

**JUDr. Michael Kincl**

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

**lektorská činnost**

**Aloise Skotáka 10, 678 01 Blansko**

tel: [REDACTED] e-mail: kincl@verejna-podpora [REDACTED]

**IČ: 86980181**

---

**Posouzení návrhu na oddlužení společnosti Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a.s. z pohledu pravidel EU pro oblast veřejné podpory**

**Použité podklady k posouzení**

- Předání věci č. 3/5/2023/LP a informace v něm obsažené.
- Návrh na oddlužení společnosti Regionální rozvojová agentura Ústeckého kraje, a.s. (dále jen „RRA“) jediným 100 % akcionářem Ústeckým krajem (dále jen „Kraj“).

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

**Popis situace**

Z předložených podkladů vyplývá, že hlavním důvodem pro neodkladné oddlužení RRA je skutečnost, že je nositelem 4. pilíře strategického projektu „Transformační centrum Ústeckého kraje“.

Podklady výslovně uvádí, že RRA má záporný kapitál a je za poslední 3 uzavřená účetní období ve ztrátě, která celkově (kumulovaně) činí 6 888 000 Kč. Podle podkladů naplňuje RRA definici podniku v obtížích. Tento stav brání RRA v získávání veřejného financování z projektu v Operačním programu Spravedlivá transformace.

Z předložených podkladů dále vyplývá, že RRA dluží Kraji 4 695 000 Kč, přičemž tento dluh umožňuje každoroční splátkou ve výši 680 000 Kč. Dále má RRA v bilanci zápůjčku od Kraje (což je rovněž dluh) ve výši 3 000 000 Kč.

Návrh na oddlužení spočívá v tom, že pohledávka Kraje za RRA a zápůjčka by se kapitalizovaly do tzv. Ostatních kapitálových fondů (dále „OKF“), které by tak činily 7 695 000 Kč. Ztráta z minulých let ve výši 6 888 000 Kč by se následně celá uhradila z OKF, v nichž by zůstatek činil 807 000 Kč. Výsledkem celé transakce by bylo, že by se podle podkladů vlastní kapitál RRA dostal na kladnou hodnotu 6 179 000 Kč.

## **Zadání**

1. Posoudit uvedenou věc z pohledu pravidel EU pro oblast veřejné podpory.
2. Doporučit vhodný postup s ohledem na nejlepší řešení, které bude maximálně eliminovat případná rizika pro Kraj. Doporučit nejvhodnější postup k vyřešení uvedeného požadavku.

## **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**

---

<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.

**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
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.

## **Soulad s pravidly EU pro oblast veřejné podpory**

### **1. Naplnění znaků veřejné podpory v případě RRA**

#### **RRA jako 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. ekonomickou aktivitu<sup>2</sup>. Za ekonomickou aktivitu je třeba považovat činnost spočívající v nabízení zboží a služeb na daném trhu<sup>3</sup>. Podnikem tak je entita působící na trhu a oslovující případné zákazníky.

Z webu RRA je zřejmé, že tento subjekt poskytuje řadu služeb na trhu<sup>4</sup>. Jedná se konkrétně o dotační management (zprostředkování přístupu k tuzemským i zahraničním finančním zdrojům), přípravu, koordinaci a realizaci rozvojových projektů, zpracování rozvojových dokumentů (analýz, strategií, průzkumů, programů, plánů, studií, prognóz atd.), sběr, analýzu a prezentaci dat a informací v rámci Regionálního informačního servisu a poradenství v oblasti rozvoje podnikání.

Na webových stránkách RRA výslovně uvedeno: „*Jsme poradenskou a konzultační společností, která úspěšně působí na trhu již více jak 28 let. Naším 100% vlastníkem je Ústecký kraj. Naším klientům poskytujeme konzultační služby v oblasti přípravy a realizace rozvojových projektů, dotačního poradenství a odborného poradenství v oblasti regionálního rozvoje. Našimi klienty jsou veřejné, podnikatelské i neziskové organizace*“<sup>5</sup>.

