

Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu

(Text s významem pro EHP)

(2012/C 8/02)

1. ÚČEL A OBLAST PŮSOBNOSTI SDĚLENÍ

- Služby obecného hospodářského zájmu jsou pevnou součástí společných hodnot Unie a hrají rovněž zásadní úlohu při podpoře sociální a územní soudržnosti. Unie a členské státy, každý v rámci svých pravomocí, musí dbát na to, aby tyto služby fungovaly na základě zásad a za podmínek, které jim umožňují plnění jejich úkolů.
- Některé služby obecného hospodářského zájmu mohou veřejné nebo soukromé podniky ⁽¹⁾ poskytovat bez finanční podpory od orgánů členských států. Jiné služby lze poskytovat pouze tehdy, pokud příslušný orgán nabídne poskytovateli služeb finanční náhradu. Pokud neexistují zvláštní pravidla na úrovni Unie, mohou si členské státy obvykle samy určit, jak budou služby obecného hospodářského zájmu organizovat a financovat.
- Cílem tohoto sdělení je vysvětlit hlavní pojmy při používání pravidel státní podpory na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby ⁽²⁾. Soustředí se proto na ty podmínky státní podpory, které mají pro vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby největší význam.
- Komise má souběžně s tímto sdělením v úmyslu přijmout nařízení o podpoře *de minimis* v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, v němž objasňuje, že některé vyrovnávací platby nepředstavují státní podporu ve smyslu článku 107 Smlouvy ⁽³⁾, a vydává rozhodnutí ⁽⁴⁾, v němž prohlašuje, že jsou některé typy vyrovnávacích plateb za služby obecného hospodářského zájmu, jež představují státní podporu, slučitelné se Smlouvou na základě čl. 106 odst. 2 Smlouvy, a osvobozuje je od oznamovací povinnosti stanovené v čl. 108 odst. 3 Smlouvy, a dále vydává rámeček ⁽⁵⁾, v němž stanoví podmínky, za nichž lze státní podporu na služby obecného hospodářského zájmu, na něž se rozhodnutí nevztahuje, prohlásit za slučitelnou podle čl. 106 odst. 2 Smlouvy.
- Tímto sdělením není dotčeno uplatňování ostatních ustanovení práva Unie, zejména ustanovení v oblasti veřejných zakázek a požadavků vyplývajících ze Smlouvy a z odvětvových právních předpisů Unie. Jestliže se veřejný orgán rozhodne pověřit poskytováním služby třetí stranu, musí splnit požadavky práva Unie v oblasti veřejných zakázek, které vyplývají z článků 49 až 56 Smlouvy, směrnice Unie o veřejných zakázkách (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb ⁽⁶⁾) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby ⁽⁷⁾) a odvětvová pravidla ⁽⁸⁾. I v případech, v nichž se směrnice o veřejných zakázkách nepoužijí nebo použijí jen částečně (např. u koncesí a zakázek na služby vyjmenovaných v příloze IIB směrnice 2004/18/ES, včetně různých druhů sociálních služeb), musí udělení zakázky splnit požadavky Smlouvy na transparentnost, rovnost zacházení, přiměřenost a vzájemné uznávání ⁽⁹⁾.
- Komise odpoví na dotazy, které se týkají témat tohoto sdělení, rozhodnutí 2012/21/EU a sdělení Komise o rámci EU pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (2011), i na individuální dotazy, které vzniknou při uplatňování pravidel státní podpory na tyto služby. Odpovědi bude mimo jiné poskytovat prostřednictvím své interaktivní informační služby o službách obecného zájmu, která je k dispozici na internetových stránkách Komise ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ Článek 345 Smlouvy stanoví, že Smlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech. Pravidla hospodářské soutěže proto nerozlišují, zda se jedná o podniky ve veřejném nebo soukromém vlastnictví.

⁽²⁾ Další pokyny jsou uvedeny v Pokynech pro uplatňování pravidel EU pro státní podporu, zadávání veřejných zakázek a vnitřní trh na služby obecného hospodářského zájmu, a zejména na sociální služby obecného zájmu, SEK(2010) 1545 ze dne 7. prosince 2010.

⁽³⁾ Viz strana 23 v tomto čísle Úředního věstníku.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí komise 2012/21/EU ze dne 21. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. L 7, 11.1.2012, s. 3).

⁽⁵⁾ Viz strana 15 v tomto čísle Úředního věstníku.

⁽⁶⁾ Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1.

⁽⁷⁾ Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114.

⁽⁸⁾ Viz například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 1).

⁽⁹⁾ Věc C-324/98, Telaustria Verlags GmbH a Telefonadress GmbH v. Telekom Austria AG, Sb. rozh. 2000, s. I-10745, bod 60 a interpretační sdělení Komise o právních předpisech Společenství použitelných pro zadávání zakázek, na které se plně nebo částečně nevztahují směrnice o zadávání veřejných zakázek (Úř. věst. C 179, 1.8.2006, s. 2).

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/services_general_interest/registration/form_en.html

7. Tímto sdělením není dotčena příslušná judikatura Soudního dvora Evropské unie.

hospodářské, tak nehmotné činnosti, se považuje za podnik pouze v souvislosti s hospodářskými činnostmi.

2. OBECNÁ USTANOVENÍ TÝKAJÍCÍ SE KONCEPTU STÁTNÍ PODPORY

2.1 Pojmy podnik a hospodářská činnost

8. Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy se pravidla státní podpory obvykle použijí pouze za podmínky, že příjemcem podpory je „podnik“. Otázka, zda je na poskytovatele služby obecného zájmu třeba pohlížet jako na podnik, je proto pro použití pravidel státní podpory zásadní.

10. Pro účely použití pravidel státní podpory lze dva samostatné právní subjekty považovat za jeden hospodářský celek. Tento hospodářský celek se pak považuje za dotčený podnik. V tomto ohledu Soudní dvůr Evropské unie posuzuje existenci kontrolního podílu nebo funkčních, ekonomických a organických vazeb⁽³⁾. Na druhou stranu subjekt, který sám neposkytuje na trhu zboží nebo služby, není považován za podnik na základě pouhého držení podílů, dokonce majoritních, pokud ho toto držení podílů opravňuje pouze k výkonu práv spojených s postavením akcionáře nebo společníka, jakož i případně přijímání dividend, které jsou pouhým plodem z vlastnictví majetku⁽⁴⁾.

2.1.1 Obecné zásady

9. Soudní dvůr soustavně vymezuje podniky jako subjekty, které vykonávají hospodářskou činnost, bez ohledu na jejich právní status a způsob jejich financování⁽¹⁾. Zařazení určitého subjektu mezi podniky tedy závisí výhradně na povaze jeho činnosti. Tato obecná zásada má tři důležité důsledky:

11. Aby Soudní dvůr vyjasnil rozdíl mezi hospodářskými a nehmotnými činnostmi, soustavně uváděl, že jakákoli činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na trhu představuje hospodářskou činnost⁽⁵⁾.

Prvním důsledkem je, že nerozhoduje status subjektu podle vnitrostátního práva. Například subjekt, který se podle vnitrostátního práva považuje za sdružení nebo za sportovní klub, může být přesto ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy považován za podnik. Jediným relevantním hodnotícím kritériem v tomto ohledu je to, zda provádí hospodářskou činnost.

12. Otázka, zda existuje trh pro určité služby, může záviset na způsobu, jakým jsou tyto služby organizovány v dotčeném členském státě⁽⁶⁾. Pravidla státní podpory se použijí pouze tehdy, pokud je určitá služba poskytována v tržním prostředí. Hospodářská povaha určitých služeb se proto může v jednotlivých členských státech lišit. Zařazení určité služby se kromě toho může v průběhu času měnit kvůli politickým rozhodnutím nebo hospodářskému vývoji. Co není tržní činností dnes, jí může být zítra a naopak.

