



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 10.02.2012
SWD(2012) 14

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

**Poučení týkající se financování, restrukturalizace a privatizace státních podniků
v souladu s pravidly státní podpory**

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Poučení týkající se financování, restrukturalizace a privatizace státních podniků v souladu s pravidly státní podpory

OBSAH

1.	Úvod.....	3
2.	Základní principy	3
3.	Financování státních podniků	6
4.	Restrukturalizace státních podniků	7
5.	Privatizace státních podniků	9
6.	Závěry	14

1. Úvod

V souvislosti se současnou hospodářskou a finanční krizí vyšlo najevo, že některé státní podniky jsou ztrátové a/nebo se u nich akumulovaly značné dluhy, takže jejich hospodářská životaschopnost je nejistá. Aby se vyřešily problémy státních podniků, přijímají některé členské státy opatření ve formě financování (např. kapitálových vkladů a odepisování dluhů), restrukturalizace a/nebo privatizace státních podniků, která potenciálně mohou zahrnovat státní podporu. Opatření představující státní podporu nesmí být provedeno před tím, než bylo schváleno Komisí. Slučitelnost opatření státní podpory je třeba posuzovat na základě Smlouvy o fungování Evropské unie („SFEU“).

Účelem těchto pokynů je zvýšit informovanost ve všech členských státech EU o pravidlech státní podpory, která musí být dodržována při provádění financování, restrukturalizace a/nebo privatizace státních podniků, a poskytnout vysvětlení, jakým způsobem Komise uplatňuje hlavní zásady týkající se státních podpor. Tyto pokyny se týkají pouze stávajících pravidel a jednotlivé případy budou posuzovány z hlediska své vlastní opodstatněnosti.

Tyto pokyny se rovněž zaměřují na objasnění dopadu, jenž by pravidla státní podpory mohly mít na politiky a rozhodnutí členských států, které přezkoumávají programy pro přizpůsobení se hospodářské situaci a které se zavázaly snížit tlak na veřejné finance, mimo jiné pomocí restrukturalizace a/nebo privatizace státních podniků. Komise členským státům, které provádějí velké privatizační programy, velmi konkrétně doporučuje, aby s ní úzce spolupracovaly s cílem zajistit, aby veškeré otázky státní podpory, které se mohou během provádění programu objevit, budou řešeny uspokojivým způsobem a včas. To přispěje k zajištění co nejvyšší možné právní jistoty a velmi pravděpodobně se tak bude možné vyhnout sporům, které by mohly bránit procesu privatizace.

Tyto pokyny jsou pracovním dokumentem útvarů Evropské komise pro informační účely. Nepředstavují oficiální stanovisko Komise k této problematice, ani její stanovisko nepředjímají. Nejsou určeny k tomu, aby sloužily jako určení práva a není jimi dotčen výklad ustanovení Smlouvy o státní podpoře Soudním dvorem nebo Tribunálem Evropské unie. Pokud není uvedeno jinak, zásady uvedené v těchto pokynech jsou použitelné nejen na státní podniky, zcela nebo částečně vlastněné státem, ale obecně na každou účast orgánu veřejné správy v podniku, a to nezávisle na tom, zda tento orgán veřejné správy skutečně vykonává kontrolu nad tímto podnikem či nikoliv.

2. ZÁKLADNÍ PRINCIPY

Kdy je opatření státní podporou?

Čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví obecnou definici pojmu státní podpory, která se skládá ze čtyř kumulativních prvků definovaných níže:

- (1) Opatření musí být poskytnuto členským státem nebo ze **státních zdrojů**.

Podle pravidel státní podpory nejsou státem pouze ústřední orgány státní správy, ale orgány na všech úrovních (např. regionální, místní atd.). Zvláštní pozornost by měla být věnována veřejnoprávním podnikům, protože jejich činnosti mohou být v mnoha případech přičitatelné státu a státní zdroje by mohly být zapojeny.

Opatření může mít podobu pozitivního transferu státních zdrojů (např. půjčky nebo grantu), ale také negativního transferu, který nastává, pokud se stát vzdává příjmů, jež by normálně obdržel (např. prostřednictvím osvobození od daně nebo prominutí pohledávky).

- (2) Musí existovat **selektivní výhoda** (musí se zvýhodňovat určité podniky, výroba určitého zboží nebo poskytování určitých služeb).

Příjemce opatření musí být podnikem. Podle pravidel státní podpory je uvedené funkčním kritériem: rozhodující je hospodářská povaha činnosti a zda příjemce poskytuje zboží nebo služby na trhu, spíše než jeho právní forma nebo zda činnost probíhá za účelem zisku, nebo nikoliv.

Články 107 SFEU a násl. o státní podpoře se vztahují bez rozdílu na soukromé i státní podniky. To vyplývá z článku 345 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zakotvuje zásadu neutrality s ohledem na systém vlastnictví majetku, jakož i z judikatury soudů EU, které rovněž uznaly zásadu rovnosti mezi veřejnoprávními a soukromými podniky.

Opatření poskytuje výhodu přijímajícímu podniku, pokud poskytuje finanční nebo obchodní výhodu, kterou by si tento podnik nebyl schopen zabezpečit na trhu (obvykle protože stát poskytl prospěch bezplatně nebo proti nedostatečné odměně). Běžné chování na trhu je referenční hodnotou používanou při hodnocení všech druhů hospodářských transakcí uzavřených orgány veřejné správy. Aby bylo možné určit, co představuje běžné chování na trhu, uplatňuje Komise test soukromého investora v podmínkách tržního hospodářství, který je dále vysvětlen v oddíle 5.

