

**JUDr. Michael Kincl**

**metodické a odborné poradenství v oblasti veřejné podpory**

**lektorská činnost**

**Aloise Skotáka 10, 678 01 Blansko**

**tel: 606 829 369, e-mail: m\_kincl@volny.cz**

**IČ: 86980181**

---

**Odborné posouzení možné aplikace principu soukromého investora na financování akce „Severní přístavba budovy 23“, kterou hodlá realizovat společnost Krajská nemocnice T. Bati, a. s.**

### **Upozornění**

Toto odborné posouzení jsem zpracoval na základě znalostí, kterými v oblasti veřejné podpory disponuji.

Zdůrazňuji, že závazné rozhodnutí o existenci či neexistenci veřejné podpory a možné aplikaci principu soukromého investora v posuzovaném případě je podle současného stavu pravidel oprávněna učinit **jen Evropská komise**.

### **Předložené podklady**

- Dokument „TEST SOUKROMÉHO INVESTORA SEVERNÍ PŘÍSTAVBA BUDOVY 23“ (dále jen „Dokument“) zpracovaný společností Krajská nemocnice T. Bati, a. s. (dále jen „KNTB“).
- PP prezentace BDO „Test soukromého investora. Manažerské shrnutí“ (dále jen „Prezentace“).
- Příloha č. 0446-24Z-P01 „Důvodová zpráva“.



## **Popis situace**

Z předložených podkladů vyplývá, že jednou z klíčových priorit KNTB je rozvoj a udržení dostupnosti vysoce specializované zdravotní péče pro obyvatele Zlínského kraje (dále jen „Kraj“).

Rozšiřování a zkvalitňování vysoce specializované zdravotní péče je v současnosti limitováno zejména nedostatkem vhodných prostor a absencí roky zanedbávaných investic do stavebních úprav a přístrojového vybavení. Pro realizaci strategických projektů, které zajistí dlouhodobou udržitelnost a konkurenceschopnost KNTB v rámci regionální i nadregionální péče, je nezbytné cílené kapitálové posílení.

KNTB má ve svém Zdravotnickém a dopravním generelu, schváleném Radou Kraje dne 10. 6. 2024, naplánován zásadní investiční rozvoj areálu, který systémově řeší dlouhodobý nedostatek kapacit pro CVSP. S ohledem na specifické požadavky některých odborností a navyšování požadavků na CVSP je však nezbytné realizovat i rychlé, cílené a dočasné rozšíření prostor, které umožní udržení stávajících CVSP a získání dalších. Po detailní analýze dispozic areálu a v návaznosti na generel se jako technicky i provozně vhodné řešení jeví přístavba na severní straně budovy č. 23 (B23-S), určené pro chirurgické obory a urgentní medicínu.

Plánovaná přístavba B23-S představuje klíčové řešení pro zajištění a rozvoj kapacit nutných k udržení stávajících a získání nových CVSP. Vzhledem k aktuální prostorové a provozní vytíženosti stávajících kapacit se tato investice jeví jako nezbytný krok k naplnění zákonných a výkonových podmínek daných Ministerstvem zdravotnictví.

Celkové náklady spojené s realizací přístavby budovy B23-S a jejím uvedením do plného provozu jsou odhadovány na 240 mil. Kč včetně DPH. Tato částka zahrnuje nejen stavební práce, ale také kompletní přístrojové vybavení nutné pro splnění podmínek statutů CVSP v oblasti neurochirurgické, cerebrovaskulární a onkourologické péče.

Předpokládá se, že prostředky ve výši 200 mil. Kč Kraj poskytne formou zvýšení základního kapitálu KNTB.



## Zadání

1. Posoudit, zda financování ze strany Kraje naplňuje tzv. princip soukromého investora.
2. Doporučit vhodné a možné způsoby financování investic v KNTB z pohledu pravidel EU pro oblast veřejné podpory.

Vzhledem ke skutečnosti, že má v popsáném případě dojít k poskytnutí prostředků ze strany Kraje (veřejné prostředky) akciové společnosti, která vykonává hospodářskou činnost (KNTB), bylo třeba počítat s možným naplněním níže uvedených znaků veřejné podpory.

## Obecně k veřejné podpoře

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

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:

---

<sup>1</sup> 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.



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
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.

