



Aktualizace metodiky pro poskytování podpory z ROP Jihozápad na **SLUŽBY OBECNÉHO HOSPODÁŘSKÉHO ZÁJMU** - Duben 2012

PBA Group, s.r.o.

Sídlo firmy: Záhřebská 33, 120 00, Praha 2, Česká republika, www.jzp.cz

Kancelář: Malátova 12, 150 00, Praha 5, Česká republika

Registrace firmy v OR: Městský soud v Praze, oddíl C, vložka 63221, IČO: 25709801

Tento dokument doplňuje současný regulační rámec pro financování výdajových aktivit Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad v období 2007-2013 (dále též „ROP Jihozápad“) o pravidla v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu (dále rovněž pravidla „SOHZ“).

Jedná se o aktualizaci metodiky Řešení problematiky veřejné podpory v regionálním operačním programu regionu soudržnosti Jihozápad pro aplikaci pravidel veřejné podpory - příloha č. 1.

Aktualizace byla zpracována v návaznosti na zveřejnění nových pravidel pro služby obecného hospodářského zájmu v lednu 2012 ze strany Evropské komise.

OBSAH

1.	Právní rámec pravidel	3
1.1.	Definice SOHZ	3
1.2.	Právní vývoj	3
1.3.	Balíček z roku 2005	4
1.4.	Balíček z roku 2012	6
2.	Využití pravidel SOHZ v ROP Jihozápad	8
2.1.	Výchozí předpoklady	8
2.2.	Věcné vymezení dle ROP Jihozápad	8
2.3.	Vymezení použití předpisů EU	10
3.	Stanovení podmínek	12
3.1.	Definice závazku veřejné služby	12
3.2.	Stanovení parametrů kompenzace	14
3.3.	Výše kompenzací nesmí převýšit náklady	15
3.4.	Efektivně vynaložené náklady	16
3.5.	Výběr subjektu pro SOHZ	18

1. Právní rámec pravidel

1.1. Definice SOHZ

Za služby obecného hospodářského zájmu lze zjednodušeně označit takové hospodářské činnosti, které veřejné orgány definují jako služby zvláštního významu pro své občany a které by bez veřejného zásahu v jejich prospěch nebyly poskytovány nebo by byly poskytovány za méně příznivých podmínek.

Určujícím prvkem poskytování těchto služeb je zajištění jejich dostupnosti, a to ať už pro společnost jako celek nebo vybrané skupiny občanů. To znamená, že SOHZ nelze aplikovat ve prospěch podnikatelských nebo jinak podobně vymezených subjektů.

Činnosti spojené se SOHZ také musí definičně vykazovat zvláštní vlastnosti v porovnání s obecným hospodářským zájmem jiných hospodářských činností. V opačném případě by neexistoval důvod pro jejich poskytování, neboť by tyto činnosti mohl zabezpečovat sám trh. Od toho lze odvodit, že důvodem pro jejich poskytování je určitá existence tržního selhání.

1.2. Právní vývoj

Veřejné financování určitých služeb hospodářské povahy, které je odůvodněné zvláštním veřejným zájmem, může narušovat hospodářskou soutěž.

Z důvodu zajištění ochrany hospodářské soutěže byly postupem času na evropské úrovni formulovány věcné podmínky pro jejich financování z veřejných zdrojů.

Tyto podmínky stanoví, kdy se o veřejnou podporu jedná či nejedná, a dále kdy se jedná o veřejnou podporu slučitelnou se společným trhem podle příslušných ustanovení Smlouvy ES, resp. Smlouvy o fungování EU.

Výchozím právním aktem se stal rozsudek Evropského soudního dvora Altmark Trans – 280/00. Ten stanovil čtyři zásadní kritéria, za nichž by se přímá či nepřímá finanční podpora od veřejného orgánu poskytovateli služeb ve veřejném zájmu neměla považovat za veřejnou podporu. Podpora má zde povahu „vyrovnávací platby“ za závazek služby obecného hospodářského zájmu (tento dokument používá i pojem „kompenzace“ jako synonyma).

Těmito kritérii, na která se v textu dále odkazuje, se zjednodušeně rozumí:

1. Činnost odpovídá definici služby obecného hospodářského zájmu a její úkoly a povinnosti jsou jednoznačně vymezeny.
2. Parametry pro náhradu nákladů veřejné služby jsou objektivní, průhledné a jsou stanoveny předem.

3. Vyrovnávací platba nepřekračuje čisté náklady na poskytování služby plus přiměřený zisk (tj. nedochází k nadměrné náhradě).
4. Vyrovnávací platba je stanovena v procesu zadávání veřejných zakázek, nebo pokud se neuskutečnilo veřejné nabídkové řízení, je společnosti pověřené službou obecného hospodářského zájmu vyrovnávací platba vyplácena na základě nákladů typického dobře vedeného podniku.

Pouze při splnění všech výše uvedených podmínek zároveň se nejedná o veřejnou podporu. Konstrukce těchto podmínek staví na principu, že pokud vyrovnávací platba nepřevyšuje minimální náklady (včetně přiměřeného zisku), které jsou nezbytné pro zabezpečení dané služby veřejného zájmu, potom příjemce nedisponuje žádnou finanční výhodou, která by ho postavila do výhodnější pozice, než v jaké mohou být jemu konkurující podniky.

