

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

Posouzení souladu podpory pro zajištění provozu rumburské nemocnice s pravidly EU pro oblast veřejné podpory

Použité podklady k posouzení

- Předání věci č. 3/5/2025/LP.
- Dokument „Žádost o provozní podporu pro zajištění provozu rumburské nemocnice“ ze dne 15. 4. 2025, zpracovaný Krajskou zdravotní, a.s. (dále jen „KZ“).
- Souhrn usnesení orgánů Ústeckého kraje (dále jen „Kraj“) týkajících se zajištění zdravotních služeb ve Šluknovském výběžku.

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

Popis situace

Z předložených podkladů vyplynulo, že KZ připravila žádost o provozní podporu spojenou se zajištěním chodu rumburské nemocnice, která byla začleněna do struktury KZ.

Z podkladů je dále zřejmé, že je zvažována možnost financování prostřednictvím vyrovnávací platby spojené se službami obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“), neboť rumburská nemocnice by mohla být považována za významný projekt

Kraje, přičemž je zřejmé, že v souvislosti s jejím provozem dochází k významnému finančnímu zatížení KZ (ztráta cca 80 mil. Kč za rok).

Stejně tak se zvažují jiné možnosti budoucího investičního financování KZ (např. princip soukromého investora – zvýšení základního kapitálu), primárně z důvodu tvorby daňově uznatelných odpisů v nákladech, a tedy i finančních zdrojů pro vlastní investice KZ.

Zadání

1. Posoudit soulad zvažovaných modelů financování s pravidly EU pro oblast veřejné podpory a doporučit nejvhodnější postup pro Kraj z hlediska účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti a transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky.

Soulad s pravidly EU pro oblast veřejné podpory

I. Využití SOHZ ve vztahu k provozování rumburské nemocnice

Z dosavadní poradenské praxe pro Kraj je mi známo, že Kraj má s KZ uzavřenou Smlouvu o poskytování veřejné služby a podmínkách poskytnutí Vyrovnávací platby za plnění závazku veřejné služby ze dne 23. 6. 2020, ve znění příslušných dodatků (dále jen „Smlouva“).

KZ je tak v souladu s Rozhodnutím Komise (EU) ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu č. 2012/21/EU (dále jen „Rozhodnutí“) pověřena výkonem SOHZ.

V této souvislosti je z rozpočtu Kraje KZ poskytována vyrovnávací platba spojená s jejími investičními náklady (potřebami), které jsou nezbytné pro výkon vymezených SOHZ.

Příslušné dokumenty jsem v minulosti několikrát posuzoval či připomínkoval, tudíž mohu obecně konstatovat, že vyhovují Rozhodnutí.

V posuzované věci je však zvažováno provozní financování, které by znamenalo určitou odchylku od Krajem zaběhnuté praxe.

V této souvislosti je třeba uvést, že podle pravidel EU upravujících SOHZ mají veřejné instituce volnost v určení, která služba bude v tomto „režimu“ realizována¹. S ohledem na tuto skutečnost, je Kraj oprávněn určit, jakým způsobem budou závazky veřejné služby naplňovány.

Kraj tak je oprávněn zařadit zdravotnické služby poskytované rumburskou nemocnicí pod SOHZ. Prakticky by tak rozšířil pověření pro KZ. V tomto ohledu je třeba uvést, že Rozhodnutí v čl. 2 odst. 1 písm. b) služby nemocnic jako SOHZ výslovně zmiňuje (počítá s nimi).

Ve vztahu k potenciální vyrovnávací platbě je třeba odkázat na čl. 5 odst. 1 Rozhodnutí, podle něhož platí, že výše vyrovnávací platby nesmí přesáhnout rozsah nezbytný k pokrytí tzv. čistých nákladů.

Čisté náklady lze podle čl. 5 odst. 2 Rozhodnutí mimo jiné vypočítat jako rozdíl mezi náklady spojenými s poskytováním SOHZ a příjmy z daných SOHZ.

Spojení „nezbytný rozsah“ je třeba vykládat tak, že příslušné náklady musí být co nejvíce minimalizovány a kalkulovány pouze ve výši, která zajistí realizaci daných SOHZ. To bývá zpravidla zajištěno, že příslušné služby či zboží sloužící k výkonu

¹ Srov. čl. 3. 2. odst. 46 Sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu č. 2012/C 8/02.

SOHZ (náklady) jsou poskytovatelem těchto služeb nakupovány (pořizovány) v souladu s předpisy pro zadávání veřejných zakázek.

