostátního pohledu stejné. Odvětvová podpora k narušení soutěže nevede. Všechny podniky se jí těší ve stejném rozsahu. Soutěž naruší jen, pokud dvě rozdílná odvětví produkují substituční statky⁴¹. Individuální podpora je nebezpečnější. Zvýhodnění jednoho podniku vždy vede k poškození ostatních⁴². Regionální podpora se běžně neposkytuje v rozsahu, jež výrobcům v zaostávajících oblastech přinese výhody, převážující nad přirozeným zvýhodněním konkurence z vyspělejších oblastí. Zkušenosti z malých i velkých celků ukazují, že regionální podpora nevýhody obvykle jen oslabí⁴³.

D. VLIV NA MEZINÁRODNÍ OBCHOD

Narušení hospodářské soutěže se však znatelně projeví při obchodu mezi státy s odlišnou hospodářskou politikou. Vliv podpor na soutěž se je zvláště patrný po omezení cel, kvantitativních omezení a dalších zásadních překážek mezinárodního obchodu⁴⁴, protože se ustaví společný trh obchodovaného zboží – zóna s předvídatelně omezenými obchodními překážkami, popř. zóna volného obchodu⁴⁵. Podniky činné v jednom státě jsou vystaveny cizí konkurenci. Státy zóny však poskytují podpory nadále jen tuzemským podnikům. Zvýhodněné jsou potom podniky činné ve státech, kde se podpora poskytuje. Podniky z ostatních států jsou naopak znevýhodněny. Na sjednoceném trhu neplatí rovné podmínky. Tím je ohrožen základní záměr integrace – optimální dělba produkce mezi hospodářství integrovaných států.

Jak už jsem uvedl, v rámci jednoho státu narušuje rozdílný rozsah veřejných podpor hospodářskou soutěž jen málo. Největší obtíže by se daly čekat ve federacích⁴⁶. Dílčí státy mohou provádět rozdílnou hospodářskou politiku. Ve skutečnosti se jejich hospodářská politika příliš neliší⁴⁷.

Objevuje se samozřejmě rozdílná podpora ze strany subjektů územní samosprávy: obcí, měst, rozmanitých regionů. Samospráva však obvykle prostředky schopné narušit v celostátním rozsahu soutěžní prostředí nemá⁴⁸.

V mezinárodním měřítku je naopak rozdílná míra veřejných podpor podstatnou překážkou integrace. Odstraňování cel a ostatních překážek meziná-

³⁷ Reakce je srovnatelná se zpětným pohybem děla po výstřelu.

³⁸ Alokační se týká jak pracovníků, tak kapitálu. Zdroje přitahuje produkce, jež přináší nejvyšší výnos – u pracovníků mzdu, u podniků kapitálový zisk.

³⁹ Odvětvová podpora také působí jako regionální, je-li určité odvětví regionálně koncentrováno.

⁴⁰ Mobilita pracujících je minimální. Nízký sklon ke stěhování totiž ještě dále snižuje podpora v nezaměstnanosti.

⁴¹ Např. podpora těžby uhlí vede ke snížení jeho cen. Tím je postižen odbyt ropných paliv a plynu, neboť paliva jsou substituční, ovšem pouze ve střednědobém období, neboť náklady přechodu z jednoho typu na druhý nejsou malé.

⁴² Uvažovat lze o slučitelnosti individuální podpory ústavně zakotveným principem rovnosti a zákazem diskriminace (čl. 1 Listiny základních práv a svobod). Podporu polostátních bankovních ústavů hodlaly v roce 1998 napadnout některé prosperující malé banky. Je však obtížné odlišit podporu od náhrady za úvěrovou zátěž z minulosti a za politicky motivované půjčky, ke kterým malé banky nuceny nebyly.

⁴³ Regionální podpora nebývá poskytována jednomu podniku v takovém rozsahu, aby mohla narušit hospodářskou soutěž ve vnitrostátním měřítku. Její plošný charakter tuto možnost omezuje.

⁴⁴ Rušivý účinek podpor se neprojevuje, jsou-li ceny dováženého zboží odvislé především od výše jednostranných cel.

⁴⁵ Z ekonomického hlediska trh vzniká tehdy, jestliže dojde k obchodní výměně mezi státy, bez ohledu na to, zda je tato omezoována cly nebo překonatelnými netarifními překážkami.

⁴⁶ Termín federace je nutno chápat spíše funkcionálně, než ústavněprávně. Rozhodující je decentralizace kompetencí v hospodářské politice.

⁴⁷ Např. v USA se většina států staví k poskytování podpor negativně. V SRN jsou spolkové země k jejich poskytování ochotnější (Sársko, Porýní-Vestfálsko), jiné zdrženlivé (Bavorsko), což odpovídá politickým poměrům.

⁴⁸ Výjimku představuje zvýhodněný prodej nebo pronájem nemovitosti. V místním měřítku však může mít taková podpora značný vliv. Např. vrácení části daně z příjmů podnikatelských subjektů, jež je příjmem obce, v Bystřici nad Pernštejnem přispěla k atraktivitě města a k odporu okolních samospráv. Není dosud zřejmé, zda je slučitelná s pravidly hospodaření obcí.

rodního obchodu, k němuž v posledním půlstoletí ve došlo světovém měřítku (Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT) z roku 1947, nová smluvní úprava v rámci Světové obchodní organizace (WTO) z roku 1994) i v měřítku regionálním (EU, EFTA, NAFTA, MERCOSUR) vedlo k vytvoření světového trhu, na kterém soutěží jednotlivé podniky z různých států.

Státy naproti tomu pokročily jen málo ve sblížení hospodářské politiky⁴⁹, neboť jej znemožňují značné kulturní a sociální rozdíly. Některé se arbitrárních zásahů do hospodářství zdržují, jiné provádějí aktivní hospodářskou politiku včetně rozsáhlého poskytování podpor, přestože řízené hospodářství socialistického typu je v posledních letech na ústupu. Podpory v mezinárodním obchodu otevřené ekonomice soutěž narušují. Předpokladem zachování tržního prostředí je proto jejich omezení.

E. VYMEZENÍ VEŘEJNÉ PODPORY

Veřejná podpora je plnění poskytnuté státem nebo samosprávou jednotlivému podniku nebo odvětví. Zajistí mu úhradu částí nákladů. Podnik nebo odvětví pak může prodávat za nižší ceny než konkurence. Narušení hospodářské soutěže spočívá v nerovných podmínkách. Podporou není za běžných podmínek sociální plnění obyvatelstvu, neboť ke zvýhodnění podniků nebo odvětví nevede⁵⁰.

Obdobné účinky jako veřejná podpora má dumping⁵¹. Svou podstatou se ale od ní odlišuje. Při dumpingových praktikách prodávají podniky za cenu nižší než jsou výrobní náklady. Jeho motivem však není snaha o ochranu spotřebitele nebo přežití neefektivního provozu. Dumpingem usiluje podnik o oslabení konkurence a její vytlačení z trhu. Cílem je získání dominantního nebo monopolního postave-

ní a možnost diktovat odběrateli ceny⁵². Dumping provádí podnik ze svých rezerv⁵³. Nemůže jej pochoptitelně provádět trvale. Za dumpingové ceny prodává do okamžiku vytlačení konkurence. Poté se snaží dumpingovou ztrátu vyrovnat zisky z dominantního postavení⁵⁴.

Podpora se poskytuje za použití řady právních nástrojů. Nejde jen o přímé finanční příspěvky vázané na určitou produkci (dotace, subvence). Podporou jsou i zvýhodněné úvěry, poskytnutí záruky nebo nekomerční kapitálový vstup státu. Podstatné je nadstandardní zvýhodnění. Úrok z úvěru je nulový nebo neobvykle nízký, záruka je levnější než u komerční pojišťovny, kapitálový vstup by soukromí investoři považovali za ztrátový. Podpora se objevuje i ve formě poskytování výrobních prostředků, zboží a služeb nad rozsah garantovaný všem podnikům.

V neposlední řadě se užívá daňová úleva, upuštění od vymáhání daně nebo úleva od jiné veřejnoprávní povinnosti.⁵⁵

Veřejnou podporu poskytuje stát nebo jiný subjekt veřejné moci (obce, města, vyšší územně samosprávné celky)⁵⁶. Neposkytuje ji vždy přímo. Často pověřuje jejím rozdělováním soukromý podnik, popř. jej k tomuto účelu zřizuje. Zejména jsou jimi banky nebo rozvojové fondy, pojišťovny a nadace⁵⁷. Stát pouze uhrazuje přirozenou ztrátu zprostředkovatele a s podporovanými přímo nejedná.

Příjemcem podpory je podnik. Tím je jakákoli fyzická osoba nebo právní subjekt, který vyrábí a prodává zboží nebo poskytuje služby spotřebitelům nebo jiným podnikům⁵⁸. Sledovaná podpora se pak poskytuje podniku, který je v národním nebo mezinárodním měřítku vystaven tlaku konkurence.

Podpora se svou specifíčností odlišuje od obecného hospodářského opatření⁵⁹. Vztahuje se na ur-

⁴⁹ Společná hospodářská politika EU. Na univerzální úrovni se koordinace uskutečňuje například v rámci jednání G7 (G8).

⁵⁰ Dopady sociálních plnění obyvatelstvu na hospodářskou strukturu též existují. Blíží se podpoře cenové. Sektor sociálních služeb je větší než by byl bez ní. Sociální přínos větší jejich nabídky však převažuje nad možným pokřivením soutěže.

⁵¹ O mezinárodním právu dumpingu psal na PrF MU v Brně diplomovou práci v roce 1999 Adam Rakovský.

⁵² Dumping je možný jenom v odvětvích, ve kterých existuje možnost úspor z rozsahu a překážky vstupu do odvětví jsou vysoké. Dumpingové praktiky byly mocensky potlačovány na státní (např. Shermanův zákon v USA z roku 1888) i na mezinárodní úrovni (soutěžní právo EHS, dvoustranné smlouvy) z obavy před monopolizací. V současné době represe oslabuje.

⁵³ Z hlediska daňového účetnictví z vlastního jmění, nikoli z předepsaných nebo přípustných rezervních fondů.

⁵⁴ Zisky jsou samozřejmě zdaňovány. Dumping ulehčí možnost přenosu ztráty do následujících let vedoucích ke snížení daňového základu.

