



EURÓPSKA KOMISIA

V Bruseli 10.02.2012
swd(2012) 14

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

**Usmernenia o financovaní, reštrukturalizácii a privatizácii štátnych podnikov v súlade
s pravidlami štátnej pomoci**

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

**Usmernenia o financovaní, reštrukturalizácii a privatizácii štátnych podnikov v súlade
s pravidlami štátnej pomoci**

OBSAH

1.	Úvod.....	4
2.	Základné zásady.....	4
3.	Financovanie štátnych podnikov.....	7
4.	Reštrukturalizácia štátnych podnikov.....	9
5.	Privatizácia štátnych podnikov.....	10
6.	Závery.....	15

1. ÚVOD

V súvislosti so súčasnou hospodárskou a finančnou krízou sa ukázalo, že niektoré štátne podniky sú stratové a/alebo sa značne zadlžili, v dôsledku čoho je ich ekonomická životaschopnosť neistá. S cieľom riešiť tieto problémy, ktorým štátne podniky čelia, viaceré členské štáty prijímajú opatrenia vo forme financovania (napr. kapitálové injekcie, odpisovanie dlhov), reštrukturalizácie a/alebo privatizácie štátnych podnikov, ktoré môžu potenciálne zahŕňať štátnu pomoc. Opatrenie, ktoré predstavuje štátnu pomoc, sa nesmie realizovať skôr, ako ho schváli Komisia. Zlučiteľnosť opatrení štátnej pomoci je potrebné posudzovať na základe Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

Účelom týchto usmernení je zvýšiť vo všetkých členských štátoch informovanosť o pravidlách EÚ týkajúcich sa štátnej pomoci, ktoré sa musia dodržiavať pri financovaní, reštrukturalizácii a/alebo privatizácii štátnych podnikov, a poskytnúť vysvetlenia o spôsobe, akým Komisia uplatňuje hlavné zásady týkajúce sa štátnej pomoci. Tieto usmernenia sa vzťahujú výlučne na existujúce pravidlá a jednotlivé prípady sa budú posudzovať na základe ich skutkovej podstaty.

Tieto usmernenia sú zamerané aj na objasnenie možného vplyvu pravidiel štátnej pomoci na politiky a rozhodnutia členských štátov, ktoré uskutočňujú hospodárske ozdravné programy a ktoré sa zaviazali znížiť tlak na verejné financie okrem iného prostredníctvom reštrukturalizácie a/alebo privatizácie štátnych podnikov. Komisia odporúča najmä tým členským štátom, ktoré uskutočňujú veľké privatizačné programy, aby s ňou úzko spolupracovali s cieľom zabezpečiť uspokojivé a včasné riešenie všetkých záležitostí týkajúcich sa štátnej pomoci, ktoré sa môžu vyskytnúť počas vykonávania programu. To pomôže zaistiť v najväčšej možnej miere právnu istotu a pravdepodobne aj vyhnúť sa súdnym sporom, ktoré by mohli byť prekážkou privatizačného procesu.

Tieto usmernenia sú pracovným dokumentom útvarov Európskej komisie určeným na informačné účely. Tento dokument nepredstavuje oficiálne stanovisko Komisie k tejto veci, ani takéto stanovisko nepredpokladá. Nie je právne záväzný a nedotýka sa výkladu ustanovení zmluvy týkajúcich sa štátnej pomoci Súdnym dvorom alebo Všeobecným súdom Európskej únie. Ak nie je uvedené inak, zásady v týchto usmerneniach sa vzťahujú nielen na štátne podniky vo výlučnom alebo čiastočnom vlastníctve štátu, ale všeobecnejšie aj na akýkoľvek podiel v podniku vlastnený orgánom verejnej moci, a to bez ohľadu na to, či nad ním orgán verejnej moci vykonáva účinnú kontrolu alebo nie.

2. ZÁKLADNÉ ZÁSADY

Kedy predstavuje opatrenie štátnu pomoc?

V článku 107 ods. 1 ZFEÚ sa uvádza všeobecné vymedzenie štátnej pomoci, ktoré pozostáva z týchto štyroch kumulatívnych prvkov:

- (1) Opatrenie musí byť poskytnuté členským štátom alebo zo **štátnych prostriedkov**.

Podľa pravidiel štátnej pomoci sa pojem „štát“ nevzťahuje len na ústredné orgány štátnej správy, ale na všetky úrovne štátnej správy (napr. regionálnu, miestnu atď.). Osobitná pozornosť by sa mala venovať verejným podnikom, keďže ich činnosti možno v mnohých prípadoch považovať za pripísateľné štátu a mohli by zahŕňať štátne zdroje.

Opatrenie sa môže uskutočniť formou pozitívneho presunu štátnych zdrojov (napr. úver alebo grant), ale aj negatívneho presunu, ak sa štát vzdá nárokov, ktoré by mu za normálnych okolností patrili (napr. prostredníctvom oslobodenia od dane alebo odpisu dlhov).

- (2) Opatrenie musí poskytovať **selektívnu výhodu** (zvýhodňovať určité podniky, výrobu určitých druhov tovaru alebo poskytovanie určitých služieb).

Príjemcom opatrenia musí byť podnik. V rámci pravidiel štátnej pomoci existuje funkčné kritérium: rozhodujúcim kritériom je hospodársky charakter činnosti a skutočnosť, že príjemca dodáva tovar alebo poskytuje službu v rámci trhu, a nie právna forma alebo účel dosahovania zisku.

Článok 107 a nasledujúce články ZFEÚ týkajúce sa štátnej pomoci sa uplatňujú rovnako na súkromné aj verejné podniky. Vyplýva to z článku 345 ZFEÚ, ktorý stanovuje zásadu neutrality, pokiaľ ide o úpravu vlastníckych vzťahov, ako aj z judikatúry súdov EÚ, ktoré takisto uznali zásadu rovnosti medzi verejnými a súkromnými podnikmi.

