

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: kincl@verejna-podpora.info;m_kincl@volny.cz

IČ: 86980181

Posouzení převzetí závazků od dopravce TD BUS, a.s. Ústeckým krajem a úhrady závazků za tržby TD BUS, a.s. z nabíjení elektronických peněženek a prodlužování kupónů pro jiné subjekty z rozpočtu Ústeckého kraje a souladu tohoto postupu s pravidly veřejné podpory

Použité podklady ke stanovisku

- Předání věci, ČJ: KUUK/55310/2019/LP/68870/2019/KUUK.
- Převzetí závazku dopravce TD BUS, a.s. (dále jen „TDB“) – popis situace
- Vzorová příkazní smlouva o poskytování služeb clearingového centra v rámci integrovaného dopravního systému Doprava Ústeckého kraje.
- Principy zúčtování v integrovaném dopravním systému Dopravy Ústeckého kraje a funkce zúčtovacího centra (dále jen „Principy“).

Popis situace

V rámci integrovaného dopravního systému Doprava Ústeckého kraje (dále jen „Kraj“) ukončil ke dni 7. 1. 2019 TDB činnost. Podklady uvádějí, že jde o společnost bez majetku a finančních závazků, tj. v platební neschopnosti.

TDB byl vydavatelem karet, které slouží jako úložiště časových předplatných dokladů a elektronických peněz. Vydavatel karty držiteli karty odpovídá za produkty uložené na kartě. Z čl. 4.7.2. Principů vyplývá, že za prostředky uložené v elektronické peněžence ručí kmenový dopravce, tj. vydavatel karty, tedy dopravce,

kterého si cestující vybral při vyplňování žádosti o výrobu karty a aktivaci dopravní aplikace a jehož jménem se dopravní aplikace na kartu nahrála.

Z podkladů vyplývá, že tržby za časové kupony jsou rozúčtovávány zúčtovacím centrem ke dni prodeje, peníze vložené do elektronické peněženky se prostřednictvím zúčtovacího centra pouze evidují a zúčtují se v okamžiku, kdy je zakoupen jízdní doklad. Do tohoto okamžiku jsou příslušné finanční prostředky drženy dopravcem, který je vydavatelem karty. Při zakoupení dokladu cestujícím pak vzniká povinnost odvést částku dopravci, u kterého se transakce provedla.

Kraj zamýšlí převzít pohledávky dopravců, které mají vůči TDB, neboť příslušné úhrady z jeho strany nebyly prováděny. Podle podkladů jde o pohledávky za únor ve výši 18 476,66 Kč, za březen ve výši 22 365,02 Kč (celková částka činí 40 841,68 Kč). Cílem uvedeného kroku je udržení stability integrovaného dopravního systému ze strany Kraje.

Zadání

Posoudit převzetí závazků od dopravce TDB Krajem a úhrady závazků za tržby TDB z nabíjení elektronických peněženek a prodlužování kupónů pro jiné subjekty z rozpočtu Kraje a souladu tohoto postupu s pravidly veřejné podpory a navrhnout další postupy a jejich soulad s pravidly veřejné podpory.

Soulad s pravidly EU pro oblast veřejné podpory

Vymezení veřejné podpory vyplývá z čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále "SFEU")¹. Podle tohoto ustanovení je veřejnou podporou opatření, které **kumulativně** naplňuje následující znaky:

(1) je poskytováno z veřejných prostředků, a to v jakékoliv formě,

¹ Tento článek 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“.

(2) zvýhodňuje určitý podnik (odvětví výroby či služeb),

(3) hrozí narušením hospodářské soutěže a

(4) potenciálně ovlivňuje obchod mezi členskými státy EU.

Dále platí, že opatření musí přímo či nepřímo dopadat na příslušný veřejný rozpočet.

1. Veřejné prostředky

V tomto případě má dojít k poskytnutí prostředků z rozpočtu Kraje, a to formou odkupu pohledávek. Ačkoliv podklady hovoří obecně o „převzetí pohledávek“, předpokládám, že se tak stane úplatně, neboť příslušným dopravcům mají být kompenzovány dluhy vzniklé ze strany TDB². Jde tak zcela zjevně o veřejné prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. **Tento znak veřejné podpory je tudíž naplněn.**

2. Zvýhodnění určitého podniku (odvětví výroby či služeb)

Pojem „podnik“ je vymezen judikaturou soudů EU tak, že jde o **jakoukoliv entitu bez ohledu na právní status či způsob financování, vykonávající tzv. ekonomickou aktivitu³. Za ekonomickou aktivitu je pak považována činnost spočívající v nabízení zboží a služeb na daném trhu⁴.**

V posuzovaném případě se integrovaného dopravního systému v Kraji účastní dopravci (dopravní podniky). Ty nepochybně své služby nabízejí cestujícím a v jejich případě tak jde o nabízení služeb na trhu. **Jde tak evidentně o ekonomickou aktivitu a dopravci jsou podniky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.**

² Pokud by došlo k převzetí pohledávek bezúplatně, veřejné prostředky by zatíženy nebyly. To by však podle mého názoru bylo v rozporu se záměrem, který z podkladů vyplývá.

³ Rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě C – 41/90 Höfner v Macrotron.

⁴ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve spojených případech C – 180/98 a C – 184/98 Pavlov.

Zvýhodnění je pro potřeby pravidel EU pro oblast veřejné podpory vymezováno jako ekonomický benefit, který by daný podnik na trhu nezískal, tj. bez intervence veřejné instituce⁵. V tomto ohledu platí, že dané opatření je třeba posuzovat podle jeho účinku, nikoliv podle cíle veřejné intervence⁶. Rozhodovací praxe Evropské komise rovněž potvrzuje, že za výhodu považuje opatření, které podniku pokrývá náklady, které by za běžného fungování na trhu musel hradit ze svého rozpočtu⁷. Výhoda je přítomna v okamžiku, kdy je finanční pozice podniku zlepšena v důsledku veřejné asistence. V tomto ohledu je porovnávána finanční situace podniku bez asistence a po ní⁸.

V daném případě bylo třeba zvýhodnění sledovat na úrovních TDB a ostatních dopravců zapojených do integrovaného dopravního systému. Podklady totiž jasně uvádějí, že ostatním dopravcům vznikly za TDB pohledávky, které hodlá Kraj převzít. Podotýkám, že pro posouzení bylo irelevantní, že kroky Kraje mají za cíl udržet stabilitu dopravního systému. V tomto ohledu bylo rozhodující, že dopravci do systému zařazení mají určité povinnosti, které se zavázali (i vůči sobě) plnit.

Klíčovou otázkou především je, jak jsou pohledávky za TDB dobyté. Z podkladů vyplývá, že TDB je subjektem bez finančních prostředků. Předpokládám tudíž, že není schopen plnit své závazky⁹. Předmětní dopravci by tak běžným právním postupem své pohledávky ani jejich část pravděpodobně nevymohli. Proto pokud Kraj dané pohledávky převezme a dopravcům je uhradí, a to v jakékoli výši, poskytne těmto subjektům výhodu rovnající se výši Krajem uhrazené pohledávky. Je totiž zřejmé, že za běžné tržní situace by dopravní podniky (věřitelé) musely své pohledávky vymáhat samostatně a jak již bylo uvedeno, pravděpodobně by k jejich vymožení z důvodu nesolventnosti na straně TDB nedošlo.

⁵ Srov. například rozsudek ESD v případě C-39/94 SFEI a další a C-342/96 Španělsko v Komise.

⁶ Srov. rozsudek ESD v případě 173/73 Itálie v Komise.

⁷ Srov. např. rozhodnutí Evropské komise č. N 675/2006 – Slovenská republika – Madách – Posonium s.r.o. – individuálna pomoc periodiku.

⁸ Srov. rozsudek ESD v případě 173/73 Itálie v Komise.

⁹ Z pohledu pravidel EU tak s největší pravděpodobností TDB naplňuje znaky podniku v obtížích.

Další otázkou je, jak Kraj naloží s převzatými pohledávkami za TDB. V případě, že je TDB promine, poskytne tomuto subjektu výhodu, a to z veřejných prostředků. Podklady tuto skutečnost neřeší, ale z důvodu úplnosti posouzení jsem se jí zabýval. V případě, že Kraj bude pohledávky vymáhat (tuto skutečnost předpokládám), výhodu TDB neposkytne, a to ani v případě, že k vymožení pohledávek ve finále nedojde.

Z výše uvedených důvodů považuji i tento znak veřejné podpory za naplněný.

3. Hrozba narušení hospodářské soutěže

Z konstrukce tohoto znaku veřejné podpory vyplývá, že pro jeho naplnění postačuje pouhá možnost narušení soutěže v důsledku poskytnuté výhody. Je tak evidentní, že k narušení soutěže nemusí v praxi vůbec dojít. Možné narušení soutěže je nezbytné posuzovat na národní úrovni i na úrovni EU. Stejně tak platí, že možné narušení soutěže není eliminováno tím, že konkurent příjemce rovněž obdržel výhodu¹⁰. Výhodu rovněž nelze ospravedlnit tvrzením, že stejné narušení soutěže existuje i v jiných členských státech EU¹¹.

Potenciální narušení soutěže je třeba posuzovat nejen ve vztahu k přímé konkurenci, ale i k produktům či službám zastupitelným (tzv. substituty).

U posuzování tohoto znaku veřejné podpory lze předpokládat, že již samotná výhoda z veřejných prostředků může ovlivnit tržní vztahy. To platí především v oblastech, kde je hospodářská soutěž velmi intenzivní. Tento závěr potvrzuje praxe Evropské komise, která, podpořena názorem Soudního dvora EU, uvádí, že již pouhý

¹⁰ Rozsudek Soudu I. stupně v případě T – 214/95 Vlaams Gewest v Komise /1998/, ECR II-717, odst. 54.

