



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE



UOHSX00B0NCE

Mgr. Libuše Bílá
vedoucí oddělení veřejné podpory

Číslo jednací:

ÚOHS-P0567/2017/VP-05442/2018/420/GKi

Vyřizuje:

Ing. Kinclová

Brno: 21. 2. 2018

Vážený pane zastupiteli,

v listopadu loňského roku Vás Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) informoval o zahájení šetření – na základě Vašeho podnětu - záměru Libereckého kraje uskutečnit majetkový vklad do společnosti zabezpečující provoz veřejné autobusové dopravy, a to z hlediska právní úpravy v oblasti veřejné podpory. Úřad si vyžádal od Libereckého kraje doklady týkající se akcí a pohledávek postupovaných Libereckému kraji, a rovněž závěry a doporučení společnosti NEXIA AP a. s., které byly podle usnesení Zastupitelstva Libereckého kraje č. 363/17/ZK východiskem pro přípravu záměru Libereckého kraje. Úřad rovněž vyzval zástupce Libereckého kraje k předložení důvodů, pro které se podle jejich názoru v daném případě (ne)jedná o veřejnou podporu. V případě přítomnosti veřejné podpory Úřad požádal kraj o sdělení důvodů, pro které není údajná veřejná podpora považována za protiprávní.

Kromě výše uvedených podkladů Úřad od Vás obdržel rovněž znalecký posudek zpracovaný dne 16. 10. 2017 společností Equity Solutions Appraisals s. r. o. a stanovující hodnoty 100 % akcí na společnosti ČSAD Liberec, a. s., a hodnoty pohledávek za společností ČSAD Liberec, a. s.

Na základě všech předložených podkladů Úřad provedl zhodnocení souladu záměru kraje s pravidly veřejné podpory a dospěl k závěrům, které jsou podrobně popsány níže. Je na místě zopakovat, že tyto závěry jsou vydány Úřadem v rámci jemu svěřených zákonných kompetencí. Úřad poskytuje konzultace a poradenství, přičemž stanoviska a vyjádření Úřadu nejsou závazná a mají pouze upozorňující či doporučující charakter. Primární povinnost dodržovat pravidla platná v oblasti veřejné podpory, včetně vyhodnocení její přítomnosti při realizaci konkrétních opatření, přísluší poskytovateli podpory. Poskytovatel se při řešení problematiky veřejné podpory může obrátit na Úřad se žádostí o konzultaci či vyjádření, přičemž Úřad nabízí spolupráci při vyhodnocení přítomnosti jednotlivých znaků veřejné podpory, popř. při konzultaci daného opatření s Evropskou komisí.

Veřejná podpora ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie vzniká v případě, kdy jsou současně naplněny čtyři její definiční znaky, a sice: podpora je poskytována z veřejných prostředků (1), narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž (2) tím, že zvýhodňuje určité

podniky nebo určitá odvětví výroby (3), a ovlivňuje obchod mezi členskými státy Evropské unie (EU) (4)¹.

Výhodou se rozumí jakákoli hospodářská výhoda, kterou by podnik za běžných tržních podmínek (tj. bez zásahu veřejného orgánu) nemohl získat. V daném případě kraj nespátřuje existenci výhody, neboť akcie a pohledávky představují podle něho protihodnotu prostředků, které za ně budou z veřejných prostředků vydány.

Z pohledu práva veřejné podpory ovšem nedostačuje pro vyloučení výhody sama existence protiplnění, pokud není současně doloženo, že cena je adekvátní výši vynaložených prostředků z perspektivy subjektů působících na trhu - jinými slovy že protiplnění odpovídá ceně, která by byla akceptovatelná kupujícím, který se chová tržně (jako tzv. *soukromý investor*). Při nabývání majetkových účastí v podnicích se navíc sleduje také to, zda by určitý soukromý investor měl o kapitálový vstup do daného podniku zájem, a to zejména z hlediska perspektivy dalšího rozvoje tohoto podniku a schopnosti generování takových finančních výsledků, které budou pro soukromého investora dostatečně uspokojivé².

Z podkladů předložených krajem vyplývá, že transakce Libereckého kraje je v podstatě motivována snahou zajistit na území kraje základní dopravní obslužnost, což je uloženo kraji zákonem č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů. Totéž vyplývá také z podkladů předložených krajem a posuzujících možnost kapitálového vstupu Libereckého kraje do společnosti ČSAD Liberec, a. s. (jediným uváděným důvodem pro majetkový vstup kraje je vyřešení nemožnosti zajistit dopravní obslužnost transparentním, legislativně korektním způsobem a ekonomicky výhodně).