Opatrenie zvýhodňuje podnik prijímajúci pomoc, ak mu poskytuje finančnú alebo obchodnú výhodu, ktorú by si tento podnik nebol schopný zabezpečiť na trhu (spravidla preto, že štát poskytol prospech bezplatne alebo za nedostatočnú úhradu). Bežné trhové správanie je kritériom používaným pri posudzovaní všetkých druhov ekonomických transakcií, ktoré uzatvorili verejné orgány. Komisia na určenie bežného trhového správania uplatňuje test súkromného investora v trhovom hospodárstve, ktorý sa podrobnejšie vysvetľuje v oddiele 5.

Výhoda musí byť zároveň selektívna, t. j. musí zvýhodňovať určité podniky, regióny a/alebo hospodárske činnosti na úkor iných. Treba poznamenať, že opatrenie, ktoré je formálne neutrálne (t. j. teoreticky je otvorené pre všetkých) môže byť *de facto* selektívne, ak sa v praxi vzťahuje iba na určité podniky.

- (3) Musí existovať **narušenie hospodárskej súťaže** alebo možnosť takéhoto narušenia.

Ak opatrenie poskytnuté štátom posilní (alebo by mohlo posilniť) konkurenčné postavenie daného podniku prijímajúceho pomoc v porovnaní s jeho konkurentmi, považuje sa za narušujúce hospodársku súťaž. Podľa ZFEÚ, ktorá stanovuje, že opatrenie musí narušovať hospodársku súťaž alebo hroziť jej narušením, sa nevyžaduje skutočné narušenie hospodárskej súťaže.

- (4) Opatrenie musí **ovplyvňovať obchod** medzi členskými štátmi.

Aj toto kritérium vyložili sudy EÚ v širšom zmysle. Prakticky stačí, ak podnik prijímajúci pomoc obchoduje s tovarom alebo službou, ktoré by mohli byť predmetom obchodu medzi členskými štátmi. V tomto zmysle môže opatrenie ovplyvniť obchod aj vtedy, keď podnik prijímajúci pomoc nie je zapojený do obchodu v rámci EÚ.

V prípade, že opatrenie spĺňa všetky štyri kumulatívne kritériá, predstavuje štátnu pomoc, ktorá je podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ v zásade zakázaná. V článku 107 ods. 2 a ods. 3 ZFEÚ sa však stanovuje niekoľko okolností, za ktorých možno štátnu pomoc považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom, a Komisia (ktorá má výlučnú právomoc vyhlásiť štátnu pomoc za zlučiteľnú s vnútorným trhom) ju preto môže povoliť. Na základe týchto článkov Komisia

vytvorila podrobné nástroje a vydala usmernenia s cieľom objasniť kritériá, ktoré uplatňuje pri posudzovaní zlučiteľnosti štátnej pomoci¹.

Hlavné prvky postupov Komisie týkajúcich sa štátnej pomoci

- Všetky opatrenia štátnej pomoci (individuálne opatrenia a schémy pomoci) musia byť predložené Komisii na schválenie a nesmú sa vykonať skôr, ako Komisia prijme rozhodnutie o ich schválení (tzv. povinnosť odkladu)². Akákoľvek pomoc poskytnutá pred jej schválením Komisiou sa považuje za neoprávnenú pomoc a od príjemcu sa môže vymáhať s úrokmi.
- Po notifikácii pomoci je Komisia povinná rozhodnúť o tejto pomoci do dvoch mesiacov. Táto lehota začína plynúť odo dňa, keď je notifikácia úplná a Komisia má k dispozícii všetky potrebné informácie.
- Keď je notifikácia úplná, Komisia môže rozhodnúť, že i) opatrenie nepredstavuje pomoc; ii) opatrenie predstavuje pomoc, ktorá je však zlučiteľná s vnútorným trhom (a je preto možné ju schváliť); alebo že iii) má pochybnosti o zlučiteľnosti pomoci s vnútorným trhom a začína preto konanie vo veci formálneho zisťovania.
- Ak sa Komisia rozhodne začať konanie vo veci formálneho zisťovania, vykoná podrobné posúdenie opatrenia a možných dôvodov jeho zlučiteľnosti. Začatie konania vo veci formálneho zisťovania neprejudikuje konečné rozhodnutie Komisie. Pokiaľ ide o konanie vo veci formálneho vyšetrovania, neexistuje žiadna záväzná lehota, Komisia by však podľa možnosti mala vynaložiť všetko úsilie na to, aby prijala rozhodnutie v období 18 mesiacov od začatia konania³.
- Konanie vo veci formálneho zisťovania sa uzatvára konečným rozhodnutím Komisie, ktorým sa stanovuje, i) či opatrenie predstavuje štátnu pomoc a ak áno, ii) či je zlučiteľné s vnútorným trhom a môže sa vykonať, alebo iii) či je nezlučiteľné a nie je povolené ho vykonať (ak už bolo vykonané, Komisia zvyčajne nariadi členskému štátu vymáhanie pomoci od príjemcu).

Komisia okrem toho zväži sťažnosti konkurentov, občanov atď. týkajúce sa potenciálnych problémov súvisiacich so štátnou pomocou a môže takisto začať vyšetrovanie z vlastnej iniciatívy. Z toho vyplýva, že ak sa opatrenie pomoci nepredloží Komisii na schválenie pred jeho poskytnutím, existuje jasné riziko súdnych sporov a možných problémov pri realizácii opatrenia vzhľadom na to, že by mohlo predstavovať neoprávnenú poskytnutú štátnu pomoc. Treba takisto poznamenať, že vnútroštátny súd vyzvaný posúdiť (napr. na žiadosť

¹ Všetky pravidlá sú k dispozícii na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html.

² Existujú však určité výnimky, pokiaľ ide o povinnosť oznámiť pomoc vopred. Pozri napr. nariadenie Rady (ES) č. 994/98 zo 7. mája 1998 o uplatňovaní článkov 92 a 93 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva na určité kategórie horizontálnej štátnej pomoci (Ú. v. ES L 142, 14.5.1998, s. 1) a nariadenie Komisie (ES) č. 800/2008 zo 6. augusta 2008 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné so spoločným trhom podľa článkov 87 a 88 zmluvy (Všeobecné nariadenie o skupinových výnimkách) (Ú. v. EÚ L 214, 9.8.2008, s. 3).