Druhým důsledkem je, že použití pravidel státní podpory jako takových nezávisí na tom, zda je subjekt zřízen za účelem vytváření zisku. Z judikatury Soudního dvora a Tribunálu vyplývá, že neziskové subjekty mohou rovněž nabízet zboží a služby na trhu⁽²⁾. Jestliže tak neziskové subjekty nečiní, zůstávají samozřejmě zcela mimo působnost kontroly státní podpory.

13. Rozhodnutí orgánu, že třetím stranám nedovolí poskytovat určitou službu (například proto, že si ji přeje poskytovat interně), nevylučuje přítomnost hospodářské činnosti. Přestože je trh uzavřen, může se jednat o hospodářskou činnost, jestliže by jiní provozovatelé byli ochotni

Třetím důsledkem je, že označení subjektu za podnik vždy souvisí s konkrétní činností. Subjekt, který provádí jak

⁽¹⁾ Spojené věci C-180/98 až C-184/98, Pavlov a další, Sb. rozh. 2000, s. I-6451.

⁽²⁾ Spojené věci 209/78 až 215/78 a 218/78, Van Landewyck, Sb. rozh. 1980, s. 3125, bod 21; věc C-244/94, FFSA a další, Sb. rozh. 1995, s. I-4013; věc C-49/07, MOTOE, Sb. rozh. 2008, s. I-4863, body 27 a 28.

⁽³⁾ Věc C-480/09, P AceaElectrabel Produzione SpA v. Komise, Sb. rozh. 2010, body 47 až 55; věc C-222/04 Ministero dell'Economica e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA a další, Sb. rozh. 2006, s. I-289, bod 112.

⁽⁴⁾ Věc C-222/04 Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SPA a další Sb. rozh. 2006, s. I-289, body 107–118 a 125.

⁽⁵⁾ Věc 118/85 Komise v. Itálie, Sb. rozh. 1987, s. 2599, bod 7; věc C-35/96 Komise v. Itálie, Sb. rozh. 1998, s. I-3851, bod 36; spojené věci C-180/98 až C-184/98, Pavlov a další, bod 75.

⁽⁶⁾ Spojené věci C-159/91 a C-160/91, Poucet a Pistre, Sb. rozh. 1993, s. I-637.

a schopni danou službu poskytovat na daném trhu. Obecně lze říci, že skutečnost, že je konkrétní služba poskytována interně⁽¹⁾, není pro hospodářskou povahu činnosti relevantní⁽²⁾.

14. Vzhledem k tomu, že rozlišení mezi hospodářskými a nehospodářskými službami závisí na politických a hospodářských zvláštích daného členského státu, není možné sestavit vyčerpávající seznam činností, které by *a priori* nebyly nikdy hospodářské. Takový seznam by neposkytl skutečnou právní jistotu, a proto by nebyl moc užitečný. Místo toho bude v následujících oddílech objasněno, jak se výše uvedený rozdíl projevuje v řadě významných oblastí.
15. Hospodářská činnost není vymezena ve Smlouvách, ale zdá se, že judikatura nabízí několik kritérií pro použití pravidel vnitřního trhu a práva hospodářské soutěže⁽³⁾.

2.1.2 Výkon veřejné moci

16. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že článek 107 Smlouvy se nepoužije, pokud stát jedná „výkonem veřejné moci“⁽⁴⁾ nebo pokud státní orgány jednájí „jakožto orgány veřejné moci“⁽⁵⁾. Lze mít za to, že subjekt vykonává veřejnou moc, jestliže je daná činnost úkolem, který patří mezi základní funkce státu, nebo jestliže je s těmito funkcemi spojena svou povahou, svým cílem a pravidly, kterými se řídí⁽⁶⁾. Obecně lze konstatovat, že činnosti, které jsou nedílnou součástí výsad úřední moci a které vykonává stát,

nelze považovat za činnosti hospodářské, pokud se ovšem daný členský stát nerozhodl zavést tržní mechanismy. Příkladem jsou činnosti související s:

- a) armádou nebo policií;
- b) bezpečností a kontrolou letového provozu⁽⁷⁾;
- c) bezpečností a kontrolou námořní dopravy⁽⁸⁾;
- d) dohledem nad znečišťováním⁽⁹⁾; a dále
- e) organizací, financováním a výkonem trestů odnětí svobody⁽¹⁰⁾.

2.1.3 Sociální zabezpečení

17. Zda mají být režimy v oblasti sociálního zabezpečení zařazovány mezi režimy zahrnující hospodářskou činnost, závisí na způsobu jejich zřízení a struktury. Soudní dvůr a Tribunál v zásadě rozlišují mezi režimy založenými na zásadě solidarity a hospodářskými režimy.
18. Soudní dvůr a Tribunál používají při rozhodování o tom, zda je režim sociálního zabezpečení založen na solidaritě, a proto nezahrnuje hospodářskou činnost, několik kritérií. V tomto ohledu může být relevantní následující soubor faktorů:

- a) zda je účast v režimu povinná⁽¹¹⁾;
- b) zda má režim výhradně sociální účel⁽¹²⁾;
- c) zda je režim neziskový⁽¹³⁾;

⁽¹⁾ Viz stanovisko generálního advokáta – Geelhoed – ve věci C-295/05, Asociación Nacional de Empresas Forestales (Asemfo) v. Transformación Agraria SA (Tragsa) a Administración del Estado, Sb. rozh. 2007, s. I-2999, body 110 až 116; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a 1107/70, Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 1, čl. 5 odst. 2 a čl. 6 odst. 1; rozhodnutí Komise 2011/501/EU ze dne 23. února 2011 o státní podpoře C 58/06 (ex NN 98/05) Německa pro podniky Bahnen der Stadt Monheim (BSM) a Rheinische Bahngesellschaft (RBM) v rámci dopravního svazu Verkehrsverbund Rhein Ruhr, Úř. věst. L 210, 17.8.2011, s. 1, body 208–209.

⁽²⁾ Stejně tak není tato skutečnost relevantní, jde-li o otázku, zda-li je možno službu definovat jako službu obecného hospodářského zájmu. Viz kapitola 3.2.

⁽³⁾ Věc C-519/04 P, David Meca-Medina a Igor Majcen v. Komise, Sb. rozh. 2006, s. I-6991, body 30 až 33; věc C-350/07, Kattner Stahlbau, Sb. rozh. 2009, s. I-1513, body 66, 72, 74 a 75; stanovisko generálního advokáta Poireres Madura ze dne 10. listopadu 2005 ve věci C-205/03 P FENIN, Sb. rozh. 2006, s. I-6295, body 50 a 51.

⁽⁴⁾ Věc C-118/85 Komise v. Itálie, body 7 a 8.

⁽⁵⁾ Věc C-30/87, Bodson/Pompes funèbres des régions libérées, Sb. rozh. 1988, s. I-2479, bod 18.

⁽⁶⁾ Viz zejména věc C-364/92, SAT/Eurocontrol, Sb. rozh. 1994, s. I-43, bod 30.

⁽⁷⁾ Věc C-364/92, SAT/Eurocontrol, bod 27; věc C-113/07, P Selex Sistemi Integrati v. Komise, Sb. rozh. 2009, s. I-2207, bod 71.

⁽⁸⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 16. října 2002 ve věci N 438/02 – Belgie – Podpora přístavním orgánům, Úř. věst. C 284, 21.11.2002.

⁽⁹⁾ Věc C-343/95, Calé & Figli, Sb. rozh. 1997, s. I-1547, bod 22.

