

SLUŽBY OBECNÉHO HOSPODÁŘSKÉHO ZÁJMU V RÁMCI ROZHODOVACÍ PRAXE SOUDŮ EU

JANA MIKUŠOVÁ

Provozně ekonomická fakulta, Mendelova univerzita v Brně, Ústav práva a
humanitních věd, Česká republika

Abstract in original language

Zajištění veřejných služeb patří mezi základní priority a úkoly místních zastupitelstev i státu. Mezi tyto služby je možné zařadit zajištění volnočasových aktivit, sběr komunálního odpadu, zajištění veřejnoprávní televize a rozhlasu a samozřejmě také veřejnoprávní dopravy. Vzhledem k tomu, že některé tyto aktivity by nebylo možné bez veřejné podpory realizovat, neboť nepřinášejí dostatečný zisk na to, aby byly pro soukromý sektor přitažlivé, je nutné veřejnou podporu v tomto sektoru povolit.

Key words in original language

Služby; státní podpora; regulace; Evropská unie.

Abstract

Providing public services are major priorities and challenges for local councils and the state. These services can include ensuring leisure activities, waste collection, providing of public television and radio and of course public transport. Given that some of these activities would not be implemented without public support, as they would not bring enough profit to attract private companies, public support is needed in this sector.

Key words

Services; state aid; regulation; European Union.

1. ÚVOD

Pravidla udělování státních podpor se týkají širokého spektra aktivit místních zastupitelstev, jako například udělování grantů obchodním společnostem, které renovují brownfieldy¹, podpora zaměstnanosti a rekvalifikací, pomoc obchodním společnostem nacházejících se ve finančních potížích, podpora malých a středních podnikatelů, financování vědy, výzkumu a inovací, podpora ochrany životního prostředí a dotace společnostem zajišťujících veřejné služby.

¹ Bývalé obchodní či průmyslové území, které je nevyužívané, často kvůli ztrátě atraktivity lokality či kvůli případnému znečištění okolí.

Pro místní zastupitelstva jsou nejdůležitější čtyři sektory, které jsou v rámci pravidel upraveny. Těmito sektory jsou regionální investice, podpora vědy a výzkumu a podpora společností zajišťujících služby veřejného zájmu.

Nejvýznamnějším rozsudkem, který blíže stanovuje podmínky přípustnosti veřejné podpory v oblasti služeb veřejného zájmu je rozsudek Altmark².

2. CÍL A METODIKA

Cílem tohoto příspěvku je poskytnout čtenáři vhled do problematiky služeb obecného hospodářského zájmu. Vzhledem k rozsahu dané problematiky není možné na této úrovni plně analyzovat celou oblast těchto podpor. Na tomto místě je nutné zmínit, že služby obecného hospodářského zájmu jsou podskupinou služeb obecného zájmu.

Při zpracovávání tohoto článku bylo využito několika postupů, z nichž nejčastějším byl induktivní postup a to vyvozování závěrů na základě jednotlivých případů řešených jak soudy EU, tak i Komisí EU. V rámci článku bylo dále pracováno s analýzami vnitřního trhu a na něj navázanou ochranou hospodářské soutěže. Dalšími postupy dále byla analýza jednotlivých textů a syntéza z nich získaných poznatků.

3. VEŘEJNÁ PODPORA

Kontrola poskytování státních podpor ze strany EU je základním prvkem politiky hospodářské soutěže a nezbytnou zárukou účinné hospodářské soutěže a volného obchodu. Vytvořením společného rámce pravidla státní podpory brání tomu, aby se jednotlivé členské státy podílely na ne hospodárných závodech v dotování neudržitelných podniků, a zajišťují především rovné podmínky pro evropské společnosti. Komise členské státy a regiony vybízí, aby spíše dávaly přednost opatřením k posílení konkurenceschopnosti svého hospodářství a zvýšení sociální a regionální soudržnosti.