V posuzovaném případě bylo třeba vzít rovněž v potaz, že Kraj je 100 % akcionářem KNTB. Vzhledem ke skutečnosti (jak již bylo uvedeno), že Kraj disponuje veřejnými prostředky, bývá v praxi obtížně rozlišitelné, kdy jde ze strany Kraje o formu podpory (veřejné podpory po splnění podmínek čl. 107 odst. 1 SFEU) a investici, která podporou není. Tak tomu je především v situacích, kdy veřejné prostředky jsou poskytnuty v souladu s tzv. principem soukromého investora, jehož naplněním se toto odborné posouzení primárně zabývá.

## **I. Vymezení principu soukromého investora**

Princip soukromého investora lze aplikovat v případech, kdy dochází k posuzování, zda transakce veřejných institucí naplňují znaky veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování či nikoliv.

Z praxe je zřejmé, že nejčastěji bývá aplikován v případě nejrůznějších typů investic, např. při zvyšování základního kapitálu v nejrůznějších typech společností či při kapitálových injekcích. Na posuzovaný případ zvýšení základního kapitálu tak uvedený princip potenciálně dopadá.



### **I.1. Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie č. 2016/C 262/01 ve vztahu k principu soukromého investora**

Jak plyne z čl. 4.2. uvedeného předpisu, hospodářské transakce prováděné veřejnými institucemi (včetně podniků pod jejich kontrolou) nezakládají výhodu, a tudíž ani veřejnou podporu, jsou-li prováděny v souladu s běžnými tržními podmínkami.

Pro zjištění, zda investice veřejné instituce zakládá veřejnou podporu, je nutné posoudit, **zda by mohl být za podobných okolností k provedení dané investice motivován soukromý investor srovnatelné velikosti působící za běžných tržních podmínek.**

Rozhodující je, zda dotčená veřejná instituce jednala **stejně**, jak by v podobné situaci jednal soukromý investor, který se řídí běžnými tržními zásadami. Není-li tomu tak, obdržel daný podnik hospodářskou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nezískal, což posiluje jeho postavení ve srovnání s postavením konkurenčních podniků.

Pro účely použití principu soukromého investora dále platí, že **je třeba brát v potaz pouze zisky a závazky, které se váží k úloze dané veřejné instituce jako hospodářského subjektu, s výjimkou těch, které se váží k jeho úloze nositele veřejné moci.**

**Pokud daná instituce jedná jako orgán veřejné moci, nikoli jako hospodářský subjekt, princip soukromého investora se nepoužije.** Je-li například daná investice motivována důvody veřejné politiky (např. důvody sociálního nebo regionálního rozvoje), může být toto jednání sice racionální z hlediska veřejné politiky, zároveň však může zahrnovat aspekty, které by soukromý investor obvykle nezvažoval. Při aplikaci principu soukromého investora je proto třeba ponechat stranou veškeré aspekty, které výlučně souvisejí s úlohou dané instituce jakožto orgánu veřejné moci.

Zda je příslušná investice v souladu s tržními podmínkami, **je nutno posoudit z hlediska ex ante (před její realizací)**, přičemž je nezbytné přihlídnout k informacím,



kteřé byly dostupné v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o zásahu přijato. Obezřetný soukromý investor totiž zpravidla provádí vlastní hodnocení strategie a finančních vyhlídek projektu *ex ante* například v podnikatelském plánu. Nestačí se spoléhat na hospodářská hodnocení *ex post*, která obsahují retrospektivní zjištění, že investice provedená danou veřejnou institucí byla ve skutečnosti zisková.

Při posuzování, zda jsou určité transakce v souladu s tržními podmínkami, by měly být zváženy všechny okolnosti daného případu. **Mohou například existovat mimořádné okolnosti, kdy se nemusí mít za to, že transakce naplňuje princip soukromého investora, i když na první pohled vypadá, že je realizovaná za tržních podmínek.**

Podle uvedeného předpisu platí, že pokud příslušná veřejná instituce tvrdí, že jednala jako soukromý investor, musí v případě pochybností předložit (zpravidla Evropské komisi) důkazy, které prokáží, že rozhodnutí o provedení transakce bylo přijato na základě hospodářských hodnocení srovnatelných s těmi, které by za podobných okolností prováděl pro účely určení výnosnosti nebo hospodářských výhod transakce racionální soukromý investor (s podobnými charakteristikami jako dotyčná veřejná instituce).

Dále je třeba zdůraznit, že v určitých případech lze pro účely čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU považovat několik po sobě následujících transakcí za jediné opatření. Tak tomu může být tehdy, pokud po sobě jdoucí transakce vykazují zejména z hlediska jejich časového rozvržení, jejich cíle a situace podniku v době těchto zásahů natolik úzké vazby, že je nemožné je oddělit. Například řada transakcí, které veřejná instituce uskuteční ve vztahu k témuž podniku v poměrně krátké době, které jsou spolu úzce spojeny nebo které se všechny plánovaly či byly předvídatelné v době provedení první transakce, mohou být posuzovány jako jeden zásah.