Kraj ve svém shrnutí argumentuje, že se podle jeho názoru nejedná o užití veřejných prostředků k přímému naplnění veřejného zájmu, ale k obstarání nástroje k jeho plnění, přičemž uvádí příklad obce pořizující od soukromé osoby za cenu (dle znaleckého posudku) objekt, který bude využíván pro činnost základní školy.

Kraj dále zpochybňuje možnost narušení hospodářské soutěže za situace, kdy podnik, do kterého hodlá majetkově vstoupit, zajišťuje 95 % svých výkonů pro Liberecký kraj. Podle kraje navíc předmětný trh není plně liberalizovaný.

V tomto kontextu Úřad uvádí, že je nutné rozlišovat mezi zásahy veřejných subjektů, které se týkají transakcí spojených s nabýváním majetkových účastí v podnicích, a transakcemi, které souvisejí s nákupem či prodejem majetku, zboží a služeb. Náhled na možnou veřejnou podporu v souvislosti s realizací majetkových vstupů do společností je totiž mnohem komplexnější, neboť podnik, kterého se zásah týká, se přímo účastní hospodářské soutěže. Majetek, zboží či služby, které veřejné orgány nabývají, jsou pouze předmětem určitých činností, které veřejný subjekt či podnik provozují. Tyto činnosti přitom nemusejí mít vždy hospodářský charakter, s nímž je veřejná

¹ Podrobnější výklad k jednotlivým znakům je uveden ve sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/01) (viz odkaz: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN))

² Tato zásada se označuje jako „*zásada investora v tržním hospodářství*“ a využívá se k určení existence veřejné podpory v případě veřejných investic (zejména kapitálových injekcí). Podle ní investice veřejnoprávního subjektu představuje veřejnou podporu, pokud by k provedení dané investice za podobných okolností nebyl motivován soukromý investor srovnatelné velikosti působící za běžných tržních podmínek.

podpora neodlučitelně spjata. Naopak majetkové účasti se zpravidla nabývají v podniku, který obecně je představitelem výkonu hospodářských činností.

Toto rozlišení je zřejmé také z toho, že pro každý z obou typů transakcí existuje samostatný právní předpis. Přestože na posouzení znaků jakékoli veřejné podpory se vztahuje obecné Sdělení o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/01), pro účely posouzení veřejné podpory v oblasti nabývání majetkových podílů veřejnými subjekty byl v minulosti (již v roce 1984) vydán Evropskou komisí poziční dokument, který shrnuje její přístup k těmto případům a který je stále na seznamu aktuálně platné právní úpravy veřejné podpory³. Naproti tomu předpis, který dříve upravoval podporu související s nákupem/prodejem pozemků a staveb, už neexistuje⁴.

Pokud jde o liberalizaci trhu služeb regionální autobusové dopravy, Evropská komise ve svém rozhodnutí ze dne 25. 6. 2014 ve věci veřejné podpory SA.20350 – (C 17/2008) (ex NN 1/2006) poskytnuté Českou republikou několika provozovatelům regionální autobusové dopravy v Ústeckém kraji⁵ konstatovala, že „*podle právní úpravy České republiky platné od roku 2004 může služby regionální autobusové dopravy poskytované na základě smlouvy na veřejné služby zajišťovat jakýkoli dopravce, který má licenci na konkrétní linku, získal v souladu s živnostenským zákonem koncesi na provozování veřejné autobusové dopravy a dodržuje schválený jízdní řád. (...) Jakákoli kompenzace hrazená poskytovatelům regionální autobusové dopravy by proto měla být považována za způsobitou narušit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb osobní autobusové dopravy*“.

Ve vztahu k potenciálu podpory, související se službami regionální autobusové dopravy, ovlivnit obchod mezi členskými státy Evropské unie má pak Evropská komise podle zmíněného rozhodnutí za to, že „*výhoda poskytnutá podniku působícímu na trhu, který je otevřený hospodářské soutěži, se obvykle považuje za výhodu, která ovlivňuje obchod mezi členskými státy*.“

S ohledem na vše výše uvedené Úřad konstatuje, že **možnou veřejnou podporu lze zjevně vyloučit pouze při prokázání absence výhody na straně podniku ČSAD Liberec, a. s.** (dále jen „ČSAD Liberec“). Případná neexistence výhody ovšem neznamená, že opatření vůbec nezakládá veřejnou podporu. Je nutné případně také dále zkoumat, zda realizací opatření zamýšleného krajem neplyne výhoda dalším podnikům, zejména provozně či majetkově spojeným s ČSAD Liberec (tzv. přenesená veřejná podpora).