1.3. Balíček z roku 2005

Aplikace kritérií Altmark v praxi nebyla nikdy jednoduchou záležitostí, a proto Evropská komise přijala v roce 2005 balíček právních předpisů s cílem nabídnout větší právní jistotu při financování služeb obecného hospodářského zájmu.

Jednalo se o tyto dva vzájemně se doplňující předpisy:

- ♦ Rozhodnutí Komise 2005/842 ze dne 28. listopadu 2005 o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (OJ, L 312, 29. 11. 2005, s. 67-73, dále jen „Rozhodnutí 2005/842“).

Rozhodnutí 2005/842

- ♦ Definiuje, za jakých podmínek a jaké subjekty jsou vyňaty z notifikační povinnosti poskytnutí veřejné podpory formou vyrovnávací platby za závazek veřejné služby.
- ♦ Jednoznačně musí být vymezeny povinnosti veřejné služby.
- ♦ Nepřípustná je nadměrná náhrada.
- ♦ Roční vyrovnávací platba nesmí přesáhnout 30 milionů EUR na podnik a roční obrat částku 100 milionů EUR na podnik.
- ♦ Žádná omezení výše vyrovnávací platby se netýkají těchto oblastí: nemocnice, sociální bydlení, letecká nebo námořní doprava na ostrovy, letiště a přístavy (pokud nejsou překročeny zvláštní prahové hodnoty stanovené s ohledem na počet cestujících).

- ♦ Rámec Společenství 2005/C297/04 pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (OJ, C 297, 29. 11. 2005, s. 4-7, dále jen „Rámec 2005/C297“).

Rámec 2005/C297

- ♦ Stanovuje podmínky, za nichž Evropská Komise mohla uznat vyrovnávací platbu za slučitelnou se společným trhem, a to v případě, kdy nebylo možné použít dané Rozhodnutí 2005/842.
- ♦ Nesmí docházet k nadměrné náhradě (náhrada převyšuje čisté náklady veřejné služby).
- ♦ Nepřípustné je dotování jiných činností (náhrada použita na jiných trzích, otevřených hospodářské soutěži), jelikož takovéto případy nelze považovat za slučitelné se Smlouvou ES.

Oba tyto dokumenty staví na již zmiňovaném rozsudku Evropského soudního dvora ve věci Altmark (jsou jeho „mírnější“ verzi), přičemž společně sledují cíl, aby dotčené podniky na společném trhu Evropské unie mohly při plnění úkolů v oblasti veřejné služby stanovených a svěřených jim veřejnými orgány dostávat odpovídající finanční prostředky na pokrytí všech vzniklých nákladů, včetně přiměřeného zisku, aniž by tím docházelo k nadměrné náhradě nákladů veřejné služby a k dotování komerčních činností, které by jinak mohly narušit hospodářskou soutěž. Tyto dokumenty se aplikují jen v případě, kdy jedná o veřejnou podporu a kdy je požadováno použití výjimky ze zákazu veřejné podpory.

Doplňujícím předpisem k těmto dvěma právním aktům je ještě 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 (OJ L 318, 17. 11. 2006, s. 17-25, dále jen „směrnice 2006/111“).

Směrnice 2006/111 stanoví povinnost, na základě které společnosti dostávající vyrovnávací platbu a působí na trhu veřejných služeb i na ostatních trzích musí vést oddělené účetnictví různých činností, aby bylo možno zjistit, zda nedochází k nadměrné náhradě.

Výše uvedené předpisy doplňují ještě některé další dokumenty z dílny Evropské komise:

- ♦ Kvalitativní rámec pro SOHZ, 2011.
- ♦ Příručka o používání pravidel Evropské unie pro státní podpory, veřejné zakázky a vnitřní trh v oblasti SOHZ, zejména sociálních služeb obecného zájmu, 2010.

- ♦ Sdělení: Služby obecného zájmu, včetně sociálních služeb obecného zájmu: nový evropský závazek, 2007.

1.4. Balíček z roku 2012

Nové předpisy byly přijaty v prosinci 2011 v souladu s plánovanou revizí původního balíčku z roku 2005 a vstoupily v platnost k 31. 1. 2012. Evropská komise se v nich snaží objasnit klíčové zásady těchto pravidel a zavést diverzifikovanější a přiměřenější přístup při jejich aplikaci.

Jedná se o tyto předpisy:

- ♦ Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (dále jen „Sdělení 2012/C 8/02“).

Sdělení 2012/C 8/02

- ♦ Cílem sdělení je vysvětlení hlavních pojmů při používání pravidel státní podpory na vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby.
- ♦ Soustředí se proto na ty podmínky státní podpory, které mají pro vyrovnávací platbu za závazek veřejné služby největší význam, konvergenci postupů při zadávání veřejných zakázek, tj. absenci podpory, rovněž na definici pojmu podnik & hospodářská činnost či vybrané definiční znaky veřejné podpory.

- ♦ Rozhodnutí Komise 2012/21/EU 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 (dále jen „Rozhodnutí 2012/21“).