Veřejná podpora je jedním z nástrojů, jimiž stát realizuje svou hospodářskou politiku. Stát takto intervnuje v případě, že má důležitý a dlouhodobý zájem na zachování určitého stupně prosperity daného podniku či odvětví. Veřejná podpora má oproti možnostem, které poskytuje samotný trh, výhodu v tom, že stát očekává trvalé pozitivní účinky až v dlouhodobé perspektivě, nikoliv ihned, jak je to u soukromých investorů.³

² Rozhodnutí ze dne 24. července 2003 Altmark C-208/00

³ Týč, V. základy práva Evropské unie pro ekonomy. 5. aktualizované vydání. Praha. Linde, 2006, s. 195

Zákaz veřejné podpory je sice upraven v primárním právu Evropských společenství, přesto je však nutné blíže rozebrat, co kvalifikuje veřejný zásah do hospodářské soutěže jako veřejnou podporu⁴. Protože je takto vymezený pojem veřejné podpory založen pouze na vyjmenování definičních znaků, je nutné při posuzování problematiky veřejné podpory vycházet z rozhodovací praxe Komise a judikátů Evropského soudního dvora (dále jen ESD), konkrétně pak z klíčového judikátu pro vymezení a výklad veřejné podpory, kterým je tzv. případ Tubemeuse⁵.

Na základě tohoto judikátu lze odvodit čtyři materiální znaky, které musí být splněny kumulativně, aby dané opatření členského státu bylo možné kvalifikovat jako veřejnou podporu ve smyslu čl. 87 a násl. SES (nyní 107 SFEU).

Aby se tedy jednotlivý případ kvalifikoval, jako veřejná podpora dle článku 87 SES musí naplňovat následující kritéria:

1. Musí poskytnout příjemci podpory komparativní výhodu v rámci relevantního trhu, které by příjemce nedosáhl v rámci standardních tržních podmínek, popř. odebere možnost uplatnění ostatním, jež by byly mohly působit na trhu efektivněji, nebýt tohoto zkrvení soutěže.
2. Podpora musí být poskytnuta členským státem EU, případně prostřednictvím státních (veřejných) zdrojů.
3. Kritérium selektivity.
4. Narušit obchod mezi členskými státy.

4. SLUŽBY OBECNÉHO HOSPODÁŘSKÉHO ZÁJMU

„Do služeb obecného zájmu spadá široká oblast činností od rozsáhlých síťových odvětví, jako energetika, telekomunikace, doprava, služby audiovizuálního vysílání a poštovní služby, až po vzdělávání, dodávky vody, nakládání s odpady a zdravotní a sociální služby. Tyto služby mají pro každodenní život občanů i podniků zásadní význam a odrážejí evropský model společnosti. Hrají důležitou roli v zajišťování sociální, hospodářské a územní soudržnosti po celé Unii a jsou nezbytné pro udržitelný rozvoj EU z

⁴ Běhan, P., 2008: Komunitární právní úprava zneužití dominance, kartelových dohod a veřejných podpor a její vývoj ve světle rozhodovací praxe. Ostrava: KEY Publishing, str. 211

⁵ Rozsudek ESD 142/87 ze dne 21. března 1990

*hlediska vyšší zaměstnanosti, sociálního začleňování, ekonomického růstu a kvality životního prostředí.*⁶

Pro pojem veřejné podpory však nejsou rozhodující důvody a cíle, byť jakkoliv šlechetné, ale především její účinky⁷. Veřejná podpora není vyloučena ani v případě, že opatření směřuje k ochraně životního prostředí, k obnově vozového parku provozovatele dopravy nebo k vyšší bezpečnosti na silnicích⁸. Proto i v případě služeb obecného hospodářského zájmu je možné mluvit o veřejné podpoře, která naplňuje znaky veřejné podpory dle článku 107 SFEU. Z rozhodovací praxe Evropské komise lze vysledovat, že prakticky každá výhoda je způsobilá narušit soutěž. Lze ji např. spatřovat ve skutečnosti, že v důsledku výhody může být uzavřen národní trh a jiné podniky sem nebudou mít přístup. Viz např. XXVI. Zpráva o soutěžní politice - *Tourisme social en Belgique* - dotace asociacím organizujícím odpočinkové a relaxační aktivity pro nemajetné byly shledány jako způsobilé narušit soutěž, neboť provozovaly i hotely, které soutěžily s hotely jinými⁹.

Se společným trhem však mohou být slučitelné veřejné podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností [článek 107(3)(a)], podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu [článek 107(3)(b)] a podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem [(107(3)(c)].

