

28.

Mgr. Kamil RUDOLECKÝ
I. místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

MAGISTRÁT MĚSTA OSTRAVA odbor legislativní a právní	Č. dopor.
Došlo: 10. 12. 2008 3039	Zpracov. <i>MAA</i>
Příloh: 5	1st. rok. <i>MAA</i>

STATUTÁRNÍ MĚSTO OSTRAVA magistrát - kancelář primátora	Č. dop.
Došlo: 8. 12. 2008	Zprac.
Č. j. P-1147/08	Okl. n.
Přílohy: 1	59

V Brně dne 5. prosince 2008
Č.j.: O247/2008/OS-19118/2008/420/VP

Vážený pane primátore,

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „Úřad“) obdržel stížnost týkající se problematiky 1st International School of Ostrava (dále jen „1st ISO“). Po náležitém posouzení daného případu Vám zasilám nálezy.

Úvodem mi dovoluji shrnout průběh daného případu.

Dne 2. listopadu 2004 rada města projednala usnesením č. 4736/72 materiál „Návrh postupu založení mezinárodní školy v Ostravě. V tomto usnesení vzala rada města na vědomí informaci o dané studii a o dalším postupu v souladu se závěry studie, zároveň uložila odboru ekonomického rozvoje začlenit do návrhu rozpočtu částku ve výši 6 mil. Kč na poskytnutí neinvestiční dotace provozovateli mezinárodní školy v Ostravě.

Následně Rada města usnesením č. 3908/63 ze dne 29.6.2004 rozhodla o zadání zakázky a uzavření smlouvy o dílo na zpracování daného Návrhu a provedení specifických činností dle předloženého návrhu s p. B. G. který do té doby působil jako nezávislý konzultant pro město Ostravu.

Vznikl společný projekt MŠ a ZŠ Ostrčilova, p.o. a 1st International School of Ostrava – soukromé gymnázium, s.r.o. nazvaný „Projekt 1st International School of Ostrava“ (dále jen „Projekt“). Projekt zahrnuje jak mateřskou školu (dále jen „MŠ“), základní školu (dále jen „ZŠ“), střední školu (dále jen „SŠ“), ale i celoživotní vzdělávání. Kromě toho by škola dle dostupných materiálů měla provozovat řadu doplňkových aktivit na komerční bázi – např. intenzivní jazykové kurzy pro žáky ZŠ a uchazeče o studium na SŠ, komerční jazykové kurzy pro manažery, jazykovou kavárnu, speciální knihovnu, videotéku a pravidelné kosmopolitně zaměřené kulturní akce.

Mezinárodní školou se rozumí komplexní zařízení s nabídkou výuky od MŠ, ZŠ po SŠ, kde je výuka plně vedena v anglickém jazyce, platí se zde školné, osnovy je možné

pružně přizpůsobit potřebám zahraničních žáků. Počítá se zejména se zahraniční klientelou této školy, složenou zejména z dětí zahraničních pracovníků průmyslových zón v Moravskoslezském kraji.

Program celoživotního vzdělávání je určen absolventům škol, nezaměstnaným a matkám s dětmi, mužům a ženám nad 50 let, klientům Úřadu práce, zájemcům o odbornou jazykovou přípravu a výuku IT technologií a v neposlední řadě i firemní klientele podle individuální domluvy.

Ve školním roce 2005/2006 došlo k zahájení výuky s tím, že výuku na MŠ a ZŠ zajišťovala příspěvková organizace města a SŠ spadalo do kompetence 1st ISO.

Dne 14.6.2005 došlo k uzavření Smlouvy o poskytnutí neinvestiční dotace mezi SMO a 1st ISO (číslo smlouvy 0320/2005/KŠMS) v celkové výši 3 000 000 Kč. Tato dotace byla určena na propagaci školy, přijímací řízení, vybavení dvou učeben a příslušenství, dotace přípravných kurzů, nákup studijní literatury a učebních pomůcek. Účelem bylo přispění SMO na zahájení činnosti mezinárodní školy. K této smlouvě byl uzavřen dodatek, kterým se měnila pravidla účtování DPH.

