

JUDr. Michael Kincl

metodické a odborné poradenství v oblasti veřejné podpory

lektorská činnost

IČ: 86980181

Odborné posouzení variant podílení se Zlínského kraje na nákupu společnosti MAVIST, s.r.o. společností ZRIA, a.s. z pohledu veřejné podpory

Upozornění

Toto odborné posouzení obsahuje výhradně mé názory. Při jeho formulaci jsem vycházel **pouze z podkladů, které jsou uvedeny níže**. Zdůrazňuji, že závazné rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejné podpory je podle současného stavu pravidel oprávněna učinit **jen Evropská komise**.

Použité podklady

- Dokument „Rozvoj společnosti ZRIA, a.s.“.
- Příloha č. R0155-24-P01 „Nabytí obchodní společnosti do vlastnictví kraje“.
- Smlouva na výkon činností pro naplnění Integrovaného plánu pro strategickou změnu v rozvoji ICT oborů ve Zlínském kraji a přípravy využití rozvojové plochy Malenovice (disponoval jsem pouze nepodepsaným dokumentem).
- P01 – podrobná důvodová zpráva.
- Výpis usnesení Rady Zlínského kraje ze dne 26. 8. 2024, týkající se výkonu působnosti jediného akcionáře obchodní společnosti ZRIA, a.s.

v textu budou dále označovány souhrnně jako „předložené podklady“ nebo „podklady“.

Popis situace

Z podkladů vyplývá, že na jednání Zastupitelstva Zlínského kraje (dále jen „Kraj“) byl dne 11. 9. 2023 schválen záměr reorganizace společnosti Industry Servis ZK, a.s. (usnesení č. 0589/Z19/23) s cílem rozšířit předmět činnosti a vytvořit krajskou rozvojovou společnost ZRIA, a.s. (dále jen „ZRIA“).

Ke změně názvu došlo dne 1. 3. 2024, přičemž k tomuto datu byla podepsána Smlouva na výkon činností pro naplnění Integrovaného plánu pro strategickou změnu v rozvoji ICT oborů ve Zlínském kraji a přípravy využití rozvojové plochy Malenovice.

Ve vazbě na uvedené kroky bylo představiteli Kraje jednáno s jediným společníkem společnosti MAVIST, s.r.o. (dále jen „Společnost“), která je vlastníkem pozemků v zájmové zóně Kraje (rozvojová plocha Malenovice), přičemž cílem nákupu Společnosti je získání pozemků p. č. 2081/2, 2081/2 a 2081/4 v k. ú. Malenovice u Zlína, čímž by došlo v zóně Malenovice k jejich finálnímu scelení do rukou municipalit.

Podle podkladů uvedené pozemky umožní realizaci strategických projektů, které doposud nebylo možné z důvodu roztříštěnosti vlastnictví realizovat.

Předložené podklady dále uvádí, že jako vhodné se jeví realizovat nákup 100 % podílu na základním kapitálu Společnosti, aby mohlo v budoucnu docházet k realizaci rozvojových aktivit na území Kraje.

Řešené otázky

Za účelem financování zmíněného nákupu byly navrženy 3 možné způsoby financování či participace Kraje:

1. Ručení Kraje za úvěr ZRIA od bank (úvěr se předpokládá pětiletý ve výši 100 mil. Kč)
2. Navýšení základního kapitálu ZRIA o 100 mil. Kč peněžitými vklady.

3. Poskytnutí bezúročných půjček ZRIA ze strany Kraje ve výši 100 mil. Kč se splatností 20 let.

Zadání

Posoudit uvedené způsoby financování z pohledu pravidel EU pro oblast veřejné podpory.

Obecně k veřejné podpoře

Vymezení pojmu „veřejná podpora“ vyplývá z čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“)¹.

Čl. 107 odst. 1 SFEU stanoví, že:

„Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak“.