Politika Komise v oblasti uplatňování pravidel státní podpory na služby obecného hospodářského zájmu má zajistit bezproblémové fungování vnitřního trhu, a to zaručením rovných podmínek mezi poskytovateli služeb a současně zajištěním obecného zájmu, zejména uspokojování základních potřeb občanů. Služby obecného hospodářského zájmu jsou především službami, které je nutné zajistit tak, aby ostatní navázané oblasti ekonomiky fungovaly, případně aby bylo docíleno žádoucí občanské obslužnosti a vybavenosti. Těmito službami může být například zajištění veřejné

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2007) 725 v konečném znění, online http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm, citováno dne 25.8.2010, str.3

⁷ Rozsudek ESD C 5/01, Belgie/Komise

⁸ Rozsudek T 55/99 Confederación Española de Transporte de Mercancías/Komise

⁹ European Community competition policy, 1994, str. 59

hromadné dopravy, svoz komunálního odpadu, případně zajištění televizního a rádiového vysílání. Poskytování těchto služeb však s sebou nenese dostatečný ekonomický zisk, aby bylo atraktivní pro soukromý sektor, zároveň by však bylo pro stát neekonomické, aby tyto služby zajišťoval stát sám. Proto podle pravidel týkajících se služeb obecného hospodářského zájmu mohou poskytovatelé veřejných služeb obdržet vyrovnávací platbu na uhrazení veškerých čistých nákladů na poskytování těchto služeb, případně včetně přiměřeného zisku.¹⁰

Proto platba za poskytnuté služby nebo kompenzace nákladů skutečně vzniklých podnikem v souvislosti s realizací určitého veřejného zájmu nejsou zvýhodněním a tudíž ani státní podporou ve smyslu článku 107 Smlouvy¹¹

Vzhledem k relativně malému riziku narušení hospodářské soutěže v rámci jednotného evropského trhu u poskytování veřejných služeb malého rozsahu se Evropská komise rozhodla subjekty poskytující veřejné služby v malém rozsahu oznamovací povinnosti zprostit. Podrobnější pravidla byla shrnuta do „Balíčku týkající se služeb obecného hospodářského zájmu“, někdy zvaného také jako tzv. altmarského balíčku (reakce na rozsudek ve věci Altmark), jež zahrnuje 3 základní dokumenty:

- **Rozhodnutí Komise ze dne 28. listopadu 2005 o použití článku 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům**

¹⁰ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/index_cs.html, citováno dne 25.8.2010

¹¹ Rozsudek ESD 240/83 ze dne 7.2.1985 ADBHU, str. 538

Rozsudek ESD v případě C - 280/00 „Altmark“ - Kompenzace v případě služeb obecného hospodářského významu nejsou veřejnou podporou za předpokladu, že:

1. Závazek veřejné služby musí být přesně definován
2. Kalkulace, podle níž je určována výše příspěvku musí být transparentním způsobem vymezena
3. Kompenzace nesmí překročit nezbytnou výši nákladů spojených s poskytováním služby obecného hospodářského významu a přiměřenou výši zisku za provádění těchto služeb.
4. V případě, že subjekt provádějící službu obecného hospodářského významu není vybrán na základě otevřeného výběrového řízení (procedure při zadávání veřejných zakázek), které by dokázalo zvolit nejnižší nutné platby za provádění těchto služeb, musí být výše kompenzací stanovena na základě porovnání s náklady podobné dobře řízené společnosti podnikající v odvětví, která by byla schopna naplnit podmínky služby obecného hospodářského významu při zohlednění doložených nákladů a přiměřeného zisku.

pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu¹². Toto rozhodnutí upřesňuje a upravuje podmínky, za jejichž dodržení je vyrovnávací platba podnikům pověřeným výkonem závazku služby obecného hospodářského významu považována za veřejnou podporu slučitelnou s pravidly státních podpor a je vyňata z notifikační povinnosti vůči Evropské komisi. Rozhodnutí lze použít v případě vyrovnávací platby ve výši, která nepřesahuje 30 milionů EUR ročně za podmínky, má-li příjemce této podpory roční obrát v průběhu dvou finančních let předcházejících roku, kdy byl příjemce pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu, nižší než 100 milionů EUR. Vyrovnávací platby za závazek veřejné služby nemocnicím a do oblasti sociálního bydlení tyto hodnoty splňovat nemusí.