¹¹ Srov. např. rozsudek Evropského soudního dvora v případě 78/76 Steinike und Weinlig v Německo /1977/, ECR 595.

fakt, že se v důsledku určité výhody posílí konkurenční postavení jednoho podniku ve srovnání s konkurencí, postačuje k závěru o možném narušení soutěže¹².

V tomto případě je třeba vzít v potaz, že se jedná o sektor dopravy, který je z hlediska soutěžních pravidel velmi citlivý. Jak uvádí Evropská komise v jednom ze svých rozhodnutí týkajících se přímo dopravy v Kraji¹³: *„Služby regionální autobusové dopravy byly v posuzovaném období v Ústeckém kraji plně liberalizovány, neboť jakýkoli provozovatel z jiného členského státu, který splňoval podmínky pro získání licence, mohl v České republice v průběhu posuzovaného období poskytovat služby regionální autobusové dopravy. Jakákoli kompenzace hrazená poskytovatelům regionální autobusové dopravy by proto měla být považována za způsobilou narušit hospodářskou soutěž v oblasti poskytování služeb osobní autobusové dopravy“*. Uvedený závěr lze nepochybně vztáhnout i na železniční či další druhy dopravy. Navíc platná pravidla liberalizaci v oblasti dopravy ještě více umocnila.

Proto považuji i tento znak veřejné podpory za naplněný.

4. Potenciální ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU

Jak již bylo uvedeno, jde o oblast dopravy. V jejím případě rozhodovací praxe institucí EU u veřejného financování možné ovlivnění obchodu spíše předpokládá. V tomto sektoru platí, že: *„...jestliže státní finanční podpora posílí postavení podniku v porovnání s ostatními podniky soutěžícími na vnitřním trhu Společenství, je třeba*

¹² 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.

¹³ Rozhodnutí Evropské komise SA. 20350 – o státní podpoře poskytnuté Českou republikou několika provozovatelům regionální autobusové dopravy v Ústeckém kraji.

*mít za to, že jmenované podniky jsou touto podporou ovlivněny*¹⁴. Dále platí, že: „...není nijak vyloučeno, že veřejná dotace udělená podniku, který poskytuje pouze místní nebo regionální dopravní služby a neposkytuje dopravní služby mimo svůj domovský stát, by nicméně mohla mít vliv na obchod mezi členskými státy. Jestliže členský stát poskytne podniku veřejnou dotaci, může být totiž díky této dotaci poskytování dopravních služeb uvedeným podnikem zachováno nebo rozšířeno s tím důsledkem, že příležitosti podniků usazených v jiných členských státech poskytovat své dopravní služby na trhu tohoto státu se zmenšují“¹⁵. I když se ve výše citovaném rozhodnutí hovoří o dotaci, jde o závěry platné pro jakékoliv veřejné financování.

Z těchto důvodů považuji i tento znak veřejné podpory za naplněný.

Závěr

Na základě uvedených skutečností jsem dospěl k závěru, že **popsané veřejné financování splňuje všechny znaky veřejné podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU.**

Návrh postupu

S ohledem na výši pohledávek se **jako nejjednodušší a právně nejbezpečnější postup jeví aplikace pravidla *de minimis*** podle nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*, a to ve vztahu k předmětným dopravcům. Pravidlo *de minimis* by mohlo být aplikováno i v případě prominutí pohledávek ve vztahu k TDB, neboť zmíněné nařízení jeho aplikaci vůči podnikům v obtížích nevylučuje.

V této souvislosti upozorňuji na povinnost zaznamenat do 5 pracovních dnů od poskytnutí podpory *de minimis* do centrálního registru příslušné informace.

¹⁴ Např. Rozsudek Soudního dvora ve věci C- 288/97, Regione Friuli-Venezia Giulia v. Komise, nebo rozhodnutí Evropské komise SA. 20350 – o státní podpoře poskytnuté Českou republikou několika provozovatelům regionální autobusové dopravy v Ústeckém kraji.

¹⁵ Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-280/00 Altmark Trans GmbH.

V rámci tohoto posouzení jsem rovněž řešil otázku, zda nelze na vypořádání daných pohledávek aplikovat postup předpokládaný v čl. 5 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, ve znění nařízení č. 2016/2338 a § 22 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který na uvedené nařízení navazuje. V těchto ustanoveních je řešen postup, pokud dojde k přerušení poskytování veřejných služeb v přepravě cestujících, nebo taková situace hrozí. Zmíněná ustanovení se však týkají možnosti a postupu při uzavření smlouvy s dopravci, nikoliv vyrovnávání finančních závazků mezi dopravci v rámci daného systému a jsou tudíž na posuzovaný případ podle mého názoru nepoužitelná.

V Blansku dne 28. 4. 2019

JUDr. Michael Kincl



JUDr. Michael Kincl
Růžke Školní 10
678 01 Blansko
IČ: 86980181