Za účelem posouzení, zda se investice uskutečnila za tržních podmínek, je nutno porovnat návratnost dané investice s běžnou očekávanou tržní návratností. Běžnou očekávanou návratnost (nebo kapitálové náklady investice) lze vymezit jako průměrnou očekávanou návratnost, kterou trh vyžaduje u investice na základě obecně uznávaných kritérií, zejména rizika investice, s přihlédnutím k finanční situaci společnosti a konkrétní charakteristice odvětví, regionu nebo země. Nelze-li přiměřeně



očekávat běžnou návratnost, pak lze předpokládat, že by se investice za tržních podmínek neuskutečnila.

## **I.2. Vybraná judikatura ve vztahu k principu soukromého investora**

Pro určení existence výhody v případě kapitálového vkladu (zvýšení základního kapitálu aj.) od veřejné instituce je nezbytné posoudit, zda by za podobných okolností mohl být soukromý investor srovnatelné velikosti s touto veřejnou institucí veden ke kapitálovým vkladům stejné velikosti, a to zejména s ohledem na dostupné informace a předvídatelný vývoj k datu těchto vkladů (rozsudky Francie v. Komise, C-482/99, a Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise, C-328/99 a C-399/00).

Pro účely posouzení, zda byla daná transakce přijata za běžných tržních podmínek soukromým investorem v situaci co nejbližší situaci dotčené veřejné instituce, je třeba zohlednit pouze výhody a povinnosti spojené s jeho postavením jako akcionáře, s vyloučením výhod a povinností spojených s jeho postavením jakožto veřejného orgánu (rozsudek Komise v. EDF, C-124/10 P).

Podle judikatury je rovněž třeba rozlišovat mezi rolí veřejné instituce jako akcionáře v podniku a rolí veřejné instituce jakožto orgánu veřejné moci (rozsudek EDF v. Komise, T-747/15).

Z judikatury dále vyplývá, že pokud kapitálové vklady veřejného investora **neberou v úvahu žádnou vyhlídku na ziskovost, a to ani v dlouhodobém horizontu**, musí být takové vklady považovány za veřejnou podporu ve smyslu článku 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (rozsudek SNCM a Francie v. Corsica Ferries France, C-533/12 P a C-536/12 P).



### **I.3 Rozhodnutí Evropské komise SA.33926 – Belgie – Intervence valonského regionu ve prospěch společnosti Duferco – týkající se principu soukromého investora**

Podle mého názoru se jedná o rozhodnutí, jehož závěry jsou ve značné míře aplikovatelné na posuzovaný případ. V jeho rámci Evropská komise mimo jiné posuzovala možnou aplikaci principu soukromého investora.

Evropská komise dospěla k závěru, že tato aplikace není možná, neboť podklady, ze kterých příslušná veřejná instituce vycházela, **byly z velké části zpracovány společnostmi, která byla příjemcem dané veřejné asistence** (jednalo se o různé formy poskytnutí kapitálu).

Závěry Evropské komise pak potvrdil i Tribunál (rozsudek ve věci T-93/17 Duferco Long Products SA v. Komise) a následně Soudní dvůr EU (rozsudek ve věci C-148/19 P BTB Holding Investments SA a Duferco Participations Holding SA).

Tribunál ve svých závěrech mimo jiné uvedl:

*„Souhrnně se tedy jeví, že tyto dokumenty jsou z velké části interními dokumenty skupiny Duferco, omezenými na studie činnosti skupiny nebo na prezentaci číselných údajů, z nichž některé jsou nedatované. Pokud jde o externí znalecké posudky, ty byly vypracovány na žádost skupiny Duferco bez jakékoli kontroly účetnictví nebo auditu dotyčné společnosti a obsahují pouze odhady založené na dokumentech poskytnutých skupinou Duferco, jejichž spolehlivost dotyčný znalec v žádném okamžiku nekontroloval.“.*

#### **Vlastní posouzení**

V Dokumentu je výslovně uvedeno, že:

*„Lze jednoznačně konstatovat, že investice přístavby B23-S je z pohledu soukromého investora ekonomicky obhajitelná a splňuje principy efektivního a hospodárného*



*vynakládání veřejných prostředků (3E). Tato investice přispívá ke zvýšení účetní i reálné hodnoty majetku, který zřizovatel vlastní a spravuje, a zároveň přináší další pozitivní ekonomické dopady a podporuje udržitelnost zdravotnictví v území.“*

Je tak zřejmé, že podle KNTB předmětné zvýšení základního kapitálu plně odpovídá podmínkám principu soukromého investora a poskytnutí prostředků ze strany Kraje nezakládá veřejnou podporu.

