

EKONOMICKÁ A NEEKONOMICKÁ ČINNOST JAKO JEDEN Z DEFINIČNÍCH ZNAKŮ VP

Mgr. Iva Příkopová
Oddělení veřejné podpory
Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

29. 5. 2019

Ekonomická činnost podniku

Co je veřejná podpora?

- Vynaložení veřejných prostředků
- Zvýhodnění podniku v jeho ekonomické činnosti
- Potenciál narušit soutěž na vnitřním trhu EU
- Potenciál ovlivnit obchod mezi členskými státy EU

Pojem podnik

- Sdělení Komise o pojmu státní podpora
- subjekty, které vykonávají ekonomickou (hospodářskou) činnost, bez ohledu na jejich *právní postavení a způsob jejich financování*
- záleží na povaze jeho činnosti
- bez ohledu na to, zda je subjekt zřízen za účelem vytváření zisku
- za podnik může být považován i subjekt, který je formálně součástí veřejné správy, pokud vykonává ekonomickou činnost
- Označení subjektu za podnik vždy souvisí s konkrétní činností. Subjekt, který vykonává jak ekonomické, tak neekonomické činnosti, se považuje za podnik pouze v souvislosti s činnostmi ekonomickými.

Ekonomická (hospodářská) činnost

- jakákoli činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na trhu, existuje-li na něm konkurence
- existence trhu závisí na způsobu, jakým jsou tyto služby v dotyčném členském státě organizovány.
- rozhodnutí orgánu veřejné moci, že třetím stranám nedovolí poskytovat určitou službu (stát si ji přeje poskytovat interně), nevylučuje existenci ekonomické činnosti, existují i jiní provozovatelé, kteří jsou ochotni a schopni službu poskytovat (veřejná osobní doprava)
- samotná skutečnost, že určitý subjekt drží podíly (a to i většinové) v určitém „podniku“ neznamena, že by se tento subjekt měl pro účely čl. 107 odst. 1 Smlouvy automaticky považovat za podnik.

Neekonomické činnosti – výkon veřejné moci

- určitý subjekt vykonává veřejnou moc, jestliže daná činnost patří mezi základní funkce státu, nebo jestliže je s těmito funkcemi spojena svou povahou, svým cílem a pravidly, kterými se řídí
- činnosti, které jsou nedílnou součástí výsad úřední moci a které vykonává stát, nepředstavují ekonomické činnosti, pokud se daný členský stát nerozhodl zavést tržní mechanismy. Příklady těchto činností jsou:
 - a) činnosti armády nebo policie;
 - b) bezpečnost a řízení letového provozu;
 - c) bezpečnost a řízení námořní dopravy;
 - d) dohled nad ochranou před znečišťováním
 - e) organizace, financování a výkon trestů odnětí svobody;
 - f) rozvoj a revitalizace veřejných pozemků orgány veřejné moci
 - g) shromažďování údajů, které jsou podniky ze zákona povinny zveřejňovat a které mají sloužit veřejným účelům

Neekonomické činnosti – výkon veřejné moci

- **rozhodnutí EK ve věci SA.46491 – Nizozemí – supermarket ve městě Meerssen**

Část projektu, která se týká investic a rekonstrukce stávajícího veřejného prostranství s cílem zvýšení silniční bezpečnosti zahrnující: úpravu povrchu, výsadbu zeleně, osvětlení, venkovní lavičky, bezpečnostní značení v hodnotě 1 125 000 EUR ze zdrojů města Meerssen, nespadá pod dosah pravidel veřejné podpory – město v tomto případě jedná v souladu se svými veřejnoprávními pravomocemi, nikoli jako podnik. Náměstí a síť veřejných silnic nejsou komerčně využívány, ale jsou využívány veřejností zdarma a nediskriminačním způsobem – jedná se tedy rovněž o obecnou infrastrukturu.