Výhoda musí být selektivní, tj. musí zvýhodňovat určité podniky, regiony a/nebo ekonomické činnosti na úkor jiných. Je třeba poznamenat, že opatření, které je formálně neutrální (tj. teoreticky je otevřeno pro všechny), může být *de facto* selektivní, pokud se v praxi vztahuje pouze na některé podniky.

- (3) Musí existovat (potenciál pro) **narušení hospodářské soutěže**.

Pokud opatření poskytnuté státem posiluje (nebo by bylo schopno posílit) konkurenční postavení přijímajícího podniku ve srovnání s jeho konkurenty, pak je považováno za narušení hospodářské soutěže. Podle Smlouvy o fungování EU, která stanoví, že opatření musí nebo může narušit hospodářskou soutěž, není skutečné narušení hospodářské soutěže vyžadováno.

- (4) Musí být **ovlivněn obchod** mezi členskými státy.

Toto kritérium bylo rovněž soudy EU interpretováno širokým způsobem. V praxi stačí, že přijímající podnik obchoduje se zbožím nebo službami, které by mohly být předmětem obchodu mezi členskými státy. V tomto smyslu může opatření rovněž ovlivnit obchod i v případě, že podnik, který je příjemcem podpory, není zapojen do obchodu uvnitř EU.

V případě, že opatření splňuje všechna čtyři kumulativní kritéria, pak představuje státní podporu, která je podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU v zásadě zakázána. Článek 107 odst. 2 a 3 Smlouvy o fungování EU stanoví řadu podmínek, podle kterých státní podpora je či může být považována za slučitelnou s vnitřním trhem, a mohla by tudíž být povolena Komisí (která má výhradní pravomoc prohlásit státní podporu za slučitelnou s vnitřním trhem). Na základě těchto odstavců vydala Komise podrobné nástroje a pokyny¹ v zájmu vyjasnění kritérií, která při posuzování slučitelnosti státní podpory uplatňuje.

Zásadní prvky řízení, které se týkají státní podpory a probíhají před Komisí

¹ Všechna pravidla lze nalézt na této internetové stránce: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

- Všechna opatření státní podpory (jednotlivá opatření a režimy podpory) musí být oznámena Komisi ke schválení a nesmí být uskutečněna dříve, než Komise přijme rozhodnutí, které je schvaluje („povinnost nečinnosti“)². Veškeré podpory provedené před schválením Komise jsou považovány za protiprávní podporu a existuje možnost, že budou muset být příjemcem navraceny i s příslušnými úroky.
- Jakmile je opatření oznámeno, musí Komise přijmout rozhodnutí do dvou měsíců. Tato lhůta se začíná počítat poté, jakmile je oznámení úplné a Komise má k dispozici veškeré nezbytné informace.
- Jakmile je oznámení úplné, může Komise rozhodnout, i) že opatření není podpora, ii) že opatření je podpora, ale slučitelná s vnitřním trhem (a je proto povolena), nebo iii) že má pochybnosti o tom, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem a rozhodne o zahájení formálního vyšetřovacího řízení.
- Pokud Komise rozhodne o zahájení formálního vyšetřovacího řízení, bude provádět podrobné posouzení opatření a možných důvodů pro slučitelnost. Zahájení formálního vyšetřovacího řízení nepředjímá konečné rozhodnutí Komise. Neexistuje závazná lhůta pro formální vyšetřovací řízení, ačkoli Komise vyvine nejvyšší úsilí, aby přijala rozhodnutí ve lhůtě 18 měsíců od zahájení řízení³.
- Formální šetření je uzavřeno konečným rozhodnutím Komise, kterým se stanoví, i) že opatření je státní podporou, a pokud ano, ii) zda je slučitelné s vnitřním trhem a může být bezpečně provedeno, nebo iii) zda je neslučitelné a nesmí být provedeno (pokud již je provedeno, Komise obvykle nařídí danému členskému státu, aby od příjemce získal podporu zpět).

Komise bude dále zvažovat stížnosti od konkurentů, občanů, atd. o možných problémech týkajících se státní podpory a může také zahájit šetření z vlastního podnětu. Pokud tedy opatření podpory není Komisi oznámeno ke schválení před udělením, existuje jasné riziko sporu a potenciální problémy v provedení opatření vzhledem k tomu, že by se mohlo jednat o protiprávní státní podporu. Rovněž je třeba poznamenat, že opatření může být předloženo vnitrostátnímu soudu (například konkurentem), aby posoudil, zda opatření představuje státní podporu, přičemž tento soud může nařídít, aby opatření bylo zrušeno nebo pozastaveno a podpora navracena⁴.

² Existují však určité výjimky z povinnosti předběžného oznamování. Viz například nařízení Rady (ES) č. 994/98 ze dne 7. května 1998 o použití článků 92 a 93 Smlouvy o založení Evropského společenství na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 142, 14.5.1998, s. 1), nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, které prohlašuje některé kategorie podpory slučitelné se společným trhem při aplikaci článků 87 a 88 Smlouvy o ES – obecné nařízení o blokových výjimkách (Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3).

³ Viz čl. 7 odst. 6 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1). Tato lhůta může být prodloužena společným souhlasem Komise a dotyčného členského státu.