⁵⁵ Typy podpory v ES jsou vymezeny správní praxí a judikaturou. Právo WTO má demonstrativní výčet.

⁵⁶ Včetně formálně právně oddělených veřejnoprávních subjektů, jako jsou zdravotní pojišťovny, školské a další fondy. Rozhodující je skutečnost, že své prostředky získávají veřejnoprávní cestou (odvody, podíl na daních, veřejné pojištění).

⁵⁷ Podniky, které veřejnoprávní subjekt ovládá. Neekvivalentní a ztrátové zvýhodněné plnění je možné za určitých okolností považovat za podporu poskytovanou nepřímo státem.

⁵⁸ Definice podnikatele a soutěžitele v ČR je v § 2 a § 43 obchodního zákoníku (č. 513/1991 Sb.).

⁵⁹ Vývozní a preferenční podpora je vlastně specifická, neboť se dává jen vývozcům nebo domácím producentům na úkor dovozců.

čítý okruh podniků nebo na jediné odvětví. Obecné snížení nebo zvýšení daní podporou není. Stejně se pojímají i běžná plnění vyplývající z výstavby a údržby infrastruktury. Při úvaze, zda je konkrétní opatření pro určité odvětví nebo podniky specifické, je třeba přihlížet k formální právní úpravě i k jeho realizaci. Stává se, že určité zvýhodnění určené dle právního předpisu všem podnikům ve skutečnosti využívají jen některé. Za specifickou se považuje také výhoda poskytovaná jenom v části území.

F. SYSTÉMY OMEZENÍ PODPOR

Růst mezinárodního obchodu, způsobený klesajícími náklady nákladní dopravy, dlouhodobým snižováním cel, likvidací kvót a technickou harmonizací vedl konce 70. let ke zvýraznění škodlivého dopadu podpor. Vedle veřejných podpor se mezinárodní soutěžní právo orientuje na zneužití dominantního postavení, fúze podniků a dumping.

V mezinárodním právu zakotvená omezení jsou univerzální i regionální. Zárodek univerzálního systému se objevil ve Všeobecné dohodě o clech a obchodu z roku 1947⁶⁰. Komplexní úprava však přichází až se založením Světové obchodní organizace (WTO) v roce 1994⁶¹. Celosvětová regulace se omezila na podpory, jež ovlivňují soutěž na mezinárodních trzích. Přípustná protipatření jsou decentralizovaná. Vyrovňovací clo mohou uvalit jen státy, jejichž hospodářství je dovozem podporovaného zboží poškozeno. Lze jej uložit až do výše vzniklé výhody. Organizace se omezuje na zprostředkování řešení sporů a sběr údajů o rozsahu a druhu podpor poskytovaných v členských státech.

Z regionálních úprav jsou nejdůležitější omezení Evropských společenství. Základní pravidla určila v roce 1957 Smlouva o založení EHS⁶². Dohled je centralizovaný, o přípustnosti podpory poskytované v členských státech rozhoduje Komise ES⁶³. Komunitární orgány postihují také možná nedodr-

žení pravidel. Sankcí je zákaz podpory, v případě jejího poskytnutí pak též vymáhání vrácení⁶⁴. Zavedení vyrovnávacích cel nebo jiných protipatření není možné, má-li být zachován volný oběh zboží v jednotném trhu. Přímá aplikovatelnost komunitárního práva v členských státech⁶⁵ uplatnění restriktivní podstatně ulehčuje. Uvedený mechanismus kontroly veřejných podpor je součástí centralizované správy jednotného trhu.

Na komunitární úpravu navazují omezení, jež sjednala Evropská společenství a její členské státy se státy střední a východní Evropy po roce 1990. Evropské dohody o přidružení⁶⁶ podněcují omezení podpor, cílem je přizpůsobení hospodářství bývalých socialistických států západoevropským poměrům. To je předpokladem pozdějšího vstupu do EU. Omezení subvencí a jejich zpřehlednění je ostatně úkolem, který před státy s tranzitivní ekonomikou stojí i bez ohledu na možný vstup. Dohody berou ohled na obtíže spojené s transformací. Všechny nově přidružené státy se v souladu s realitou považují za oblasti s nízkou životní úrovní tak, jak je komunitární právo definuje⁶⁷. Omezení jsou zatím minimální, v blízké budoucnosti se ale budou rozšiřovat v závislosti na ekonomickém i právním sblížení s EU.

Také další integrační seskupení podpory sledují. Smlouva o Severoamerické zóně volného obchodu (NAFTA) obsahuje společná antidumpingové a antisubvenční opatření. Obdobná ustanovení o omezení podpor najdeme ve smlouvách zakládajících Evropské sdružení volného obchodu (EFTA), Evropský hospodářský prostor (EEA) a Středoevropskou zónu volného obchodu (CEFTA)⁶⁸

Žádná ze současných mezinárodněprávních regulací se netýká všech podpor. Stranou stojí především podpora sociálních služeb. Stát zřizuje obvykle jejich poskytovatele. Distribuce je reglementovaná a málokdy je služba plně hrazena odběratelem. Sociální služby také nejsou ve větší míře předmětem mezinárodního obchodu. Rozsáhlá mezinárod-

⁶⁰ Čl. VI Všeobecné dohody o clech a obchodu z roku 1947.

⁶¹ Čl. VI Všeobecné dohody o clech a obchodu v novém znění (1994) a Dohoda o subvencích a množstevních omezeních.

⁶² Smlouva EHS, čl. 3 písm. g., čl. 87–89 (dle starého číslování čl. 92–94)

⁶³ Komise ES povoluje nové podpory, vykonává dozor nad jejich realizací a postihuje poskytování nepovolených podpor.

⁶⁴ Postup upravil nový procesní řád (č. 659/1999 OJ), o stanovení podrobností týkajících se čl. 88 Smlouvy o založení ES.

⁶⁵ Část práva ES je přímo uplatnitelná. Nemí potřebná vnitrostátní recepce.

⁶⁶ Evropské dohody o přidružení byly uzavřeny v letech 1992–95 s Polskem, Maďarskem, ČR, Slovenskem, Estonskem, Lotyšskem, Litvou, Rumunskem, Bulharskem a Slovinskem. V ČR byla příslušná smlouva publikována pod č. 7/1995 Sb.

⁶⁷ čl. 64 odst. 1 al. iii, odst. 4 Evropské dohody o přidružení ČR k EU. Nepřípustné jsou podpory narušující vzájemný obchod. Během přechodného období pěti (resp. deseti let) se ČR považuje za oblast s nízkou životní úrovní a vysokou nezaměstnaností dle komunitárního práva. Byla zavedena pravidla pro dozor a rozhodování o podporách. Obdobná pravidla má smlouva o volném obchodu uzavřená mezi ČR a státy Evropského sdružení volného obchodu (čl. 19, příloha XII).

⁶⁸ Kap. 19 smlouvy o Severoamerické zóně volného obchodu (NAFTA), čl. 61–63 a příloha XV Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru (EEA). Omezení podpor zakládá i Smlouva o Evropském sdružení volného obchodu z roku 1959 nebo smlouva o Středoevropské zóně volného obchodu z roku 1992 (čl. 23, publikována v ČR pod č. 54/1995 Sb).

něprávní omezení se naopak týkají průmyslu, jehož produkce je také hlavním předmětem mezinárodního obchodu. U průmyslového zboží bylo značně sníženo clo a odstraněny nebo omezeny jiné netarifní překážky jejich vývozu a dovozu. Hospodářskou souměřitelnost nenarušují veřejné podpory silniční a železniční dopravy. Jinak je to v případě liberalizace mezinárodní letecké a námořní dopravy. Podpora národní letecké společnosti znevýhodňuje ostatní aerolinie. Stejně jsou poškozeni zahraniční konkurenti podporovaného rejdařství. Limity podpor se pak pochopitelně sjednávají tehdy, utvoří-li se společný dopravní trh. Malá jsou omezení zemědělských podpor. Světový obchod se zemědělskými výrobky a potravinami není zatím volný. V průmyslových i rozvojových státech převládá ochranná práva. Především v Evropě a v Japonsku jej doplňuje rozsáhlá podpora včetně podpory vývozní. V Evropské unii zajišťuje rovné podmínky více harmonizace subvenční politiky.

G. VEŘEJNÉ PODPORY V UNIVERZÁLNÍM HOSPODÁŘSKÉM PRÁVU

V roce 1947 byla uzavřena Všeobecná dohoda o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade – dále GATT I)⁶⁹. Vytvořila první celosvětovou regulaci mezinárodního obchodu. Záměrem signatářů bylo založení univerzální obchodní organizace⁷⁰ a ustavení světového hospodářského

řádu. Ten se nezdařil.

Hospodářské a politické rozdíly mezi státy byly po druhé světové válce příliš velké. Mnohde se uplatňovalo plánování. Nešlo zdaleka jen o státy socialistické. Zásahy do hospodářství se prováděly rovněž v afrických a asijských zemích, rámcové řízení se používalo také v západní Evropě a v Japonsku⁷¹.

I v této době přispěla GATT ke snižování cel a odstraňování dalších překážek⁷² ceny obchodované produkce. Základ daný smlouvou GATT rozvíjela během půlstoletí tzv. jednací kola⁷³. Růst mezi-státní výměny zboží a obchodu se službami ukázal v 80. letech potřebu nové kodifikace mezinárodního hospodářského práva⁷⁴. Revidovaná GATT je nadále základem liberalizace. Rozvoj obchodu se službami si vyžádal zvláštní úpravu. V souvislosti s obchodem se také ukázala potřeba posílení ochrany práv duševního vlastnictví a investic.

Dnešní kodex mezinárodního hospodářského práva tvoří mezinárodní smlouvy uzavřené při přijetí Závěrečného aktu uruguayských jednání GATT v roce 1994. Ty se nepřesně označují jako smlouvy GATT II či jako právo Světové obchodní organizace (World Trade Organisation)⁷⁵. K červenci 1999 má WTO 135 členů⁷⁶. Podmínkou členství je přijetí balíku mnohostranných smluv. Povinná naopak není účast na smlouvách vícestranných⁷⁷.

Státní (veřejnou) podporu znala jako překážku mezinárodního obchodu již GATT I⁷⁸. Jednalo se o jakékoli neekvivalentní plnění veřejné moci ve prospěch podniků, které má za následek růst vývozu

⁶⁹ Smlouva GATT I z roku 1947 je publikována pod č. 59/1948 Sb. Smluvními stranami GATT se v roce 1947 stala většina evropských i amerických států včetně Československa.