Rozhodnutí 2012/21

- ♦ Osvobozuje od povinnosti oznamovat poskytnutí náhrad za určité kategorie služeb obecného hospodářského zájmu Komisi. Uvedená výjimka se kromě nemocnic a sociálního bydlení vztahuje na daleko větší spektrum sociálních služeb.
- ♦ Naproti tomu u dalších činností v rámci služeb obecného hospodářského zájmu se výše náhrady, kterou bude nutno oznamovat, sníží z 30 milionů EUR na 15 milionů EUR.

- ♦ Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby (dále jen „Rámec 2012/C 8/03“).

Rámec 2012/C 8/03

- ♦ Stanoví, jak mají být posuzovány vysoké náhrady poskytované hospodářským subjektům mimo oblast sociálních služeb. Tyto případy musí být Komisi oznamovány a lze je prohlásit za slučitelné, pokud splňují určitá kritéria.
- ♦ Zpřísněna je metodika pro stanovení výše náhrady, uplatňován je požadavek, aby členské státy zavedly do mechanismů poskytování náhrad pobídky ke zvyšování efektivity, nebo zdůrazněn je požadavek na plnění pravidel EU pro zadávání veřejných zakázek a na rovné zacházení s poskytovateli stejné služby při určování náhrady.
- ♦ Komise může nově požádat členské státy, aby přijaly opatření ke snížení protisoutěžních účinků některých náhrad, které mají obzvláště silný potenciál pro narušování hospodářské soutěže na vnitřním trhu.

Součástí tohoto balíčku by se mělo stát také nové nařízení de minimis, které má stanovit, že náhrada pod určitou prahovou hodnotou nespadá pod státní kontrolu (očekávané je přijetí tohoto předpisu na jaře 2012). Navrhovanou minimální částkou za služby obecného hospodářského zájmu je 500.000EUR za dobu tří let.

Závěrem této úvodní části lze zjednodušeně podstatu pravidel SOHZ shrnout následovně:

- ♦ Určitá aktivita je na základě pověřovacího aktu označena jako veřejný zájem.
- ♦ Vyrovnávací platba pokrývá jen nezbytně nutné náklady k zabezpečení dané aktivity (v rozsahu závazku služby ve veřejném zájmu) po zohlednění všech souvisejících příjmů (výpočet platby je stanoven předem).
- ♦ Existují kontrolní mechanismy pro vyloučení nadměrné vyrovnávací platby.
- ♦ S výjimkou režimu Altmark se jedná u vyrovnávací platby o veřejnou podporu.

2. Využití pravidel SOHZ v ROP Jihozápad

Předmětem této části je určení, pro jaké projekty bude rámec této metodiky použitelný v rámci operačního programu ROP Jihozápad.

2.1. Výchozí předpoklady

Z judikatury Evropského soudního dvora ve vztahu k pravidlům SOHZ vyplývá, že s výjimkou odvětví, ve kterých existují pravidla EU upravující tuto problematiku, mají členské státy rozsáhlou míru volnosti při vymezení služeb, které mohou být považovány za služby obecného hospodářského zájmu.

Současně platí, že stanovení okruhu příjemců podpory, množiny podporovaných aktivit ve smyslu jejich zúžení pravidel veřejné podpory je v odpovědnosti poskytovatele podpory.

To znamená, že řídicí orgány ROP Jihozápad může teoreticky určit, že daná pravidla SOHZ budou aplikovatelná v rámci určitých částí operačního programu (to znamená zejména s výjimkou oblastí, které nezakládají veřejnou podporu nebo oblastí ryze komerčních) nebo jen pro jeho vybrané oblasti podpory.

Případně poskytovatel podpory může tyto pravidla využít i na ad-hoc bázi, a to ve spolupráci s konkrétním žadatelem projektu, který disponuje pověřením závazku veřejné služby. Tak by tomu mohlo být zejména za předpokladu, že chce daný rámec služeb obecného hospodářského zájmu využívat v těch případech, kdy má dopředu (před předložením projektu, nikoliv zpětně) pochybnosti o existenci veřejné podpory a kdy je přesvědčen, že aplikací těchto pravidel by mělo dojít k eliminaci rizik poskytnutí zakázané veřejné podpory. Tato varianta má největší opodstatnění.

2.2. Věcné vymezení dle ROP Jihozápad

Za oblasti, které jsou potenciálně přípustné pro použití pravidel služeb obecného hospodářského zájmu, lze označit tyto oblasti podpory (nemusí jít o vyčerpávající seznam, současně uvedení dané oblasti neznamená, že by projekt v té dané konkrétní oblasti musel zakládat veřejnou podporu, případně pokud by zakládal, že by nebylo možné použít jiné výjimky ze zákazu veřejné podpory):

- ♦ Oblast podpory 1.4 – Rozvoj regionálních letišť.
- ♦ Oblast podpory 2.1 - Integrované projekty rozvojových center.
- ♦ Oblast podpory 2.2 - Rozvojové projekty spádových center.
- ♦ Oblast podpory 2.3 - Revitalizace částí měst a obcí.
- ♦ Oblast podpory 2.5 - Rozvoj infrastruktury pro sociální integraci.
- ♦ Oblast podpory 2.6 - Rozvoj zdravotnické péče.