Pokud jde o náklady, z nichž se vyrovnávací platba vypočítává, podle čl. 5 odst. 3 Rozhodnutí obecně platí, že se přihlíží k veškerým nákladům vzniklým při poskytování SOHZ. Je tak zcela zřejmé, že lze brát v potaz především provozní náklady (čl. 5 odst. 3 písm. c) Rozhodnutí však umožňuje, aby do výpočtu vyrovnávací platby byly zahrnovány i náklady spojené s investicemi (zejména do infrastruktury), to však pouze za podmínky, že jsou nezbytné pro poskytování SOHZ²).

Co se týče příslušných příjmů, podle čl. 5 odst. 4 Rozhodnutí je třeba do výpočtu vyrovnávací platby zahrnovat veškeré příjmy spojené s SOHZ bez ohledu na to, zda se jedná o veřejnou podporu. V tomto případě půjde zejména o úhrady ze strany pojišťoven, může se však jednat i o příjmy z nájemného spojeného s prostory dané nemocnice, které užívají soukromé subjekty poskytující různé služby apod. (zpravidla jde o občerstvení, prodej tiskovin, dárkových předmětů). Je zřejmé, že příjmy snižují výši příslušné vyrovnávací platby.

Závěr k možné aplikaci pravidel SOHZ na financování rumburské nemocnice

Domnívám se, že služby rumburské nemocnice lze zařadit pod SOHZ. Je to nejen z důvodu, že se jedná o služby nemocnice (zdravotnické služby), ale i oblast, kde jsou dané služby poskytovány (Šluknovský výběžek), a to zejména ve vztahu k jejich dostupnosti a možným alternativám.

V této souvislosti platí, že je možné poskytovat příslušnou vyrovnávací platbu, která bude počítána pouze z provozních nákladů a příjmů.

² Podle názoru Evropské komise neexistuje žádný seznam, který by druh způsobilých investic omezoval. Srov. str. 65, bod 124 Pracovního dokumentu útvarů Komise: Příručka k uplatňování pravidel Evropské unie pro státní podporu, veřejné zakázky a vnitřní trh v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, zejména sociálních služeb obecného zájmu.

Možná je však i kombinace, kdy bude využit model poskytování provozní i investiční vyrovnávací platby (v podstatě by se aplikoval stávající model financování KZ, který by se rozšířil o provozní část).

Vše záleží na rozhodnutí kompetentních orgánů Kraje, neboť Kraj jako pověřující veřejná instituce má plné právo nastavit podmínky, za jakých bude vyrovnávací platba poskytována.

Pro úhradu vyrovnávací platby není rozhodující, že KZ jako celek vykazuje zisk. Výši vyrovnávací platby lze totiž počítat ve vztahu ke každé jednotlivé nemocnici, která tvoří součást KZ. Podle čl. 5 odst. 4 Rozhodnutí však není vyloučeno, aby zisky plynoucí z jiných činností mimo rozsah SOHZ byly zčásti nebo zcela používány na financování SOHZ, čímž by se výše vyrovnávací platby snížila.

Pokud jde o zajištění účelnosti, hospodárnosti, efektivnosti a transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky, to lze především realizovat tak, že KZ bude postupovat plně v souladu s předpisy upravujícími zadávání veřejných zakázek, jak má tuto povinnost v případě ostatních nemocnic, které „zastřešuje“.

Kraj je rovněž oprávněn příslušnou vyrovnávací platbu omezit stropem, zejména s přihlédnutím ke svým rozpočtovým možnostem.

Stejně tak lze do pověření zakotvit možnou kontrolu oprávněnosti a výše příslušných nákladů (což je již v praxi aplikováno u ostatních nemocnic KZ).

Lze rovněž zakotvit povinnost maximálního hospodářského využívání budovy nemocnice, aby byla vyrovnávací platba nižší.

Co se týče samotného pověření, lze zvážit modifikaci stávající Smlouvy, případně uzavřít pověření pouze k činnostem rumburské nemocnice. Vzhledem k tomu, že Kraj u ostatních nemocnic spadajících pod KZ poskytuje vyrovnávací platbu pouze v souvislosti k investičními náklady, z hlediska systematičnosti se mi jeví jako vhodnější uzavřít speciální pověření (smlouvu). To však záleží na rozhodnutí kompetentních orgánů Kraje.

Z podkladů dále vyplynula žádost o úhradu minulé ztráty rumburské nemocnice v minimální výši 200 mil. Kč.

V této souvislosti je třeba uvést, že zpětné pověření výkonem SOHZ realizovat nelze. To lze podle mého názoru dovodit například z čl. 4 Rozhodnutí, který jako jednu z náležitostí pověření zakotvuje „popis kompenzačního mechanismu a parametrů pro výpočet, kontrolu a přezkoumání vyrovnávací platby“. To znamená, že nejdříve musí vzniknout pověření, které stanoví, jak bude příslušná vyrovnávací platba počítána a poskytována a teprve poté začnou být brány do úvahy příslušné náklady a příjmy. Zpětné pověření výkonem SOHZ by podle mého názoru mohlo znamenat obcházení příslušných pravidel EU, a proto je z důvodu zvýšené rizikovosti nedoporučuji.