⁷⁰ Mezinárodní obchodní organizace (International Trade Organization) měla vedle Mezinárodního měnového fondu a Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj tvořit třetí pilíř univerzálního hospodářského systému. Zřízení ztroskotalo na odmítnutí USA. GATT 1947 se uplatňovala prozatím více než 40 let. Byl také zřízen sekretariát GATT.

⁷¹ Zásahy států do hospodářského rozvoje, prováděné selektivní daňovou politikou, např. planification ve Francii. Zásahy států do hospodářství v Japonsku jsou odlišné, vyplývají z japonských sociálních zvláštností. Daleko více než v západní Evropě nebo v USA se uplatní samoregulace a kolegialita podniků.

⁷² Kol., Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Wahrung und Wirtschaft, Deutsche Bundesbank, Frankfurt/Main, 1997. Od roku 1947 do roku 1994 došlo ke snížení cel z 40 % na 4,6 %

⁷³ Jednací kola se neformálně označují většinou podle míst konání: 1947 – Ženeva, 1949 – Annecy, 1951 – Torquay, 1956 – Ženeva, 1960–62 Dillon, 1964–67 tzv. Kennedyho kolo, 1973–79 – Tokio a 1986–94 – Uruguay. První se týkala především snižování cel. Od 70. let se zaměřila na omezování netarifních omezení a překážek.

⁷⁴ Potřeba se objevila zejména v 80. letech v souvislosti s růstem významu nově industrializovaných zemí jihovýchodní Asie.

⁷⁵ Smlouvy publikovány v č. 191/1995 Sb. Základem je novelizovaná GATT, doplněná 12 dílčími dohodami o souvisejících otázkách (dumping, dovozní licence, sanitární a fyto-sanitární opatření, obchodní aspekty investic, kontrola před odesláním, zemědělství, ochranná opatření, technické překážky, textil a oděvy, pravidla původu a kalkulace celní hodnoty). Druhým pilířem je Všeobecná dohoda o obchodu službami (General Agreement on Trade in Services) a třetím Ujednání o obchodních aspektech práva duševního vlastnictví (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights). Instituční a procesní právo tvoří Dohoda o založení Světové obchodní organizace (Agreement establishing World Trade Organization), Ujednání o řešení sporů (Dispute Settlement Understanding) a Mechanismus hodnocení obchodní politiky (Trade Policy Review Mechanism).

⁷⁶ Z velmocí není členem Čína a Rusko. O členství se uchází dalších 24 převážně afrických a asijských rozvojových států.

⁷⁷ Dohody o obchodu civilních letadel, mléka a mléčných výrobků, hovězího masa a o zadávání veřejných zakázek.

⁷⁸ Čl. XVI GATT I z roku 1947. V anglickém originále i v českém překladu smluv GATT I a práva WTO se používá výraz „subsidy“ – „subvence“. Splyvá však s termínem „public aid – veřejná podpora“, užívaném v právu EU.

lacinější produkce. Smluvní strany se zavázaly informovat ostatní o rozsahu a povaze podpor. Stát podpory musel vyjednávat o jejich omezení se státy, jejichž výrobce poškodily. Připouštělo se uvalení sankčního cla⁷⁹

Na konci tokijského kola jednání o snižování cel dojednaly smluvní strany GATT v roce 1979 Subvenční kodex (Subsidies Code). Ten přinášel přesnější pravidla pro posuzování podpor z hlediska jejich dopadu na mezinárodní obchod. Jeho uplatnění však bylo omezené, přijala jej jen třetina států GATT.⁸⁰

V 80. letech se stávající omezení ukázalo nedostatečné. Úsilí o další restriktivi však narazilo na odpor rozvojových států. USA však považovaly omezení za předpoklad další liberalizace. Hospodářství USA je podporovaným dovozem zasazeno nejvíce, neboť rozsah podpor v USA je relativně malý⁸¹. Dvoznačný postoj naopak zaujala Evropská společenství. Od roku 1957 uplatňují vlastní systém kontroly a harmonizace podpor⁸². Mohutných státních a komunitárních podpor se však ES a jednotlivé státy vzdát nehodlaly⁸³.

Kompromis představuje Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – ASCM). Je jednou z dvanácti dodatkových smluv ke GATT 1994. Týká se průmyslového zboží. Mírnější limity se týkají zemědělských podpor. Společně se snižováním cel a omezováním netaarifních překážek jsou dána Dohodou o zemědělství (Agreement on Agriculture). Vše-

obecná dohoda o obchodu službami (General Agreement on Trade of Services – GATS) v obecné rovině vliv podpor na mezinárodní poskytování služeb připouští a předpokládá sjednání srovnatelné úpravy jako u zboží.

H. VYMEZENÍ PODPORY

Podle ASCM je podporou (subvencí) jakékoliv plnění státu nebo jiného subjektu veřejné moci⁸⁴, je-li poskytnuto bez přiměřeného protiplnění. V opačném případě jde o veřejnou zakázku, na kterou se omezení nevztahují⁸⁵. Podporu nemusí poskytovat veřejná moc přímo. Možné je její zprostředkování veřejným nebo soukromým podnikem⁸⁶.

Podporou je v první řadě peněžní dar nebo dotace. Investice jí je, nejsou-li k ní za obdobných podmínek ochotni i soukromí investoři. Stejně se posuzují i půjčky, veřejné záruky nebo dodání zboží a služeb (Čl. 14). Také prominutí nebo nevymáhání splatné daně či dluhu ze soukromoprávního závazku je podporou⁸⁷.

Omezení se dotýkají jen podpor, jež se poskytují určitému odvětví anebo jednotlivým podnikům. Podporou není opatření obecného charakteru, např. snížení daní. To je vnitřní záležitostí každého státu. Ani u něj sice nelze vyloučit účinek na hospodářskou soutěž, je však s účinky cílené podpory nesouměřitelný⁸⁸. Obecné opatření (tzv. nespécifická podpora) však mnohdy ve skutečnosti prospívá jen některým podnikům. Někdy se jím podpora do-

⁷⁹ Např. § 54 odst. 5 zákona č. 13/1993 Sb., celního zákona, jež dosud připouští zavedení vyrovnávacího cla vládním nařízením. Není mi však známo, že by bylo někdy uloženo.

⁸⁰ Code on Subsidies and Countervailing Duties (Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI and XXIII of the GATT) obsahoval detailní úpravu, přistoupila však k němu pouze třetina smluvních stran GATT, zejména vyspělých států. Úprava byla komplikována dvou- a vícestrannými kompromisy. Zakazoval vývozní podpory a umožňoval opatření proti podporám ohrožujícím účel GATT I.

⁸¹ Federální a státní podpora v USA je ve srovnání se západní Evropou minimální. V USA se nevytvořilo zvláštní federální právo omezení podpor. Případné narušení soutěže se řeší pomocí tzv. „negative interstate commerce clause“. Ta je výsledkem výkladu ústavou zakotvené kompetence unie regulovat obchod mezi členskými státy. Malá je i podpora zemědělství, neboť extenzivní a specializované zemědělství s malo pracovníky je i ve světovém měřítku konkurenceschopné.

⁸² Viz: Hancher a kol., EC State Aids, 1993, Chichester, G. Nicolaysen, Europaisches Wirtschaftsrecht, 1996, Baden-Baden..

⁸³ V EU se podpory poskytují na komunitární, státní i samosprávné úrovni. Ze zdrojů ES se poskytují zejména podpory zemědělské a regionální, jež tvoří asi 2/3 jejich výdajů.

⁸⁴ V originále „government or any public body“. Nejde o vládu, nýbrž o orgány státu či jakéhokoli samosprávného subjektu.

⁸⁵ Veřejné zakázky v univerzálním mezinárodním právu reguluje vícestranná Dohoda o veřejných zakázkách (Agreement on Government Procurement). ES přijalo řada směrnic zabezpečujících transparentnost procesu jejich zadávání. Skrývání veřejné podpory formou nadměrné úhrady je tím ztíženo.

⁸⁶ Obvyklé je bankovní zprostředkování (v ČR Českomoravská záruční a rozvojová banka, a.s., jejíž ztráta je hrazena ze státního rozpočtu). Uplatní se i státem napliňované polostátní fondy (v ČR Fond tržní regulace v zemědělství). Možná je i přímá podniková podpora z jeho prostředků, pokud je takový podnik ovládan veřejnou mocí. Např. nizozemský plynárenský podnik Gasunie dodával plyn za ztrátové sazby pěstitelům květin.

⁸⁷ Viz Přílohu č. 1 k ASCM. Obsahuje demonstrativní výčet praktik.

⁸⁸ Obecná opatření samozřejmě mohou ovlivňovat konkurenceschopnost produkce na cizích trzích. Jejich účinek se rozloží na všechna hospodářská odvětví, a proto není tak silný, zvláště na mezinárodních trzích. Jinak lze obecná opatření hodnotit, začneme-li zvažovat tzv. sociální dumping. Myslí se jím laciná produkce dosahovaná např. při využití dětské a vězeňské práce nebo při opomíjení ekologických dopadů. Sociální a ekologický dumping nelze zaměňovat s dumpingem.

konce zastírá. Příkladem je snížení sazby nepřímé daně ze zboží vyráběného jediným podnikem. Pokles spotřebitelských cen vede k růstu odbytu a zlepšení jeho situace⁸⁹.

Posouzení specifčnosti podpory je obtížné. Jasná hranice mezi podporou a obecným hospodářským opatřením chybí.

Odvětová a podniková podpora bývá většinou zakotvena právním předpisem nebo individuálním rozhodnutím. Jeho výklad však nestačí. Důležitější je praxe. Mnohé státy podpory poskytují i bez formálního právního podkladu.

Specifčnost dokazuje strana, jež se domáhá jejího ukončení.⁹⁰

I. ZAKÁZANÉ, NAPADNUTELNÉ A PŘÍPUSTNÉ VEŘEJNÉ PODPORY

Dohoda rozděluje podpory podle očekávaného dopadu na soutěž na mezinárodním trhu do tří skupin. Po aplikaci základního členění se ovšem zohledňují jejich konkrétní účinky.