V této souvislosti je vhodné uvést, že právě pravidla SOHZ vyzdvihují, že oproti obecnému povědomí mezi ekonomické aktivity dle ustálené judikatury Evropského soudního dvora (například C-475/99 Glöckner, C-157/99 Smith, C-159/90, případně N 395/05 Ireland apod.) také patří:

- ♦ Záchrané služby a přeprava pacientů.
- ♦ Správa dopravní infrastruktury.
- ♦ Lékařské služby poskytované v nemocničním prostředí i mimo něj.
- ♦ Různé formy podpor sociálního bydlení a péče o seniory a zdravotně postižené lidi.
- ♦ Poskytování infrastruktury využívané pro sociální bydlení, jako jsou obchody, hřiště, parky, volná prostranství, výrobní haly, školy, kanceláře a jiné budovy a pozemky.

Příklad: sociální politika

- ♦ Otázka, zda municipální střediska sociálních služeb podléhají či nepodléhají právním předpisům hospodářské soutěže, zejména pravidlům týkajícím se státních podpor, nemůže být posuzována celkově, nýbrž závisí na činnosti, kterou vykonávají.
- ♦ Jestliže totiž středisko tohoto druhu obstarává například donášku stravy do domu nebo domácí péči, i když takové činnosti mohou vykonávat i jiní veřejní nebo soukromí poskytovatelé služeb, poskytuje služby na trhu, a vykonává tudíž hospodářskou činnost ve smyslu pravidel hospodářské soutěže.
- ♦ To však neznamená, že všechny činnosti takového střediska je nutno považovat za hospodářskou činnost; lze si například představit, že vykonává též činnost výlučně sociální ochrany, například vyplácení veřejných příspěvků jejich příjemcům, což nepředstavuje hospodářskou činnost.

Otázka, zda existuje trh pro určité služby, závisí na způsobu, jakým jsou tyto služby organizovány v dotyčném členském státě. Hospodářská povaha určitých služeb se může lišit mezi členskými státy lišit.

Navíc zařazení určité služby se kromě toho může v průběhu času měnit kvůli politickým rozhodnutím nebo hospodářskému vývoji. Evropská komise v tomto ohledu explicitně zmiňuje sektory zdravotnictví a sociálních služeb.

Na základě dosavadních zkušeností lze předpokládat, že vhodnými typy projektů mohou například být:

- ♦ Projekty v oblasti poskytování zdravotnických služeb, pokud zakládají veřejnou podporu a není-li uplatněna výjimka regionální investiční podpory.

- ♦ Projekty v oblasti poskytování sociálních služeb, pokud zakládají veřejnou podporu a není-li uplatněna výjimka regionální investiční podpory (například domovy pro seniory).
- ♦ Projekty v oblasti municipálního rozvoje.

Příklad: Projekty s vlivem na přeshraniční obchod

- ♦ Veřejné dotace poskytnuté na provoz pravidelné autobusové dopravy v okrese Stendal v Německu podniku, který provozoval pouze místní nebo regionální dopravu a neprovozoval dopravu mimo svůj původní spolkový stát, mohly mít dopad na obchod mezi členskými státy.
- ♦ Skutečnost, že v určitém regionu poskytuje specifickou SOHZ (například specializovanou lékařskou péči nebo záchrannou službu) pouze jediný provozovatel, neboť v tomto regionu / této obci další provozovatelé nepůsobí, nevylučuje možnost, že o poskytování této SOHZ budou mít zájem provozovatelé z jiných členských států. Možný účinek na obchod mezi členskými státy tudíž nelze vyloučit.

2.3. Vymezení použití předpisů EU

Bezprostředně nelze doporučit ani vyloučit využití kritérií Altmark z důvodu náročnosti splnění podmínek s nimi spojených. Dosavadní zkušenosti (viz rozhodovací praxe Evropské komise) ukazují na to, že použití těchto principů je sice možné, ale v praxi to nemusí být vždy proveditelné.

Evropská komise například považovala Altmark kritéria za splněná u těchto případů:

- ♦ Financování schéma podporující investice s cílem zajištění bezpečnosti dodávek elektrické energie v Irsku
- ♦ Dotace na financování širokopásmové infrastruktury ve Francii
- ♦ Zvýhodněné (předepsané) finanční poplatky placené italskou, státem kontrolovanou, finanční institucí italské pošty

K tomu lze uvést, že v druhém výše uvedeném příkladě Evropská komise považovala čtvrté kritérium Altmark za splněné na základě zpracované komparativní analýzy specifických potřeb projektu a nabídek o službu se ucházejících subjektů (výběrové řízení umožnilo odhad kompenzace na základě nákladů řádně hospodářícího podniku).

Z praktických důvodů není pro tuto metodiku vhodné přímé využití Rámce 2005/C297, resp. nyní nově Rámec 2012/C 8/03, což je dané tím, že jakékoliv další notifikace

vybraných oblastí podpor ROP Jihozápad nemají v tomto období běhu čerpání finančních prostředků smysl.