⁴ Viz oznámení Komise o prosazování právní úpravy státní podpory vnitrostátními soudy (Úř. věst. C 85, 9.4.2009, s. 1). Oznámení obsahuje pokyny ohledně možných prostředků právní ochrany proti porušování povinností nečinnosti, jako je vrácení protiprávní podpory, žaloby o náhradu škody, prozatímní opatření nebo platby úroků. Rovněž zavádí dva mechanismy konzultace pro vnitrostátní soudy, které mohou požádat Komisi, aby jim zaslala informace, které má k dispozici, a/nebo její stanovisko k uplatňování pravidel státní podpory.

Komise rovněž zavedla **postup zvláštního předběžného oznamování**, které má za cíl pomoci neformálním způsobem členským státům připravit svá oznámení. Tento postup lze také použít členskými státy žádajícími o radu, zda by opatření mělo být považováno za státní podporu, či nikoli. Předběžná oznámení jsou prováděna **neformálně** při plném respektování **důvěrnosti údajů**.

3. FINANCOVÁNÍ STÁTNÍCH PODNIKŮ

Orgány veřejné správy mohou rozhodnout o poskytnutí peněžních prostředků státním podnikům v kontextu procesu restrukturalizace a privatizace. V tomto případě opatření provedená za tržních podmínek a za výnos, který by byl dostačující pro soukromého vlastníka/investora ve stejném odvětví, nepředstavují státní podporu a nemusí být oznámena. Nebylo by tomu tak v případě, pokud je nový kapitál vkládán za okolností, které by nebyly přijatelné pro soukromého investora provozujícího svou činnost za obvyklých tržních podmínek. Například i) když finanční postavení společnosti, a zejména struktura a objem jejích závazků, je taková, že z kapitálových investic nelze v přiměřené době očekávat běžný výnos (v ziscích z dividend nebo v kapitálových ziscích); ii) pokud v důsledku svého nedostatečného peněžního toku nebo z jakéhokoli jiného důvodu by společnost nebyla schopna získat finanční prostředky potřebné pro investiční program na kapitálových trzích; iii) pokud je kapitálový vstup krátkodobý, přičemž doba trvání a prodejní cena je stanovena předem, takže výnos pro poskytovatele kapitálu je značně nižší než by mohl poskytovatel očekávat od investice na kapitálovém trhu za podobné období; nebo iv), když kapitálový vstup orgánů veřejné správy zahrnuje převzetí nebo pokračování všech nebo části neživotaschopných činností společnosti v obtížích prostřednictvím vytvoření nové právnické osoby.

U těchto podpůrných opatření splňujících nezbytné podmínky pro to, aby byla považována za státní podporu, existuje řada důvodů, díky nimž může být podpora považována za slučitelnou s vnitřním trhem. Shrnutí četných důvodů pro slučitelnost jde nad rozsah těchto pokynů, ačkoli následující důvody se zdají být v rámci programů pro přizpůsobení se hospodářské krizi potenciálně platné: podpora na záchranu a restrukturalizaci⁵, regionální podpora⁶, podpora na vzdělávání⁷, podpora na výzkum a vývoj a inovace⁸, atd. Pokud nejsou splněny tyto důvody pro slučitelnost, je financování státních podniků v zásadě neslučitelnou státní podporou.

Zvláštní pravidla se vztahují na financování veřejné služby, označované ve Smlouvách za služby obecného hospodářského zájmu (SOHZ). Služby obecného hospodářského zájmu jsou ekonomické činnosti, které veřejné orgány identifikovaly jako služby se zvláštním významem pro občany, které by nebyly dodány (nebo by byly poskytnuty za odlišných podmínek), pokud

⁵ Viz pokyny Společenství o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích, Úř. věst. C 244, 1.10.2004, s. 2.

⁶ Viz zejména Pokyny k regionální podpoře na období 2007–2013, Úř. věst. C 54, 4.3.2006, s. 13.

⁷ Viz Sdělení Komise – Kritéria pro analýzu slučitelnosti státních podpor na vzdělávání podléhajících individuální oznamovací povinnosti, Úř. věst. C 188, 11.8.2009, s. 1.

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

by nedošlo k veřejné intervenci⁹. Soudní dvůr popsal ve svém rozsudku ve věci *Altmark* kumulativní podmínky, při nichž náhrada za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu nepředstavuje státní podporu¹⁰. Nový balíček pro služby obecného hospodářského zájmu, který Komise schválila dne 20. prosince 2011, objasňuje podmínky, za nichž lze státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby považovat za slučitelnou s pravidly EU¹¹.

Aby bylo možné konstatovat přítomnost nebo nepřítomnost nadměrné náhrady, směrnice o transparentnosti¹² stanoví, že podniky, které dostávají vyrovnávací platbu a působí na trhu veřejných služeb i na další trzích, musí vést oddělené účty pro své různé činnosti. V případě veřejných podniků – definovaných ve směrnici o transparentnosti jako podniky, v nichž mohou orgány veřejné moci uplatňovat přímo nebo nepřímo dominantní vliv – musí členské státy zajistit transparentnost veřejných finančních prostředků, které tomuto podniku daly k dispozici, a jejich řádné využití. Tento požadavek transparentnosti se vztahuje zejména na vyrovnávání provozních ztrát, poskytování kapitálu, nevratné příspěvky nebo půjčky za zvýhodněných podmínek, vzdání se obvyklé odměny za použité veřejné prostředky a náhradu za finanční břemena uvalená orgány veřejné správy.