Veřejná podpora tak bývá vymezována prostřednictvím znaků, na nichž se shodla teorie i rozhodovací praxe orgánů a institucí EU. Jsou jimi:

1. Selektivní zvýhodnění určitého podniku (podniků) či odvětví výroby (služeb), a to jakoukoliv formou
2. Poskytování státem nebo ze státních prostředků (zatížení veřejných rozpočtů).
3. Možné narušení soutěže na vnitřním trhu EU a

¹ Vymezení pojmu „veřejná podpora“ se rovněž věnuje Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie č. 2016/C 262/01 (dále jen „Sdělení“).

4. Možné ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU.

Z rozhodovací praxe Evropské komise vyplývá, že naplnění uvedených znaků vždy ve svých rozhodnutích posuzuje. **V této souvislosti platí, že tyto znaky musí být v případě určitého opatření naplněny kumulativně.** Pokud by absentoval, byť jediný z nich, o veřejnou podporu by se nejednalo.

Pro zodpovězení otázky, zda v rámci posuzované situace dojde k poskytnutí veřejné podpory, bylo především nutné vzít v potaz následující pojmy či skutečnosti.

Hospodářská činnost (podnik)

Definici pojmu „*podnik*“ právo EU neobsahuje. Je tak třeba vyjít z konstantní judikatury, podle níž je podnikem jakákoliv entita bez ohledu na právní status či způsob financování, vykonávající tzv. hospodářskou činnost².

Nerohoduje tak ziskovost či neziskovost (ztrátovost) daného podniku, jeho právní forma, způsob, jakým byl ustaven (založen, zřízen apod.), ale pouze to, zda z veřejných zdrojů financované aktivity lze považovat za hospodářské.

Za hospodářskou činnost je třeba považovat činnost spočívající v nabízení zboží a služeb na daném trhu³.

² Rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě C-41/90 Höfner v Macrotron.

³ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve spojených případech C-180/98 a C – 184/98 Pavlov.

Výhoda z veřejných prostředků

Obecně platí, že znaky výhody naplňuje opatření, které není založeno na běžných tržních podmínkách. Rovněž platí, že výhodou je opatření, které podniku pokrývá náklady, které by za běžného fungování na trhu musel hradit ze svého rozpočtu⁴.

Z čl. 4.3. bod 115 Sdělení vyplývá, že zvýhodněny mohou být i jiné podniky než ty, na něž jsou přímo převedeny státní prostředky (nepřímá výhoda).

Opatření může rovněž představovat přímou výhodu pro podnik, který je příjemcem podpory, a současně nepřímou výhodu pro ostatní podniky, například podniky, které působí na následujících úrovních činnosti. Přímým příjemcem výhody může být podnik nebo subjekt (fyzická či právnická osoba) nevykonávající žádnou hospodářskou činnost.

Za veřejné prostředky je pak třeba považovat prostředky v dispozici institucí veřejné správy, jimi kontrolovaných subjektů, prostředky fondů EU, o nichž rozhodují orgány daného členského státu aj.

Možné narušení hospodářské soutěže

Pro naplnění tohoto znaku postačuje pouhá možnost narušení soutěže v důsledku poskytnuté výhody. K faktickému narušení hospodářské soutěže tak nemusí vůbec dojít.

Potenciální narušení soutěže je třeba posuzovat na národní úrovni i na úrovni EU. Stejně tak platí, že možné narušení hospodářské soutěže není eliminováno tím, že

⁴ Srov. např. rozhodnutí Evropské komise č. N 675/2006 – Slovenská republika – Madách – Posonium s.r.o. – individuálna pomoc periodiku.

konkurent příjemce také obdržel výhodu⁵. Výhodu rovněž nelze ospravedlnit tvrzením, že stejné narušení soutěže existuje i v jiných členských státech EU⁶.