První skupinu tvoří podpory vývozní a preferenční⁹¹. Vývozní podpora je vázaná právně nebo

fakticky na vývoz zboží ze státu výroby. Vede ke snížení cen exportovaného zboží. Na domácím trhu se prodává nadále za vyšší cenu. V příloze ASCM jsou demonstrativně vyjmenovány příklady vývozní podpory⁹². Vedle přímých subvencí je exportní podporou zvýhodnění dopravy, úlevy na daních a dávkách, zvláštní daňové odpočty, zpětná úhrada dovozních dávek nad rámec úlev při aktivním zúšlechťovacím styku⁹³, výhodné vývozní úvěry nebo pojištění rizik⁹⁴. Preferenční podpory iniciují vyšší spotřebu domácí produkce⁹⁵. Na nákup stejného zahraničního zboží se podpora neposkytuje. Vývozní a preferenční podpory ASCM zakazuje, neboť jejich dopad na mezinárodní trh je nejzávažnější⁹⁶.

Druhá skupina zahrnuje všechny nevývozní a nepreferenční podpory, pokud nepatří mezi podpory přípustné. Obecně zakázány nejsou⁹⁷. Jejich poskytování však může napadnout stát, je-li přesvědčen o jejich škodlivém účinku na své hospodářství. Potom smí sáhnout k protiopatřením. Předpokladem je vážná újma vlastnímu odvětví⁹⁸. Tu zakládá znemožnění nebo ztížení vývozu vlastní produkce na trh státu podpory, resp. do třetích států. Musí nastat v jejím důsledku pokles cen⁹⁹. Podporovaní producenti musejí získat na společném trhu větší

⁸⁹ Lze uvést změnu sazby spotřební nebo obrátové daně na produkt určený pro spotřebu některým subjektem. Zjevnou podporou mezinárodní letecké přepravy je osvobození od daně z uhlovodíkových paliv podle § 23 odst. 1 zák.č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních.

⁹⁰ čl. 2 odst. 4 ASCM. Blíže kapitola M (řízení o veřejné podpoře).

⁹¹ Čl. 3 odst. 1 písm.a ASCM definuje vývozní podporu jako podporu závislou právně nebo fakticky na výsledcích vývozu. Nejde obvykle o přímý příspěvek na jednotku vyváženého zboží. Časté jsou úlevy skryté v nepřehledných daňových předpisech. O tom svědčí série dosud neuzavřených sporů mezi USA a několika členskými státy EU. Jde např. o daňový odpočet ve Francii, který mohou uplatnit v souvislosti s náklady způsobenými vstupem na zahraniční trh. Tento odpočet mohl uvedené náklady přesáhnout. Vedle toho mohou vývozci mimo EU vytvářet zvláštní rezervy ze zisku (spor veden jako WT/DS131/1). Irsko uplatňuje nižší daňovou sazbu daně ze zisku obchodních společností, které získaly privilegované postavení (special trading houses), přičemž výše úlevy se počítá z objemu výnosů z vývozu (WT/DS130/1).

⁹² Demonstrativní výčet vývozních podpor (příloha I) má zjevně sloužit omezení výkladových obtíží.

⁹³ Aktivní zúšlechťovací styk je zvýhodněný celní režim. Celní úleva nebo osvobození se uplatní na polotovary, které jsou dováženy za účelem zpracování, pokud je tato produkce zase vyvezena do státu původu. Pro ČR je upraven v § 163–§ 178 celního zákona. Uplatní se zejména ve strojírenství. Příkladem ze zahraničí je montáž vozů Audi v podniku Audi Motor Hungaria Kft. Díly se importují do Maďarska z centrálního závodu v Ingolstadtu v SRN v zapečetěných vagónech a stejné vagóny pak zpět odvázejí hotové automobily. Vývozní podporou by pak byl případný příspěvek k refundovanému clu.

⁹⁴ V ČR poskytuje vývozní pojištění především Exportní a garanční a pojišťovací společnost, akciová společnost se sídlem v Praze, úvěrové záruky pak Česká exportní banka, akciová společnost. Obě byly zřízeny zákonem č. 58/1995 Sb., o pojišťování a financování vývozu se státní podporou (§ 4 a § 6 zákona). Za jejich závazky ručí stát (§ 8). Ztráty jsou hrazeny dotací ze státního rozpočtu.

⁹⁵ Čl. 3 odst. 1 písm.b ASCM. Preferenční podporu poskytovala v minulosti Francie, aby zvýšila odbytu domácích automobilů. Podpora spočívala mimo jiné v úhradě likvidace starého vozidla nebo v osvobození od silniční daně.

⁹⁶ Účinek podpory je nepřímě úměrný množství podporované produkce. K podpoře užitá částka se poměří s cenou jednotky produkce. Vliv na mezinárodní obchod odvisí od podílu vývozu na celkovém prodeji. U vývozní podpory je 100 %.

⁹⁷ Napadnutelné podpory podle čl. 5 ASCM nejsou ipso facto v rozporu s mezinárodním právem. ASCM pouze ukládá povinnost zdržet se jejich použití, jež bude mít dopad na zájmy jiné strany. Jenom tehdy je možné uplatnění vyrovnávacích cel. Taková podpora vedla ke sporu mezi USA a ES. USA spatřují napadnutelnou podporu ve zvýhodněné půjčce, kterou poskytla Francie firmě Sextant Avionique na vývoj nového systému řízení letu (Flight Management System). Podle USA způsobí tato půjčka značné snížení cen na trhu systémů. USA dovozuji porušení čl. 5 písm.b,c ASCM. Doposud nerozhodnutý spor je veden pod č. WT/DS172/1.

⁹⁸ čl. 6 odst. 3 písm.c ASCM.

⁹⁹ Příčinný vztah mezi veřejnou podporou a růstem podílu na trhu není vždy zřejmý. Na straně konkurence se může projevit technologické zaostávání. K růstu podílu také přispívá inovace či dumpingová praktika. Zvýšení podílu státu podpory se

podíl. Mezi podporou a růstem podílu musí být příčinný vztah¹⁰⁰. Škodlivý účinek se předpokládá¹⁰¹, jestliže podpora překročí 5% ceny výrobku. Její kalkulace podle hodnoty (ad valorem) je předepsána přílohou ASCM¹⁰². Jestliže stát podpory dokáže, že ani taková podpora obchodu mezi státy nenarušuje, smí limit překročit. Podporu nelze napadat, existují-li závažnější překážky obchodu mezi obchodujícími státy, např. zákaz vývozu či dovozu z politických důvodů¹⁰³.

ASCM uvádí povolené podpory¹⁰⁴. Povolená je podpora průmyslového výzkumu, který provádějí firmy a vzdělávací instituce, pokud nekryje více než 75% nákladů. Pro předkonkurenční rozvojovou činnost je maximum stanoveno na 50%. Podpora výzkumu se smí použít jen na přímo související náklady¹⁰⁵. Dále je možná podpora zaostávajících oblastí, jestliže se nedotýká jen určitých podniků nebo odvětví. Zaostávání musí být určeno objektivními kritérii, jimiž jsou podprůměrný domácí produkt na jednoho obyvatele anebo zvýšená míra nezaměstnanosti¹⁰⁶. Nenapadnutelná je též podpora

na přizpůsobení průmyslové výroby přísnějším pravidlům ochrany životního prostředí. Musí být jednorázová a nemůže krýt více než 20% transformačních nákladů. Nesmí vést ke snížení nákladů provozních. Musí být dostupná všem podnikům, jež se musejí uvedeným pravidlům přizpůsobit¹⁰⁷.

J. OMEZENÍ PODPOR V JINÝCH SEKTORECH

Mezinárodní obchod zemědělských produktů není ve srovnání s obchodem průmyslových výrobků liberalizován. Nadprodukce ve vyspělých státech, dosahovaná při vysokých nákladech uvolnění brání. Liberalizační trendy jsou ovšem zřetelné¹⁰⁸, o čemž svědčí právě Dohoda o zemědělství. Předpokládá snižování cel a kvót, odstranění dalších bariér obchodu a v neposlední řadě omezení podpor. Nezávádí univerzální harmonogram omezení cel a jiných překážek včetně podpor. Členové WTO se dohodly jen na mnohostranném kompromisu. Jejich po-

srovnává s průměrným podílem tří předchozích let (čl. 6 odst. 3 písm.d ASCM)

¹⁰⁰ čl. 6 odst. 2 ASCM.

¹⁰¹ Domněnka je vyvratitelná. Pokud stát podpory prokáže nenarušení mezinárodního obchodu, nesmí být uplatněno žádné protiopatření.

¹⁰² Postup výpočtu výše podpory stanoví příloha IV ASCM. Celkovou cenou výrobku jsou příjmy z prodeje výrobce. Počítají se pro období 12 měsíců. Při výpočtu se zohlední změna cenové hladiny. Různé podpory se sčítají. Nezapočítávají se podpory nenapadnutelné. Podpory poskytnuté v minulosti se zohlední, pokud ovlivnily současnou produkci.

¹⁰³ Omezení se neuplatní, jestliže mezi státy existují podstatnější překážky obchodu (bojkot a embargo). Mohou být jednostranné (např. USA ve vztahu ke Kubě a Barmě, arabské státy vůči Izraeli) nebo je ukládá mezinárodní společenství (např. sankce Rady bezpečnosti proti Libyi nebo Iráku) (čl. 6 odst. 7 ASCM).

¹⁰⁴ Čl. 8 ASCM. Pouze tyto podpory nejsou napadnutelné. Jejich výčet je taxativní a nesmí být aplikován extenzivně.

¹⁰⁵ Čl. 8 odst. 2 písm. a. Týká se průmyslového výzkumu, nikoli základního. Průmyslový výzkum je cílené hledání nebo zkoumání metod a technik, vhodných pro výrobu nových produktů nebo zlepšení výroby, respektive pro rozvoj služeb. Předkonkurenční rozvojová činnost je transformace závěrů výzkumu do praxe formou plánů, schémat nebo vzorů, popř. prototypová výroba. Podpora se omezí na osobní náklady, výhradně k výzkumu používaná zařízení a materiál a režijní náklady. Spor mezi USA a ES (č. WT/DS172/1) o podporu vývoje systému řízení letového provozu ukáže, kde vede hranice mezi podporou výzkumu a vývoje podle čl. 8 odst. 2 písm. b a napadnutelnou podporou podle čl. 5 ASCM.