³ Podľa článku 7 ods. 6 nariadenia Rady (ES) č. 659/1999 z 22. marca 1999 ustanovujúceho podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 93 Zmluvy o ES (Ú. v. ES L 83, 27.3.1999, s. 1). Túto lehotu možno predĺžiť spoločnou dohodou medzi Komisiou a daným členským štátom.

konkurenta), či opatrenie predstavuje štátnu pomoc, môže nariadiť zrušenie alebo pozastavenie opatrenia a vrátenie pomoci⁴.

Komisia takisto zaviedla **osobitný postup predbežnej notifikácie**, ktorý je zameraný na neformálnu pomoc členským štátom pri príprave ich notifikácií. Tento postup môžu použiť aj členské štáty, ktoré potrebujú radu pri určení, či by sa opatrenie malo považovať za štátnu pomoc alebo nie. Predbežné notifikácie sa uskutočňujú **neformálne**, pričom sa zároveň náležite rešpektuje ich **dôverný charakter**.

3. FINANCOVANIE ŠTÁTNYCH PODNIKOV

Verejné orgány sa môžu rozhodnúť, že štátnym podnikom poskytnú financovanie v súvislosti s procesmi reštrukturalizácie alebo privatizácie. V takom prípade opatrenia poskytnuté za trhových podmienok a s uspokojivou návratnosťou pre súkromného majiteľa/investora v rovnakom sektore nepredstavujú štátnu pomoc a nepodliehajú notifikačnej povinnosti. To sa nevzťahuje na prípady, keď sa poskytuje nový kapitál za podmienok, ktoré by neboli prijateľné pre súkromného investora konajúceho za bežných trhových podmienok. Napríklad: i) keď je finančné postavenie spoločnosti, najmä štruktúra a objem jej dlhov, také, že v primeranom čase nemožno očakávať bežnú návratnosť kapitálových investícií (vo forme dividend alebo kapitálového zisku); ii) keď by spoločnosť z dôvodu neprimeraných peňažných tokov alebo z akýchkoľvek iných dôvodov nebola schopná získať finančné prostriedky na investičný program na kapitálovom trhu; iii) keď je účasť krátkodobá a dĺžka a predajná cena sa stanovili vopred takým spôsobom, že investor získa výnos značne nižší ako ten, ktorý by mohol očakávať pri investícii uskutočnenej na kapitálovom trhu za rovnaké obdobie; alebo iv) keď účasť verejného orgánu zahŕňa prevzatie alebo pokračovanie všetkých alebo časti neživotaschopných operácií spoločnosti v ťažkostiach prostredníctvom vytvorenia nového právneho subjektu.

Pokiaľ ide o podporné opatrenia spĺňajúce potrebné podmienky na to, aby boli považované za štátnu pomoc, existuje viacero dôvodov, na základe ktorých sa pomoc môže považovať za zlučiteľnú s vnútorným trhom. Súhrn početných dôvodov zlučiteľnosti prekračuje rámec týchto usmernení, avšak nasledujúce dôvody môžu byť podľa všetkého platné v súvislosti s hospodárskymi ozdravnými programami: pomoc na záchranu a reštrukturalizáciu⁵, regionálna pomoc⁶, pomoc na podporu vzdelávania⁷, pomoc na výskum, vývoj a inovácie⁸

⁴ Pozri oznámenie Komisie o vymáhaní práva štátnej pomoci vnútroštátnymi súdmi, Ú. v. EÚ C 85, 9.4.2009, s. 1. Toto oznámenie poskytuje usmernenia týkajúce sa možných opravných prostriedkov proti porušovaniu povinnosti odkladu, ako je vrátenie neoprávnene poskytnutej pomoci, požadovanie náhrady škody, predbežné opatrenia alebo platba úrokov. Zavádza taktiež dva konzultačné mechanizmy, prostredníctvom ktorých môžu vnútroštátne súdy požiadať Komisiu o poskytnutie informácií, ktoré má k dispozícii, a/alebo o jej stanovisko týkajúce sa uplatňovania pravidiel štátnej pomoci.

⁵ Pozri usmernenia Spoločenstva o štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu firiem v ťažkostiach (Ú. v. ES C 244, 1.10.2004, s. 2).

⁶ Pozri najmä usmernenia pre národnú regionálnu pomoc na roky 2007 – 2013 (Ú. v. EÚ C 54, 4.3.2006, s. 13).

⁷ Pozri oznámenie Komisie – Kritériá pre analýzu zlučiteľnosti štátnej pomoci na podporu vzdelávania podliehajúcej individuálnej notifikačnej povinnosti (Ú. v. EÚ C 188, 11.8.2009, s. 1).

atď. Ak tieto dôvody zlučiteľnosti nie sú splnené, financovanie štátnych podnikov bude v zásade predstavovať nezlučiteľnú štátnu pomoc.

Na financovanie verejných služieb, ktoré sa v zmluvách označujú ako služby všeobecného hospodárskeho záujmu, sa uplatňujú osobitné pravidlá. Služby všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „SVHZ“) sú hospodárske činnosti, ktoré verejné orgány označujú ako činnosti osobitného významu pre občanov a činnosti, ktoré by sa neposkytovali (alebo by sa poskytovali za odlišných podmienok), ak by neexistoval žiadny verejný zásah⁹. Súdny dvor v rozsudku vo veci *Altmark* uviedol štyri kumulatívne podmienky, za ktorých náhrada za poskytovanie SVHZ nepredstavuje štátnu pomoc¹⁰. Nový súbor predpisov týkajúci sa SVHZ, ktorý Komisia prijala 20. decembra 2011, objasňuje podmienky, za ktorých sa štátna pomoc vo forme náhrady za poskytovanie verejných služieb môže považovať za zlučiteľnú s pravidlami EÚ¹¹.