V případě tohoto znaku lze vycházet z předpokladu, že již samotné poskytnutí výhody může významným způsobem ovlivnit tržní vztahy. Zvláště pak v oblastech s intenzivní hospodářskou soutěží. Potvrzuje to i praxe Evropské komise, která, podpořena názorem Evropského soudního dvora, uvádí, že již pouhý fakt, že se v důsledku určité výhody posílí konkurenční postavení jednoho podniku ve srovnání s konkurencí, postačuje k závěru o možném narušení soutěže⁷.

Možné ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU

Pojem „*obchod*“ pro potřeby zmíněného ustanovení zahrnuje výměnu zboží, služeb, kapitálu, platební styk apod., probíhající mezi jednotlivými členskými státy EU.

Ovlivnění obchodu v sobě zahrnuje například zvýšení produkce určitého zboží či služby, nebo naopak jejich snížení.

V praxi lze vysledovat následující příklady ovlivnění obchodu.

⁵ Rozsudek Soudu I. stupně v případě T-214/95 *Vlaams Gewest v. Komise* /1998/, ECR II-717, odst. 54.

⁶ Srov. například rozsudek Evropského soudního dvora v případě 78/76 *Steinike und Weinlig v. Německo* /1977/, ECR 595.

⁷ Srov. například rozsudek Evropského soudního dvora v případě 730/79 *Philip Morris Holland BV v. Komise* /1980/, s. 2671. Na tento rozsudek Evropská komise v praxi poměrně často odkazuje, neboť z jeho odůvodnění pro ni nevyplývá povinnost provádět detailní analýzu dopadu výhody na soutěž. Existují však i rozhodnutí, z nichž lze požadavek alespoň na minimální analýzu těchto aspektů dovodit (např. rozsudek Soudu I. stupně ve spojených případech T-447-449 /93 *Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento, British Cement Association, Titan Cement Company SA v. Komise* /1995/, ECR II-1971, odst. 138-143). Většina rozhodnutí Evropské komise ovšem ukazuje, že narušení soutěže spíše presumuje, než aby se detailněji zabývala analýzou trhu.

Jednou z kategorií opatření, která mohou obchod mezi členskými státy ovlivnit, jsou výhody podnikům exportujícím své zboží a služby do jiných členských států EU (v tomto ohledu postačuje pouze do jednoho).

K ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU může dojít i v případech, kdy příjemce výhody svoji produkci neexportuje. V této souvislosti se vychází ze skutečnosti, že zvýhodněný podnik může svoji produkci v důsledku poskytnutého opatření udržet, případně navýšit, v důsledku čehož podniky z jiných členských států mohou mít ztíženou možnost umístit na daném trhu své zboží či služby⁸. Taktéž platí, že není nutné prokázat, že zvýhodněný podnik je zahrnut do importování či exportování, neboť jakékoliv opatření, které posiluje pozici podniku, jenž je v soutěži s ostatními podniky účastnicími se obchodní výměny na úrovni EU, je automaticky pojímáno jako opatření, jež má dopad na obchod mezi členskými státy⁹.

Ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU bývá dovozováno i na základě skutečnosti, že příjemce vyvíjí aktivity v oblasti tvořící obchodní výměnu mezi státy EU, například v cestovním ruchu¹⁰. Stejně tak bylo naplnění tohoto znaku shledáno na základě skutečnosti, že příjemce opatření byl součástí nadnárodního podnikatelského uskupení¹¹.

Česká právní úprava

Podle § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOK“), je Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.

⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora v případě 102/87 Francie v Komise /1988/, ECR 4067.

⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora v případě C-75/97 Belgie v Komise.

¹⁰ Srov. například rozhodnutí Evropské komise č. N 770/2000 – Irsko – Program podpory námořní turistiky a č. N 710/2000 – Irsko – Programy regionální veřejné podpory cestovního ruchu.

¹¹ Rozhodnutí Evropské komise č. N 30/2006 – Česká republika – Podpora ve prospěch společnosti BOHEMIA – SEN s.r.o.