Bližší popis činností RRA potvrzuje, že jde o nabídku služeb na trhu, kterou v ČR realizuje řada dotačních a dalších poradců. Informace obsažené ve Výkazu zisku a ztrát (str. 14 Výroční zprávy společnosti za rok 2021) navíc potvrzují, že jde o služby realizované za úplatu (v uvedeném dokumentu jsou výslovně zmíněny tržby za prodej výrobků a služeb ve výši 6 554 000 Kč).

Na str. 9 Výroční zprávy společnosti za rok 2021 je rovněž uvedeno, že hlavní část příjmů tvořily příjmy ze služeb v oblasti přípravy projektů. Příjmy RRA jsou v uvedeném dokumentu rozděleny následovně: 8 % zpracování rozvojových dokumentů, 16 % administrace veřejných zakázek, 21 % administrace projektů, 9 % zpracování žádostí o dotace a 46 % realizace vlastních projektů.

---

<sup>2</sup> Rozhodnutí Evropského soudního dvora v případě C – 41/90 Höfner v Macrotron.

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

<sup>4</sup> <https://www.rra.cz/cs/sluzby/>

<sup>5</sup> <https://www.rra.cz/cs/>

**Z uvedených skutečností tedy vyplývá, že RRA naplňuje znaky podniku.**

### **Výhoda z veřejných prostředků**

Pokud jde o výhodu či zvýhodnění platí, že jejich znaky naplňuje opatření, které není založeno na běžných tržních podmínkách<sup>6</sup>. Rovněž platí, že výhodou je opatření, které podniku pokrývá náklady, které by za běžného fungování na trhu musel hradit ze svého rozpočtu<sup>7</sup>.

Výhodu představuje jedině opatření, které je tzv. selektivní<sup>8</sup>. To znamená, že není na trhu běžné, je poskytováno pouze určitému podniku, skupině podniků či určitému odvětví výroby (služeb), pouze na určitém území či na základě diskreční pravomoci orgánu veřejné moci<sup>9</sup>.

V posuzovaném případě má dojít ke kapitalizaci výše popsaných pohledávek Kraje. **Jde tak jednoznačně o poskytnutí veřejných prostředků.**

Toto poskytnutí bude **příčitatelné** Kraji, neboť lze předpokládat, že o kapitalizaci rozhodne příslušný orgán Kraje.

---

<sup>6</sup> V této souvislosti lze odkázat na vyjádření generálního advokáta Slynn v případě 84/82 Německo v Komise, který uvedl, že výhoda určitého podniku spočívá v tom, že tento získává něco, co by za normálních tržních podmínek nezískal. Jako příklad uvedl úvěr ze strany státem kontrolované banky určitému podniku za úrokových sazeb nižších, než je běžné na trhu.

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

<sup>8</sup> Srov. např. rozhodnutí Evropské komise č. N 393/2007 – Nizozemí – Dotace NV Bergwartier. Zde Evropská komise mimo jiné posuzovala, zda předmětná dotace zakládá „selektivní ekonomickou výhodu podniku“. Nebo rozhodnutí Evropské komise č. NN 43/2007 – Česká republika – Náhrada za ztráty a škody na předmětech poskytnutých pro významné veřejné výstavy.

<sup>9</sup> Srov. znění čl. 107 odst. 1 SFEU „...zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby...“. Pokud by totiž opatření bylo poskytováno všem podnikům, ztratilo by fakticky „punc“ výhody, i kdyby bylo poskytováno za podmínek na trhu neobvyklých. V praxi se pro taková opatření vžil termín „obecná opatření“. Srov. např. Kincl, M.: Veřejná podpora v Evropské unii. BOVA POLYGON, 2004, str. 18 nebo Vademecum Community rules on State aid vydané Evropskou komisí, str. 3.

Popsaná transakce má jednoznačně za cíl oddlužení RRA. Díky ní se bude tento subjekt moci ucházet o prostředky z různých dotačních titulů, které vylučují z okruhu příjemců podniky v obtížích.