To znamená, že v rámci ROP Jihozápad by měly být přípustné projekty, které jsou v souladu s Rozhodnutím 2005/842, případně s rozhodnutím Rozhodnutí 2012/21.

Pokud jde o časový přechod aplikace daných rozhodnutí, platí následující:

- ♦ Režim podpory, který byl uveden v účinnost před vstupem Rozhodnutí 2012/21, tj. před 31. 12. 2011, v platnost a který byl slučitelný s vnitřním trhem a vyňat z oznamovací povinnosti v souladu s rozhodnutím 2005/842/ES, je nadále slučitelný s vnitřním trhem a je vyňat z oznamovací povinnosti na období dalších dvou let.
- ♦ Podpora uvedená v účinnost před vstupem Rozhodnutí 2012/21, tj. před 31. 12. 2011, v platnost, která nebyla slučitelná s vnitřním trhem a vyňata z oznamovací povinnosti v souladu s Rozhodnutím 2005/842/ES, ale splňuje podmínky stanovené v tomto rozhodnutí, je slučitelná s vnitřním trhem a je vyňata z povinnosti oznámení předem.

Jinými slovy, stávající režimy podpor musí dány do do souladu s Rozhodnutím 2012/21 do 2 let od nabytí jeho platnosti, tedy do 31. 1. 2014.

Pokud jde o akt Sdělení 2012/C 8/02, lze k němu víceméně plnohodnotně přihlížet, neboť ve svém obsahu pouze shrnuje nedávnou výkladovou praxi Evropské komise a judikaturu Evropského soudního dvora k dané problematice.

3. Stanovení podmínek

Tato část dokumentu se zaměřuje na identifikaci jednotlivých podmínek, na základě kterých může být projekt předložen v režimu služeb obecného hospodářského zájmu.

Členění daných podmínek je strukturováno podle jednotlivých kritérií Altmark, a to navzdory tomu, že následující text staví na znění Rozhodnutí 2012/21. Tento přístup byl zvolen pro jasnější interpretaci a vysvětlení některých důležitých pojmů.

3.1. Definice závazku veřejné služby

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.

Podle Evropské komise není 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.

Členské státy a jejich veřejný sektor, a tedy i ČR, nicméně mají volnost ve volbě, které služby takto označí.

Obecně by se mělo jednat o oblasti, kde zásahy státu jsou pro danou zemi prospěšné, tedy zpravidla tam, kde může docházet k tržnímu selhání a kde ekonomické subjekty nejsou dostatečně aktivní, případně se jedná o okrajové činnosti trhu.

Jak už bylo uvedeno v části 1, službou obecného hospodářského zájmu jsou takové hospodářské činnosti, které veřejné orgány definují jako služby zvláštního významu pro občany a které by bez veřejného zásahu nebyly poskytovány.

Evropský soudní dvůr ale zároveň vyzdvihl, že služby obecného hospodářského zájmu jsou služby, které mají zvláštní rysy ve srovnání s jinými hospodářskými činnostmi.

Například v případě provozování lékárny se prokazatelně jedná o komerční činnost, nicméně její fungování v menší obci nemusí být ekonomicky nijak rentabilní. Obec jako veřejný orgán může tuto aktivitu označit za veřejný zájem a její financování umožnit v souladu s pravidly SOHZ (viz dále), aniž by se jednalo o zakázanou veřejnou podporu.

Odpovědnost za provozování služeb obecného hospodářského zájmu musí být udělena jedním nebo několika úředními akty, jejichž forma může být upravena právními předpisy příslušného členského státu.

V tomto aktu nebo aktech musí být obsaženy zejména tyto údaje:

- ♦ Náplň a délka trvání závazků veřejné služby.
- ♦ O který podnik, případně o které území, se jedná.
- ♦ Povaha jakýchkoli výhradních nebo zvláštních práv udělených podniku orgánem poskytujícím podporu.
- ♦ Popis kompenzačního mechanismu a parametrů pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby.
- ♦ Opatření k zamezení a vrácení jakékoli nadměrné vyrovnávací platby.
- ♦ Odkaz na Rozhodnutí 2012/21.

K povaze právního aktu je třeba uvést, že se musí jednat o právně závazný dokument v rámci právního řádu daného členského státu, jakkoli jeho vlastní forma předem určena není. V tomto ohledu se může například jednat o koncesní smlouvu, tendrovou dokumentaci, národní legislativu, různé smlouvy nebo nařízení a jiné právní dokumenty vydávané na úrovni obcí a regionů.

Pravidla SOHZ nestanoví, jak přesně, podrobně či vyčerpávajícím způsobem musí být závazek veřejné služby formulován. Reálně tyto parametry je totiž nemožné určit. Je ale zřejmé, že čím přesnější popis závazku veřejné služby existuje, tím se snižuje riziko poskytnutí zakázané veřejné podpory. Stejně tak není nezbytné, aby daný akt definoval každou specifickou aktivitu v rámci poskytování relevantních služeb obecného hospodářského zájmu. Důležité je ale jasné vymezení jejího rozsahu a poslání.

Doba pověření poskytováním služby obecného hospodářského zájmu by neměla přesáhnout deset let. Delší doba je přípustná, pouze pokud se od poskytovatele služby vyžaduje velká investice, kterou je nutno umořit během delšího období v souladu s obecně přijímanými účetními zásadami.