4. RESTRUKTURALIZACE STÁTNÍCH PODNIKŮ

V některých případech se mohou členské státy snažit maximalizovat výnosy vyplývající z privatizace prostřednictvím předchozí restrukturalizace podniku s cílem zvýšit zájem potenciálních kupců. Proto bude vhodné provést krátké shrnutí hlavních pravidel týkajících se podpory na restrukturalizaci v kontextu privatizace státních podniků.

Obecnou zásadou je, že státní podporu lze v rámci restrukturalizace vyloučit, pokud jsou opatření poskytnuta v tržních podmínkách, tj. pokud by opatření byla komerčně racionální pro soukromé vlastníky/věřitele podniku za podobných okolností. Pokud nelze státní podporu

⁹ SOHZ zahrnují škálu služeb od komerčních služeb poskytovaných ve velkém rozsahu (síťová odvětví, jako jsou poštovní služby, zásobování elektrickou energií, elektrokomunikační služby či služby veřejné dopravy) až po zdravotní a sociální služby (např. pečovatelské služby pro seniory a zdravotně postižené).

¹⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24.7.2003 ve věci C-280/00, *Altmark Trans GmbH* [2003] Sb. rozh. 2003, s. I-7747. Vyrovnávací platba za poskytování služby obecného hospodářského zájmu nepředstavuje státní podporu vzhledem k absenci výhody – vyrovnání proto nepodléhá předběžnému oznámení Komisi a nevyžaduje se jeho schválení, pokud jsou splněny čtyři kumulativní podmínky: i) příjemce musí být pověřen jasně definovaným úkolem veřejné služby; ii) parametry pro výpočet výše náhrady musí být stanoveny předem a objektivním a průhledným způsobem; iii) náhrada nesmí přesáhnout náklady vzniklé při plnění veřejné služby po odečtení příjmů vzniklých poskytováním této služby plus přiměřený zisk; a iv) příjemce byl vybrán ve veřejné soutěži nebo náhrada nepřesahuje náklady na kvalitní fungování podniku, který je přiměřeně vybavený prostředky pro poskytování služby veřejného zájmu.

¹¹ Viz Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, Úř. věst. C 8, 11.1.2012, s. 4; Rozhodnutí Komise ze dne 20. 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; a Sdělení Komise – Rámec Evropské unie pro státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby, Úř. věst. C 8, 11.1.2012, s. 15.

¹² 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, Úř. věst. L 318, 17.11.2006, s. 17.

jasně vyloučit, je před restrukturalizací nezbytné oznámení a předběžné schválení Komisí. Komise posuzuje slučitelnost opatření na základě pokynů Společenství o státní podpoře na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích (dále jen „pokyny pro podporu na záchranu a restrukturalizaci“)¹³.

Aby byl příjemce způsobilý pro podporu na restrukturalizaci, musí se jednat o „**podnik v obtížích**“ ve smyslu bodů 9 až 13 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci. Stručně řečeno, podnik v obtížích není schopen z vlastních zdrojů nebo finančních prostředků, které získá od vlastníka/akcionářů či společníků nebo věřitelů, zamezit ztrátě, která by jej bez vnějšího zásahu ze strany orgánů veřejné moci v krátkodobém nebo střednědobém výhledu téměř jistě odsoudila k ukončení podnikatelské činnosti.

Podpora musí být podmíněna prováděním plánu restrukturalizace zaměřeného na **obnovení dlouhodobé životaschopnosti** příjemce na základě realistických předpokladů a v rozumném časovém rámci. Přijímající podnik musí opustit činnosti, které by ze strukturálního hlediska zůstaly ztrátové i po restrukturalizaci. Komise musí schválit plán restrukturalizace před tím, než je proveden.

Podpora musí být **omezena na nezbytné minimum**. Od příjemce podpory se očekává, že významně přispěje na restrukturalizaci ze svých vlastních prostředků nebo z vnějšího financování za tržních podmínek. Takové přispění musí být skutečné, bez všech očekávaných budoucích výnosů, jako je peněžní tok, a musí být co nejvyšší. Rozsah vlastního příspěvku pro velké podniky by měl obvykle činit nejméně 50 % restrukturalizačních nákladů¹⁴.

Důležité je, že budou rovněž vyžadována **kompensační opatření** k zajištění toho, aby narušení hospodářské soutěže, která vzniknou v důsledku skutečnosti, že podpora podniku umožní pokračovat v činnosti, byla co nejmenší. Tato opatření mohou zahrnovat prodej aktiv, snížení kapacity nebo omezení přítomnosti na trhu, omezení bariér vstupu na trh atd.¹⁵ v závislosti na konkrétním případě a zjištěných narušeních hospodářské soutěže. Tato podmínka se však zpravidla nepoužije v případě malých podniků, neboť lze předpokládat, že podpora *ad hoc* malým podnikům obvykle nenarušuje hospodářskou soutěž v rozsahu, který by byl v rozporu se společným zájmem¹⁶. Odpisy a ukončení ztrátových činností, které by byly nutné pro obnovení životaschopnosti podniku v každém případě, nejsou jako kompenzační opatření způsobilá.

Konečně také musí být dodržena zásada „**jednou a dost**“: podpora na restrukturalizaci nemůže být poskytnuta podniku, který podporu na restrukturalizaci využil v předchozích deseti letech.