Aby bolo možné určiť, či dochádza k nadmernej náhrade, smernica o transparentnosti¹² stanovuje, že podniky prijímajúce náhradu a pôsobiace tak na trhoch verejných služieb, ako aj na iných trhoch, musia mať pre svoje rôzne činnosti oddelené účty. V prípade verejných podnikov – vymedzených v smernici o transparentnosti ako podniky, na ktoré môžu mať orgány verejnej moci, a to priamo alebo nepriamo, dominantný vplyv – musia členské štáty zabezpečiť transparentnosť, pokiaľ ide o verejné finančné prostriedky poskytnuté týmto podnikom a ich využitie. Požiadavka transparentnosti sa vzťahuje najmä na vyrovnávanie prevádzkových strát, poskytovanie kapitálu, nenávratné granty alebo úvery za zvýhodnených podmienok, vzdanie sa obvyklej odmeny za použité verejné prostriedky a náhradu za finančné bremená uložené orgánmi verejnej moci.

⁸ Pozri rámec Spoločenstva pre štátnu pomoc na výskum, vývoj a inovácie (Ú. v. EÚ C 323, 30.12.2006, s. 1).

⁹ K službám verejného hospodárskeho záujmu patria komerčné služby veľkého rozsahu (sieťové odvetvia, ako sú poštové služby, dodávky energie, služby v oblasti elektronickej komunikácie alebo verejnej dopravy) a celá škála zdravotných a sociálnych služieb (napr. starostlivosť o starších a postihnutých občanov).

¹⁰ Rozsudok Súdneho dvora z 24. júla 2003 vo veci C-280/00, *Altmark Trans GmbH*, Zb. 2003, s. I-7747. Kompenzácia za poskytnutie SVHZ nepredstavuje štátnu pomoc vzhľadom na neexistenciu výhody – a nepodlieha preto predchádzajúcej notifikačnej povinnosti a schváleniu Komisiou, ak sú splnené štyri kumulatívne podmienky: i) príjemca musí byť poverený jasne stanovenou úlohou v oblasti verejných služieb; ii) parametre pre výpočet kompenzačných platieb musia byť stanovené vopred, a to objektívnym a transparentným spôsobom; iii) kompenzácia nesmie presiahnuť sumu vynaloženú pri realizácii služieb vo verejnom záujme, mínus výnosy získané pri poskytovaní služieb, plus primeraný zisk a iv) o príjemcovi sa rozhodne v rámci verejnej súťaže alebo náhrada nepresiahne náklady dobre fungujúceho podniku s primeraným vybavením na poskytovanie verejných služieb.

¹¹ Pozri oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ C 8, 11.1.2012, s. 4), rozhodnutie Komisie o uplatňovaní článku 106 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (Ú. v. EÚ L 7, 11.1.2012, s. 3) a oznámenie Komisie – Rámec Európskej únie pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme (Ú. v. EÚ C 8, 11.1.2012, s. 15).

¹² Smernica Komisie 2006/111/ES zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch (Ú. v. EÚ L 318, 17.11.2006, s. 17).

4. REŠTRUKTURALIZÁCIA ŠTÁTNYCH PODNIKOV

S cieľom zvýšiť záujem potenciálnych kupcov sa členské štáty v niektorých prípadoch môžu usilovať o maximalizáciu výnosov z privatizácie prostredníctvom predchádzajúcej reštrukturalizácie cieľového podniku. V súvislosti s privatizáciou štátnych podnikov sa preto zdá byť užitočné v krátkosti zhrnúť hlavné pravidlá týkajúce sa pomoci na reštrukturalizáciu.

Všeobecnou zásadou je, že existenciu štátnej pomoci možno v rámci reštrukturalizácie vylúčiť, ak sa opatrenia poskytujú za trhových podmienok, t. j. ak by dané opatrenia boli v podobných podmienkach komerčne racionálne pre súkromných vlastníkov/veriteľov. Ak štátnu pomoc nemožno jednoznačne vylúčiť, je potrebné ešte pred uskutočnením reštrukturalizácie opatrenie notifikovať Komisii, ktorá ho musí vopred schváliť. Komisia posudzuje zlučiteľnosť opatrenia na základe usmernení Spoločenstva o štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu firiem v ťažkostiach (ďalej len „usmernenia o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu“)¹³.

Aby bol podnik prijímajúci pomoc oprávnený na pomoc na reštrukturalizáciu, musí ísť o „**firmu v ťažkostiach**“ v zmysle bodov 9 až 13 usmernení o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu. Podnik v ťažkostiach je podnik, ktorý nedokáže, či už prostredníctvom vlastných zdrojov alebo pomocou finančných prostriedkov, ktoré je schopný získať od svojho vlastníka/svojich akcionárov alebo veriteľov, zamedziť stratám, ktoré by ho bez vonkajšej intervencie verejných orgánov takmer s určitosťou odsúdili na vylúčenie z obchodnej činnosti v krátkodobom alebo strednodobom horizonte.

Pomoc musí byť podmienená vykonaním plánu reštrukturalizácie, ktorý na základe realistických predpokladov a v rozumnom časovom rámci umožní **obnovu dlhodobej životaschopnosti** podniku prijímajúceho pomoc. Podnik prijímajúci pomoc musí ukončiť tie činnosti, ktoré by aj po reštrukturalizácii boli štruktúrne stratové. Komisia musí schváliť plán reštrukturalizácie pred jeho implementáciou.

Pomoc je takisto potrebné **obmedziť na nevyhnutné minimum**. Od príjemcu pomoci sa očakáva, že poskytne významný príspevok k reštrukturalizácii z vlastných zdrojov alebo z vonkajších zdrojov financovania za trhových podmienok. Takýto príspevok musí byť reálny, t. j. skutočný, vylučujúci všetky budúce očakávané zisky, ako je peňažný tok, a musí byť čo najvyšší. Rozsah vlastného príspevku by mal v prípade veľkých podnikov obvykle predstavovať najmenej 50 % nákladov na reštrukturalizáciu¹⁴.

Dôležité je, že sa budú vyžadovať aj **kompensačné opatrenia** na zabezpečenie čo najmensej miery narušenia hospodárskej súťaže, ktoré vznikne ako dôsledok toho, že pomoc umožní podniku pokračovať v činnosti. Tieto opatrenia môžu zahŕňať predaj aktív, zníženie kapacity alebo obmedzenie prítomnosti na trhu, zníženie prekážok vstupu na trh atď.¹⁵ v závislosti od

¹³ Pozri poznámku pod čiarou č. 5. Hoci podľa usmernení o štátnej pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu firiem v ťažkostiach je pomoc na záchranu (vo forme dočasnej a vratnej pomoci) takisto možná, je zrejme nepravdepodobné, že by bola pre štátne podniky zvlášť relevantná.