Neekonomické činnosti – výkon veřejné moci

- V rozsahu, v němž veřejnoprávní subjekt vykonává ekonomickou činnost, kterou *lze oddělit* od výkonu jeho výsad veřejné moci, jedná tento subjekt v případě této činnosti jakožto podnik. Naopak v případě, kdy je určitá ekonomická činnost od výkonu výsad veřejné moci *neoddělitelná*, zůstávají veškeré činnosti vykonávané uvedeným subjektem spojeny s výkonem veřejné moci, a *nespadají proto pod pojem podnik*.
- **rozsudek Tribunálu ve věci T 138/15 Aanbestedingskalender a čtyři další v. Evropská komise – v návaznosti na rozhodnutí EK ve věci SA.34646 – E-procurement platform TenderNed**

Neekonomické činnosti – výkon veřejné moci

- Žalobci požadovali zrušení rozhodnutí Komise SA.34646, v němž Komise shledala, že veřejné financování nizozemské platformy elektronického zadávání zakázek TenderNed nebylo veřejnou podporou (účelem TenderNed bylo podpořit zadavatele při jednotném zadávání VZ). Nizozemsko toliko plní své povinnosti vyplývající ze směrnic EU o zadávání VZ. Služby společnosti TenderNed nebyly ekonomické povahy.
- Žalobci tvrdí, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení tím, že shledala, že služby TenderNed nejsou ekonomické.

Neekonomické činnosti – výkon veřejné moci

- Je společnost TenderNed podnik?
- nutné ověřit, zda činnosti TenderNed spadají do výkonu veřejné moci nebo zda mohou být kvalifikovány jako ekonomické činnosti
- Subjekty využívající aplikaci jsou z titulu veřejných zadavatelů orgány veřejné moci. Činnosti aplikace jsou tudíž spojeny s výkonem veřejné moci (= neekonomická činnost).

ZÁVĚR:

- skutečnost, že výrobek nebo služba **poskytovaná veřejným subjektem + spojená s výkonem veřejných pravomocí** je poskytována **za odměnu** stanovenou zákonem, není sama o sobě dostatečná k tomu, aby byla vykonávaná činnost považována za ekonomickou činnost, a subjekt, který ji vykonává za podnik
- Naproti tomu služby, které jsou mimo výkon veřejné moci vykonávány ve veřejném zájmu a bez zisku, a zároveň jsou *v hospodářské soutěži* s nabídkami *jiných podniků*, které dosahují zisku, byly klasifikovány jako ekonomické činnosti.

Neekonomické činnosti – aktivity založené na solidaritě

- činnosti, pro které jednotlivci uplatňují svá práva jako občané: *veřejná zdravotní péče, veřejné vzdělávání*
- ostatní aktivity založené na solidaritě: *sociální zabezpečení, státní důchodové pojištění*

Zdravotní péče

Zdravotní péče

- nemocnice součástí státní zdravotní služby, téměř zcela založeny na zásadě solidarity +
- financovány přímo z příspěvků na sociální zabezpečení a z jiných státních prostředků a poskytují své služby zdarma na základě univerzálního pokrytí = *nejednají jako podniky*
- v některých státech nabízejí nemocnice a další poskytovatelé zdravotní péče své služby za úplatu, kterou hradí buď přímo pacienti, nebo jejich pojišťovny. V takových systémech existuje mezi nemocnicemi při poskytování služeb zdravotní péče určitá míra hospodářské soutěže = ekonomická činnost. Skutečnost, že zdravotní péči poskytuje veřejná nemocnice, v takovém případě nestačí k tomu, aby se tato činnost označila za neekonomickou.
- služby zdravotní péče, které poskytují soukromí lékaři a další soukromí pracovníci ve zdravotnictví za úplatu a na vlastní riziko, je nutno považovat za ekonomickou činnost. Stejně tak u lékáren.