¹⁰⁶ Regionální podpora smí být použita v přesně administrativně vymezené oblasti (čl. 8 odst. 2 písm.b). Zaostávání nesmí být způsobeno dočasnou událostí (např. jednoletou neúrodou). Měrný HDP nesmí překročit 85% průměru celku, nebo míra nezaměstnanosti musí být vyšší než 110% průměru. Objektivní kritéria kladou značné požadavky na získávání a ověřování informací. Potíže může působit existence šedé (statisticky nezjištěné) a černé (nelegální) hospodářské aktivity. Formy regionální podpory v ČR obecně kritéria ASCM splňují. Z nepřehledného množství lze uvést program dotací na vytváření nových pracovních míst ve vybraných severočeských okresech. Ty vykazují všechny nadprůměrnou míru nezaměstnanosti. Dotace se uskutečňují formou úhrady úroků, leasingových nákladů a nevratné výpomoci. Dotaci spravuje Ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 13 zák. č. 2/1969 Sb.). Jiné spravuje Ministerstvo pro místní rozvoj (§ 14). Jenom některé jsou v ČR zakotveny zákonem.

¹⁰⁷ Podpora ochrany životního prostředí je obtížně vymežitelná. ASCM se zabývá pouze podporou poskytovanou průmyslovým podnikům, jež může vést k narušení soutěžních podmínek. Klíčovou podmínkou je uplatňování přísnějších pravidel ochrany a nepříznivé hospodářské dopady z něj vyplývající. V ČR je poskytuje zejména Státní fond životního prostředí ČR, založený dle zákona č. 388/1991 Sb. Jde hlavně o podpory snížení emisí a programy čisté produkce (směrnice Ministerstva životního prostředí o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí ČR č. ZP/01/99)

¹⁰⁸ Evropské společenství a další evropské státy uplatňovaly na dovoz zemědělských produktů. Hojně se používaly množstevní omezení. Dovozci odváděli ve prospěch ES rozdíl mezi světovou cenou (CIF cena; u obilí na trhu v Rotterdamu) a společenstevní cenou. Zatížení jednotlivých komodit představovalo až násobky původní ceny. Dohoda o zemědělství předpokládá odstranění kontingentů a odvodů a jejich nahrazení běžnými cly, ježž výše se nebude měnit se změnami cen. Celní sazby se budou snižovat. Výkyvy světových cen se proto projeví i na trhu ES. Viz: The Implications of the Uruguay Round Agreement for the Common Agricultural Policy, Basel 1994.

vinnosti vyjadřují státní listiny vzájemných koncesí a závazků¹⁰⁹. Jejich oddíl reguluje podpory¹¹⁰. Státy je nesmějí poskytovat nad sjednaný rozsah¹¹¹. Zákaz vývozních podpor není absolutní¹¹². Dohoda uvádí jejich demonstrativní výčet a zohledňuje i podpory s faktickým proexportním účinkem. Rozsah se posuzuje podle tzv. agregované míry¹¹³. Tou je v penězích vyčíslený souhrn podpor poskytnutých na jednotku produkce. Zohledňuje se i celková agregovaná míra podpor, jíž tvoří suma všech podpor plynoucích do zemědělství. Při kalkulaci se přihlíží k míře inflace¹¹⁴. Neomezuje se podpora, která má na mezinárodní obchod zanedbatelné účinky. Poskytování přípustných podpor neospravedlňuje uložení vyrovnávacího cla¹¹⁵. Nesmí však prospívat domácím výrobcům vstupů¹¹⁶. Mírnější požadavky na snížení se při sjednání mnohostranného kompromisu kladly na rozvojové státy¹¹⁷. Nejméně rozvinuté nejsou povinny vůbec přijímat závazky ke snížení. WTO ustavuje Zemědělský výbor¹¹⁸. Každý člen jej má informovat o rozsahu a formách podpor¹¹⁹. Jeho úkolem je hodnocení plnění závazků.

Omezení podpor služeb je v GATS jen zmíněno. Rozvoj mezinárodního poskytování dopravních, spojových, peněžních a kulturních služeb je v posledním desetiletí mimořádně rychlý, zejména pokud jde o užití nových informačních technologií. Služby nezatažují cla. Převládají zákazy a netarifní omezení. Účastnické státy připouští vliv podpor na mezinárodní trh služeb a zavazují se k dalšímu

jednání¹²⁰. Výsledkem má být zavedení detailní regulace, srovnatelné s ASCM. Stávající úprava zmiňuje jen konzultace mezi státy.

K. SOUČINNOST SVĚTOVÉ OBCHODNÍ ORGANIZACE

WTO dohled nad poskytováním podpor nevykonává, ani z vlastní iniciativy neoprávněné podpory nepostihuje. Univerzální úprava zakládá síť dvoustranných závazkových vztahů¹²¹. Pouze postižený stát smí přistoupit k protioopatření mezinárodní i vnitrostátní povahy. Svého práva využít nemusí. WTO pouze poskytuje prostor pro řešení sporů¹²² a zajišťuje sběr a výměnu potřebných informací.

WTO ustavuje Výbor pro subvence a vyrovnávací opatření (Committee for Subventions and Countervailing Measures – CSCM)¹²³. V něm má každý členský stát zástupce. Výbor zřizuje Stálou skupinu expertů (Permanent Group of Experts – PGE), složenou z pěti odborníků v záležitostech mezinárodních obchodních vztahů a veřejných podpor¹²⁴. Výbor v pravidelných intervalech posuzuje působení podpor. Zjištění však k postihu nevedou. Členské státy musejí postih žádat nebo uplatnit samy.

Pro řešení neshod mezi členskými státy zřizuje WTO Orgán pro řešení sporů (Dispute Settlement Body – DSB). Ten pro každý spor ustaví panel. Tvo-

¹⁰⁹ Přílohy GATT II.

¹¹⁰ Kapitola IV příloh.

¹¹¹ čl. 6 Dohody o zemědělství.

¹¹² čl. 3 a čl. 9 a 10 Dohody o zemědělství

¹¹³ čl. 6 a čl. 7 Dohody o zemědělství.

¹¹⁴ čl. 18 odst. 4 Dohody o zemědělství.

¹¹⁵ Příloha č. 2 dohody. Jde o podporu aplikovaného výzkumu, ochrany před škůdci a nemocemi, výcviku a vzdělávání pracovníků a poradenství. Přípustné jsou i podpory kontroly jakosti, odbytu a marketingu, zřizování a údržby veřejných skladů, zajišťování domácí potravinové pomoci, pojištění, pomoci při neúrodě, restrukturalizace, odškodné za nevyužívání zdrojů, regionální pomoc a příspěvek k ochraně životního prostředí

¹¹⁶ Např. podpora hubení škůdců nemůže vést ke zvýhodnění domácích výrobců chemických přípravků.

¹¹⁷ Výhoda je bezcenná, neboť rozvojové státy prakticky žádnou podporu zemědělství neposkytují kvůli ochraně soutěže.

¹¹⁸ Zemědělský výbor je jako jiné výbory složen ze zástupců členských států (čl. 17 dohody).

¹¹⁹ Informační povinnost se týká výše podpor a jejich komoditního určení (čl. 18 odst. 2 a 3).

¹²⁰ čl. XV GATS.

¹²¹ Závazky erga omnes se v mezinárodním hospodářském právu nevyskytují. Žádná z hodnot, které tato část mezinárodního práva chrání, nemá takovou důležitost, aby mezinárodní společenství jejich narušení považovala za postižení celku.

¹²² Mechanismus řešení sporů (viz níže) WTO je v mezinárodním právu unikátní: „Rekapitulace výsledků WTO není úplná, pokud by byl opomenut systém řešení sporů. Nový systém je automatictější a důvěryhodnější než systém GATT. To se odráží v rostoucí rozmanitosti států, které jej užívají a v tendenci ukončit spor smírnou cestou ještě před vydáním konečného rozhodnutí. Systém funguje tak, jak se zamýšlelo. Zejména podporuje vyjednávání a smírné řešení. Rovněž se snížil počet jednostranných akcí.“ (Generální tajemník WTO Renato Ruggiero, Ženeva 1997).

¹²³ Čl. 24 odst. 1 ASCM. Výbor pro subvence a vyrovnávací opatření je složen ze zástupců každého členského státu. Podílí se na řešení sporů o veřejné podpory, zpracovává a poskytuje informace o podporách.

¹²⁴ Čl. 24 odst. 3. ASCM. Členové jsou voleni na 5 let.

ří jej tři nebo pět osob jmenovaných ad hoc¹²⁵. Může žádat o odbornou pomoc PGE. Sedmičlenný Odvolací orgán (Appellate Body) je stálý¹²⁶. K rozhodování o jednotlivých odvoláních ustavuje ze svého středu tříčlenný senát. Postup orgánů stanoví Ujednání o řešení sporů (Dispute Settlement Understanding – DSU) spolu s procesními pravidly ASCM.

ASCM zakládá univerzální systém výměny údajů o podporách v členských státech. Ty se zavázaly podávat ve stanovených lhůtách potřebné informace o jejich programech a realizaci. Vedení rejstříku ulehčuje ostatním státům hodnocení dopadu na obchod¹²⁷. Státy mohou rovněž upozornit CSCM na jednání jiného státu, jež považují za podporu. Dále státy oznamují všechna opatření související s ukládáním vyrovnávacích cel a protiopatření. Každý stát určí orgán, který za něj o podporách jedná s WTO a s ostatními státy¹²⁸.

L. POSTIH NEPŘÍPUSTNÉ PODPORY

ASCM poskytuje dva nástroje, jež může použít poškozený stát proti státu poskytujícímu nepovolenou podporu. Mezinárodní řízení (tzv. Track II) spočívá ve vyjednávání stran a řízení před orgány WTO. Pouze v případě, že spor neskončí smírem, může poškozený stát zavést vyrovnávací cla. Ve vnitrostátním řízení (Track I) stát také ukládá jednostrannou vyrovnávací přírážku na dovážené zboží, jehož produkce se těší zakázané nebo napadnutelné podpoře. Činí tak ovšem vnitrostátním řízením.