¹⁴ V prípade malých podnikov by to malo byť najmenej 25 % a v prípade stredných podnikov najmenej 40 %. Pri všetkých typoch podnikov môže Komisia akceptovať nižší príspevok, a to za mimoriadnych okolností a v prípadoch osobitnej núdze, ktoré musí členský štát preukázať.

¹⁵ V oblastiach oprávnených na regionálnu pomoc podľa článku 107 ods. 3 písm. a) a c) ZFEÚ môžu byť podmienky na schvaľovanie pomoci menej prísne, pokiaľ ide o uplatňovanie kompenzačných opatrení

konkrétneho prípadu a zistených narušení hospodárskej súťaže. Táto podmienka sa však vo všeobecnosti nebude uplatňovať na malé podniky, pretože sa dá predpokladať, že *ad hoc* pomoc malým podnikom spravidla nenarušuje hospodársku súťaž v rozsahu, ktorý by odporoval spoločnému záujmu¹⁶. Odpisy a ukončenia stratových činností, ktoré by v každom prípade boli nevyhnutné na obnovenie životaschopnosti podniku, sa za kompenzačné opatrenia nepovažujú.

Okrem toho je potrebné dodržiavať zásadu „**jedenkrát a naposledy**“: pomoc na reštrukturalizáciu sa nemôže poskytnúť podniku, ktorý v predchádzajúcich desiatich rokoch takúto pomoc už využil.

Predaj štátneho podniku môže prispieť k tomu, aby bola pomoc na reštrukturalizáciu zlučiteľná za predpokladu, že nadobúdajúca strana poskytuje podniku nové financovanie. Toto financovanie môže preukázať dôveru trhu v obnovenie dlhodobej životaschopnosti podniku. Zvyčajne sa môže považovať za „skutočný príspevok“ v zmysle bodu 43 usmernení o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu.

Hoci sa všeobecné zásady pomoci na reštrukturalizáciu uplatňujú vo všetkých hospodárskych odvetviach, na reštrukturalizáciu podnikov v poľnohospodárskom odvetví¹⁷, odvetví rybolovu¹⁸, vo finančnom sektore¹⁹ a v sektore dopravy²⁰ sa uplatňujú osobitné pravidlá a podmienky.

5. PRIVATIZÁCIA ŠTÁTNYCH PODNIKOV

Ako už bolo vysvetlené, bežné trhové správanie je referenčným kritériom používaným pri posudzovaní opatrení orgánov verejnej moci zúčastňujúcich sa na ekonomických transakciách. Táto všeobecná zásada sa uplatňuje aj pri privatizáciách: aby privatizácia nezahŕňala štátnu pomoc, orgány verejnej moci musia zabezpečiť, aby sa uskutočnila za trhových podmienok a aby sa kupujúcemu a/alebo predávanému podniku neposkytla žiadna výhoda (zvyčajne vo forme ušlých príjmov). Týka sa to najmä vysoko zadlžených podnikov, pre ktoré je likvidácia prijateľnou možnosťou.

a výšku vlastného príspevku príjemcu. Pozri body 55 a 56 usmernení o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu.

¹⁶ Pozri bod 41 usmernení o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu.

¹⁷ Pozri najmä kapitolu 5 usmernení o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu a usmernenia Spoločenstva o štátnej pomoci v sektore poľnohospodárstva a lesného hospodárstva na roky 2007 – 2013 (Ú. v. EÚ C 319, 27.12.2006, s. 1).

¹⁸ Usmernenia na preskúmanie štátnej pomoci rybnému hospodárstvu a akvakultúre (Ú. v. EÚ C 84, 3.4.2008, s. 10).

¹⁹ Pozri najmä oznámenie Komisie o návrate k životaschopnosti a hodnotení reštrukturalizačných opatrení vo finančnom sektore v podmienkach súčasnej krízy podľa pravidiel štátnej pomoci (Ú. v. EÚ C 195, 19.8.2009, s. 9). Treba poznamenať, že toto oznámenie, rovnako ako ostatné oznámenia prijaté pre finančný sektor v reakcii na hospodársku a finančnú krízu, predstavujú dočasné predpisy a majú v porovnaní s usmerneniami o pomoci na záchranu a reštrukturalizáciu odlišný právny základ, konkrétne článok 107 ods. 3 písm. b) ZFEÚ.

²⁰ Pozri napr. usmernenia Spoločenstva o štátnej pomoci železničným podnikom (Ú. v. EÚ C 184, 22.7.2008, s. 13) alebo usmernenia o uplatňovaní článkov 92 a 93 Zmluvy o ES a článku 61 Dohody o EHP na štátnu pomoc v sektore letectva (Ú. v. ES C 350, 10.12.1994, s. 5).

Na potvrdenie alebo vylúčenie existencie štátnej pomoci Komisia používa tzv. test súkromného investora v trhovom hospodárstve. Aby bolo možné určiť, či sa poskytla výhoda a v akom rozsahu, je potrebné porovnať opatrenie orgánov verejnej moci s predpokladaným konaním bežného trhového subjektu v podobných podmienkach²¹. Na účely posúdenia opatrenia na základe zásady investora v trhovom hospodárstve sa berú do úvahy iba tie náklady, ktoré by v rovnakej situácii znášal súkromný subjekt, a nie náklady alebo straty, ktoré by znášal štát ako orgán verejnej moci²².

Ak test ukáže, že bežný trhový subjekt by konal rovnako ako štát, existenciu výhody možno vylúčiť a opatrenie preto nezahŕňa štátnu pomoc. Ak štát investuje do podniku spoločne (súčasne) so súkromným investorom za porovnateľných okolností a za rovnakých podmienok, je to jasným dôkazom, že test súkromného investora v trhovom hospodárstve je splnený. Je však nevyhnutné, aby investícia súkromného subjektu bola významná a aby jeho správanie nebolo ovplyvnené konaním štátu.