⁽¹⁰⁾ Rozhodnutí Komise ve věci N 140/06 – Litva – Přidělování dotací státním podnikům v nápravných zařízeních, Úř. věst. C 244, 11.10.2006.

⁽¹¹⁾ Spojené věci C-159/91 a C-160/91, Poucet a Pistre, Sb. rozh. 1993, s. I-637, bod 13.

⁽¹²⁾ Věc C-218/00, Cical a INAIL, Sb. rozh. 2002, s. I-691, bod 45.

⁽¹³⁾ Spojené věci C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, AOK Bundesverband, Sb. rozh. 2004, s. I-2493, body 47 až 55.

- d) zda dávky nezávisí na příspěvcích ⁽¹⁾;
- e) zda nemusí být vyplácené dávky poměrné příjmům pojištěnce ⁽²⁾; a
- f) zda na režim dohlíží stát ⁽³⁾.
19. Takové režimy založené na solidaritě je třeba odlišit od hospodářských režimů ⁽⁴⁾. Na rozdíl od režimů založených na solidaritě se hospodářské režimy obvykle vyznačují následujícími prvky:
- a) dobrovolná účast ⁽⁵⁾;
- b) zásada kapitalizace (nároky závisí na zaplacených příspěvcích a finančních výsledcích režimu) ⁽⁶⁾;
- c) zisková povaha ⁽⁷⁾; a
- d) poskytování plnění, které doplňuje plnění základního režimu ⁽⁸⁾.
20. Některé režimy kombinují prvky z obou kategorií. V takových případech závisí zařazení režimu na analýze různých prvků a na jejich příslušném významu ⁽⁹⁾.
21. Systémy zdravotní péče jednotlivých členských států Unie se výrazně liší. Míra, v níž jednotliví poskytovatelé zdravotní péče vzájemně soutěží v tržím prostředí, výrazně závisí na situaci v jednotlivých členských státech.
22. V některých členských státech jsou veřejné nemocnice nedílnou součástí státní zdravotní služby a jsou téměř výhradně založeny na zásadě solidarity ⁽¹⁰⁾. Tyto nemocnice jsou financovány přímo z příspěvků na sociální zabezpečení a z jiných státních zdrojů a poskytují pojištěncům své služby zdarma na základě univerzálního pokrytí ⁽¹¹⁾. Soudní dvůr a Tribunál potvrdily, že pokud takové struktury existují, nejednají příslušné organizace jako podniky ⁽¹²⁾.
23. Jestliže tato struktura existuje, i činnosti, které by samy o sobě mohly mít hospodářskou povahu, ale jsou vykonávány pouze pro účely poskytování další nehmotné služby, hospodářskou povahu nemají. Organizace, která nakupuje zboží, a to i ve velkých množstvích, pro účely nabízení nehmotné služby, nejedná jako podnik jen proto, že na daném trhu ⁽¹³⁾ jedná jako odběratel.
24. V mnoha dalších členských státech nabízejí nemocnice a další poskytovatelé zdravotní péče své služby za úplat, kterou platí buď přímo nemocní, nebo jejich pojišťovny ⁽¹⁴⁾. V takových systémech existuje mezi nemocnicemi při poskytování služeb zdravotní péče určitá míra hospodářské soutěže. Skutečnost, že zdravotní péči poskytuje veřejná nemocnice, v takovém případě nestačí k tomu, aby se tato činnost označila za nehmotnou.
25. Soudní dvůr a Tribunál rovněž objasnil, že služby zdravotní péče, které poskytují soukromí lékaři a další soukromí pracovníci ve zdravotnictví za úplat a na vlastní riziko, je nutno považovat za hospodářskou činnost ⁽¹⁵⁾. Stejná zásada by se použila na samostatné lékárny.

2.1.4 Zdravotní péče

21. Systémy zdravotní péče jednotlivých členských států Unie se výrazně liší. Míra, v níž jednotliví poskytovatelé zdravotní péče vzájemně soutěží v tržím prostředí, výrazně závisí na situaci v jednotlivých členských státech.

⁽¹⁾ Spojené věci C-159/91 a C-160/91, Poucet a Pistre, body 15 až 18.
⁽²⁾ Věc C-218/00, Císal a INAIL, bod 40.

⁽³⁾ Spojené věci C-159/91 a C-160/91, Poucet a Pistre, bod 14; věc C-218/00, Císal a INAIL, body 43 až 48; spojené věci C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, AOK Bundesverband, body 51 až 55.

⁽⁴⁾ Viz zejména věc C-244/94, FFSA a další, bod 19.

⁽⁵⁾ Věc C-67/96, Albany, Sb. rozh. 1999, s. I-5751, body 80–87.

⁽⁶⁾ Věc C-244/94, FFSA a další, body 9 a 17 až 20; věc C-67/96 Albany, body 81 až 85; viz rovněž spojené věci C-115/97 až C-117/97, Brentjens, Sb. rozh. 1999, s. I-6025, body 81 až 85, věc C-219/97 Drijvende Bokken, Sb. rozh. 1999, s. I-6121, body 71 až 75 a spojené věci C-180/98 až C-184/98, Pavlov a další, body 114 a 115.

⁽⁷⁾ Spojené věci C-115/97 až C-117/97, Brentjens.

⁽⁸⁾ Spojené věci C-180/98 až C-184/98, Pavlov a další.

⁽⁹⁾ Věc C-350/07, Kattner Stahlbau, Sb. rozh. 2009, s. I-1513.

⁽¹⁰⁾ Podle judikatury evropských soudních dvorů je vynikajícím příkladem španělský státní systém zdravotní péče (viz věc T-319/99, FENIN, Sb. rozh. 2003, s. II-357).

⁽¹¹⁾ V závislosti na celkovém charakteru systému nemohou poplatky, které kryjí pouze malou část skutečných nákladů na poskytování služby, ovlivnit zařazení tohoto systému mezi systémy nehmotné povahy.

⁽¹²⁾ Věc T-319/99, FENIN, Sb. rozh. 2003, s. II-357, bod 39.

⁽¹³⁾ Věc T-319/99, FENIN, bod 40.

⁽¹⁴⁾ Viz například věc C-244/94 FFSA, věc C-67/96, Albany, spojené věci C-115/97, C-116/97 a C-117/97 Brentjens a věc C-219/97, Drijvende Bokken.

⁽¹⁵⁾ Viz spojené věci C-180 až C-184/98, Pavlov a další, body 75 a 77.

2.1.5 Vzdělávání

26. Judikatura Unie stanovila, že na veřejné vzdělávání organizované v rámci státního vzdělávacího systému a financované a kontrolované státem, lze pohlížet jako na neehospodářskou činnost. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že stát:

„se tím, že zavede a udržuje takový veřejný vzdělávací systém financovaný zpravidla z veřejného rozpočtu, a nikoliv žáky nebo jejich rodiči, ... nehodlá věnovat výkonu činnosti za úplaty, ale plní vůči svému obyvatelstvu své poslání v oblasti sociální, kulturní a vzdělávací“⁽¹⁾.

27. Podle téže judikatury není neehospodářská povaha veřejného vzdělávání v zásadě ovlivněna skutečností, že žáci nebo jejich rodiče musí někdy platit za výuku nebo za zápis poplatky, které přispívají k úhradě provozních nákladů systému. Tyto finanční příspěvky často pokrývají jen zlomek skutečných nákladů na službu, a nelze je proto považovat za úhradu poskytované služby. Nemění tedy neehospodářskou povahu služby všeobecného vzdělávání, která je financována převážně z veřejných zdrojů⁽²⁾. Tyto zásady se mohou vztahovat na služby veřejného vzdělávání v oblastech odborného vzdělávání⁽³⁾, soukromých a veřejných základních škol⁽⁴⁾ a školek⁽⁵⁾, činnosti středněškolského vzdělávání na vysokých školách⁽⁶⁾, jakož i na poskytování vzdělání na vysokých školách⁽⁷⁾.