Na počátku mezinárodního řízení stát, jež se cí-

tí veřejnou podporou v jiném státě poškozen, žádá o konzultace stát jejího poskytování. Pro zakázané podpory je lhůta pro konzultace 30 dní¹²⁹, pro napadnutelné 60¹³⁰. Nedosáhnou-li strany smíru ve lhůtě, může navrhovatel předložit záležitost DSB. Ten ustaví panel. Po zhodnocení stanovisek sporných stran a s přihlédnutím k postojům třetích států panel předloží posudek¹³¹. Nedojde-li ani nyní ke smíru, posudek se stane nálezem, ledaže jej DSB jednomyslně odmítne.

Proti nálezu je přípustné odvolání. Státy mohou namítat nesprávné právní závěry nebo porušení procesních pravidel před Odvolacím orgánem¹³². V řízení není možné uplatňovat nové důkazy či nové provádět dokazování. Odvolací orgán ve lhůtě dle typu podpory rozhodne s konečnou platností. Pokud shledá poskytování podpory protiprávním, požádá o její ukončení. Nebude-li žádost vyslyšena, doporučí přiměřená protiopatření. Ta spočívají v omezení výhod vyplývajících z liberalizačních smluv. Stát se může uchýlit k protiopatření proti jinému hospodářskému odvětví, než kterému byla poskytnuta protiprávní podpora. Protiopatření jsou vymezena zvláště v souvislosti se zakázanými a napadnutelnými podporami¹³³. Pokud se k nim poškozený stát uchýlí, posoudí WTO jejich přiměřenost.

Postup a postavení orgánů a zúčastněných států v mezinárodním řízení určuje DSU. Procesní normy ASCM se uplatní jako *lex specialis*. Účast třetích států jako vedlejších účastníků je možná. Pravidelně se přihlašují ty státy, jež mají obdobné zájmy jako stěžovatel nebo odpůrce.

¹²⁵ Členové panelu jsou odborníci v oblasti obchodních vztahů a mezinárodního práva z různých států, kteří nepracují pro organizaci. Při své práci nesmějí přijímat pokyny od vlády svého státu či od kohokoliv jiného. Organizace panelů je upravena v čl. 6 až čl. 8 DSU. WTO vede stálý seznam možných panelistů.

¹²⁶ Čl. 17 odst. 1 DSU. Členové Odvolacího orgánu jsou voleni na 4 roky z řad významných odborníků v oboru mezinárodních obchodních vztahů a mezinárodního práva tak, aby byly reprezentovány právní tradice a pohledy co nejširšího počtu členských států. Nesmějí pracovat pro veřejnou správu jakéhokoli státu. Jejich nezávislost musí být zajištěna a respektována.

¹²⁷ Členské státy jsou povinny oznámit všechny veřejné podpory včetně zemědělských výboru CSCM. Existující podpory se oznamují v tříletém intervalu (čl. 25 ASCM). Všichni členové oznamují vyrovnávací cla a opatření v okamžiku, kdy byla zavedena, průběžně jednou za dva roky (čl. 32 odst. 6 ASCM).

¹²⁸ V ČR ministerstvo financí (§ 13 zák. č. 2/1969 Sb., o ministerstvech...)

¹²⁹ Čl. 4 odst. 4 ASCM

¹³⁰ Čl. 7 odst. 4 ASCM

¹³¹ Průběh procesu je stanoven v čl. 4 až 22 DSU. Před prvním jednáním předloží strany písemné stanovisko (čl. 12). Stejně tak učiní i státy, které se přihlásí jako vedlejší účastníci (čl. 10). Poté dojde k prvnímu jednání. Po něm předloží účastníci své repliky, popř. vyjádří své stanovisko na druhém jednání. Pro posuzování vědeckých a technických otázek může být vyžádán znalecký posudek (čl. 13, příloha č. 4). Následně panel zpracuje první shrnutí a prozatímní zprávu a předloží je stranám (čl. 15 odst. 1 a 2). Zpráva obsahuje návrh rozhodnutí. Další jednání jsou možná v případě jejich námitek (čl. 15 odst. 2). Konečná zpráva obsahuje výrok o porušení práva. V kladném případě obsahuje doporučení. Konečná zpráva je doručena účastníkům řízení (čl. 12 odst. 8) a DSB (čl. 12 odst. 9) a následně oznámena všem členským státům. Nepodá-li některá ze stran odvolání, může DSB zprávu odmítnout ve lhůtě 60 dnů. Pokud tak neučiní, stává se základem jejího rozhodnutí.

¹³² Odvolání je možné ve lhůtě 60 dnů (čl. 16 odst. 4). Odvolací orgán svým rozhodnutím rozhodnutí prvostupňové potvrdí, změní nebo zruší. Lhůta pro odvolací rozhodnutí je 60, v odůvodněných případech 90 dnů. Stejně jako v případě zprávy panelu má poslední slovo DSB, který může jednomyslně odvolací rozhodnutí odmítnout.

¹³³ Čl. 4 odst. 10 a čl. 7 odst. 9 ASCM.

U nenapadnutelných podpor je povinné oznámení. Poskytující stát musí o jejich rozsahu informovat výbor (CSCM). Ten zkoumá, zda jde skutečně o tento typ. Pokud nenapadnutelná podpora působí na výrobní odvětví v jiném státě zvláště nepříznivě, smí postižený stát žádat ohled na své zájmy. Není-li jej dosaženo, pak na žádost poškozeného státu výbor odpůrci doporučí vhodná omezení. Pokud stát podpory doporučení nepřijme, může poškozený stát sáhnout k protiopatřením, jejichž druh a rozsah však určí výbor¹³⁴.

Vnitrostátní řízení (Track I) ASCM detailně upravuje¹³⁵. Zejména stanoví rámec pro uvalení vyrovnávacího cla (přirážky) podle čl. VI odst. 3 smlouvy GATT II. To v žádném případě nesmí převýšit prémii (výhodu), která z uvedené podpory odvětví nebo podniku vzešla. Předpokládá, že státy přijmou vnitrostátní úpravu postihu podporovaných výrobků.

Smlouva vymezuje okruh podniků, resp. dalších subjektů (zájmová sdružení podniků), jež jsou oprávněny žádat o uvalení vyrovnávacích cel na podporovaný dovoz¹³⁶. Podrobně předepisuje náležitosti žádosti. Ta musí zejména popisovat tuzemskou produkci a informovat o podporované cizí pro-

dukci. Musí ji podpořit představitelé podstatné části odvětví¹³⁷. Podpora dosahující méně než 1 % ceny výrobku je zanedbatelná.

Zahájení řízení musí příslušný stát oznámit státům, jejichž produkce je předmětem šetření¹³⁸. Procesního účastenství mohou využít i zainteresované subjekty (výrobci státu podpory, tuzemští producenti, výrobci substitučních produktů nebo spotřebitelské organizace ve státě dovozu). V oznámení rozhodující orgán státu vymezí posuzované výrobky a státy původu, datum zahájení řízení, formu podpory a dovozovanou újmu¹³⁹. Účastníkům poskytne prostor k vyjádření. Řízení samo je neveřejné. Veřejné oznámení však rozhodující orgán vydá při zahájení řízení a při prozatímních a konečných rozhodnutích¹⁴⁰.

Detailní pravidla řídí dokazování¹⁴¹. Mezinárodněprávní úprava připouští ochranu státního a obchodního tajemství¹⁴². I při vnitrostátním řízení státy spolu o sporné podpoře mají konzultovat. Vedle výměny stanovisek mohou konzultace vést ke smíru, jež právo WTO obecně upřednostňuje. Státy si vzájemně poskytnou přístup ke všem potřebným souvisejícím informacím. Mezi ně patří i zobecněné důvěrné informace. Pokud chtějí smluvní státy uklá-

¹³⁴ čl. 9 odst. 4 ASCM

¹³⁵ obecná úprava vnitrostátního řízení čl. 10 až 23 ASCM.

¹³⁶ okruh účastníků vnitrostátního řízení (zúčastněných stran) stanoví ASCM v čl. 12 odst. 8 a 9. Vedle dotčeného státu jsou jimi cizí výrobce, vývozce, anebo dovozce a výrobce, popř. reprezentant těchto výrobců ve státě dovozu, je-li jich více. Tehdy musí být zastoupena podstatná část odvětví. Rozšíření okruhu účastníků řízení se nevylučuje. Ve výše citovaném nařízení ES č. 2026/97 stanoví účastnicky řízení čl. 10 a čl. 11. Oprávněně žádat zavedení vyrovnávacího cla je hospodářské odvětví ES (community industry), působí-li podporovaný dovoz škody pouze na segmentu společného trhu, pak odvětví tohoto segmentu. Reprezentaci mohou zprostředkovat zájmová sdružení jednotlivých producentů. Řízení může být zahájeno Komisí i z vlastního podnětu (čl. 11 odst. 6 ASCM, čl. 10 odst. 10 nařízení č. 2026/97 ES).

¹³⁷ Podle čl. 11 odst. 4 ASCM je žádost dostatečně reprezentativní je-li podána za více než 50 % odvětví. Řízení se nezahájí, je-li reprezentováno zjevně méně než 25 % odvětví. V ES uvedené nařízení limit stanoví v čl. 10 odst. 8.

¹³⁸ Určení původu zboží je obtížné, je-li složeno ze surovin a polotovarů vyráběných a opracovávaných na národní úrovni řešenelním právem. Nelze opomíjet ani univerzální Smlouvu o pravidlech původu (Agreement on Rules of Origin), která je stejně jako ASCM součástí práva WTO. Jejím cílem je transparentnost pravidel původu zboží, popř. jejich minimální harmonizace. Vyrovnávací clo může být kromě státu původu uplatněno i vůči státu, přes nějž bylo zboží dovezeno (čl. 1 odst. 4 uvedeného nařízení ES, čl. 11 odst. 8 ASCM).

¹³⁹ Součástí žádosti má být (čl. 11 odst. 2. ASCM) označení žadatele a jeho produkce, resp. produkce výrobců, které reprezentuje, celkový rozsah produkce na dotčeném trhu, vymezení výrobku, jehož cena je podporou uměle snížena, forma a velikost podpory a dovození újmy. U údajů, které nemůže žadatel zjistit, postačí odůvodněný odhad. V ES je třeba připojit, jsou-li tyto informace dostupné, identifikační údaje o vývozcích a dovozcích (čl. 10 odst. 2 nařízení č. 2026/97).