Následně dne 4.7.2005 byla uzavřena další smlouva o poskytnutí neinvestiční dotace (číslo smlouvy 1349/2005/KŠMS), smluvními stranami byli opět SMO a 1st ISO. Jednalo se o poskytnutí dotace ve výši 2 778 000 Kč na provoz školy. Konkrétně byla dotace určena na platy a náhrady platů, odměny na základě dohod o provedení práce, odměny za vzdělávací služby vykonané na základě živnostenského listu, odvody do zdravotních a sociálních fondů ve školním roce 2005/2006.

Dne 26.7.2005 uzavřeli SMO a 1st ISO dohodu o partnerství v projektu „Rekonstrukce základní školy na ulici Ostrčilova pro účely mezinárodní školy“ (číslo smlouvy 1460/2005/OER). Účelem projektu byla rekonstrukce stávajícího objektu základní školy. Dohoda byla předkládána jako součást žádosti o finanční prostředky v rámci Společného regionálního operačního programu, opatření 3.1 Rozvoj lidských zdrojů v regionech. Tato dohoda byla ukončena dne 16.6.2006.

Koncem prosince 2005 došlo k uzavření smlouvy o poskytnutí účelové dotace ve výši 1,5 mil. Kč mezi SMO a 1st ISO (číslo smlouvy 2232/2005/KŠMS) na zajištění činnosti školy pro školní rok 2006/2007. Dotace se měla použít na propagaci školy a přijímací řízení, vybavení učeben a příslušenství, dotace přípravných kurzů, pořízení učební literatury a pomůcek a náklady vztahující se k provozu školy od 1.9.2006 do 31.8.2007 – tj. spotřeba elektrické energie, telefonní poplatky, vedení účetnictví, nákup kancelářských potřeb.

Dne 11.4.2006 byla založena obecně prospěšná společnost Education Centre of Ostrava, o.p.s. (dále jen „ECO“), mezi jejíž cíle patřilo zejména zabezpečování hmotných a nehmotných prostředků sloužících k realizaci a rozvoji vzdělávacích projektů. Následně dne 22.5.2006 byla mezi oběma subjekty Projektu sepsána Dohoda o partnerství. Od školního roku 2006/2007 tak došlo ke kumulaci finančních prostředků obou subjektů právě ve zmíněné obecně prospěšné společnosti ECO.

Poté SMO uzavřelo dne 9.6.2006 Dohodu o partnerství se společností ECO, o.p.s. v rámci „Projektů celoživotního vzdělávání Ist International School“.

Dne 3.6.2006 SMO uzavřelo smlouvu o poskytnutí neinvestiční dotace (číslo smlouvy 1372/2006/KŠMS) ve výši 3,5 mil. Kč na mzdové náklady na školní rok 2006/2007.

V lednu 2007 došlo k uzavření smlouvy o výpůjčce movitých věcí ve vlastnictví SMO ve celkové pořizovací ceně 5 927 836, 55 Kč v rámci projektu „Projekt celoživotního vzdělávání Ist International School“ mezi SMO (jako půjčitelem) a MŠ a ZŠ Ostrčilova a ECO (jako výpůjčitel). Následně byl dne 11.7.2007 uzavřen dodatek ke smlouvě o výpůjčce movitých věcí, kterým se umožňuje přenechání užívání předmětu výpůjčky třetí osobě.

Poté primátor SMO dne 31.1.2007 schválil Podmínky k Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu a strukturálních fondů EU na financování projektu „Projekt celoživotního vzdělávání Ist International School“.

V březnu 2007 Úřad informoval zástupce SMO o možnosti nastavení dotací jako služby v obecném hospodářském zájmu.

Dne 10.5.2007 bylo vyhlášeno výběrové řízení na partnera pro projekt „Projekt celoživotního vzdělávání Ist International School“, ve výběrovém řízení byla vybrána Ist ISO.

Poté byl 4.6.2007 primátorem podepsán Řád služby obecného hospodářského zájmu pro služby poskytované Ist ISO (více viz níže).