Neekonomické činnosti – aktivity založené na solidaritě

Veřejné vzdělávání

- veřejné vzdělávání *organizované* v rámci státního vzdělávacího systému a *financované* a kontrolované *státem* = neekonomická činnost.
- veřejný vzdělávací systém *financovaný zcela nebo převážně z veřejného rozpočtu*, a nikoliv žáky nebo jejich rodiči, není považován za výkon činnosti za úplatu - stát tak plní vůči obyvatelstvu své poslání v oblasti sociální, kulturní a vzdělávací.
- bez ohledu na fakt, že žáci nebo jejich rodiče musí někdy platit za výuku nebo za zápis poplatky, které přispívají k úhradě části provozních výdajů systému.
- týká se všech stupňů školského systému.
- nutné odlišovat od služeb, které jsou financovány převážně rodiči nebo žáky či komerčními příjmy = ekonomická činnost

Vzdělávání

- **rozhodnutí EK ve věci SA.43700.** EK zkoumala, zda veřejné financování Fundació Privada Conservatori del Liceu ve Španělsku představuje veřejnou podporu.
- Orgány Katalánska poskytly podporu ve výši 6 milionů EUR Fundació Privada Conservatori del Liceu, konzervatoři nabízející bakalářský titul v oboru hudby. Podpora na provozní náklady (platy zaměstnanců). Konzervatoř účtovala poplatky svým studentům. Komise se zabývala otázkou, zda je konzervatoř "převážně financována" státem nebo soukromými zdroji.
- Je konzervatoř podnikem?

Vzdělávání

- Analýza Komise: *studentské poplatky* financují průměrně 35% celkových ročních nákladů a zároveň v žádném roce v období let 2008 - 2012 nepředstavovaly více než 50% celkových ročních nákladů.
- *veřejné orgány* nepokrývaly více než 50% nákladů, tj. musel existovat ještě třetí zdroj příjmů – komerční? EK ovšem dále v rozhodnutí nezkoumala.
- EK má proto pochybnosti o tom, zda studium na konzervatoři Liceo bylo financováno zcela nebo převážně z veřejných prostředků a zda tedy představuje neekonomickou činnost.
- EK konstatovala možnost ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU, neboť napadené subjekty (školy) podléhají hospodářské soutěži v rámci EU, pokud jde o mobilitu učitelů a studentů při výběru instituce pro získání daného typu vzdělání.
- Nelze vyloučit, že opatření naplňuje definiční znaky VP ➔ slučitelné s vnitřním trhem na základě GBER.

Školství

Rozsudek Soudního dvora ve věci C 74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v Ayuntamiento de Getafe.

- Mají činnosti vykonávané náboženskými institucemi ekonomickou povahu?
- „Činnost nebo produkt není ekonomický, pokud k němu *mají příjemci nebo uživatelé právo* (např. zdravotní nebo vzdělávací služby), *zaslouží si je* (např. výzkum) nebo *je potřebují* (např. záchranná služba nebo „útulky“ pro bezdomovce). Obchodní transakce na trhu nejsou určovány právy, zásluhou nebo potřebou. Jsou určeny pouze dostupností; tj. zda si kupující může dovolit cenu účtovanou prodávajícím - cenu která kryje náklady a slouží k dosažení zisku.“ = ekonomická činnost
- Veřejné vzdělávání je nabízeno (převážně) zdarma, protože je to právo. Občané "konzumují," veřejné vzdělání, které není podle toho, co si mohou dovolit platit, ale podle toho, na co mají právo nebo co potřebují = veřejné vzdělání není ekonomická aktivita.

Systemy zdravotního pojištění

- **Ekonomické aktivity v systému zdr. pojištění**
- Dne 5. února 2018 zrušil Tribunál **rozhodnutí Komise 2015/248 o zdravotním pojištění na Slovensku** (viz rozsudek T 216/15, Dôvera zdravotní poisťovňa a další v. Evropská komise). Komise dospěla k závěru, že poskytovatelé zdravotního pojištění na Slovensku **nejsou podniky**, i když dvě z pojišťoven jsou soukromé společnosti.

Existence hospodářské činnosti

- Z judikatury vyplývá, že sociální cíl systému zdravotního pojištění sám o sobě nestačí k vyloučení jeho ekonomické povahy. Rovněž je třeba zkoumat, zda může být tento režim považován za naplňující zásadu solidarity a podléhá dohledu státu, který jej zavedl. Tyto faktory mohou vyloučit, aby daná činnost byla považována za hospodářskou.