28. Poskytování veřejného vzdělávání musí být odlišeno od poskytování služeb, které jsou financovány převážně rodiči nebo žáky nebo komerčními příjmy. Například komerční podniky, které nabízejí pomaturitní vzdělávání financované výhradně studenty, jasně spadají do poslední jmenované kategorie. V některých členských státech mohou veřejné instituce nabízet také vzdělávací služby, které je kvůli jejich povaze, struktuře financování a existenci konkurenčních soukromých organizací nutno považovat za hospodářské služby.

29. V Rámci Společenství pro státní podporu na výzkum, vývoj a inovace⁽⁸⁾ Komise vyjasnila, že některé činnosti vysokých

škol a výzkumných organizací nespádají do oblasti působnosti pravidel státní podpory. Jedná se zejména o základní činnosti výzkumných organizací, konkrétně o:

a) vzdělávání s cílem zvýšit množství a zlepšit kvalifikaci lidských zdrojů;

b) nezávislý výzkum a vývoj prováděný s cílem získat nové poznatky a lépe pochopit dané téma, včetně kooperativního výzkumu a vývoje; a dále

c) šíření výsledků výzkumu.

30. Komise rovněž vyjasnila, že činnosti sloužící převodu technologií (poskytování licencí, vytváření derivovaných produktů nebo jiné formy řízení poznatků získaných výzkumnou organizací) mají neehospodářskou povahu, jestliže jsou vnitřní povahy⁽⁹⁾ a veškeré příjmy z těchto činností jsou reinvestovány do základních činností daných výzkumných organizací⁽¹⁰⁾.

2.2 Státní zdroje

31. Státní podporu ve smyslu článku 107 Smlouvy⁽¹¹⁾ mohou představovat pouze výhody poskytnuté přímo nebo nepřímo ze státních zdrojů. Výhody financované ze soukromých zdrojů mohou posílit pozici některých podniků, ale nespádají do oblasti působnosti článku 107 Smlouvy.

32. Převod státních zdrojů může mít mnoho forem, jako jsou přímé granty, daňové úlevy a věcné dávky. Rovněž skutečnost, že stát za určité služby neúčtuje tržní ceny, představuje vzdání se státních prostředků. Ve svém rozsudku ve

⁽¹⁾ Viz mimo jiné věc C-318/05, Německo v. Komise, Sb. rozh. 2007, s. I-6957, bod 68. Viz také rozhodnutí Komise ze dne 25. dubna 2001, N 118/00, Veřejné dotace pro profesionální sportovní kluby, a rozhodnutí kontrolního úřadu ESVO ve věci 68123 – Norsko – Nasjonal digital laeringsarena, 12.10.2011, s. 9.

⁽²⁾ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 21. února 2008 ve věci E-5/07.

⁽³⁾ Věc 263/86, Humbel, Sb. rozh. 1988, s. 5365.

⁽⁴⁾ Věc C-318/05, Komise v. Německo, Sb. rozh. 2007, s. I-6957; věc C-76/05, Schwartz, Sb. rozh. 2007, s. 6849.

⁽⁵⁾ Rozsudek Soudu ESVO ze dne 21. února 2008 ve věci E-5/07.

⁽⁶⁾ Věc C-281/06, Jundt, Sb. rozh. 2007, s. I-12231.

⁽⁷⁾ Věc C-109/92, Wirth, Sb. rozh. 1993, s. I-6447.

⁽⁸⁾ Viz Rámec Společenství pro státní podporu na výzkum, vývoj a inovace, Úř. věst. C 323, 30.12.2006, s. 1.

⁽⁹⁾ Podle poznámky 25 Rámce Společenství pro vývoj, výzkum a inovace se slovem „vnitřní“ rozumí, že řízení znalostí výzkumných organizací vykonává oddělení nebo pobočka výzkumné organizace, nebo se vykonává ve spolupráci s jinou výzkumnou organizací. Svěření dodávek specifických služeb třetím stranám prostřednictvím veřejné soutěže obvykle nezabývá tyto činnosti povahy činností vnitřních.

⁽¹⁰⁾ Viz body 3.1.1 a 3.1.2 Rámce Společenství pro státní podporu na výzkum, vývoj a inovace.

⁽¹¹⁾ Spojené věci C-52/97 až C-54/97, Viscido a další, Sb. rozh. 1998, s. I-2629, bod 13 a věc C-53/00 Ferring, Sb. rozh. 2001, s. I-9067, bod 16. Viz také věc C-379/98, PreussenElektra v. Schlesweg AG, Sb. rozh. 2001, s. I-2099.

věci C-482/99, Francie v. Komise⁽¹⁾, Soudní dvůr rovněž potvrdil, že zdroje veřejněprávního podniku představují státní zdroje ve smyslu článku 107 Smlouvy, protože veřejné orgány mají pravomoc tyto zdroje kontrolovat. V případech, kdy je podnik pověřený poskytováním služby obecného hospodářského zájmu financován ze zdrojů, které poskytl veřejněprávní podnik, a toto financování lze připsat státu, může toto financování představovat státní podporu.

33. Poskytnutí licencí na využívání veřejného prostoru či udělení dalších zvláštních výhradních práv s ekonomickou hodnotou bez provedení zadávacího řízení může představovat vzdání se státních prostředků a příjemcům⁽²⁾ poskytnout výhodu.
34. Členské státy mohou v některých případech financovat služby obecného hospodářského zájmu z poplatků nebo příspěvků určitých podniků nebo uživatelů, které se převádí podniku pověřenému poskytováním služby obecného hospodářského zájmu. Soudní dvůr tento druh financování posoudil zejména ve svém rozsudku ve věci Itálie v. Komise⁽³⁾, 173/73, v němž uvedl:

„vzhledem k tomu, že dané fondy jsou financovány z povinných příspěvků uložených státními právními předpisy a že, jak tento případ ukazuje, jsou spravovány a rozdělovány podle ustanovení těchto právních předpisů, je třeba je považovat za státní zdroje ve smyslu článku 107 Smlouvy, přestože je spravují jiné instituce než státní orgány“.

35. Podobně ve svém rozsudku ve spojených věcech Compagnie Commerciale de l'Ouest, C-78/90 až C-83/90⁽⁴⁾, Soudní dvůr potvrdil, že opatření financovaná parafiskálními poplatky představují opatření financovaná ze státních zdrojů.
36. Z tohoto důvodu vyrovnávací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, které jsou financovány z parafiskálních poplatků nebo povinných příspěvků,

které uložil stát a které spravuje a přiděluje podle svých právních předpisů, představují vyrovnávací platby poskytnuté ze státních zdrojů.