V září 2007 společnost ECO zažádala o zajištění finančních prostředků pro realizaci projektu „Projekt celoživotního vzdělávání Ist International School“ v letech 2007 – 2011 v celkové výši 8 431 524 Kč. Zároveň zažádala i MŠ a ZŠ Ostrčilova o zajištění finančních prostředků v celkové výši 3 769 750 Kč pro realizaci téhož projektu. Po schválení Radou SMO byly dne 26.9.2007 uzavřeny smlouva o poskytnutí neinvestiční dotace se společností ECO v celkové výši 2 232 000 Kč a s MŠ a ZŠ Ostrčilova ve výši 998 000 Kč.

Daný případ je z hlediska veřejné podpory možné analyzovat v několika rovinách – v rovině poskytování neinvestičních dotací, z hlediska řádu služby v obecném hospodářském zájmu a dále majetkových vztahů k předmětným nemovitostem v majetku SMO.

K pojmu veřejné podpory

Pro posouzení, zda opatření zakládá veřejnou podporu, je nutné zkoumat 4 základní kritéria definice veřejné podpory. V souladu s výše uvedeným ustanovením Smlouvy o ES, jsou se společným trhem obecně neslučitelné ty podpory, které splňují kumulativně všechny následující podmínky:

- 1) opatření je přičitatelné orgánu veřejné správy (který je poskytovatelem podpory), přičemž pod tento pojem náleží nejen centrální vláda, ale i jednotky regionální,

územní či místní samosprávy a jimi zřízené subjekty (za veřejné prostředky jsou považovány i prostředky fondů EU),

2) podpora selektivně zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání tím, že zlepšuje nebo umožňuje zachování postavení příjemce podpory na trhu vůči ostatním příjemcům,

3) je narušena nebo hrozí narušení hospodářské soutěže,

4) je ovlivněn či hrozí ovlivnění obchodu mezi členskými státy. K tomu postačuje, že příjemce provádí ekonomickou činnost na trhu, kde probíhá obchod mezi členskými státy.

V daném případě dochází k poskytování veřejných finančních prostředků při poskytování dotací, zvýhodněném pronájmu prostor, úlevě na poplatcích za služby spojené s pronájmem prostor a v neposlední řadě také formou vyrovnávací platby za službu v obecném hospodářském zájmu.

Je důležité zdůraznit, že nezáleží na postavení či právní formě subjektu, který podnikání ve výše uvedeném smyslu vyvíjí. Pokud například obecně prospěšná společnost čerpá podporu z veřejných zdrojů na činnost, kterou však vykonává na trhu v rámci hospodářské soutěže s ostatními hospodářskými subjekty, může být i tato příjemcem veřejné podpory a podléhat příslušným předpisům.

Veřejná podpora v oblasti vzdělávání

V oblasti vzdělávání platí zvláštní výjimka pro podporu poskytovanou státním (krajským, obecním) školám na tzv. povinné vzdělávání. Tato činnost není považována za podnikání. Pokud jde o privátní školy nabízející služby na úrovni gymnaziální výuky je na místě zkoumat všechny znaky veřejné podpory, neboť se může jednat o podnikání.

V tomto duchu by podpora směřující MŠ a ZŠ Ostrčilova na účely předškolního a prvostupňového základního vzdělávání nepředstavovala vůbec veřejnou podporu, neboť tato škola je zřízena městem. Pokud jde o podporu na nižší a vyšší stupeň gymnaziální výuky pro 1st ISO, zde nelze přítomnost veřejné podpory zcela vyloučit, zejména pokud má být výuka nabízena kromě českého jazyka i v jiných jazycích. Navíc je třeba posuzovat, zda škola plní standardy vzdělávání dané centrálně státem nebo jde nad tuto úroveň a působí komerčně.

Poskytnutí neinvestičních podpor 1st ISO v průběhu let 2005 – 2006 nebylo řešeno z hlediska pravidel veřejné podpory. Kvůli výši těchto dotací nelze ani naplnit podmínky podle Nařízení Evropské komise č. 1998/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na podporu de minimis. V případě, že stěžovatelka zašle stížnost Evropské komisi, je třeba počítat s tím, že Komise může v řízení rozhodnout o navrácení protiprávní veřejné podpory nebo zpětně uznat tuto podporu za slučitelnou se společným trhem.