- **Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2005/C 297/04)**. Rámec upravuje podmínky, podle kterých vyrovnávací platba za závazek veřejné služby (jež není upraven v Rozhodnutí) může být považována za veřejnou podporu, ale slučitelnou se společným trhem ve smyslu čl. 87 odst. 1 Smlouvy ES. Vyrovnávací platba poskytnutá v souladu s Rámcem však musí být notifikována Evropské komisi, která následně může tuto podporu prohlásit za slučitelnou. Vyrovnávací platba, jež by byla poskytnuta nad rámec kompenzace za závazek veřejné služby (zahrnující přiměřený zisk) nebo jež je užívána v oblastech, které jsou zcela otevřeny soutěžnímu prostředí, je obecně považována za neodůvodněnou veřejnou podporu neslučitelnou se společným trhem.
- **Směrnice Komise 2005/81/ES ze dne 28. listopadu 2005, kterou se mění Směrnice 80/723/EEC o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř určitých podniků. Konsolidovanou verzí je směrnice Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků**. Tato směrnice ukládá vedení oddělených účtů u podniků, které dostávají vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby, bez ohledu na to, zda se jedná o státní podporu. Tímto způsobem je zaručena možnost kontroly.

Komise všeobecně uznává, že obecně prospěšné společnosti, církve nebo ministerstva nevykonávají podnikatelskou činnost a nejsou tedy soutěžitелеm na trhu, který by mohl narušovat obchod mezi členskými státy. Přesto je však nutné sledovat účel, na který jsou prostředky těmto subjektům

¹² Rozhodnutí Komise ES č. 2005/842/ES - Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úřední věstník C 297 , 29/11/2005 S. 0004 – 0007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:01:CS:HTML>

poskytnuty. Pokud by tedy nějaké obecně prospěšné společnosti byla poskytnuta podpora na aktivitu, ze které bude tato společnost v budoucnu generovat zisk, bylo by na tuto podporu pohlíženo jako na veřejnou podporu.

5. ZÁVĚR

V současné době je otázka služeb veřejného hospodářského zájmu na výsluní pozornosti jak laické tak i odborné veřejnosti. Otázkou především zůstává tvorba přiměřeného zisku a to zejména stanovení jeho výše v případě společností poskytujících tyto služby. I když Soud EU v rozsudku Altmark poskytl jistá vodítka pro posuzování slučitelnosti veřejné podpory s pravidly jednotného trhu EU a později vydané směrnice tuto oblast dále upřesnily a daly jí jisté mantinely pro provádění, je patrné, že existující úprava je stále nedostatečná. Tato nedostatečnost spočívá především v absenci kvalitních kontrolních mechanismů na úrovni jednotlivých států (zde je potřeba si uvědomit, že neexistence politické vůle nastavit tuto kontrolu zde hraje velmi významnou roli), dále pak závisí pouze na jednotlivém členském státu, které služby bude považovat za služby obecného hospodářského významu (viz např. písmeno G Usnesení Evropského parlamentu o Bílé knize Komise o službách obecného zájmu (2006/2101(INI))).

Předložený článek neaspiruje na to přinést zásadní a průlomové informace do této problematiky, nýbrž seznámit čtenáře s počátkem výzkumu týkajícího se poměrně výrazně se vyvíjející podsektory veřejných podpor, která významným způsobem může narušovat volnou soutěž na vnitřním trhu EU.

Literatura:

- Běhan, P., 2008: Komunitární právní úprava zneužití dominance, kartelových dohod a veřejných podpor a její vývoj ve světle rozhodovací praxe. Ostrava: KEY Publishing. ISBN 978-80-87071-67-0
- Týč, V.: Základy práva Evropské unie pro ekonomy, 5. aktualizované vydání, Praha: Linde, 2006, 287 s., ISBN 8072016318
- Rozhodnutí Komise ES č. 2005/842/ES - Rámec společenství pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úřední věstník C 297, 29/11/2005 S. 0004 – 0007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:297:0004:01:CS:HTML>

- European Community competition policy, XXVIth Report on competition policy. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1994
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, KOM(2007) 725 v konečném znění, online http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm, citováno dne 25.8.2010

Contact – email

xmikusov@mendelu.cz