### **Transakce tak RRA poskytne selektivní výhodu.**

### **Možné narušení hospodářské soutěže**

Pro naplnění tohoto znaku postačuje pouhá možnost narušení hospodářské soutěže v důsledku poskytnuté výhody. K faktickému narušení soutěže nemusí vůbec dojít. Potenciální narušení hospodářské soutěže je třeba posuzovat na národní úrovni i na úrovni EU. Stejně tak platí, že možné narušení soutěže není eliminováno tím, že konkurent příjemce také obdržel výhodu<sup>10</sup>. Výhodu rovněž nelze ospravedlnit tvrzením, že stejné narušení soutěže existuje i v jiných členských státech EU<sup>11</sup>.

V případě tohoto znaku lze vycházet z premisy, 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 soutěže<sup>12</sup>.

Je zřejmé, že činnost RRA je realizována na liberalizovaném trhu. To dokládá skutečnost, že v ČR vyvíjí aktivity řada poradenských subjektů v oblasti dotací a

---

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

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

<sup>12</sup> 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.

navazujících aktivit, které nabízí své služby různým klientům. Jsou tak nepochybně vůči RRA konkurencí.

Je evidentní, že oddlužení způsobí kapitálové posílení RRA, což ostatně podklady výslovně zmiňují (po transakci se má vlastní kapitál RRA dostat na kladnou hodnotu). Navíc podklady správně zdůrazňují, že skutečnost, že RRA naplňuje znaky podniku v obtížích ji zbavují možnosti žádat o prostředky z nejrůznějších fondů apod. Oddlužení (odstranění potíží) tak v podstatě přinese RRA výhodu spočívající v možnosti o takové financování žádat.

**Výše popsaná kapitalizace tak potenciálně naruší soutěž na trhu.**

### **Možné ovlivnění obchodu mezi členskými státy EU**

Z webu RRA vyplývá, že jde o společnost zaměřenou prioritně na území Kraje. Výslovně je však uvedeno, že nabídkou svých služeb oslovuje i klienty a partnery z jiných regionů ČR, stejně jako ze zahraničí<sup>13</sup>. Je tak připuštěno nabízení služeb RRA zahraničním klientům.

Již bylo uvedeno, že na trhu v ČR působí řada poradenských subjektů, a to i zahraničních. V tomto ohledu 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 účastnícími se obchodní výměny na úrovni EU, je automaticky pojímáno jako opatření, jež má dopad na obchod mezi členskými státy<sup>14</sup>.

**S ohledem na uvedené tak platí, že i ovlivnění obchodu v případě oddlužení RRA nelze vyloučit.**

---

<sup>13</sup> <https://www.rra.cz/cs/profil/>

<sup>14</sup> Rozsudek Evropského soudního dvora v případě C – 75/97 Belgie v Komise.

## RRA jako podnik v obtížích

Vymezení podniku v obtížích je obsaženo v čl. 2 odst. 18 Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem, ve znění pozdějších předpisů a č. I. 2.2. Sdělení Komise - Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích (2014/C 249/01).

Z těchto předpisů shodně vyplývá, že v případě akciových společností jsou znaky obtíží naplněny, pokud v důsledku kumulace ztrát došlo ke ztrátě více než poloviny upsaného základního kapitálu. Tento případ nastává, když je výsledek odečtení kumulovaných ztrát od rezerv (a všech dalších prvků, jež se obecně považují za kapitál společnosti) negativní a svou výší překračuje polovinu upsaného základního kapitálu.

Z podkladů vyplývá, že kumulovaná ztráta RRA činí 6 888 000 Kč a upsaný základní kapitál podle výpisu z obchodního rejstříku činí 2 000 000 Kč. **Kumulovaná ztráta tak přesahuje polovinu upsaného základního kapitálu a lze tak souhlasit, že jde o podnik v obtížích.**

## Možné řešení

Vzhledem ke skutečnosti, že jsem dospěl k závěru o naplnění znaků veřejné podpory a závěru o tom, že RRA je podnikem v obtížích, lze veřejné financování podle mého názoru poskytnout následujícími způsoby.

### 1. Aplikace pravidla *de minimis*

Za nejbezpečnější způsob považuji provést uvedenou kapitalizaci v režimu *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*, ve



znění pozdějších předpisů. Tento předpis totiž nevyklučuje z okruhu příjemců podpory podniky v obtížích.