Z § 1 odst. 4 ZOK pak vyplývá, že Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Podle § 35 odst. 2 písm. d) ZOK je krajskému zastupitelstvu v samostatné působnosti vyhrazena koordinace rozvoje územního obvodu, schvalování strategie rozvoje územního obvodu Kraje podle zvláštních zákonů, zajišťování jejich realizace a kontrola jejich plnění.

Z § 14 odst. 3 ZOK vyplývá, že Kraj může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky Kraje, pokud zákon nestanoví jinak.

Podle předložených podkladů je tak Kraj oprávněn zakládat či nakupovat podíly v obchodních společnostech výhradně k plnění svých úkolů a k zabezpečení veřejně prospěšných činností.

Podle § 14 odst. 3 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, se kraje podílí na regionálním rozvoji především následujícími činnostmi:

- a) analýzou a hodnocením úrovně rozvoje svého územního obvodu
- b) schvalováním a realizací strategie rozvoje územního obvodu kraje, sledováním a hodnocením jejího plnění
- c) podporou rozvoje regionů vymezených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje
- d) doporučováním ve vztahu k působnostem správních úřadů a obcí opatření pro realizaci priorit a cílů obsažených ve strategii rozvoje územního obvodu kraje
- e) koordinací spolupráce v oblasti regionálního rozvoje ve svém územním obvodu.

Vlastní posouzení

V posuzovaném případě je zřejmé, že má dojít k nákupu 100 % podílu na základním kapitálu Společnosti.

Podklady jednoznačně dokládají, že tento nákup má být realizován s cílem získat pozemky, které Společnost vlastní, aby mohlo především dojít k regionálnímu rozvoji zóny (zájmové oblasti) Malenovice.

Podle čl. 2 odst. 6 Sdělení platí, že pravidla veřejné podpory se použijí pouze tehdy, je-li příjemcem opatření podnik. Jinými slovy platí, že je třeba uvažovat o existenci veřejné podpory pouze v případech, kdy je příslušné opatření (veřejné financování) spojeno s hospodářskou činností.

Z čl. 4. 1. odst. 67 Sdělení pak vyplývá, že důležitý je účinek (efekt) opatření, nikoliv důvod či cíl státního (veřejného) zásahu.

V posuzovaném případě je tak klíčovou otázkou, zda nákup uvedeného podílu ze strany ZRIA a veřejné financování s ním spojené, představuje nabízení zboží a služeb na trhu či má na hospodářskou činnost nějaký dopad.

Již bylo uvedeno, že předmětná transakce má sloužit k nabytí vlastnictví příslušných pozemků, které tak mají zajistit finální scelení dané oblasti za účelem realizace strategických projektů (regionálního rozvoje). V tomto ohledu podle mého názoru nerozhoduje, zda bude transakci realizovat Kraj sám či prostřednictvím ZRIA, neboť tento subjekt byl nepochybně založen za účelem zabezpečení veřejně prospěšných činností (viz. výše).

V tomto ohledu lze poukázat na rozhodovací praxi Evropské komise vyplývající z rozhodnutí komise SA.36346 (2013/N). Předmětné rozhodnutí se týkalo programu podpory ze strany Německa a spolkových zemí na rozvoj a revitalizaci pozemků ze strany (především) místních samospráv a jejich následného využití. Z rozhodnutí výslovně vyplývá, že se nevztahovalo na budování budov či dalších struktur, ale pouze úpravy území a vybudování nezbytné infrastruktury (cesty, sítě, dopravní

infrastruktura). V rozhodnutí Evropská komise mimo jiné uvedla, že rozvoj a revitalizace pozemků vlastněných lokálními veřejnými institucemi není hospodářskou činností, ale součástí jejich kompetencí – výkonu veřejné moci. Z popisu příslušných aktivit však vyplývá, že se jednalo o běžné činnosti typu revitalizace pozemku a jeho zasíťování, nikoliv o klasický development realizovaný na trhu řadou soukromých subjektů.