¹⁴⁰ Orgány činné ve správním řízení o zavedení vyrovnávacího cla zveřejňují následující skutečnosti: zahájení řízení, konečné rozhodnutí o zavedení nebo nezavedení předběžných či konečných vyrovnávacích cel, změnách nebo ukončení jejich uplatňování (čl. 22 odst. 1 až 3). Jakékoli rozhodnutí musí být doprovázeno vyčerpávajícím odůvodněním (čl. 22 odst. 4 ASCM).

¹⁴¹ Jednotlivé zúčastněné strany (účastníci řízení) mají možnost písemně vyjádřit své stanovisko ve lhůtě 30 dnů od oznámení o zahájení řízení. Ústní jednání je třeba připustit jen ve výjimečných případech. Orgány činné ve správním řízení mohou provádět veškerá vyšetřování na území svého státu (inspekci firem, jejich účetnictví, výslech svědků). Vyšetřování mohou vést se souhlasem dotčených subjektů i na území cizích států, jestliže se ty proti tomu nepostaví (čl. 12 odst. 5, 6 ASCM). V Evropské unii jsou stanoveny formy spolupráce mezi Komisí a členskými státy. Vyšetřování mohou provádět i jejich orgány (čl. 11 odst. 3, 4 nařízení).

¹⁴² Řada údajů nezbytných pro řádné rozhodnutí o napadnutelné podpoře je považována za obchodní tajemství, jehož vyzrazení v souvislosti s řízením o vyrovnávacím clu je nežádoucí. Mezinárodní i státní úprava omezení podpor tajemství v široké míře uznává (čl. 12 odst. 4, čl. 11 odst. 3, 4 nařízení). V tomto případě, se pokud možno použijí souhrnné údaje o produkci za celé odvětví.

dat vyrovnávací clo, musejí zabezpečit řádný správní proces. Obvykle přijímají zvláštní pravidla¹⁴³. ASCM zakládá pouze minimální standard procesních práv. Státy příslušný předpis přijímat nemusejí. Stejně tak nemusejí podle takového předpisu uvalovat vyrovnávací cla.

Během řízení smějí státy vydat prozatímní opatření. Tím je výběr zálohy na budoucí vyrovnávací clo¹⁴⁴. Podle konečného rozhodnutí pak vyberou doplatek, resp. vrátí přeplatek, v případě neuložení cla zálohu vrátí. Zpětnou účinnost lze vztáhnout na veškerý dovoz od přijetí prozatímního opatření¹⁴⁵.

Stát dovozu dle svého uvážení uloží vyrovnávací clo maximálně do výše podpory¹⁴⁶. Veřejné investice nejsou podporou, jsou-li poskytovány za podmínek srovnatelných se soukromými. Totéž platí pro garance a dodávku zboží nebo poskytnutí služeb. Předpokladem podpory je dovození a kal-

kulace újmy. Při ní posuzující orgán zkoumá povahu a dopad podpory na obchod, růst dovozů, ekonomickou situaci producentů státu vývozu a rozsah subvencované produkce (čl. 15 odst. 7 ASCM). Státy neuloží clo ve výši subvence, jestliže k potlačení škodlivého účinku stačí clo menší (čl. 19 odst. 2 ASCM). Průběžně zkoumá, zda je potřebné pro ochranu tuzemských výrobců. Při zjištění opaku je zruší. Každé clo zruší do pěti let po jeho zavedení, pokud na novou žádost domácích výrobců nezahájí nové řízení¹⁴⁷. Řízení o podpoře stát dovozu zastaví či přeruší, jestliže se vývozní stát zaváže ke jejímu zrušení či omezení¹⁴⁸. Též akceptuje závazek vývozce ke zvýšení ceny, jež by vedl k neutralizaci účinků na soutěž¹⁴⁹. Státy uplatňující clo na základě vnitrostátního řízení připustí přezkum rozhodnutí nezávislým správním soudem¹⁵⁰.

Předmětem řízení před WTO smí být také ode-

¹⁴³ V ES upravuje postup komunitárních orgánů při uvalování vyrovnávacího cla nařízení Rady ES č. 2026/97. Navazuje na celní předpisy ES. Nahrazuje nařízení č. 3284/94. O vyrovnávacím clu rozhoduje na návrh Komise Rada. V USA platí ustanovení federálního celního kodexu. V ČR se zákon byly základní zásady antisubvenčního zákona připraveny k projednávání v roce 1998. V říjnu 1999 podala vláda ČR návrh zákona o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků Parlamentu České republiky (č. 379 (1999)), společně s návrhem zákona o veřejné podpoře (č. 378 (1999)), který má zabezpečit vnitrostátní posuzování veřejných podpor Úřadem pro hospodářskou soutěž z hlediska jejich slučitelnosti se závazky vyplývajícími z Evropské dohody o přidružení. Návrh zákona přebírá definice podpor z ASCM. Řízením o zavedení cla pověřuje ministerstvo financí, které také eviduje podpory poskytované v jiných státech. Šetření může iniciovat kterákoli fyzická nebo právnická osoba. Ministerstvo může šetření zahájit i z vlastní iniciativy. Návrh zákona obsírně vymezuje okruh účastníků řízení a náležitosti oznámení, pravidla zjišťování a dokazování a způsob uložení vyrovnávacího cla. Proti rozhodnutí o jeho uložení je přípustný rozklad. Návrh zákona nehovoří o soudním přezkumu. Je zřejmé, že se mají uplatnit obecná pravidla o soudním přezkumu správního rozhodnutí (§ 244–250s občanského soudního řádu (č. 99/1963 Sb. ve znění pozdějších předpisů)). Není zřejmé, zda je slučitelné s ASCM omezení tohoto přezkumu na hodnocení zákonnosti správního rozhodnutí.

¹⁴⁴ Prozatímní clo může být uloženo po zahájení řízení o podpoře a po oznámení zúčastněným stranám. Předpokladem je zjištění existence podporovaného dovozu (čl. 17. ASCM). Prozatímní clo nelze uložit dříve než 60 dnů po zahájení řízení a maximální doba jeho uplatnění jsou 4 měsíce. Jeho výše nesmí být nepřiměřená okolnostem. V ES Komise zváží, zda je uvalení předběžného cla slučitelné s komunitárními zájmy (čl. 12 nařízení). Před jeho uvalením informuje členské státy. V mimořádných případech Komise jedná na žádost členského státu ve zkrácené lhůtě. Konečné rozhodnutí o prozatímním clu přijímá Rada.

¹⁴⁵ Zpětné uplatnění vyrovnávacího cla upravuje čl. 20 ASCM. Konečné vyrovnávací clo je možné uložit zpětně jenom na to období, ve kterém bylo uplatňováno prozatímní clo. Dovozcům se vrací přeplatek, je-li konečné clo nižší než clo prozatímní. Vymáhání doplatku naopak možné není (čl. 20 odst. 3). V případě že se vyrovnávací clo nezavádí pro nezjištěný napadnutelné podpory, je stát dovozu povinen prozatímní clo vrátit. K vrácení není povinen, nebylo-li vyrovnávací clo zavedeno na základě uvážení státu dovozu. Retroaktivní zavedení vyrovnávacího cla je možné v případě masivního poškození vnitrostátního hospodářství na období nejvýše 90 dní před zavedením prozatímního cla (čl. 20 odst. 6), bylo-li již zahájeno správní řízení.

¹⁴⁶ Čl. 14 ASCM stanovuje základní principy pro výpočet podpory.

¹⁴⁷ Nové řízení může rozhodovací orgán zahájit i bez podnětu před uplynutím pětileté lhůty. Vyrovnávací cla se pak mohou ukládat i potom. Předmětem zjišťování může být také nebezpečí znovuzavedení podpory, jestliže byla pod vlivem ukládaní vyrovnávacího cla omezena (čl. 21 odst. 3 a 4).

¹⁴⁸ Stát dovozu neuloží vyrovnávací clo, jestliže se stát původu/vývozu nebo jakýkoli jiný subjekt veřejné moci v tomto státě zaváže k odstranění nebo omezení podpory (čl. 18 odst. 1 ASCM). Vzhledem k tomu, že stát dovozu nemusí slib neposkytovat podporu přijmout, můžeme jej vnímat jako „mezinárodní smlouvu“ a nikoli jako jednostranný právní úkon. Uplatnění obecných pravidel mezinárodních smluv je však sporné, zvláště tehdy, přijal-li závazek subjekt bez mezinárodněprávní subjektivity (členský stát federace, obec, kraj).

¹⁴⁹ Stát dovozu neuloží vyrovnávací clo, pokud vývozce zvýší prodejní ceny na úroveň odpovídající ceně bez podpory. Stát dovozu nemusí závazek ke zvýšení ceny přijmout, jestliže nevěří v jeho dodržení, zejména v případě velkého počtu výrobců nebo vývozců (čl. 18 odst. 1 až 3 ASCM). Závazek na zvýšení ceny může být přijat pouze od některých výrobců. Na ostatní se clo uplatní. Stát dovozu má vůči státu původu/vývozu nárok na pravidelné informace o plnění závazků. Jinak se může uchýlit k uložení předběžného a konečného vyrovnávacího cla. To se ale neuplatní se zpětnou platností (čl. 18 odst. 6 ASCM).

¹⁵⁰ Soudní přezkum se omezuje na konečná rozhodnutí a rozhodnutí v opakovaném řízení (čl. 23 ASCM). Tento přezkum musejí zajišťovat orgány nezávislé na orgánech, které prověřují podporu a škodlivý účinek a ukládají vyrovnávací cla. Ve správním přezkumu musí být jako účastníci řízení připuštěny všechny subjekty, které byly účastníky správního řízení. Podrobnější podmínky postavení přezkumního orgánu stanoveny nejsou, neboť jednotlivé členské státy mají rozličné soustavy správního soudnictví. V Evropské unii je dokonce dvouinstanční ochrana. Proti rozhodnutí Soudu prvního stupně je možné

pření spravedlivého vnitrostátního řízení¹⁵¹. Nelze vyloučit užití procesních předpisů neslučitelných s ASCM nebo faktické nedodržování se smlouvou formálně slučitelných předpisů. V nedemokratických státech také nemusí být zajištěn nezávislý přezkum.

ASCM nevylučuje zahájení obou řízení. Vzhledem k účinkům na mezinárodní obchod může být zavedena však jen jedna sankce. Dovození stát zavede protiopatření, anebo uvalí vyrovnávací clo. Souběžná řízení mohou stát vývozu lépe přimět k ukončení podpory. Nevýhodou samotného mezinárodního řízení je totiž nemožnost přijmout předběžná opatření.