Z Centrálního registru podpor malého rozsahu jsem zjistil, že RRA obdržela v rozhodném období (leden 2021 – prosinec 2023) od Kraje v režimu *de minimis* částku 121 812, 57 EUR. Do vyčerpání celkového možného objemu podpor *de minimis*, který činí 200 000 EUR, RRA zbývá 78 187,43 EUR, což je v přepočtu 1 837 170 Kč (přepočteno směnným kurzem Evropské centrální banky ke dni 28. 2. 2023 1 EUR = 23,497 Kč).

**Z uvedeného je zřejmé, že pravidlo *de minimis* navrženou kapitalizaci v celkové výši nepokryje. Lze však v tomto režimu poskytnout uvedenou částku bez rizika pro Kraj.**

## **2. Aplikace principu soukromého investora**

V tomto případě lze vycházet ze skutečnosti, že Kraj je 100 % akcionářem RRA. Uvedená transakce by tak mohla spadat pod čl. 4.2.1. odst. 74 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“), z něhož vyplývá, že hospodářské transakce prováděné veřejnými institucemi nezakládají výhodu, pokud jsou realizované v souladu s tržními podmínkami (tzv. kritérium subjektu v tržním hospodářství).

O takovou transakci by se jednalo, pokud by Kraj před její realizací (*ex ante*) dokázal odůvodnit, že by ji za stejných podmínek realizoval hypotetický soukromý investor, který by se nacházel v pozici Kraje. To by bylo možné prokázat například nezávislou analýzou zpracovanou renomovaným subjektem, která by prokázala, že Kraji se vložené (kapitalizované) prostředky vrátí v tržně obvyklé době (např. prostřednictvím vyplácených dividend apod.). Zdůrazňuji, že při rozhodování o naplnění uvedeného kritéria je třeba ponechat stranou sociální, regionální a politické aspekty. Argument, že je třeba RRA kapitálově posílit z důvodu, aby se mohla účastnit určitého projektu v příslušném operačním projektu, neobstojí.

Vzhledem k situaci RRA se obávám, že prokázání uvedeného principu by bylo obtížné a **představuje pro Kraj poměrně značné riziko** pro případ, že by některý z konkurentů podal stížnost k Evropské komisi. Ta by pak mohla začít celou transakci vyšetřovat a šetření by mohlo vyústit v závěr o neslučitelnosti veřejné podpory s vnitřním trhem a uložení povinnosti návratit veřejnou podporu spolu s úrokem. **Je však na příslušných orgánech Kraje, aby toto riziko zvážily.**

### **3. Notifikace veřejné podpory**

Před poskytnutím veřejné podpory je rovněž možné podat notifikaci Evropské komisi, a to prostřednictvím Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Kraj by však musel vyčkat jejího kladného rozhodnutí.

Evropská komise by posuzovala slučitelnost podle již zmíněného Sdělení Komise - Pokyny pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci nefinančních podniků v obtížích (2014/C 249/01). Navržená kapitalizace by byla považována za restrukturalizační veřejnou podporu a Evropská komise by pro její schválení (konstatování slučitelnosti s vnitřním trhem) vyžadovala předložení plánu restrukturalizace, který by zajistil dlouhodobou životaschopnost RRA (fungování bez veřejné podpory).

**Vedle aplikace pravidla *de minimis* je tento postup nejméně rizikový.**

### **4. Konzultace celé situace s Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže**

Kraj se rovněž může obrátit na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže s dotazem na posouzení celé situace, a to podle zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů.

Podle tohoto zákona plní Úřad pro ochranu hospodářské soutěže roli koordinačního orgánu, který přestože **nevydává závazná stanoviska** veřejným institucím o

naplnění znaků veřejné podpory a odkazuje na roli Evropské komise v této oblasti, postupy poskytovatelů veřejných prostředků dokáže nasměrovat. Navíc je možné, že podobný případ s Evropskou komisí již neformálně konzultoval a může mít informace, které nejsou běžně dostupné.

V Blansku dne 3. 3. 2023

JUDr. Michael Kincl