Financování celoživotního vzdělávání z veřejných zdrojů pak dle názoru Úřadu může

představovat poskytnutí veřejné podpory bez ohledu na to, kdo tyto služby bude zajišťovat. Úřad nemá k dispozici dostatek informací k posouzení, zda tomu tak fakticky je a zda vůbec dochází k poskytování bezplatné výuky pro cílové skupiny (nezaměstnaní, ale také osoby na rodičovské dovolené, absolventi středních a vysokých škol, muži a ženy nad 50 let). Zároveň by mělo docházet k pořádání kurzů pro firmy, což je běžně předmětem komerčně zaměřených vzdělávacích subjektů, které jsou na území města Ostravy zastoupení několika soukromými vzdělávacími společnostmi. Vzhledem k tomu, že v těchto společnostech působí zahraniční osoby, naplnění znaku „ovlivnění obchodu mezi členskými státy Evropské unie“ je pak velmi pravděpodobné.

Část projektu zaměřená na zajištění celoživotního vzdělávání zasahuje do stávajících komerčních služeb v místě dostupných. Účast veřejných prostředků je zde spojená s vysokým rizikem neoprávněné veřejné podpory. Jako problematické z hlediska veřejné podpory se jeví platby, které proběhly před uložením služby obecného hospodářského zájmu. Promlčecí lhůta pro navrácení nezákonné veřejné podpory je 10 let ode dne, kdy byla podpora příjemci udělena. Její vymáhání je povinné i v případě, kdy již tento nárok nelze vymáhat podle vnitrostátního práva.

K nastavení vzdělávání jako služby v obecném hospodářském zájmu

Jednou z možností, jak poskytovat prostředky z veřejných zdrojů na účely vzdělávání, které nespadá do tzv. povinného vzdělávání (viz výše), je uzavření tzv. závazku veřejné služby. Úvodem je na místě zdůraznit, že závazek veřejné služby může být uzavřen pouze tehdy, pokud splňuje určité podmínky. Za veřejnou službu nelze prohlásit jakoukoli službu. Intervence veřejného orgánu musí být oprávněná z hlediska povahy a potřeby veřejné služby. Jak vyplývá z rozhodnutí Evropské komise, tato se staví odmítavě k podporám, které zasahují do hospodářských aktivit, které jsou v dostatečné míře v daném místě zastoupené. Jinými slovy, pokud je službu schopen zajistit v dostatečné míře trh, není intervence veřejnoprávních orgánů odůvodněná. Podle názoru Úřadu je tak závazek na místě v případě zajištění nižšího a vyššího stupně gymnaziální výuky ze strany ISO.

Statutární město Ostrava jako objednatel služby pověřil společnost 1st ISO výkonem služby obecného hospodářského zájmu. Rozsah služby v obecném hospodářském zájmu byl definován Řádem služby obecného hospodářského zájmu (dále jen „Řád“) následovně:

- poskytování formálního středoškolského vzdělávání na úrovni mezinárodního standardu – 4leté a 8leté gymnázium,
- garance komplexního vzdělávání od mateřské školy, základní školy prostřednictvím partnerských organizací až po střední školu,
- zajištění přístupu ke vzdělávání na mezinárodní úrovni pro všechny zájemce dle principu rovnosti vzdělávání pro české žáky/studenty i pro zahraniční účastníky.

V Řádu dále stojí, že společnost je podnikatelským subjektem, své výdaje hraří z docilovaných příjmů a vytváří přiměřený zisk. Z Řádu vyplývá, že k pořízení předmětů sloužících k zajištění přípravy výuky, k realizaci provozu, k pořízení movitého nebo nemovitého majetku využívá společnost kromě vlastních zdrojů i prostředky poskytnuté

statutárním městem Ostrava nebo jiným subjektem veřejné správy, samosprávy, prostředky státního rozpočtu, podpory EU nebo privátní zdroje. Lze se tedy domnívat, že ke stejným nákladům máví více druhů podpor.