Účelem povolených sankcí je jen odstranění výhod vzniklých protiprávní podporou. Postih nesmí být zneužit. Přednost má ukončení nebo omezení podpory. Každá sankce totiž dále omezuje obchod a odporuje tak základnímu cíli WTO – co nejširší obchodní liberalizaci. Jiné sankce jsou proto zakázány.

M. HARMONOGRAM ZAVEDENÍ

Omezení podpor se neuplatňují hned po vstupu smluv WTO v platnost. ASCM určuje přechodná období¹⁵². Rozvojovým a tranzitivním státům (státům, jež přecházejí od plánovanému k tržnímu hospodářství) poskytuje zvláštní odklad. Programy podpor trvají více roků a nelze je hned skončit. Poskytují se podle předpisů, jež se obtížně mění a odstraňují. Často se poskytuje na smluvním základě. Zásadní narušení právní jistoty podniků i třetích subjektů (zejména věřitelů) by vedlo k těžko řešitelným střetům vnitrostátního práva a nároků mezinárodněprávních. Základní intertemporální norma dává státům tříletou lhůtu od okamžiku vstupu smluv WTO v platnost¹⁵³ ke zrušení či přizpůsobení zakázaných podpor. V této lhůtě členské státy jejich programy nesmějí rozšiřovat nebo prodlužovat¹⁵⁴.

Právo WTO uznává tíživou situaci málo rozvinutých států¹⁵⁵. ASCM připouští, že za určitých okolností podpory přispívají k jejich rozvoji. Jimi vytvořená konkurenční výhoda může povzbudit odvětvový rozvoj. Podpory v těchto státech stejně svým malým rozsahem zásadní narušení soutěže na světových trzích nezpůsobují. Jejich část se v těchto státech poskytuje jako mezinárodní rozvojová pomoc¹⁵⁶. Tyto státy mají vývozní a preferenční podpory ukončit do pěti let, nejméně rozvinuté země¹⁵⁷ pak do osmi let od vstupu smluv WTO v platnost. Pokud příslušné odvětví dosáhne v těchto státech konkurenceschopnosti v dřívě, má se podpora ukončit. Výbor CSCM na žádost státu dovozce určí, zda podpora skutečně přispívá k rozvoji. Výjimka se týká také států v přechodu od centrálně řízeného hospodářství k hospodářství tržnímu¹⁵⁸. Ty (mezi nimi Česká republika) mohou programy vývozních podpor zachovat nejvýše sedm let od vstupu smluv WTO v platnost.

Smluvní strany předpokládají další omezení nezapadnutelných podpor na rozvoj zaostávajících regionů, investičních podpor na přizpůsobení se přísnějším pravidlům ochrany životního prostředí a podpor průmyslového výzkumu a vývoje po pěti letech od vstupu práva WTO v platnost¹⁵⁹.

N. HODNOCENÍ A VÝHLED

Přes krátkou dobu, po kterou se smlouvy WTO uplatňují, došlo u několika sporů o veřejných podporách k mezinárodnímu řízení. Další řešily smírně. Počet podnětů přijatých k mezinárodnímu řízení od roku 1998 roste, což svědčí o poznání možností, jež nová úprava skýtá. Spory se týkají zejména zakázaných vývozních podpor. O citlivosti agrárního trhu svědčí konflikty o zemědělské podpory. Objevily se rovněž spory o mezinárodněprávní konformitu vnitrostátního řízení o vyrovnávacím clo.

odvolání kvůli právním otázkám k Evropskému soudnímu dvoru.

¹⁵¹ Stížnost Brazílie proti Peru (WT/DS112/1). Brazílie dovozovala porušení čl. 11 a 13 odst. 1 ASCM při řízení o zavedení vyrovnávacího cla na dovoz údajně subvencovaných autobusů.

¹⁵² čl. 28 ASCM, podpory je třeba uvést do souladu s ASCM do tří let od vstupu práva WTO v platnost.

¹⁵³ Stalo se tak 1. ledna 1995 (čl. XIV dohody o zřízení Světové obchodní organizace).

¹⁵⁴ Rozšiřováním podpor se myslí jejich kvantitativní růst, tak rozšíření okruhu příjemců.

¹⁵⁵ čl. 27 ASCM.

¹⁵⁶ Mezinárodní rozvojová pomoc je poskytována řadou forem (přímé finanční dotace, výhodné půjčky, materiální a nemateriální pomoc jak rozvojovým státům, tak tuzemským i zahraničním subjektům vyvíjejících v nich hospodářskou nebo sociální aktivitu). Význam má i odpouštění dluhů. Jen zlomek těchto podpor by dokázal vést k narušení soutěže. Je nejasné, zda by příslušná omezení byla použitelná.

¹⁵⁷ Okruh nejméně rozvinutých států stanovuje OSN. Vynětí se týká v menším rozsahu i ostatních rozvojových států.

¹⁵⁸ čl. 29 ASCM. Lhůta pro odstranění zakázaných podpor sloužících posílení tržních struktur je 7 let. Smlouva neobsahuje taxativní výčet států s tranzitivní ekonomikou.

¹⁵⁹ čl. 31 ASCM

Mezinárodní i vnitrostátní řízení o podporách je natolik složité, že se k němu poškozené státy uchylují až při podstatném znevýhodnění domácí produkce. Zprostředkování smírného řešení sporů se využívá často, a to jak podle práva WTO, tak mimo něj. Malé a střední podpory zůstávají i nadále stranou. Zvláště pro menší a méně vyspělé státy je náročné vyhodnocení všech významných informací. Stejně tak je nákladná obhajoba zájmů. Ze současné úpravy mohou těžit velké státy a hospodářské celky, zejména USA a Evropská společenství. Přesto je pro menší státy situace lepší než v minulosti. Základní pravidla hry jsou stanovena předem a i malý stát dokáže v naléhavém případě využít nástroje bez obav z nežádoucí reakce.

V řadě případů se však zejména malé státy nebudou moci uchýlit k sankcím, aniž by nepoškodily více vlastní ekonomiku. Přínosem by byl zajiště centralizovaný sankční systém podobný mechanismu OSN na ochranu míru a bezpečnosti. Ten ale WTO nemá. Rychlou změnu základních principů práva WTO není realistické očekávat. Univerzální hospodářská integrace srovnatelná s integrací evropskou, která by byla spojená se zřízením ústřední kontroly, není přinejmenším v následujícím desetiletí představitelná. Politické a hospodářské rozdíly mezi státy a jejich bloky jsou příliš velké.

Ukazuje se, že dopady veřejných podpor na mezistátní obchod nejsou zanedbatelné. ASCM spolu s omezeními dumpingu tvoří první mechanismus ochrany hospodářské soutěže na univerzální úrovni. Jejím úspěchem je zejména omezení vývozních podpor. Těžko se však odhaduje její dopad na poskytování ostatních. Zde situace pravděpodobně závisí více na vývoji hospodářské situace, jakož i na působení různých ekonomických doktrín. Převládající liberální paradigma pravděpodobně přispívá k omezování podpor více než jakákoli mezinárodněprávní regulace.

O uplatnění regulace podpor svědčí počet sporů řešených orgány WTO. Praxe poskytne v budoucnosti studijní materiál pro bližší výklad obecných ustanovení jednotlivých liberalizačních dohod. Do mezinárodního práva vstupuje s právem WTO nový nástroj: ekonomicko-právní analýza. Státy i různé zájmové subjekty potřebují k jejich zvládnutí právníky s dobrou orientací v národohospodářských otázkách. Ekonomie se stává jednou ze z „pomocných věd mezinárodněprávních“ a nemůže jako dříve stát stranou zájmu internacionalistů.

LITERATURA

Adamantopoulos, N., Das Subventionsrecht des GATT ind der EWG, 1988.

Balaš V., Šturma P., Kurs mezinárodního ekonomického práva, 1997, Praha, C.H.Beck.

Bhagwati, J., Hudec R.E., Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?, svazek.2, 1996, Cambridge, MIT Press.

Bleckmann A., Subventionsprobleme des GATT und der EG, Ordnungsrahmen für das Recht der Subventionen – Internationaler Teil (Gutachten für den 55. Deutschen Juristentag), 1984, str. 419 a násl.

Bourgeois J., The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echnach procession: in Common Market Law Review č. 3/1995.

Caspari M., Subventions- und Antisubventionsrecht der EG, 1985.

Hauser, Schanz., Das neue GATT, 1995, Munchen, Oldenbourg, str. 86 a násl.

Kol., Weltweite Organisationen und Gremien im Bereich von Wahrung und Wirtschaft, 1997, Frankfurt, Deutsche Bundesbank.

Raaflaub P., Subventionsregeln der EU und des GATT. Theorie und Praxis, 1993.

Politik für die Hochtechnologie, Chur u.a., 1994.

Trebilcock M.J., Howse R., the Regulation of International Trade, 1995, Routledge.

Vermulst E., Driesen B., An Overview of the WTO Dispute Settlement System and Its Relationship to the Uruguay Round Agreements: in Journal of World Trade č. 29, str. 131–161, 1995.

Winham G.R., The Evolution of International Trade Agreements, 1992, Toronto, University of Toronto Press.

INTERNET:

Světová obchodní organizace (WTO) –
– <http://www.wto.org>

Evropská unie – <http://www.europa.eu.int>

SUMMARY

States and other public bodies grant public aid for various reasons using wide range of instruments. Their most important aim is to protect firms facing economic and social losses. Public aid influences both domestic and international economic environment. Its impact on international trade is significant. The competition on transnational markets can be severely affected. Firms of various countries have not equal conditions. This situation results in economic losses and can even destroy international trade.

States have created various rules, which should deal the problem. The rules contain limitations of public aids and provide reprisals against states, which do not comply with them. The only universal regulation is a part of World Trade Organisation legal order. The most important particular regulation was developed in European Union.

Public aid arrangement in WTO legal order was created in 1994. Basic rule in Art.XVI of General Agreement on Tariffs and Trade was developed in

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. The agreement deals industrial aid. It prohibits export and preferential aids and limits other kinds of them. States can introduce countervailing duties or reprisals both in international intercourse and in domestic process. WTO offers means of the peaceful solution of disputes and manages data exchange. Special rules regulate agricultural subsidies. Five years of the application show contribution to the creation of new universal economic order.