V kontexte privatizácie sa zásada investora v trhovom hospodárstve premieta do zásady predajcu v trhovom hospodárstve, t. j. do predpokladu, že súkromný predajca predávajúci svoj podnik by sa snažil získať čo najvyššiu cenu a nestanovil by podmienky, ktoré by mohli viesť k jej zníženiu. Pri predaji (majetku) podniku v štátnom vlastníctve sa členský štát – s cieľom vylúčiť existenciu štátnej pomoci – musí v zásade správať ako predajca v trhovom hospodárstve a snažiť sa o čo najvyššie príjmy (respektíve čo najnižšie straty) z predaja. Ak sa členský štát správa inak, privatizácia môže zahŕňať vzdanie sa štátnych príjmov v prospech kupujúceho alebo privatizovaného podniku, čo pravdepodobne predstavuje štátnu pomoc.

Prípravné opatrenia na uľahčenie následnej privatizácie štátneho podniku

Na zvýšenie záujmu potenciálnych kupujúcich o podnik sa členské štáty môžu rozhodnúť „vyčistiť“ alebo reštrukturalizovať aktíva a/alebo pasíva súvahy daného podniku. Tieto prípravné opatrenia na privatizáciu štátneho podniku budú v mnohých prípadoch zahŕňať štátnu pomoc, pravdepodobne vo forme pomoci na reštrukturalizáciu (pozri oddiel 4) alebo vo forme čistých finančných opatrení bez akýchkoľvek sprievodných zmien v obchodnej činnosti podniku alebo v jeho modeli správy a riadenia (pozri oddiel 3). Štátnu pomoc bude predstavovať najmä odpísanie dlhov voči štátu, výmena dlhu za kmeňové akcie alebo konverzia aktív a navýšenie kapitálu pred privatizáciou, pokiaľ sa neriadia už uvedenou zásadou investora v trhovom hospodárstve.

Nemožno však vopred vylúčiť, že verejné orgány poskytnú podporu za trhových podmienok, a teda spĺňajú zásadu investora v trhovom hospodárstve, v dôsledku čoho sa táto podpora nepovažuje za štátnu pomoc. Napríklad v prípade privatizácie prostredníctvom prvej verejnej ponuky (IPO) alebo predaja akcií na burze je možné dlh odpísať alebo znížiť bez toho, aby to predstavovalo štátnu pomoc, a to v osobitnom prípade, keď príjmy z emisie akcií presiahnu zníženie dlhu.

²¹ Treba poznamenať, že existencia alebo absencia nefunkčného trhu alebo zlyhania trhu (napr. dočasné zníženie cien v dôsledku nepriaznivých vonkajších vplyvov a nadmernej obavy z rizika) nie je podstatná pre stanovenie existencie alebo neexistencie pomoci. Zlyhania trhu alebo iné možné dôvody pomoci sa však môžu zohľadniť pri rozhodovaní o zlučiteľnosti pomoci.

²² Možné pozitívne vonkajšie vplyvy opatrenia nie sú relevantné pre posúdenie existencie pomoci (ktoré sa zameriava na existenciu selektívnej výhody pre podnik). Môžu sa však zohľadniť pri následnom posúdení zlučiteľnosti pomoci.

Rozhodnutie Komisie o opatreniach, ktoré Poľsko prijalo v prospech *PZL Hydral* (C 40/2008), je príkladom vyrovnania dlhov a privatizácie.

Toto opatrenie zahŕňalo vyrovnanie starých dlhov verejnými veriteľmi pod podmienkou riadneho predaja aktív podniku PZL Hydral, pričom Komisia bola vyzvaná, aby *ex post* uplatnila zásadu veriteľa v trhovom hospodárstve²³. Po preskúmaní alternatívneho scenára riadneho konkurzného konania, pri ktorom sa zohľadnilo poradie a príslušná zábezpeka verejných veriteľov, Komisia dospela k záveru, že „každý verejný veriteľ [...] je v lepšej pozícii v prípade predaja všetkého majetku PZL Hydral, t. j. každý dostane späť väčší podiel svojich nevyrovnaných záväzkov ako v prípade scenára konkurzu vedúceho k likvidácii“.

Verejný vlastník okrem toho poskytol úvery pridruženému podniku spoločnosti PZL Wroclaw. Vzhľadom na ťažkosti podniku, v dôsledku ktorých bolo splatenie úverov neisté, sa vlastník/veriteľ rozhodol previesť tieto úvery na kmeňové akcie s cieľom privatizovať podnik a získať tak časť dlhu späť. Po zohľadnení ceny získanej predajom podniku dospela Komisia k záveru, že veriteľ „nemohol logicky očakávať, že vymôže viac svojich pohľadávok v konkurznom konaní“. Výmena dlhu za kmeňové akcie sa preto považovala za zodpovedajúcu trhovým pravidlám.

Postup predaja subjektov, akcií, práv, nehnuteľného majetku a pozemkov

XXIII. správa Komisie o politike hospodárskej súťaže²⁴ poskytuje usmernenia o tom, ako Komisia vykladá podmienky, za ktorých sa správanie štátu v súvislosti s privatizáciou môže považovať za správanie predajcu v trhovom hospodárstve.

Keď sa privatizácia uskutoční prostredníctvom prvej verejnej ponuky (IPO) alebo **predaja akcií na burze**, vo všeobecnosti sa predpokladá, že sa uskutočnila za trhových podmienok (keďže daná cena predstavuje trhovú cenu) a že ne zahŕňa štátnu pomoc. Neexistuje preto povinnosť vopred notifikovať túto transakciu Komisii. Táto metóda sa však nemôže použiť v každom prípade a v kontexte súčasnej finančnej a hospodárskej krízy by mohla viesť k nízkemu oceneniu podniku, ktorý sa má privatizovať.

Keď sa podnik privatizuje prostredníctvom **obchodného predaja**, t. j. predajom celého podniku alebo jeho častí **mimo burzy** iným spoločnostiam, je potrebné dodržiavať nasledujúce kumulatívne podmienky s cieľom vylúčiť bez ďalšieho preskúmania existenciu štátnej pomoci, a tým aj povinnosť notifikovať vopred daný postup Komisii:

- musí sa uskutočniť verejná súťaž, ktorá je otvorená pre všetkých záujemcov, je transparentná a nie je podmienená vykonaním ďalších krokov, ako je napríklad nadobudnutie iných aktív než sú aktíva, ktoré sú predmetom súťaže, alebo zaistenie nepretržitej prevádzky určitých obchodných činností,

²³ Test súkromného investora v trhovom hospodárstve sa musí vykonať aj vtedy, keď štát koná v postavení veriteľa. V takom prípade ide o test súkromného veriteľa v trhovom hospodárstve.