Je nutné provádět nebo zajistit pravidelné kontroly alespoň každé tři roky během trvání doby pověření a na konci této doby.

Je také v pravomoci a v zájmu veřejného orgánu specifikovat další požadavky na povahu závazku veřejné služby, mezi které mohou patřit například zajištění určité kvality služeb nebo dřívější provedení veřejné diskuse o dané službě (jejím průběhu). Přispívá to nejenom k vysoké úrovni poskytovaných služeb, ale zvyšuje to i transparentnost dané služby ve vztahu k daňovým poplatníkům apod.

Úřad pro hospodářskou soutěž uvádí jako příklad následující pověření:

- ♦ Poskytovatel XY se zavazuje k plnění závazku pořádat kulturně osvětové akce směřující k uspokojení kulturních potřeb obyvatel města XY v kalendářním roce 2011 v následujícím rozsahu ZZ.

3.2. Stanovení parametrů kompenzace

Výše vyrovnávací platby nesmí přesáhnout rozsah nezbytný k pokrytí čistých nákladů vynaložených při plnění závazků veřejné služby, včetně přiměřeného zisku.

Výše vyrovnávací platby \leq čisté náklady SOHZ = náklady na úhradu plnění závazku veřejné služby – související příjmy + přiměřený zisk (není podmínkou).

Čistými náklady se rozumí rozdíl mezi čistými náklady podniku, který svou činnost provozuje se závazkem veřejné služby, a čistými náklady nebo ziskem téhož podniku, který provozuje svou činnost bez závazku veřejné služby.

Současně by parametry pro výpočet kompenzace měly být objektivní, transparentní a mělo by dojít k jejich stanovení předem.

Jinými slovy je žádoucí, aby bylo dostatečně zřejmé, na jakém základě bude poskytovatel SOHZ financován. Lze přitom předpokládat, že často nebudou známy veškeré podrobnosti nákladů před zahájením poskytování služby obecného hospodářského zájmu.

Není proto požadováno, aby byla předložena detailní kalkulace určitého úkonu nebo určité dodávky, jestliže taková informace nemůže být známa. Volba parametrů je navíc v pravomoci veřejného orgánu. V tomto ohledu proto může být postačující, je-li například uvedeno, že kompenzace bude stanovena na bázi ceny za úkon, za cenu služby v jednom dni nebo za cenu péče založenou na odhadu jejich potencionálních uživatelů.

Příklad: Ukazatele pro výpočet vyrovnávací platby

- ♦ V případě, kdy orgán veřejné moci hodlá zřídit středisko pro seniory, ukazateli pro výpočet vyrovnávací platby za náklady mohou být:
 - počet seniorů přijatých do střediska za jeden rok,
 - počet dní strávených ve středisku v průběhu tohoto období.
- ♦ V případě, kdy orgán veřejné moci hodlá zřídit asistenční centrum pro mladé nezaměstnané, ukazateli pro výpočet vyrovnávací platby za náklady mohou být:
 - počet mladých nezaměstnaných absolvujících odbornou přípravu za jeden rok,
 - použité vybavení a platy vyučujících za jeden rok.
- ♦ Pravidla pro státní podpory neodkazují na povahu nákladů na SOHZ (např. platy, údržba místností, specifické vnější náklady nebo nákupy atd.), nýbrž na jejich účel, to znamená, zda tyto náklady jsou nebo nejsou spojené s poskytováním SOHZ. Není nezbytné, aby orgán veřejné moci přidělil určitou část vyrovnávací platby na konkrétní služby v rámci celkového poslání veřejné služby.

To znamená, že by veřejné orgány neměly zpětně podnikům pokrývat ztráty z jejich činnosti nebo poskytovat jim finanční prostředky v okamžiku, kdy jejich zdroje jsou vyčerpány, případně jim proplácet běžně vzniklé náklady apod. Je zde zřetelný odklon od financování na základě ex-post zdůvodnění, které je nepřipustné.

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 služeb obecného hospodářského zájmu vzniknou, musejí být odečteny.

Rovněž platí, že vyrovnávací platba musí být skutečně využita pro účely provozování služby dotyčného obecného hospodářského zájmu, aniž by byla dotčena schopnost podniku dosáhnout přiměřeného zisku.

Je třeba přitom zdůraznit, že výše vyrovnávací platby zahrnuje veškeré výhody udělené státem nebo ze státních zdrojů v jakékoli formě. To představuje řádnou identifikaci a kvantifikaci všech přímých i nepřímých zdrojů zvýhodnění pro dotčený podnik.

3.3. Výše kompenzací nesmí převýšit náklady

Správné určení jednotlivých parametrů pro výpočet kompenzace je určujícím kritériem pro splnění této podmínky. Pozornost je třeba věnovat nákladům, příjmům i přiměřenému zisku.

Výchozím principem při určení výše kompenzace je přípustnost zahrnutí veškerých nákladů spojených s provozováním služeb obecného hospodářského zájmu.

Nepřipustná je výše kompenzace, která může zakládat zvýhodnění podniku, který vykonává činnost služby obecného hospodářského zájmu.