Prodej státního podniku může přispět k tomu, aby byla podpora na restrukturalizaci považována za slučitelnou za předpokladu, že nabývací strana poskytuje společnosti nové

¹³ Srov. poznámku pod čarou 5. I když je podle pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci rovněž možné udělit podporu na záchranu (v podobě dočasné a vratné pomoci), zdá se nepravděpodobné, že to bude pro státní podniky obzvláště relevantní.

¹⁴ Pro malé podniky by měl být vlastní příspěvek nejméně 25 % a pro střední podniky nejméně 40 %. Pro všechny typy podniků se Komise může spokojit i s nižším příspěvkem, a to za výjimečných okolností a v případě zvlášť závažných problémů, které musí členský stát prokázat.

¹⁵ V oblastech, které jsou způsobilé pro regionální podporu na základě čl. 107 odst. 3 písm. a) a c) Smlouvy o fungování Evropské unie, mohou být podmínky pro schválení podpory méně přísné, pokud jde o provádění kompenzačních opatření a výši vlastního příspěvku příjemce. Viz body 55 a 56 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.

¹⁶ Viz bod 41 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.

financování. Tyto prostředky mohou ilustrovat důvěru trhu v obnovení dlouhodobé životaschopnosti podniku a mohou být obvykle považovány za „skutečný příspěvek“ ve smyslu bodu 43 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci.

Ačkoliv obecné zásady podpory na restrukturalizaci jsou uplatňovány ve všech oblastech a ve všech odvětvích hospodářství, na restrukturalizaci podniků v odvětvích zemědělství¹⁷, rybolovu¹⁸, finančnictví¹⁹ a dopravy²⁰ se použijí zvláštní pravidla a podmínky.

5. PRIVATIZACE STÁTNÍCH PODNIKŮ

Jak je vysvětleno výše, běžné tržní chování je srovnávací hodnotou použitou pro posouzení opatření orgánů veřejné správy účastnících se hospodářských transakcí. Tato obecná zásada se vztahuje rovněž na privatizace: aby privatizace nepředstavovaly státní podporu, musí veřejné orgány zajistit, že budou prováděny za tržních podmínek a že kupujícímu a/nebo prodávajícímu podniku není poskytnuta žádná výhoda (obvykle ve formě ušlých příjmů). To platí zejména u vysoce zadlužených společností, u nichž je reálnou možností likvidace.

Komise používá tzv. test investora v podmínkách tržní ekonomiky, aby zjistila nebo vyloučila přítomnost státní podpory. Aby bylo určeno, zda je výhoda je poskytována a v jakém rozsahu, je třeba porovnat činnosti orgánů veřejné správy s tím, co by za stejných podmínek učinil běžný tržně ekonomický operátor²¹. Pro účely hodnocení testu investora v podmínkách tržní ekonomiky je možno vzít v úvahu pouze ty náklady, které by byly vynaloženy soukromým subjektem za stejné situace, a nikoli náklady nebo ztráty, které by vynaložil stát jakožto veřejný orgán²².

Pokud test ukáže, že běžný tržně ekonomický operátor by se choval stejně jako stát, pak může být vyloučena existence výhody, a tudíž i státní podpory. Pokud stát investuje do společnosti společně (současně) se soukromým investorem za srovnatelných okolností a stejných podmínek, je to silným důkazem, že test investora v podmínkách tržní ekonomiky je splněn. Je nicméně nutné, aby investice soukromého investora byla významná a jeho chování nebylo ovlivněno postupem státu.

¹⁷ Viz zejména kapitulu 5 pokynů pro podporu na záchranu a restrukturalizaci, jakož i pokyny Společenství pro státní podporu v odvětví zemědělství a lesního hospodářství – 2007 až 2013, Úř. věst. C 319, 27.12.2006, s. 1.

¹⁸ Pokyny pro posuzování státní podpory v odvětví rybolovu a akvakultury, Úř. věst. C 84, 3.4.2008, s. 10.

¹⁹ Viz zejména Sdělení Komise o návratu k životaschopnosti a hodnocení restrukturalizačních opatření ve finančním sektoru v současné krizi podle pravidel pro státní podporu, Úř. věst. C 095, 19.8.2009, s. 9. Je třeba vzít na vědomí, že toto sdělení, stejně jako ostatní sdělení přijatá pro finanční sektor v reakci na hospodářskou a finanční krizi, představují předpisy dočasné a mají v porovnání s pokyny pro podporu na záchranu a restrukturalizaci odlišný právní základ, zejména čl. 107 odst. 3 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁰ Viz například Pokyny Společenství ke státní podpoře pro železniční podniky, Úř. věst. C 184, 22.7.2008, s. 13, a Pokyny o použití článků 92 a 93 Smlouvy ES a článku 61 Dohody EHP na státní podpory v odvětví letectví, Úř. věst. C 350, 10.12.1994, s. 5.

²¹ Je třeba připomenout, že přítomnost nebo nepřítomnost nefunkčního trhu nebo selhání trhu (např. dočasně snížení cen v důsledku negativních externalit a neochota přijmout riziko) je pro stanovení přítomnosti nebo nepřítomnosti podpory irelevantní. Selhání trhu nebo jiná potenciální zdůvodnění podpory ale mohou být brány v úvahu při rozhodování o slučitelnosti podpory.