2.3 Vliv na obchod

37. Aby se na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby vztahoval článek 107 Smlouvy, musí tato služba narušovat obchod mezi členskými státy nebo musí hrozit, že tento obchod naruší. Předpokladem takového vlivu je většinou existence trhu otevřeného hospodářské soutěži. Pokud se tedy trhy otevřely hospodářské soutěži na základě právních předpisů Unie či členských států nebo *de facto* v důsledku hospodářského vývoje, se pravidla pro státní podpory použijí. V takových situacích si členské státy ponechávají určité rozhodovací pravomoci, pokud jde o způsob definice, organizace či financování služby obecného hospodářského zájmu, která podléhá kontrole v oblasti státní podpory, pokud je poskytovatel těchto služeb – ať se jedná o poskytovatele ze soukromého či veřejného sektoru (včetně poskytovatelů interních) – poskytnuta vyrovnávací platba. Byl-li trh vyhrazen pouze pro jeden podnik (včetně interního poskytovatele), stane se vyrovnávací platba, která byla tomuto podniku poskytnuta, také předmětem kontroly státní podpory. Pokud je totiž hospodářská činnost otevřena hospodářské soutěži, může rozhodnutí o poskytnutí služby obecného hospodářského zájmu na základě jiných metod, než je postup zadávání veřejných zakázek, který zaručuje nejnižší náklady pro Společenství, vést k narušení spočívajícímu v tom, že bude konkurentům zamezen přístup na trh, nebo bude příjemci usnadněna expanze na dalších trzích. K narušením může dojít také na trzích se vstupy. Podpora poskytnutá podniku působícímu na neliberalizovaných trzích může narušit obchod, pokud je přijímací podnik rovněž činný na trzích liberalizovaných⁽⁵⁾.
38. Opatření podpory může narušit obchod i v případě, že se přijímající podnik sám nepodílí na přeshraničních činnostech. V takových případech se může domácí nabídka zachovat nebo zvýšit, což má za následek, že podniky se sídlem v jiných členských státech budou mít méně příležitostí nabízet v daném členském státě své služby⁽⁶⁾.
39. Podle judikatury Soudního dvora neexistuje limit nebo procento, pod nímž by se mělo za to, že není narušen⁽⁷⁾ obchod mezi členskými státy. Poměrně malá částka podpory nebo poměrně malá velikost přijímajícího podniku *a priori* neznamená, že by nemohl být narušen obchod mezi členskými státy.

(1) Sb. rozh. 2002, s. I-4397.

(2) Věc C-462/99 Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v. Telekom-Control-Kommission a Mobilkom Austria AG, Sb. rozh. 2003, s. I-05197, body 92 a 93; věc T-475/04 Bouygues a Bouygues Télécom SA v. Komise, Sb. rozh. 2007, s. II-02097, body 101, 104, 105 a 111.

(3) Věc 173/73, Itálie v. Komise, Sb. rozh. 1974, s. 709, bod 16. Viz také věc 78/76, Steinike, Sb. rozh. 1977, s. 595, bod 21, věc C-206/06, Essent Netwerk, Sb. rozh. 2008, s. 5497, body 47, 57 a 96.

(4) Compagnie Commerciale de l'Ouest a další v. Receveur Principal des Douanes de La Pallice Port, Sb. rozh. 1992, s. I-1847, bod 35. Viz rovněž spojené věci C-34/01 až C-38/01, Enirisorse SpA v. Ministero delle Finanze, Sb. rozh. 2003, s. I-14243, bod 26.

(5) Spojené věci T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 až T-607/97, T-1/98, T-3/98 až T-6/98 a T-23/98, Mauro Alzetta a další v. Komise, Sb. rozh. 2000, s. II-2319, body 143–147.

(6) Viz zejména věc C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Sb. rozh. 2003, s. I-7747.

(7) Věc C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, bod 81.

40. Na druhou stranu Komise v několika případech dospěla k názoru, že určité činnosti mají výhradně místní povahu a neovlivňují obchod mezi členskými státy. Mezi příklady patří:

- a) koupaliště, která mají být využívána převážně místními obyvateli ⁽¹⁾;
- b) místní nemocnice zaměřené výhradně na místní obyvatel ⁽²⁾;
- c) místní muzea, která pravděpodobně nepřilákají zahraniční návštěvníky ⁽³⁾; a dále
- d) místní kulturní události, jejichž potenciální návštěvníci pocházejí z omezené oblasti ⁽⁴⁾.

41. Komise nemusí posuzovat všechny finanční podpory udělené členskými státy. Nařízení (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis* ⁽⁵⁾ stanoví, že pokud byla podniku během jakéhokoli tříletého období poskytnuta podpora nižší než 200 000 EUR za rok, ustanovení čl. 107 odst. 1 Smlouvy se na ni nevztahují. Zvláštní limity podpory *de minimis* platí v odvětví dopravy, rybolovu a zemědělství ⁽⁶⁾ a Komise má v úmyslu přijmout nařízení se zvláštními limity podpory *de minimis* pro místní služby obecného hospodářského zájmu.

3. PODMÍNKY, ZA NICHŽ VYROVNÁVACÍ PLATBA ZA ZÁVAZEK VEŘEJNÉ SLUŽBY NEPŘEDSTAVUJE STÁTNÍ PODPORU

3.1 Kritéria stanovená Soudním dvorem

42. Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci Altmark ⁽⁷⁾ podrobněji vysvětlil podmínky, za nichž vyrovnávací platba za

závazek veřejné služby nepředstavuje státní podporu z důvodu nepřítomnosti jakýchkoli výhod.

43. Soudní dvůr uvedl:

„Pokud musí být opatření státu považováno za vyrovnávací platbu (kompenzaci) za služby poskytnuté podniky, které vyrovnávací platbu přijaly, aby mohly plnit závazky veřejné služby, takže se u těchto podniků nejedná o skutečné finanční zvýhodnění, a opatření tedy nemá za následek jejich příznivější konkurenční postavení, než mají jejich konkurenti, nespadá takové opatření pod čl. (107 odst. 1 Smlouvy). Aby však tato kompenzace nebyla v konkrétním případě klasifikována jako státní podpora, je třeba splnit řadu podmínek.

— ... Zaprvé, podnik-příjemce musí být skutečně pověřen plněním povinností veřejné služby a tyto povinnosti musí být jasně definovány. ...

— ... Zadruhé, parametry, na jejichž základě je vyrovnání vypočteno, musejí být předem stanoveny objektivním a transparentním způsobem, aby se zabránilo tomu, že toto vyrovnání přinese hospodářské zvýhodnění, jež může upřednostnit podnik-příjemce ve vztahu ke konkurenčním podnikům. ... Vyrovnání poskytnuté členskými státy za ztráty vzniklé podniku, aniž by byly předem stanoveny parametry takového vyrovnání, po jehož poskytnutí se ukáže, že provozování určitých služeb v rámci plnění povinností veřejné služby nebylo hospodářsky životaschopné, představuje finanční zásah spadající pod pojem státní podpora ve smyslu čl. (107 odst. 1 Smlouvy).

— ... Zatřetí, vyrovnání nemůže přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo částí nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností ...

— ... Začtvrté, není-li výběr podniku, který má být pověřen plněním povinností veřejné služby, v konkrétním případě učiněn v rámci řízení o zadání veřejné zakázky umožňujícího vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů pro územně správní celek, musí být úroveň nutného vyrovnání určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený dopravními prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností“ ⁽⁸⁾.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ve věci N 258/00 – Německo – Koupaliště Dorsten, Úř. věst. C 172, 16.6.2001, s. 16.

⁽²⁾ Rozhodnutí Komise ve věci N 543/01 – Irsko – Kapitálové příspěvky nemocnicím, Úř. věst. C 154, 28.6.2002, s. 4.

⁽³⁾ Rozhodnutí Komise ve věci N 630/03 – Itálie – Místní muzea – Sardinie, Úř. věst. C 275, 8.12.2005, s. 3.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí Komise ve věci N 257/07 – Španělsko – Granty na divadelní produkci v Baskicku, Úř. věst. C 173, 26.7.2007, s. 2.

⁽⁵⁾ Nařízení Komise (ES) č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu *de minimis*, Úř. věst. L 379, 28.12.2006, s. 5.