²⁴ K dispozícii na <http://bookshop.europa.eu/sk/xxiiiird-report-on-competition-policy-1993-pbCM8294650/>.

- podnik/aktíva sa musia predat' uchádzačovi, ktorý ponúkne najvyššiu sumu, a
- uchádzačom sa musí poskytnúť dostatok času a informácií na vykonanie náležitého ocenenia majetku ako základu pre ich ponuku.

Ak uvedené podmienky nie sú splnené, privatizácie podnikov prostredníctvom obchodného predaja sa musia notifikovať Komisii. Platí to najmä v prípade i) predaja po rokovaní s jediným uchádzačom alebo viacerými vybranými uchádzačmi; ii) predaja, ktorému predchádzalo odpísanie dlhov štátom, inými verejnými podnikmi alebo ktoroukoľvek inou verejnou organizáciou a predaja, ktorému predchádzala premena dlhov na kmeňové akcie alebo na zvýšenie základného imania (pozri uvedený oddiel o prípravných opatreniach) a iii) predaja uskutočneného za podmienok, ktoré nie sú zvyčajné pri porovnateľných transakciách medzi súkromnými osobami.

V žiadnom prípade nie je prípustná diskriminácia založená na štátnej príslušnosti uchádzačov o kúpu predmetných akcií alebo aktív.

Aby sa minimalizovalo riziko existencie štátnej pomoci, privatizácie by sa podľa možnosti mali uskutočňovať prostredníctvom **predaja akcií na burze**. Alternatívne uprednostňovanou metódou je **verejná súťaž, ktorá je otvorená, transparentná a nepodmienená** a v ktorej podnik získa uchádzač, ktorý ponúkne najvyššiu sumu.

Verejná súťaž musí byť dostatočne **dobře zverejnená**, t. j. musí sa inzerovať počas primerane dlhého obdobia vo vnútroštátnej tlači, v realitnej tlači a/alebo iných vhodných publikáciách. Ak môže privatizácia prilákať investorov pôsobiacich v európskom alebo medzinárodnom meradle, treba verejnú súťaž oznámiť v publikáciách, ktoré majú pravidelnú medzinárodnú cirkuláciu. Takéto ponuky by sa mali oznamovať aj prostredníctvom agentov, ktorí oslovujú klientov v európskom alebo medzinárodnom meradle.

Verejná ponuka sa považuje za **nepodmienenú**, ak akýkoľvek kupujúci, bez ohľadu na to, či vyvíja alebo nevyvíja hospodársku činnosť a o aký druh činnosti ide, má vo všeobecnosti možnosť nadobudnúť aktíva alebo podnik a použiť ich na vlastné účely. Podľa zavedenej praxe Komisie potvrdenej judikatúrou²⁵ spájanie predaja podniku s podmienkami, ktoré by trhový subjekt nekládol, potvrdzuje predpoklad, že postup by mohol zahŕňať štátnu pomoc. Predajca v trhovom hospodárstve by za normálnych okolností predal svoj podnik za najvyššiu cenu a nekládol by podmienky, ktoré by túto cenu znižovali. V každom jednotlivom prípade je preto potrebné preukázať, že podmienky uložené kupujúcemu nepredstavujú štátnu pomoc.

Je napríklad možné uložiť podmienky, ktoré zabránia čisto špekulatívnym ponukám alebo zabezpečia rýchlu a bezpečnú platbu. Existencia takýchto podmienok je z hľadiska štátnej pomoci irelevantná, a verejná súťaž by sa preto nepovažovala za podmienenú. Takisto podmienky zabraňujúce ohrozeniu verejného záujmu alebo životného prostredia, pokiaľ sa nimi vyžaduje iba splnenie už existujúcich povinností stanovených v právnych predpisoch, nevedú k záveru, že verejná ponuka je podmienená.

²⁵ Pozri rozhodnutie Komisie z 25.3.1992 vo veci C 29/1990 (ex NN 88/1989), *Intelhorse SA – Španielsko* (Ú. v. ES L 176, 30.6.1992, s. 57), rozhodnutie Komisie vo veci C 38/1992, *Alumix – Taliansko* (Ú. v. ES C 288, 1.10.1996, s. 4) a rozhodnutie Komisie z 8.9.1999 vo veci C 73/1997, *Stardust Marine – Francúzsko* (Ú. v. ES L 206, 15.8.2000, s. 6). Súdny dvor potvrdil túto zásadu v spojených veciach C-278/92, C-279/92 a C-280/92, *Španielsko/Komisija*, Zb. 1994, s. I-4103, bod 28.

Na druhej strane sa však verejná súťaž bude považovať za podmienenú (a môže teda zahŕňať štátnu pomoc), ak sa odchyľuje od najlepších postupov umelým obmedzením počtu potenciálnych kupujúcich, usmerňovaním predaja v prospech niektorého z nich alebo diskrimináciou určitých obchodných stratégií. Za podmienenú sa bude považovať napríklad verejná súťaž, ktorá prakticky znemožňuje potenciálnemu investorovi, ktorý zamýšľa uplatniť odlišnú priemyselnú stratégiu, vyhrať verejnú súťaž jednoducho tým, že ponúkne najvyššiu cenu. Komisia posúdi nielen podmienky výslovne uvedené v ponuke, ale aj podmienky *de facto*.