Po zvážení všech relevantních skutečností včetně příslušné rozhodovací praxe institucí EU tento závěr nesdílím z následujících důvodů (v této souvislosti zdůrazňuji, že nehodnotím správnost ekonomických závěrů v Dokumentu).

1. Dokument byl zpracován subjektem (KNTB), který má být příjemcem krajských prostředků. **Dokument tak nebyl zcela zjevně vypracován nikým nestranným.** Navíc investor je v daném případě Kraj, nikoliv KNTB. Kraj by tak měl mít *ex ante* nezávislé posouzení, že princip soukromého investora bude naplněn.
2. Není zřejmé, jaké má Kraj s KNTB další investiční záměry. Jak bylo výše uvedeno, je třeba rozlišit roli Kraje, jakožto veřejné instituce, která prostřednictvím KNTB zajišťuje zdravotnické služby pro širokou veřejnost prostřednictvím KNTB (tato skutečnost je v předložených podkladech akcentována, kdy se uvádí, že cílem KNTB je udržení dostupnosti vysoce specializované zdravotní péče pro obyvatele Kraje) a roli Kraje jako tržního investora, který zamýšlí zhodnotit své prostředky. V tomto ohledu je v pořádku, že Dokument hovoří o návratnosti v tržně obvyklé době, není z něj však zřejmé, že půjde o návratnost vložených prostředků Kraji. Není například dále jasné, zda Kraj zamýšlí z KNTB v budoucnu čerpat dividendy, příp. realizovat zisk prodejem akciového podílu či jeho části. Předmětná transakce tak sice na první pohled (podle závěrů obsažených v Dokumentu) splňuje tržní podmínky, nicméně jak bylo výše s ohledem na konstantní judikaturu uvedeno, ani tato skutečnost nemusí sama o sobě znamenat, že jde o postup, který by učinil soukromý investor.



3. Z Prezentace vyplývá, že princip soukromého investora byl již posuzován v souvislosti s jiným projektem KNTB (výstavba Polybloku a Gyn-por komplexu), přičemž externí odborný poradce (BDO) dospěl k závěru, že tento princip aplikovatelný není. I když lze připustit, že projekty mohou být různě výnosné, vzhledem ke skutečnosti, že jde o stejný subjekt, je třeba naplnění principu soukromého investora v nově posuzovaném projektu považovat s ohledem na závěry BDO za obtížně odůvodnitelné.

## **Závěr**

Vzhledem k uvedenému považuji závěry o naplnění podmínek principu soukromého investora za rizikové. V případě stížnosti a vyšetřování financování KNTB ze strany Kraje by Evropská komise nepochybně vyžadovala nezávislé posouzení naplnění podmínek principu soukromého investora, které v tuto chvíli zpracováno nebylo. Jak jsem výše uvedl, to by měl zadat pro své potřeby Kraj, pokud bude na aplikaci zmíněného principu trvat.

Dále doporučuji, pokud Kraj zamýšlí zmíněný princip aplikovat do budoucna, aby byl zpracován dlouhodobý záměr, jak bude v případě investic do KNTB docházet k návratnosti vložených prostředků Krajem (dividendy apod.).

Z předložených podkladů rovněž vyplynulo, že KNTB je pověřena výkonem SOHZ (služeb obecného hospodářského zájmu), přičemž Kraj jí v této souvislosti poskytuje vyrovnávací platbu. Domnívám se, že Kraj by v této praxi měl pokračovat i v souvislosti s předmětným projektem (SOHZ jsou v případě KNTB podle mého názoru méně rizikové než princip soukromého investora).

Pravidla EU totiž neřeší otázku, jakou formou má být vyrovnávací platba poskytnuta. Může tak jít i o zvýšení základního kapitálu. Pouze by bylo vhodné nějakým způsobem zajistit, že příslušné zvýšení bude souviset se službami, které budou pod SOHZ spadat. To je však záležitostí vnitrostátního práva. Nabízí se například uvedení této skutečnosti v rámci rozhodnutí příslušného orgánu Kraje s tím, že by pak se zvýšením základního kapitálu bylo nakládáno jako s vyrovnávací platbou za splnění všech



podmínek příslušných předpisů, a to i těch, které upravují v rámci EU financování SOHZ.

V Blansku dne 25. 8. 2025

JUDr. Michael Kincí