⁽⁶⁾ Viz čl. 2 odst. 2 nařízení (ES) č. 1998/2006 v případě dopravy; nařízení Komise (ES) č. 875/2007 ze dne 24. července 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na podporu *de minimis* v odvětví rybolovu a o změně nařízení (ES) č. 1860/2004 (Úř. věst. L 193, 25.7.2007, s. 6); a nařízení Komise (ES) č. 1535/2007 ze dne 20. prosince 2007 o použití článků 87 a 88 Smlouvy ES na podporu *de minimis* v produkčním odvětví zemědělských produktů (Úř. věst. L 337, 21.12.2007, s. 35).

⁽⁷⁾ Věc C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

⁽⁸⁾ Věc C-280/00, Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, body 87 až 93.

44. V oddílech 3.2 až 3.6 budou rozebrány jednotlivé požadavky stanovené v judikatuře Altmark, zejména pojem služby obecného hospodářského zájmu pro účely článku 106 Smlouvy⁽¹⁾, nezbytnost existence pověřovacího aktu⁽²⁾, povinnost vymezit parametry vyrovnávací platby⁽³⁾ a zásady týkající se zamezení nadměrnému vyrovnání⁽⁴⁾ a zásady týkající se výběru poskytovatele⁽⁵⁾.

3.2 Existence služby obecného hospodářského zájmu

45. Pojem služby obecného hospodářského zájmu se vyvíjí a závisí mimo jiné na potřebách občanů, vývoji technologií a trhu a na sociálních a politických preferencích daného členského státu. Soudní dvůr rozhodl, že služby obecného hospodářského zájmu jsou služby, které mají zvláštní rysy ve srovnání s jinými hospodářskými činnostmi⁽⁶⁾.

46. Jestliže oblast existence služeb obecného hospodářského zájmu neupravují žádná zvláštní pravidla Unie, mají členské státy široké rozhodovací pravomoci při označení určité služby za službu obecného hospodářského zájmu a při poskytování vyrovnávací platby poskytovateli služby. Pravomoc Komise je v této souvislosti omezena na kontrolu skutečnosti, zda členský stát neučinil při vymezování služby jako služby obecného hospodářského zájmu⁽⁷⁾ zjevnou chybu, a na hodnocení státní podpory zahrnuté do vyrovnávací platby. Pokud existují zvláštní pravidla na úrovni Unie, rozhodovací pravomoci členských států jsou těmito pravidly dále vázány, aniž by tím byla dotčena povinnost Komise provádět hodnocení toho, zda byla služba obecného hospodářského zájmu správně vymezena pro účely kontroly v oblasti státní podpory.

47. Podle prvního kritéria rozsudku Altmark je třeba definovat poslání služby obecného hospodářského zájmu. Tento požadavek se shoduje s požadavkem čl. 106 odst. 2 Smlouvy⁽⁸⁾. Z čl. 106 odst. 2 Smlouvy vyplývá, že podniky pověřené poskytováním služeb obecného hospodářského

zájmu jsou podniky pověřené „zvláštním úkolem“⁽⁹⁾. Obecně řečeno pověření zvláštním úkolem veřejné služby je spjato s poskytováním služeb, které by z hlediska svého komerčního zájmu podnik neposkytoval nebo by je neposkytoval ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek⁽¹⁰⁾. Členské státy nebo Unie mohou použitím kritéria obecného zájmu spojit s poskytováním takových služeb zvláštní povinnosti.

48. Komise se proto domnívá, že by nebylo vhodné spojit plnění konkrétních povinností veřejné služby s činností, která je již poskytována nebo může být poskytována – uspokojivě a za podmínek (jako například cena, objektivní údaje o kvalitě a přístup ke službám), jež jsou v souladu se státem vymezeným veřejným zájmem – podniky fungujícími za běžných tržních podmínek⁽¹¹⁾. Pokud jde o otázku, zda může být služba poskytována trhem, je posouzení Komise omezeno na ověření, zda se členský stát dopustil zjevné chyby.

49. Významným příkladem této zásady je odvětví širokopásmových sítí, u něhož Komise jasně uvedla, jaké typy činností lze považovat za služby obecného hospodářského zájmu. Komise se zejména domnívá, že v oblastech, v nichž soukromí investoři již investovali do infrastruktury širokopásmových sítí (nebo rozšiřují svou síťovou infrastrukturu) a již poskytují konkurenceschopné širokopásmové služby s přiměřeným pokrytím, by se zřízení paralelní širokopásmové infrastruktury nemělo považovat za službu obecného hospodářského zájmu. Naopak v případech, kdy investoři nemohou poskytnout přiměřené širokopásmové pokrytí, může být za určitých podmínek⁽¹²⁾ za službu obecného hospodářského zájmu poskytnuta vyrovnávací platba.

50. Komise se rovněž domnívá, že služby zařazené mezi služby obecného hospodářského zájmu musejí být určeny občanům, nebo musejí být v zájmu společnosti jako celku.

⁽¹⁾ Viz kapitola 3.2.

⁽²⁾ Viz kapitola 3.3.

⁽³⁾ Viz kapitola 3.4.

⁽⁴⁾ Viz kapitola 3.5.

⁽⁵⁾ Viz kapitola 3.6.

⁽⁶⁾ Věci C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Sb. rozh. 1991, s. I-5889, bod 27; věc C-242/95, *GT-Link A/S*, Sb. rozh. 1997, s. I-4449, bod 53 a věc C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, Sb. rozh. 1998, s. I-3949, bod 45.

⁽⁷⁾ Věc T-289/03, *BUPA* a další v. Komise, Sb. rozh. 2008, s. II-81, body 166–169 a 172; věc T-17/02 *Fred Olsen*, Sb. rozh. 2005, s. II-2031, bod 216.

⁽⁸⁾ Věc T-289/03, *British United Provident Association Ltd (BUPA)* v. Komise, Sb. rozh. 2008, s. II-81, body 171 a 224.

⁽⁹⁾ Viz zejména věc C-127/73 *BRT v. SABAM*, Sb. rozh. 1974, s. 313.

⁽¹⁰⁾ Viz zejména článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. L 315, 3.12.2007, s. 1).

⁽¹¹⁾ Věc C-205/99, *Analiir*, Sb. rozh. 2001, s. I-1271, bod 71.

⁽¹²⁾ Podrobnější ustanovení jsou uvedena v bodech 24 až 30 sdělení Komise – Pokyny Společenství k použití pravidel státní podpory ve vztahu k rychlému zavádění širokopásmových sítí, (Úř. věst. C 235, 30.9.2009, s. 7)

3.3 Pověřující akt

51. Aby mohl být uplatněn čl. 106 odst. 2 Smlouvy, musí být poskytováním služby obecného hospodářského zájmu pověřen nejméně jeden podnik. Dotyčné podniky musejí být tudíž státem pověřeny zvláštním úkolem⁽¹⁾. Také podle prvního kritéria judikatury *Altmark* musí být podnik pověřen plněním povinností veřejné služby. Aby se tudíž zabezpečil soulad s judikaturou *Altmark*, je nutné pověření veřejnou službou, které vymezí povinnosti dotyčných podniků a orgánu.
52. Veřejná služba musí být svěřena aktem, který může mít v závislosti na předpisech členského státu podobu legislativního nebo regulačního nástroje či smlouvy. Může být stanovena rovněž několika akty. Komise v takových případech vyžaduje, aby akt nebo akty obsahovaly alespoň následující náležitosti:
- a) náplň a délku trvání závazků veřejné služby;
 - b) o který podnik a případně o které území se jedná;
 - c) povahu výhradních nebo zvláštních práv přiznaných podniku daným orgánem;
 - d) ukazatele pro výpočet, kontrolu a hodnocení vyrovnávací platby a dále
 - e) ujednání, která vyloučí vyplacení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby a zajistí její navrácení.
53. Zapojení poskytovatele služeb do procesu, v jehož rámci je pověřen úkolem veřejné služby, neznamená, že by se tento úkol neodvíjel od aktu veřejného orgánu, i když je pověření vydáno na žádost poskytovatele služby⁽²⁾. V některých členských státech je běžné, že veřejné orgány financují služby, které vyvinul a navrhl sám poskytovatel. Orgán však musí rozhodnout, zda návrh poskytovatele schválí ještě před poskytnutím vyrovnávací platby. Není důležité, zda jsou nezbytné prvky pověřovacího aktu vloženy přímo do rozhodnutí o schválení návrhu poskytovatele nebo zda jsou předmětem zvláštního právního aktu, například smlouvy s poskytovatelem.