Aby sa predišlo dôsledkom existencie štátnej pomoci, podmienky (výslovné alebo *de facto*) súvisiace s privatizáciou musia byť stanovené tak, aby **ich mohli splniť všetci potenciálni kupujúci, a nesmú viesť k zníženiu predajnej ceny.**

Vo veci *Automobile Craiova* (rozhodnutie Komisie C 46/2007) spojilo Rumunsko privatizáciu podniku s podmienkou stanovujúcou hodnotiace kritériá, ako je zachovanie stupňa integrácie výroby a dosiahnutie určitej úrovne výroby. Po začatí konania vo veci formálneho vyšetrovania Komisia dospela k záveru, že „*podmienky, s ktorými bola privatizácia [...] spojená, viedli k zníženiu predajnej ceny a odrádzali potenciálnych záujemcov od predloženia vlastných ponúk. Výsledkom bola skutočnosť, že štát sa vzdal príjmov z privatizácie*“.

V rozhodnutí 1999/720/ES o opatreniach poskytnutých Nemeckom podniku *Gröditzer Stahlwerke* Komisia takisto dospela k záveru, že privatizačný proces podniku nebol nepodmienený. Zájemcovia boli požiadaní, aby predložili obchodný plán, v ktorom mali uviesť podrobné záväzky týkajúce sa vytvorenia alebo zachovania pracovných miest, budúcich investícií a financovania. Komisia vo svojom rozhodnutí uviedla, že tieto záväzky v konečnom dôsledku ovplyvnili vyjednanú nákupnú cenu. V dôsledku toho dospela k záveru, že išlo o nezlučiteľnú štátnu pomoc a nariadila jej vrátenie.

Naopak, vo svojom rozhodnutí o privatizácii podniku *Tractorul* (C 41/2007) Komisia dospela k záveru, že podmienky spojené s verejnou súťažou boli len ustanoveniami o vynaložení najlepšieho úsilia a neodradili potenciálnych uchádzačov, ani nevedli k zníženiu ceny.

Súlad s pravidlami a zásadami štátnej pomoci, najmä pokiaľ ide o uskutočnenie verejnej súťaže, ktorá je otvorená pre všetkých záujemcov, je transparentná a nepodmienená, zabezpečí v privatizačných procesoch neexistenciu štátnej pomoci a prístup vedúci k čo najvyšším príjmom.

Je potrebné poznamenať, že v osobitnom prípade **predaja vyznačujúceho sa negatívnou cenou** (napr. ak sú investície štátu do prípravy predaja podniku vyššie ako príjmy získané privatizáciou) otvorená, transparentná a nepodmienená verejná súťaž sama osebe nepostačuje na vylúčenie štátnej pomoci. V takom prípade by sa negatívna cena ešte musela porovnať s výsledkom, ktorý by priniesla likvidácia (alebo konkurz) štátneho podniku, aby sa potvrdilo, že si štát zvolil ekonomicky najvhodnejšiu možnosť a znížil svoje straty na minimum.

Pri predaji pozemkov a budov v štátnom vlastníctve, keď sa verejné orgány rozhodnú nepoužiť postup nepodmieneného ponukového konania, existuje aj možnosť stanovenia trhovej hodnoty predávaného aktíva prostredníctvom ocenenia jedným alebo viacerými nezávislými odhadcami vykonaného pred obchodnými jednaniami, aby sa trhovú hodnotu stanovila na základe všeobecne akceptovaných trhových indikátorov a noriem oceňovania²⁶.

Nemožno vylúčiť, že aj iný postup ako predaj akcií na burze alebo otvorená, transparentná a nepodmienená verejná súťaž by mohol zaručiť, že je dodržaná zásada predajcu v trhovom hospodárstve a že nebola poskytnutá výhoda. V takom prípade by Komisia dospela k záveru, že nejde o štátnu pomoc. Aby sa zabezpečilo, že sa kupujúcemu a/alebo podniku neposkytne štátna pomoc, členský štát sa musí uistiť, že si zvolil najlepšiu právnu možnosť na získanie čo najvyššieho zisku a že akákoľvek iná možnosť by bola menej výhodná.

6. ZÁVERY

- Na ochranu vnútorného trhu je dôležité **zabezpečiť dodržiavanie pravidiel štátnej pomoci** za každých okolností²⁷. Túto povinnosť stanovuje ZFEÚ a týka sa všetkých členských štátov.
- Členským štátom sa dôrazne odporúča používať **postup predbežnej notifikácie** pre každú štátnu pomoc, ktorú majú v úmysle poskytnúť štátnemu podniku. Tento postup sa môže použiť aj vtedy, keď sa členský štát potrebuje poradiť, či dané opatrenie zahŕňa štátnu pomoc alebo nie.
- Ak je notifikácia potrebná, od členských štátov sa vyžaduje, aby **predkladané notifikácie boli čo najúplnejšie a najpodrobnejšie**. Žiadna štátna pomoc by sa nemala realizovať pred tým, ako Komisia vydá rozhodnutie o jej schválení (**povinnosť odkladu**).
- Pri všetkých druhoch privatizácií vrátane predaja pozemkov a budov Komisia dôrazne odporúča členským štátom, aby používali postup **verejnej súťaže** alebo, ak je to možné, najlepšie postupy prvej verejnej ponuky alebo predaja akcií na burze. To zabezpečí pri privatizáciách prístup vedúci k čo najvyšším príjmom a právnu istotu v maximálnej miere.
- Pokiaľ ide o privatizácie veľkého rozsahu, členským štátom sa dôrazne odporúča čím skôr si vytvoriť **globálnu stratégiu týkajúcu sa štátnych podnikov** (bez ohľadu na to, či sa majú privatizovať alebo reštrukturalizovať alebo nie) zahŕňajúcu všetky potrebné úrovne verejnej správy. To umožní aj skorú identifikáciu možných problematických prípadov z hľadiska štátnej pomoci. Členské štáty by mali zvážiť aj vytvorenie **centrálneho kontaktného miesta** pre štátnu pomoc a záležitosti týkajúce sa štátnych podnikov, ktoré by uľahčilo komunikáciu s Komisiou a účinné riadenie štátnej pomoci.

²⁶ Pozri oznámenie Komisie o prvkoch štátnej pomoci pri predaji pozemkov a budov verejnoprávnymi orgánmi (Ú. v. ES C 209, 10.7.1997, s. 3).

²⁷ Dodržiavanie pravidiel štátnej pomoci nemá vplyv na povinnosť dodržiavať iné relevantné pravidlá EÚ vrátane pravidiel vnútorného trhu.