Úřad již naznačil výše, že existence protihodnoty za vydané veřejné prostředky není pro vyloučení výhody dostatečná. V rámci *zásady investora v tržním hospodářství*, která musí být při posuzování (ne)přítomnosti veřejné podpory v tomto případě respektována, je nutné zkoumat, zda by o podobnou transakci měl zájem investor, který se chová tržně a je *de facto* motivován pouze dosažením uspokojivé návratnosti jím vložených prostředků a generováním zisku. Jakékoli další zájmy, které nejsou čistě tržní a které, bohužel, zpravidla veřejné subjekty akvizicí podílu

³ K dispozici pod odkazem: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/ec1984_en.html

⁴ Nahradilo jej Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (2016/C 262/01)

⁵ Plné znění rozhodnutí je k dispozici pod odkazem:

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/225289/225289_1579205_81_2.pdf

v podnicích sledují, nejsou z pohledu této zásady vůbec na místě (naopak přispívají k úsudku o jejím nesplnění, a tedy o existenci veřejné podpory).

V dané věci nelze dále přehlédnout fakt, že kraj hodlá uskutečnit majetkový vstup do společnosti, která není zcela zdravá. Podle doložených finančních výsledků se ČSAD Liberec nachází ve stavu, který je možné charakterizovat jako kritický. V předložených podkladech se na několika místech doložených údaji z účetních výkazů objevuje informace o hrozící insolvenční/nuceném ukončení činnosti ČSAD Liberec, pokud nedojde co nejdříve k realizaci akvizice podílu ze strany kraje, doprovázené potřebným doplněním vlastního kapitálu o cca 20 mil. Kč. V právu veřejné podpory se podnik v podobné situaci označuje jako „podnik v obtížích“.

Eliminace veřejné podpory vychází z toho, že veřejný orgán se chová jako „obezřetný subjekt v tržním hospodářství. Ten by obvykle provedl vlastní hodnocení strategie a finančních vyhlídek projektu *ex ante*, například v podnikatelském plánu. Evropská komise proto při řízeních o posuzování veřejné podpory týkající se podílů v podnicích doložení tohoto plánu obvykle vyžaduje. Podnikatelský plán by měl prokázat, že rozhodnutí o provedení transakce bylo přijato na základě **hospodářských hodnocení** srovnatelných s těmi, **kteří by** za podobných okolností **prováděl** pro účely určení výnosnosti nebo hospodářských výhod transakce racionální **subjekt v tržním hospodářství** (s podobnými charakteristikami jako dotyčný veřejnoprávní subjekt). Úřad ovšem informace tohoto typu v podkladech předložených Libereckým krajem postrádá.

Pokud jde o podporu pro podniky v obtížích, Úřad pro Vaši informaci uvádí, že tato podpora může být poskytnuta⁶ teprve poté, co Evropská komise její poskytnutí schválí. Schválení je možné pouze při splnění podmínek slučitelnosti, které jsou v případě této podpory vymezeny ve sdělení Komise Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích (2014/C 249/01).

Úřad informoval Liberecký kraj ve výše uvedeném smyslu a doporučil pro případ realizace předmětného záměru předložit jej k posouzení Evropské komisi.

S odkazem na kompetence, které jsou Úřadu v oblasti veřejné podpory svěřeny zákonem č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, Úřad tímto považuje předmětný podnět za vyřízený.

Toto posouzení vyjadřuje stanovisko Úřadu k dané problematice, vyplývající z jeho praxe jakožto konzultačního, koordinačního, poradenského a monitorovacího orgánu v oblasti veřejné podpory za využití dosavadních předpisů, judikatury Soudního dvora Evropské unie, rozhodnutí Evropské komise a dalších zdrojů z oblasti veřejné podpory. Je určeno pouze pro informační účely a nemá právní závaznost.

S pozdravem

⁶ Rozumí se již vznik právního nároku příjemce na podporu.

Obdrží:

Vážený pan

Vladimír Mastník

zastupitel Libereckého kraje

Karla Čapka 1131

512 51 Lomnice nad Popelkou