3.4 Parametry vyrovnávací platby

54. Parametry, které slouží jako základ pro výpočet vyrovnávací platby, musejí být stanoveny předem objektivním a transparentním způsobem, aby se zajistilo, že neposkytují hospodářskou výhodu, která by zvýhodnila přijímající podniky oproti konkurenčním podnikům.

55. Potřeba stanovit parametry vyrovnávací platby předem neznamená, že vyrovnávací platba musí být vypočtena na základě konkrétního vzorce (například konkrétní cena na den, na jídlo, na cestujícího nebo na počet uživatelů). Důležité je jen to, aby bylo od začátku jasné, jak se bude výše vyrovnávací platby stanovovat.
56. Jestliže se příslušný orgán rozhodne udělit poskytovateli vyrovnávací platbu za všechny nákladové položky, musí od začátku určit, jak se tyto náklady stanoví a vypočítají. V tomto ohledu lze brát v úvahu pouze náklady, které přímo souvisejí s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Veškeré příjmy, které podniku z poskytování služby obecného hospodářského zájmu vzniknou, musejí být odečteny.
57. Jestliže je podniku jako součást vyrovnávací platby nabídnut přiměřený zisk, musí být v pověřovacím aktu stanovena rovněž kritéria pro výpočet tohoto zisku.
58. Jestliže je stanoveno, že během doby pověření bude přehodnocena částka vyrovnávací platby, musejí být v pověřovacím aktu upřesněny podmínky tohoto přehodnocení a veškeré možné dopady na celkovou výši vyrovnávací platby.
59. Jestliže je služba obecného hospodářského zájmu zadána prostřednictvím zadávacího řízení, musí být metoda výpočtu vyrovnávací platby uvedena v informacích, které se poskytují všem podnikům se zájmem o účast v řízení.

3.5 Zamezení nadměrné vyrovnávací platbě

60. Podle třetího kritéria judikatury *Altmark* nesmí vyrovnávací platba přesahovat meze toho, co je nezbytné k pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených k plnění povinností veřejné služby se zohledněním příslušných příjmů, jakož i přiměřeného zisku. O všech mechanismech týkajících se výběru poskytovatele služby proto musí být rozhodnuto tak, že se výše vyrovnávací platby stanoví na základě těchto prvků.
61. Mělo by se mít za to, že přiměřeným ziskem se rozumí míra návratnosti kapitálu⁽³⁾, kterou by požadoval průměrný podnik zvažující, zda bude – s přihlédnutím k úrovni rizika – službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření. Úroveň rizika závisí na dotčeném odvětví, typu služby a charakteru vyrovnávacího mechanismu. Míra by se měla pokud možno stanovit s ohledem na míru návratnosti kapitálu, které se dosahuje u podobných druhů veřejných zakázek na služby za konkurenčních podmínek (například u zakázek uzavřených na základě zadávacího řízení).

⁽¹⁾ Viz zejména věc C-127/73 BRT v. SABAM, Sb. rozh. 1974, s. 313.

⁽²⁾ Věc T-17/02, Fred Olsen, bod 188.

⁽³⁾ Mírou návratnosti kapitálu se rozumí vnitřní míra návratnosti (IRR), kterou podnik získá z investovaného kapitálu během doby trvání projektu, tedy IRR/peněžní toky ze zakázky.

V odvětvích, v nichž schází podniky, které by mohly sloužit k porovnání s podnikem poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu, lze odkázat na porovnatelné podniky z jiných členských států, v případě nutnosti i z jiných odvětví, za podmínky, že budou vzaty v úvahu zvláštní charakteristiky každého z těchto odvětví. Při určení toho, co představuje přiměřený zisk, mohou členské státy zavést pobídková kritéria, která se budou týkat zejména kvality poskytované služby a zvýšení efektivity výroby. Zvýšení efektivity nelze dosáhnout na úkor kvality poskytované služby.

3.6 Výběr poskytovatele

62. Podle čtvrtého kritéria judikatury *Altmark* musí poskytnutá vyrovnávací platba vycházet buď z postupu zadávání veřejných zakázek, který umožňuje vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů pro územně správní celek, nebo z porovnání s průměrným, správně řízeným podnikem vybaveným nezbytnými prostředky.

3.6.1 Výše vyrovnávací platby v případě, že je služba obecného hospodářského zájmu zadána prostřednictvím vhodného zadávacího řízení

63. Nejjednodušším způsobem, jak mohou veřejné orgány splnit čtvrté kritérium judikatury *Altmark*, je použít transparentní a nediskriminační postup zadávání veřejných zakázek v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb⁽¹⁾ a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby⁽²⁾, jak je objasněno níže⁽³⁾. Použití uvedeného postupu zadávání veřejných zakázek je často povinným požadavkem platných pravidel Evropské unie (viz bod 5).

64. Také v případech, kdy se nejedná o právní požadavek, je otevřený, transparentní a nediskriminační postup zadávání veřejných zakázek vhodnou metodou pro srovnání různých možných nabídek a pro stanovení vyrovnávací platby tak, aby se vyloučila existence podpořky.

65. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že postup zadávání veřejných zakázek vylučuje existenci státní podpory pouze

za předpokladu, že umožňuje výběr zájemce schopného poskytovat tyto služby za „nejmenších nákladů pro územně správní celek“.

66. Co se týče charakteristických rysů zadávacího řízení, je otevřený⁽⁴⁾ postup splňující požadavky pravidel v oblasti zadávání veřejných zakázek zcela jistě přijatelný. Také omezený⁽⁵⁾ postup však může splňovat čtvrté kritérium judikatury *Altmark*, pokud ovšem není zainteresovaným subjektům zabráněno v jejich účasti na zadávacím řízení bez uvedení pádného důvodu. Soutěžní dialog⁽⁶⁾ nebo vyjednávací řízení po zveřejnění oznámení o zakázce⁽⁷⁾ poskytují zadavateli široké rozhodovací pravomoci a mohou omezit účast zainteresovaných subjektů. Mohou proto být vhodné pouze k zajištění toho, aby splňovaly čtvrté kritérium ve věci *Altmark*, a to ve výjimečných případech. Vyjednávací řízení bez zveřejnění oznámení o zakázce⁽⁸⁾ nemůže zajistit, aby postup vedl k výběru uchazeče schopného poskytovat tyto služby za nejmenší náklady pro územně správní celek.