Náklady, k nimž se přihlíží, zahrnují veškeré náklady vzniklé při poskytování služby obecného hospodářského zájmu. Vypočítají se na základě obecně přijatých zásad analytického účetnictví takto:

- ♦ Vykonává-li dotčený podnik pouze činnosti v rozsahu služeb obecného hospodářského zájmu, lze zohlednit jeho veškeré náklady.
- ♦ Vykonává-li dotčený podnik rovněž činnosti mimo rozsah služeb obecného hospodářského zájmu, lze zohlednit pouze náklady spojené s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.
- ♦ Náklady připisované službě obecného hospodářského zájmu mohou zahrnovat veškeré přímé náklady vynaložené při poskytování služby obecného hospodářského zájmu a odpovídající podíl nákladů společných službě obecného hospodářského zájmu a jiným činnostem.

Náklady spojené s investicemi, zejména do infrastruktury, mohou být zohledněny, pokud jsou nezbytné pro poskytování služby obecného hospodářského zájmu (tato skutečnost je významná v tom slova smyslu, že ROP Jihozápad financuje ze svých zdrojů právě investiční aktivity).

Výpočet příjmů je přísný, pokud jde o ty příjmy, které bezprostředně souvisí s poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu. Ty musí zahrnovat v celé své výši. Současně platí, že je-li dotčený podnik držitelem zvláštních nebo výhradních práv spojených s jinou službou obecného hospodářského zájmu vytvářející zisk nad rámec přiměřeného zisku, nebo využívá-li jiných výhod udělených státem, musí být odpovídající přírůstky zisků rovněž zohledněny, bez ohledu na jejich klasifikaci pro účely článku 107 Smlouvy, a připočítávají se k jeho příjmům.

Nad rámec těchto požadavků může orgán veřejné správy určit, že zisky plynoucí z jiných činností mimo rozsah služeb obecného hospodářského zájmu musí být zčásti nebo zcela připsány na financování služeb obecného hospodářského zájmu.

Pokud jde o přiměřený zisk, rozumí se jím míra návratnosti kapitálu, kterou by požadoval průměrný podnik při úvahách o tom, zda bude poskytovat službu obecného hospodářského zájmu po celou dobu pověření, s přihlédnutím k úrovni rizika. Mírou návratnosti kapitálu se rozumí interní míra návratnosti kapitálu, který podnik investoval během doby trvání pověření. Úroveň rizika závisí na dotčeném odvětví, typu služby a charakteru vyrovnávací platby.

V odvětvích, v nichž schází podniky, které by mohly sloužit k porovnání s podnikem poskytujícím služby obecného hospodářského zájmu, lze podnik porovnat s 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, co představuje přiměřený zisk, mohou členské státy zavést pobídková kritéria, která zohlední zejména jakost poskytované služby a růst produktivity.

3.4. Efektivně vynaložené náklady

Jestliže předchozí podmínka se zabývala tím, zda kompenzace převyšuje vynaložené náklady (tj. jestli není příliš velká), tato podmínka zkoumá, zda kompenzace je postavená na efektivně vynaložených nákladech. Je zřejmé, že jde o podmínku, jejíž posuzování je velmi náročné jak pro příjemce podpory, tak pro dohlížející orgány (veřejné subjekty i orgány dozoru).

Navíc na rozdíl od všech výše uvedených podmínek jmenovaných jako jednotlivé kritéria Altmark, tato není explicitně předvídána daným rozhodnutím, jakkoliv Evropská komise jako regulátor si nechává určitý prostor i pro její hodnocení, a to například prostřednictvím sledování podpor poskytovaných v režimu SOHZ (například členské státy

poskytují pravidelné zprávy o aplikaci daného Rozhodnutí 2012/21, příjemci podpory jsou povinni uchovávat příslušnou dokumentaci až 10 let apod.).

Fakticky tento přístup znamená decentralizaci dané podmínky ve smyslu přenesení odpovědnosti za její splnění na konečné příjemce (a zároveň zbavuje veřejnou správu přímého regulatorního dohledu ve smyslu určování efektivity jednotlivých podniků SOHZ).

Z pohledu dikce Rozhodnutí 2012/21 nemusí být výše kompenzace nezbytně přímo stanovená na základě veřejného výběrového řízení nebo dle srovnání s náklady řádně hospodařící společnosti.

Pokud veřejný orgán prokáže, že výše alokované kompenzace odpovídá čistým nákladům stanoveným na základě jasně definovaných parametrů zahrnutých do aktu pověření a že nemůže dojít k poskytnutí nadměrné vyrovnávací platby, jedná se podporu slučitelnou se Smlouvou ES.