²² Možné pozitivní vnější faktory opatření nejsou pro posouzení existence podpory důležité (posouzení se zaměřuje na přítomnost selektivní výhody pro podnik). Mohou však být zváženy v následných posouzeních slučitelnosti podpory.

V kontextu privatizace se zásada investora v podmínkách tržního hospodářství projevuje jako zásada prodejce v podmínkách tržního hospodářství, tj. platí předpoklad, že soukromý prodávající má v úmyslu prodat svou společnost za co nejvyšší možnou cenu a bez uložení podmínek, které by mohly vést ke snížení ceny. Při prodeji (majetku) podniku vlastněného státem se členský stát – aby vyloučil existenci státní podpory – musí v zásadě chovat jako prodejce v tržním hospodářství, tedy s cílem maximalizovat výnosy (nebo minimalizovat ztráty) prodeje. Pokud členský stát postupuje jinak, privatizace může zahrnovat výše uvedené státní zdroje ve prospěch kupujícího či privatizované společnosti, což pravděpodobně představuje státní podporu.

Přípravná opatření k usnadnění další privatizace státního podniku

Aby byly společnosti pro potenciální kupující zajímavější, mohou členské státy rozhodnout o „vyčištění“ nebo restrukturalizaci aktiv a/nebo závazků rozvahy společnosti. Tato přípravná opatření před privatizací státního podniku budou v mnoha případech zahrnovat státní podporu, eventuálně ve formě podpory na restrukturalizaci (viz oddíl 4) nebo jako čisté finanční opatření bez doprovodné změny korporátního nebo obchodního modelu řízení podniku (viz oddíl 3). Zejména odpis dluhu u státu, výměna dluhu za účast v podniku a navyšování kapitálu před privatizací budou představovat státní podporu, pokud nebudou dodrženy zásady investora v podmínkách tržního hospodářství, jak je vysvětleno výše.

Nelze nicméně předem vyloučit, že orgány veřejné správy poskytnou podporu za tržních podmínek, což vyloučí možnost státní podpory, protože kritérium zásady investora v podmínkách tržního hospodářství bude splněno. V případě privatizace primární veřejnou nabídkou akcií („IPO“) nebo prodejem akcií na burze může být dluh odepsán nebo snížen, aniž by došlo ke státní podpoře, pokud je výnos prodeje (emise) vyšší než snížení dluhu.

Rozhodnutí Komise o opatřeních přijatých Polskem ve věci *PZL Hydral* (C 40/2008) je příkladem vyrovnání dluhu a privatizace.

Opatření zahrnovala vyrovnání starých pohledávek veřejných věřitelů pod podmínkou řádného prodeje aktiv PZL Hydral, přičemž Komise byla vyzvána, aby uplatňovala zásadu investora v podmínkách tržního hospodářství *ex post*²³. Po přezkoumání srovnávacího scénáře běžného úpadku, při zohlednění pořadí a příslušných zabezpečení veřejných věřitelů, dospěla Komise k závěru, že „každý veřejný věřitel [...] je v lepší situaci v případě prodeje všech aktiv PZL Hydral, tzn. že každý získá nazpět větší část svých neuhrazených pohledávek než v případě scénáře úpadku“.

Kromě toho byly veřejným vlastníkem poskytnuty půjčky společnosti PZL Wroclaw, přidruženému podniku. Vzhledem k obtížím podniku činícím splacení půjčky nejistým se vlastník/věřitel rozhodl převést půjčky na kapitálovou účast s cílem privatizace společnosti a získání části dluhu zpět. Vezmeme-li v úvahu cenu získanou prodejem podniku, dospěla Komise k závěru, že věřitel „nemohl rozumně očekávat, že v úpadkovém řízení získá vyšší vyrovnání svých pohledávek“. Proto přeměna dluhu na akcie byla považována za přeměnu v souladu s podmínkami tržního hospodářství.

²³

Test zásady investora v podmínkách tržního hospodářství musí být rovněž proveden, pokud stát jedná jakožto věřitel; poté se jedná o test zásady věřitele v podmínkách tržního hospodářství.

Prodejní postup pro subjekty, akcie, práva, nemovitosti a pozemky

XXIII. zpráva Komise o politice hospodářské soutěže²⁴ obsahuje pokyny, jak Komise vykládá podmínky, podle kterých je možné považovat postup státu v souvislosti s privatizací za postup prodávce v podmínkách tržního hospodářství.

Pokud je privatizace provedena primární veřejnou nabídkou (IPO) nebo **prodejem akcií na burze**, lze obecně předpokládat, že bude za tržních podmínek (protože cena bude tržní cenou) a že nezahrnuje státní podporu. Proto neexistuje povinnost oznámit Komisi tuto operaci předem. Tato metoda však není vždy použitelná a v kontextu finanční a hospodářské krize, jako je ta současná, může vést k nízkému ocenění podniku, který má být privatizován.

Pokud je společnost privatizována **přímým prodejem**, tj. prodejem společnosti jako celku nebo po částech jiným společnostem **mimo burzu**, musí být dodrženy následující kumulativní podmínky s cílem vyloučit bez dalšího přezkoumání existenci státní podpory, a tudíž i nutnost předběžného oznámení Komisi:

- musí být zahájeno transparentní nabídkové řízení otevřené všem zájemcům, které nesmí být podmíněno realizací jiných kroků, jako je např. nabytí aktiv jiných než těch, které jsou předmětem nabídkového řízení nebo slouží zachování některých činností;
- společnost/aktiva musí být prodána účastníkovi řízení, který nabídl nejvyšší cenu; a dále
- uchazečům musí být poskytnut dostatek času a informací k řádnému ocenění aktiv jako základ pro jejich nabídky.