67. Pokud jde o kritéria týkající se udělení zakázky, „nejnižší cena“⁽⁹⁾ zcela jasně splňuje čtvrté kritérium judikatury *Altmark*. Rovněž „hospodářsky nejvýhodnější nabídka“⁽¹⁰⁾ je považována za dostatečnou za předpokladu, že zadávací kritéria, včetně kritérií v oblasti životního prostředí⁽¹¹⁾ a sociálních kritérií jsou úzce spjata s předmětem poskytované služby a pokud umožňují, aby hospodářsky nejvýhodnější nabídka odpovídala tržní hodnotě⁽¹²⁾. Pro minimalizaci rizika nadměrné vyrovnávací platby *ex ante* by mohlo být za těchto okolností vhodné použít mechanismus zpětného získání (tzv. claw-back mechanism). Zadavateli se nebrání ve stanovení kvalitativních norem, které musí splnit všechny hospodářské subjekty, ani v přihlížení k aspektům kvality různých nabídek při rozhodování o udělení zakázky

68. Mohou nastat případy, kdy z postupu zadávání veřejných zakázek nemožno vyplýnout nejmenší náklady pro územně správní celek, neboť tento postup nevede k dostatečně otevřené a skutečné soutěži. K tomu by mohlo například dojít z důvodu zvláštností dané služby, stávajících práv

⁽⁴⁾ Ustanovení čl. 1 odst. 11 písm. a) směrnice 2004/18/ES, čl. 1 odst. 9 písm. a) směrnice 2004/17/ES.

⁽⁵⁾ Ustanovení čl. 1 odst. 11 písm. b) směrnice 2004/18/ES, čl. 1 odst. 9 písm. b) směrnice 2004/17/ES.

⁽⁶⁾ Článek 29 směrnice 2004/18/ES.

⁽⁷⁾ Článek 30 směrnice 2004/18/ES, čl. 1 odst. 9 písm. a) směrnice 2004/17/ES.

⁽⁸⁾ Článek 31 směrnice 2004/18/ES. Viz také čl. 40 odst. 3 směrnice 2004/17/ES.

⁽⁹⁾ Článek 53 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/18/ES, čl. 55 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/17/ES.

⁽¹⁰⁾ Článek 53 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/18/ES, čl. 55 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/17/ES, věc 31/87, Beentjes, Sb. rozh. 1988, s. 4635 a věc C-225/98, Komise v. Francie, Sb. rozh. 2000, s. I-7445; věc C-19/00, SIAC Construction, Sb. rozh. 2001, s. I-7725.

⁽¹¹⁾ Viz například nové vydání příručky „Nakupujte zeleně!“ (Buying Green!). Příručka pro veřejné zakázky v oblasti životního prostředí je k dispozici zde: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

⁽¹²⁾ Jinými slovy by měla být tato kritéria definována tak, aby umožnila účinnou hospodářskou soutěž, jež minimalizuje výhody vítězného účastníka zadávacího řízení.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 114.

⁽²⁾ Úř. věst. L 134, 30.4.2004, s. 1.

⁽³⁾ Komise má v úmyslu toto sdělení pozměnit, jakmile budou přijata nová pravidla Unie týkající se veřejných zakázek. Jejím cílem je objasnit význam používání postupů stanovených v těchto nových pravidlech pro účely státní podpory.

duševního vlastnictví nebo nutné infrastruktury, jejímž majitelem je určitý poskytovatel služby. Podobně je tomu u řízení, v jejichž rámci je předložena pouze jedna nabídka a která nelze považovat za dostatečná k zajištění nejmenších nákladů pro územně správní celek.

3.6.2 *Výše vyrovnávací platby v případě, že služba obecného hospodářského zájmu není zadána prostřednictvím zadávacího řízení*

69. Pokud pro určitou službu existuje obecně přijímaná tržní odměna, je tato tržní odměna nejlepším měřítkem pro vyrovnávací platbu v případě neprovedení zadávacího řízení ⁽¹⁾.
70. Jestliže taková tržní odměna neexistuje, musí být výše vyrovnávací platby určena na základě analýzy nákladů, které by průměrný podnik, správně řízený a přiměřeně vybavený prostředky k tomu, aby mohl uspokojit požadavky veřejné služby, vynaložil při plnění těchto povinností se zohledněním příjmů, které se k nim vztahují, jakož i zisku, který je přiměřený k plnění těchto povinností. Cílem je zajistit, aby se jako měřítko nepoužily vysoké náklady neefektivních podniků.
71. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná oficiální definice „správně řízeného podniku“, měly by členské státy použít objektivní kritéria, která se z ekonomického hlediska považují za kritéria uspokojivého řízení podniku. Komise se domnívá, že pouhé vytváření zisku není dostatečným kritériem k určení toho, zda je podnik „správně řízen“. Mělo by se přihlížet ke skutečnosti, že finanční výsledky podniků, zejména v odvětvích, v nichž se nejčastěji poskytují služby obecného hospodářského zájmu, mohou být výrazně ovlivněny tržní silou daného podniku nebo odvětvovými pravidly.
72. Komise se domnívá, že pojem „správně řízeného podniku“ zahrnuje dodržování platných vnitrostátních, unijních a mezinárodních účetních norem. Členské státy mohou při své analýze vycházet mimo jiné z analytických poměrů vyjadřujících produktivitu (jako například obrát/vložený kapitál, celkové náklady/obrat, obrát na zaměstnance, přidaná hodnota na zaměstnance nebo náklady na zaměstnance/přidaná hodnota). Členské státy mohou rovněž použít analytické poměry související s kvalitou nabídky ve srovnání s očekávanými uživateli. Podnik, který je pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu a neplní kvalitativní kritéria stanovená daným členským státem, není správně řízeným podnikem, i když má nízké náklady.

73. Podniky, jejichž analytické poměry odpovídají efektivnímu řízení, lze považovat za průměrné podniky. Při analýze a srovnání skladeb nákladů se však musí rovněž přihlížet k velikosti daných podniků a ke skutečnosti, že v některých odvětvích mohou vedle sebe existovat podniky s velmi odlišnou skladbou nákladů.

74. Odkaz na náklady „průměrného“ podniku v daném odvětví znamená, že existuje dostatečný počet podniků, jejichž náklady lze vzít v úvahu. Tyto podniky mohou být umístěny ve stejném členském státě nebo v jiných členských státech. Komise se však domnívá, že nelze odkazovat na náklady podniku, který má monopolní postavení nebo dostává vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby za podmínek, které nejsou v souladu s právem Unie, neboť v obou případech může být úroveň nákladů vyšší, než je běžné. Náklady, k nimž se má přihlížet, jsou všechny náklady související se službou obecného hospodářského zájmu, to znamená přímé náklady nutné k plnění služby obecného hospodářského zájmu a přiměřený příspěvek k nepřímým nákladům, které jsou společné jak službám obecného hospodářského zájmu, tak jiným činnostem.

75. Jestliže může členský stát prokázat, že skladba nákladů podniku pověřeného poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu odpovídá průměrné skladbě nákladů efektivního a srovnatelného podniku v daném odvětví, má se za to, že vyrovnávací platba, která podniku umožní pokrýt náklady, včetně přiměřeného zisku, splňuje čtvrté kritérium judikatury Altmark.

76. Výrazem „podnik přiměřeně vybavený prostředky“ by se měl rozumět podnik, který má zdroje nezbytné k okamžitému plnění závazků veřejné služby příslušejících podniku, který má být pověřen poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

77. Mělo by se mít za to, že „přiměřeným ziskem“ se rozumí míra návratnosti kapitálu ⁽²⁾, kterou by požadoval průměrný podnik zvažující, zda bude – s přihlédnutím k úrovni rizika – službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření, jak je uvedeno výše v části 3.5.

⁽¹⁾ Viz například rozhodnutí Komise ve věci C 49/06 – Itálie – režim státní podpory, kterou Itálie poskytla jako odměnu společnosti Poste Italiane za distribuci poštovních spořitelních certifikátů (Úř. věst. L 189, 21.7.2009, s. 3).

⁽²⁾ Mírou návratnosti kapitálu se rozumí vnitřní míra návratnosti (IRR), kterou společnost získá z investovaného kapitálu během doby trvání projektu, tedy IRR/peněžní toky ze zakázky.