Domnívám se, že závěry z uvedeného rozhodnutí lze aplikovat i na posuzovaný případ. Z podkladů nevyplývá, že by Kraj prostřednictvím nákupu podílu ve Společnosti prostřednictvím ZRIA zamýšlel vykonávat jakoukoliv hospodářskou činnost. Totéž platí i pro samotnou ZRIA.

Cílem transakce je získání předmětných pozemků a jejich využití za účelem regionálního rozvoje, což lze považovat ze strany Kraje za výkon veřejné moci. Tuto skutečnost bych zdůrazňoval ve všech doprovodných dokumentech k transakci (důvodové zprávy pro rozhodnutí příslušných orgánů Kraje apod.).

Z předložených podkladů nevyplývá, že by v rámci kroků Kraje či ZRIA byl plánován jakýkoliv výkon hospodářské činnosti (např. developmentu, který je běžně vykonáván soukromými subjekty jako provozování průmyslových zón, podnikatelských parků aj.), příp. že by plánované veřejné financování mělo s hospodářskou činností sebemenší souvislost.

O veřejnou podporu se tak nebude jednat, pokud příslušné opatření – asistence Kraje bude výslovně spojena (účelové určení) s nákupem podílu ze strany ZRIA.

Pokud jde o navrhovaná opatření ze strany Kraje, dospěl jsem dále k následujícím závěrům.

1. Ručení Kraje za úvěr ZRIA od bank (úvěr se předpokládá pětiletý ve výši 100 mil. Kč)

Toto opatření považuji za vhodné, neboť je lze účelově vázat. Pokud tedy půjde o záruku za úvěr, který se bude týkat zmíněného nákupu podílu ve Společnosti, o veřejnou podporu se jednat nebude.

V tomto ohledu předpokládám, že podmínky záruky by byly známy dopředu (*ex ante*) a za tržně obvyklých podmínek, a tudíž by záruka nepředstavovala veřejnou podporu ani pro úvěrující banku (banky).

2. Navýšení základního kapitálu ZRIA o 100 mil. Kč peněžitými vklady

Z předložených podkladů vyplývá, že Rada Kraje uložila předsedovi představenstva společnosti realizovat do 31. 12. 2024 mimořádný úkol strategického významu pro zajištění strategického cíle zisku pozemků v zóně Malenovice p. č. 2081/2, 2081/3 a 2081/36, vše v k. ú. Malenovice u Zlína, formou nákupu 100 % obchodního podílu společnosti MAVIST, s.r.o.

Z těchto skutečností lze podle mého názoru dovodit, že uvedené navýšení základního kapitálu by bylo spojeno s uloženým úkolem (rozvoj území Kraje) a nejednalo by se ani v tomto případě o veřejnou podporu. Zmíněné opatření tak považuji za vhodné.

3. Poskytnutí bezúročných půjček ZRIA ze strany Kraje ve výši 100 mil. Kč se splatností 20 let.

I toto opatření považuji za vhodné, neboť je lze účelově vázat k nákupu podílu ve Společnosti.

Závěrem

Vzhledem k uvedeným skutečnostem jsem dospěl k závěru, že opatření spočívající v ručení Kraje za úvěr ZRIA, navýšení základního kapitálu ZRIA a bezúročná půjčka za strany Kraje ve prospěch ZRIA nepředstavují veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU za předpokladu, že budou výslovně spojené s nákupem podílu ZRIA ve Společnosti (jde v podstatě o součást regionálního rozvoje Kraje).

Podotýkám, že jsem se nezabýval otázkou výhodnosti doporučených opatření, neboť toto musí vyhodnotit příslušné orgány Kraje.

V Blansku dne 31. 10. 2024

JUDr. Michael Kincl