II. Využití principu soukromého investora ve vztahu k financování KZ

Kraj je jediným akcionářem KZ. Z tohoto důvodu lze na jím vynakládané prostředky nahlížet i jako na investice. V praxi tak lze uvažovat i o aplikaci tzv. principu soukromého investora, jak bylo v podkladech naznačeno. Jde však o otázku v praxi značně složitou, se striktními podmínkami.

Hlavním smyslem uvedeného principu je určit, zda poskytnutí prostředků (investice) ze strany příslušné veřejné instituce odpovídá transakcím běžným na trhu. Pokud tomu tak je, nedochází k poskytnutí výhody, a tudíž se nejedná o veřejnou podporu.

Je zřejmé, že v daném případě by musela být zvolena jiná forma veřejného financování než dotace (v podkladech se hovoří o navýšení základního kapitálu s čímž souhlasím; v praxi se používají i tzv. příplatky mimo základní kapitál).

Pro závěr o tom, že je princip soukromého investora naplněn, je pak nezbytné posoudit, zda by za podobných okolností soukromý investor realizoval na trhu

podobnou investici jako příslušná veřejná instituce³. Jinými slovy, pro naplnění podmínek principu soukromého investora by bylo třeba v tomto případě doložit, že by stejnou transakci jako Kraj učinil hypotetický soukromý investor, který se řídí běžnými tržními podmínkami, zejména ve vztahu k době návratnosti investice, rizikovosti a výši investice.

Uvedené je třeba podložit nezávislou ekonomickou analýzou či analýzami, které by si Kraj měl nechat zpracovat před realizací investice, a které jednoznačně potvrdí, že daná investice odpovídá běžným tržním principům. V případě, že by zvažované veřejné financování zmíněnému principu neodpovídalo, jednalo by se o výhodu KZ a při splnění dalších znaků o veřejnou podporu.

Závěr k možnému využití principu soukromého investora ve vztahu k financování KZ

V případě aplikace principu soukromého investora v posuzovaném případě je velmi diskutabilní, zda by KZ byla způsobilá fungovat na čistě tržních principech. Z praxe vím, že v ČR působí i soukromé skupiny provozující nemocnice (AGEL, Penta aj.). Bohužel neznám detailní fungování jimi řízených nemocnic, ale předpokládám, že jsou ziskové. Je však otázkou, zda je jejich postavení s KZ srovnatelné, zejména s ohledem na oblasti poskytování zdravotnických služeb, strukturu obyvatelstva apod.

Pro aplikaci principu soukromého investora by pak Kraj nepochybně musel změnit ke KZ svůj přístup. Je totiž zjevné, že soukromý investor realizuje investice především, aby na nich „vydělal“. To znamená, že je ochoten prostředky poskytnout s vidinou budoucí tržně obvyklé návratnosti – například prostřednictvím dividend, podílu na zisku atd. V případě Kraje však není jednoznačné, zda tímto způsobem uvažuje, neboť KZ plní vůči obyvatelstvu i poslání spočívající v dostupnosti zdravotnických služeb. To především znamená, že KZ „zastřešené“ nemocnice nemohou realizovat pouze vybrané ziskové zdravotnické služby.

³ Viz. například rozsudky Soudního dvora ve věci C-142/87 *Belgie v. Komise* (Tubemeuse), ve věci C-305/89 *Itálie v. Komise* (ALFA Romeo) aj.

Proto se obávám, že naplnění principu soukromého investora by v případě KZ bylo velmi obtížně prokazatelné.

Shrnutí

Vzhledem k uvedeným skutečnostem se domnívám, že vhodnější pro financování činnosti rumburské nemocnice a celé KZ je pověření výkonem SOHZ a poskytování prostředků formou vyrovnávací platby, tedy zachování stávajícího stavu či jeho rozšíření právě o činnosti zmíněné nemocnice. Pověření však doporučuji realizovat do budoucna, nikoliv zpětně.

V této souvislosti rovněž upozorňuji, že některé dotační programy zaměřené na nemocnice (zdravotnické služby) přímo vyžadují pověření SOHZ (v minulosti např. program REACT) a pokud by KZ pověřením nedisponovala, nemohla by se dotačních programů účastnit.

Kraj samozřejmě může do pověření zakotvit různé motivační prvky, které výši vyrovnávací platby sníží, příp. její výši omezit rozpočtovými možnostmi.

V Blansku dne 8. 5. 2025

JUDr. Michael Kincí