Pokud výše uvedené podmínky nejsou splněny, musí být privatizace prováděné přímým prodejem oznámeny Komisi. To platí zejména v případě i) prodeje po jednání s jediným potenciálním kupujícím nebo určitým počtem vybraných uchazečů; ii) prodeje, kterému předchází odpis dluhu státem, jinými veřejnoprávními podniky nebo jakýmkoli orgánem veřejné správy, a prodeje, kterému předchází výměna dluhu za vlastní kapitál nebo navýšení kapitálu (viz výše uvedený oddíl o přípravných opatřeních); a iii) prodeje za podmínek, které nejsou obvyklé u srovnatelných transakcí mezi soukromými subjekty.

Ve všech případech nesmí dojít k žádné diskriminaci na základě státní příslušnosti potenciálního kupujícího akcií nebo majetku.

Aby se minimalizovalo riziko možné přítomnosti státní podpory, měly by být privatizace prováděny, je-li to možné, prostřednictvím **prodeje akcií na burze**.

Alternativně upřednostňovanou metodou je **otevřené, bezpodmínečné a transparentní nabídkové řízení**, kde je společnost/aktiva prodána účastníkovi řízení, který nabídl nejvyšší cenu.

Nabídkové řízení musí být **dostatečně dobře zveřejněno**, tj. musí být inzerováno po přiměřeně dlouhou dobu ve vnitrostátním tisku, zpravodajích realitních kanceláří a/nebo jiných vhodných publikacích. Pokud privatizace může zajímat zahraniční investory, nabídkové řízení by mělo být oznámeno v publikacích, které vycházejí pravidelným mezinárodním nákladem. Takové nabídky by měly být také zveřejňovány prostřednictvím obchodníků oslovujících zákazníky v evropském nebo mezinárodním měřítku.

²⁴

K dispozici na internetové stránce: http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=CM8294650.

Nabídkové řízení bude považováno za **bezpodmínečné**, pokud má jakýkoli kupující, bez ohledu na to, zda vyvíjí či nevyvíjí hospodářskou činnost a jaký je případně charakter této činnosti, obecně možnost nabýt aktiva nebo společnost a užívat je pro své vlastní účely. Podle zavedené praxe Komise potvrzené judikaturou²⁵ je spojení prodeje společnosti s podmínkami, které by tržní subjekt neuložil, důvodem k podezření, že by prodej mohl obsahovat státní podporu. Prodejce v tržním hospodářství by běžně prodal svou společnost za nejvyšší cenu, aniž by kladl podmínky, které by cenu snižovaly. Skutečnost, že podmínky uložené kupujícímu neznamenají státní podporu, bude muset být prokázána pro každý jednotlivý případ.

Mohou být však například uloženy takové podmínky, které zamezí ryze spekulativním nabídkám nebo zajistí rychlou a bezpečnou platbu. Existence takových podmínek není z hlediska státní podpory důležitá a neznamená, že je nabídkové řízení podmínečné. Rovněž podmínky stanovené s cílem vyloučit ohrožení veřejného zájmu nebo z důvodů ochrany životního prostředí nečiní nabídkové řízení podmínečným, pokud se omezují pouze na dosažení souladu s existujícími zákonnými povinnostmi.

Na druhé straně nabídkové řízení bude považováno za podmínečné (a může tedy zahrnovat státní podporu), pokud se odchýlí od osvědčených postupů tím, že uměle omezí počet možných kupujících, směřuje prodej ve prospěch některého z nich nebo rozlišuje mezi různými podnikatelskými strategiemi. Například nabídkové řízení zahrnující podmínku, která prakticky znemožní případnému investorovi, který hodlá sledovat odlišnou strategii, vyhrát řízení pouhou nejvyšší nabídkou, bude považováno za podmínečné. Komise nebude pouze posuzovat podmínky výslovně uvedené v nabídce, ale rovněž bude přihlížet k podmínkám *de facto*.

Aby se předešlo důsledkům existence státní podpory, podmínky týkající se privatizace (výslovně nebo *de facto*) musí být takového druhu, **aby všichni potenciální kupující byli schopni je splnit, a nevedly k nižší prodejní ceně.**

Při privatizaci společnosti *Automobile Craiova* (rozhodnutí Komise C 46/2007) připojilo Rumunsko podmínky ve formě kritérií zadání zakázky, jakými bylo například zachování úrovně integrace výroby a dosažení určité úrovně výroby. Po zahájení formálního vyšetřovacího řízení dospěla Komise k závěru, že „*podmínky spojené s privatizací [...] vedly ke snížení prodejní ceny a odrazovaly další potenciální uchazeče od předkládání nabídek. Výsledkem bylo, že stát přišel o zisk z privatizace*“.