Systemy zdravotního pojištění

- Zdravotní pojišťovny mají zákonnou povinnost registrovat každého slovenského rezidenta, který o to požádá. Systém zdravotního pojištění je dále založen na systému povinných příspěvků, které jsou stanoveny zákonem v poměru k příjmům pojištěných osob, ale nezávisle na přijatých dávkách nebo riziku vyplývajícím mimo jiné z věku nebo zdravotního stavu pojištěné osoby.
- Tribunál konstatoval, že se Komise dopustila nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že „státní“ pojišťovnu nelze považovat za podnik z důvodu, že činnost zdravotních pojišťoven v systému povinného zdravotního pojištění na Slovensku není ekonomická. S ohledem na fakt, že zdr. pojišťovny usilují o dosažení zisku a s ohledem na existenci intenzivní hospodářské soutěže z hlediska kvality a nabízených služeb, je činnost poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku ekonomická ➔ rozhodnutí Komise zrušeno.

Kultura

Činnosti určené pro širokou veřejnost a financované převážně státem – kultura a zachování kulturního dědictví, ochrana přírody

- muzea, archivy, knihovny, umělecká a kulturní centra či prostory, divadla, opery, koncertní sítě, archeologická naleziště, pamětihodnosti, historické památky a budovy, tradiční zvyky a řemesla, festivaly, výstavy, stejně jako činnosti v oblasti kulturního a uměleckého vzdělávání. Zachování biologické rozmanitosti, přírodních stanovišť a druhů
- veřejné financování činností v oblasti kultury a zachování kulturního dědictví, k nimž má bezplatně přístup široká veřejnost, splňuje čistě sociální a kulturní účel, který nemá hospodářskou povahu
- skutečnost, že návštěvníci musí uhradit peněžitý příspěvek, který pokrývá pouhý zlomek skutečných nákladů, nemění nehospodářskou povahu dané činnosti, jelikož tento příspěvek nelze považovat za skutečnou odměnu za poskytovanou službu.
- Naopak činnosti převážně financované ze vstupného nebo uživatelských poplatků nebo jinými obchodními prostředky by se měly považovat za činnosti hospodářské povahy.
- prospěch mají výhradně určité podniky, a nikoli široká veřejnost (například renovace historické budovy užívané soukromou společností) lze považovat za činnosti hospodářské povahy.
- vedení veřejných archivů – nenahraditelné činnosti, je vyloučena existence skutečného trhu = neekonomická činnost.

Kultura, zachování kulturního dědictví

Rozhodnutí EK ve věci SA.36581 – Řecko – výstavba archeologického muzea Messara na Krétě – z roku 2013, posléze změna přístupu EK vyjádřená ve Sdělení o pojmu státní podpora

- poskytování služeb v oblasti výstavy artefaktů spadá do pravomoci státu
- závazky Řecka (nezvýší se počet turistů, web nebude v cizích jazycích, žádné propagační kampaně v zahraničních médiích, projekt neusiluje o zápis do UNESCO)
- provoz muzea není ziskový
- vlastněno státem, provozováno pobočkou MK
- provoz kantýny zajištěn externím subjektem na základě výběrového řízení

- Klíčové otázky týkající se existence veřejné podpory pro provozovatele muzea jsou přítomnost ekonomické činnosti a možné ovlivnění obchodu.

Kultura, zachování kulturního dědictví

Ekonomická činnost

- Pokud jde o to, zda muzeum vykonává hospodářskou činnost, řecké orgány uvedly následující argumenty:
 - a) neexistence trhu
 - b) ochrana artefaktů, nikoli podpora cestovního ruchu
 - c) redistribuce případného zisku zpět do hlavní činnosti muzea
- EK nemohla vyloučit, že „činnost muzea má ekonomickou povahu, neboť poskytuje službu proti odměňování... „Skutečnost, že veřejný orgán neumožňuje třetím stranám poskytovat určitou službu, nevylučuje existenci hospodářské činnosti a ani neexistenci zisku.“
- EK nakonec vyloučila 4. definiční znak VP – opatření má pouze lokální dopad

Děkuji za pozornost