Příklad: Míra kompenzace a její klasifikace jako podpory

Příklad: Veřejný orgán financuje službu obecného hospodářského zájmu poskytovanou podnikem, jehož čisté náklady po odečtení souvisejících příjmů (případně přiměřeného zisku) činí 1000Kč. Za předpokladu, že:

- ◆ Služba je zajišťována podnikem vybraném ve výběrovém řízení s cenou 900Kč, při splnění všech ostatních třech kritérií Altmark vyrovnávací platba ve výši 900 Kč nepředstavuje veřejnou podporu.
- ◆ Služba je zajišťována podnikem, u něhož je na základě určitého srovnání prokázáno, že je řádně hospodařícím podnikem s čistými náklady ve výši 900Kč, pak při splnění všech ostatních třech kritérií Altmark vyrovnávací platba ve výši 900Kč nepředstavuje veřejnou podporu.
- ◆ Čisté náklady poskytované služby reálně dosahují výše 1000Kč, pak podle Rozhodnutí 2012/21 bude vyrovnávací platba ve výši 1000 Kč veřejnou podporou, která je slučitelná se Smlouvou EU (při splnění všech dalších podmínek).

V rámci vyrovnávací platby za závazek veřejné služby dle Rozhodnutí 2021/21 je rovněž přípustné (platné, žádoucí):

- ◆ Úhrada nákladů, která se týká služeb, jejichž poslání nebo úkoly s nimi spojené nejsou měřitelné, v důsledku čehož je jejich poskytování dražší (generují více nákladů, například vlivem více stráveného času lidmi, kteří tuto službu zajišťují).

- ♦ Jestliže dvě organizace poskytují službu obecného hospodářského zájmu na různé úrovni kvality dle pověřovacího aktu, každá z těchto služeb musí obdržet vyrovnávací platbu, která odpovídá čistým nákladům pro příslušnou úroveň služeb.
- ♦ V souladu s výše uvedeným výběr organizace poskytující SOHZ nemusí být založen na nejnižší ceně (viz hledisko kvality).

Za zmínku ještě stojí, že pokud určitá obchodní společnost vykonává i jiné činnosti než poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, musí být příjmy a výdaje spojené s poskytováním příslušné služby obecného hospodářského zájmu na straně jedné a s jinými činnostmi na straně druhé vykazovány v účetnictví odděleně; kromě toho je nutno uvést, podle jakých měřítek byly tyto příjmy a výdaje zařazeny do té či oné skupiny. Náklady spojené s jinými činnostmi, než je poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, musí pokrýt veškeré variabilní náklady, příslušný podíl sdílených fixních nákladů a přiměřený výnos kapitálu. Na tyto náklady se vyrovnávací platba neposkytuje.

3.5. Výběr subjektu pro SOHZ

Otázka volby poskytovatele služby obecného hospodářského zájmu nejsou přímo tematicky jedním z přímých kritérií Altmark, nicméně z důvodu jejich zvláštní relevantnosti jsou zde uvedeny samostatně (mohou ovlivňovat splnění čtvrtého kritéria Altmark).

Platí, že 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 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. Lze například uvést, že pokud jde o kritérium týkající se udělení zakázky, pak „nejnižší cena“ zcela prokazatelně splňuje čtvrté kritérium judikatury Altmark.

Doprovodnou otázkou je, zda veřejný orgán může zadat poskytování veřejné služby přímo, jiným slovy, zda má veřejný orgán určitý prostor pro její přímé poskytování či její outsourcing.

V tomto směru veřejný orgán má absolutní volnost při rozhodování, zda danou službu bude poskytovat sám či tím pověří třetí stranu. Pravidla veřejných zakázek se obecně aplikují pouze v případech, kdy se rozhodne ji zabezpečovat prostřednictvím třetí strany za úhradu (či jinou formou podpory).

V souladu s pravidly veřejných zakázek výběr poskytovatele služeb není jimi ovlivněn, pokud služba je zabezpečována vnitřním poskytovatelem (tzv. in-house zadání). Jde

fakticky o situaci, kdy se veřejný orgán fakticky rozhodne službu zajišťovat sám, nicméně jedná skrze právně nezávislou organizaci.

Podmínkou zde je, aby veřejný orgán vykonával v daném poskytovateli takovou kontrolu, jakou má v rámci své vlastní administrativy, a aby daná právně nezávislá organizace vykonávala podstatnou část svých aktivit s dotčeným veřejným orgánem. Podle Evropského soudního dvora pouhá minoritní účast soukromého kapitálu ve společnosti, ve které veřejný orgán je rovněž účastníkem, znamená, že výše uvedená podmínka není splněna.

Vhodné je dále uvést ještě tyto skutečnosti:

- ♦ Za určitých okolností je možné při výběru poskytovatele služeb zohlednit známost lokálního prostředí, je-li to nezbytné pro úspěšné zabezpečování SOHZ (musí být odůvodněno zvláštními charakteristikami dané služby a omezeno přísně na to, co je nezbytně nutné, tj. nesmí dojít k neodůvodněné diskriminaci) – Evropský soudní dvůr v jednom případě rozhodl, že požadavek na existenci zastoupení v jedné členské zemi jako podmínka pro účast v tendru je nepřiměřená).
- ♦ Na základě získaných zkušeností mohou veřejné orgány i poskyvatelé SOHZ vznést dodatečné potřeby pro závazek veřejné služby a promítnout to do aktu pověření (pověřovací akt může obsahovat ex-post upravující mechanismus pro pravidelnou revizi SOHZ nebo veřejný orgán může aktualizovat pověřovací akt, pokud uzná, že specifická služba nebyla předpokládaná a mohla by být zabezpečována stejnou organizací).