Rovněž ve svém rozhodnutí 1999/720/ES o opatřeních, které poskytlo Německo společnosti *Gröditzer Stahlwerke*, dospěla Komise k závěru, že proces privatizace společnosti nebyl bezpodmínečný. Zúčastněné strany byly požádány, aby předložily obchodní plán obsahující podrobné závazky týkající se pracovních míst, která budou vytvořena nebo zachována, budoucích investic a financování. Komise ve svém

²⁵

Viz rozhodnutí Komise ze dne 25.3.1992 ve věci C 29/1990 (ex NN 88/1989), *Intelhorce SA, Španělsko* – Úř. věst. L 176, 30.6.1992, s. 57); Rozhodnutí Komise ve věci C 38/1992, *Alumix – Itálie*, Úř. věst. C 288, 1. 10. 1996, s. 4); a rozhodnutí Komise ze dne 8.9.1999 ve věci C 73/1997, *Stardust Marine – Francie*, Úř. věst. L 206, 15.8.2000, s. 6. Soudní dvůr podpořil tuto zásadu ve spojené věci C-278/92, C-279/92 a C-280/92, *Španělsko v. Komise*, [1994], Sb. rozh. I-4103, bod 28.

rozhodnutí konstatovala, že závazky v konečném důsledku ovlivnily dojednanou kupní cenu. V důsledku toho dospěla k závěru, že se jedná o neslučitelnou státní podporu, a nařídila vrácení podpory.

Naopak ve svém rozhodnutí týkajícím se privatizace podniku *Tractorul* (C 41/2007) Komise uvedla, že podmínky připojené k podávání nabídek byly jednoduchá ustanovení nezávazné povahy o vynaložení maximálního úsilí, která neodradila potenciální zájemce a nezpůsobila snížení ceny.

Respektování pravidel státní podpory a zásad privatizačních procesů, zejména otevřenost transparentního bezpodmínečného nabídkového řízení všem zájemcům, zajistí neexistenci státní podpory a privatizační přístup, který povede k nejvyšším výnosům.

Ve zvláštním **případě prodeje za zápornou cenu** (včetně případů, kdy stát investuje při přípravě prodeje společnosti více, než jsou následně výnosy získané z privatizace) je třeba poznamenat, že otevřené, bezpodmínečné a transparentní nabídkové řízení není samo o sobě k vyloučení státní podpory dostačující. V takovém případě musí být záporná cena vždy porovnána s výsledkem likvidace (nebo bankrotu) státního podniku, aby se zajistilo, že se stát rozhodl pro ekonomicky nejvýhodnější možnost a minimalizoval své ztráty.

Při prodeji pozemků a budov ve veřejném vlastnictví, kdy veřejné orgány nemají v úmyslu provést bezpodmínečné nabídkové řízení, existuje také možnost stanovit tržní hodnotu prodáváného aktiva prostřednictvím ocenění jedním nebo více nezávislými majetkovými odhadci, a to před zahájením jednání o prodeji na základě obecně uznávaných tržních ukazatelů a oceňovacích norem²⁶.

Nelze nicméně vyloučit, že postup jiný, než je prodej akcií na burze nebo otevřené, bezpodmínečné a transparentní nabídkové řízení by nemohl zaručit, že je respektována zásada prodejce v podmínkách tržního hospodářství a že se nejedná o žádné zvýhodnění. V tomto případě by Komise došla k závěru, že se nejedná o státní podporu. Aby členský stát zajistil, že kupujícímu a/nebo společnosti nebyla poskytnuta žádná podpora, musí zabezpečit, aby byla provedena nejlepší zákonná možnost maximalizovat zisk a že jiné alternativy by nebyly tak příznivé.

6. ZÁVĚRY

- V zájmu zachování vnitřního trhu je nezbytné, aby bylo zajištěno **dodržování pravidel státní podpory** za všech okolností²⁷. Je to povinnost na základě Smlouvy o fungování Evropské unie, která platí pro všechny členské státy.
- Členské státy se důrazně vyzývají k tomu, aby používaly **postup předběžného oznamování** pro všechny státní podpory, které mají v úmyslu udělit státním podnikům. Tento postup může být rovněž použit v případě, kdy se členský stát chce s Komisí poradit, zda dané opatření představuje státní podporu, či nikoli.

²⁶ Viz Sdělení Komise o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci, Úř. věst. C 209, 10.7.1997, s. 3.

²⁷ Souladem s pravidly státní podpory není dotčena povinnost být v souladu s ostatními příslušnými právními předpisy EU, včetně pravidel vnitřního trhu.

- Jestliže je oznámení podpory nutné, jsou členské státy povinny předložit **oznámení co nejúplnější a nejpodrobnější**. Státní podpora by neměla být provedena, dokud Komise nepřijme rozhodnutí, kterým ji povolí (**povinnost zachování nečinnosti**).
- Pro všechny typy privatizace, včetně prodeje pozemků a budov, Komise důrazně vyzývá členské státy, aby prováděly **nabídková řízení** a, je-li to možné, řídily se nejlepšími postupy při primární veřejné nabídce akcií nebo prodeji akcií na burze. Tím bude zaručen takový postup privatizace, který povede k nejvyšším výnosům, a v maximální míře i právní jistota.
- Pokud jsou zamýšleny rozsáhlé privatizace, členské státy se naléhavě vyzývají, aby co nejdříve stanovily **globální strategie pro státní podniky** (ať již mají či nemají být privatizovány nebo restrukturalizovány), do kterých budou zapojeny všechny nezbytné úrovně veřejné správy. Tyto strategie rovněž umožní včasnou identifikaci potenciálně problematických případů z hlediska státní podpory. Mělo by se rovněž zvážit vytvoření **ústředního kontaktního místa** pro státní podporu a otázky spojené se státními podniky s cílem usnadnit komunikaci s Komisí a účinné řízení státních podpor.