Náklady na poskytování služby jsou dle Řádu objednatelům kompenzovány formou vyrovnávací platby. Úspora z titulu výpůjčky movitých a nemovitých věcí ve vlastnictví obce je zahrnuta do příjmů společnosti. Vyrovnávací platba je stanovena na základě kalkulovaného finančního plánu společností pro období 5ti let, přičemž bude nastavena ve výši násobků počtu žáků na daný školní rok, normativu neinvestičních výdajů na žáka stanovený Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“) a koeficientu přepočtu stanoveným SMO. Při stanovování koeficientu přepočtu se přihlíželo k návrhu finančního plánu společností, poměru mzdových a provozních nákladů, výši a předpokládanému vývoji normativu MŠMT a plánovanému vývoji počtu žáků v období 2007 – 2012. Koeficient má rozmezí hodnot 0,22 až 1,7 s tím, že čím více žáků, tím menší koeficient. V Řádu služby ve veřejné zájmu byl proveden kalkulační výhled na 5 let dopředu s uvedením přesných mzdových, provozních i jiných nákladů.

Kontrolovatelnost dodržování přijatých pravidel má být zajištěna průběžnou kontrolou kontrolního oddělení statutárního města Ostravy. Hospodaření společnosti podléhá auditu, ve kterém se zkoumá, zda nedochází k porušení podmínek Řádu. Společnost vede oddělené účetnictví.

Současné nastavení služby v obecném hospodářském zájmu vykazuje dle názoru Úřadu několik nedostatků.

Pokud jde o způsob kalkulace vyrovnání za provozování služby v obecném hospodářském zájmu, není v současném stavu exaktně zajištěno, že předpokládané náklady na jednoho žáka na rok odpovídají skutečně vynaloženým nákladům na jeho výuku. V potaz je třeba brát také to, že se jedná o studium hrazené studenty, tedy není vhodné vycházet z normativů MŠMT pro státní školy.

Úřad zastává názor, že sice dopředu lze stanovit výhled nákladů na dobu 5ti let tak, jak je součástí kalkulačního plánu, zároveň by ale měl v Řádu být stanoven mechanismus navrácení nadměrných vyrovnacích plateb a pravidelných kontrol, aby se tomuto překompenzování předešlo. Tento mechanismus musí pravidelně zohlednit skutečně vynaložené náklady ponížené o příjmy vyplývající z podporované činnosti. Kompenzace ze všech zdrojů pak nesmí přesáhnout vyrovnání případné ztráty plus přiměřený zisk. Z praxe Evropské komise přitom vyplývá, že pověření výkonem služby v obecném hospodářském zájmu je vhodné udělit maximálně na dobu 3 let, po uplynutí této doby je vhodné zvážit, zda je nezbytné službu dále provozovat v režimu služeb v obecném hospodářském zájmu.

Úřad také doporučuje upřesnit vymezení rozsahu služby v obecném hospodářském zájmu, aby jasně vyplývalo, jaké povinnosti vyplývají pro 1st ISO a nemohlo dojít k pochybnostem, které náklady jsou s touto službou přímo spojeny.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto Úřad doporučuje změnit Řád služby v obecném hospodářském zájmu tak, aby byl v souladu s výše popsányými podmínkami, které vyplývají z Rozhodnutí Komise č. 2005/842/ES o použití čl. 86 odst. 2 Smlouvy o založení ES na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby poskytované určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu.

K pronájmu nebytových prostor společností 1st ISO městem:

Rada města svým usnesením č. 4398/65 rozhodla o záměru města pronajmout nebytové prostory v ulici Ostrčilova, jedná se o rekonstruovanou budovu výměníku a školní družiny, která patří městu Ostrava. Záměr byl přitom zveřejněn na úřední desce SMO od 14.4.2005 do 29.4.2005, tedy po dobu 15ti dnů, při čemž nebylo vyhlášeno výběrové řízení, byl pouze zveřejněn záměr města.

Následně dne 26.8.2005 byla uzavřena Smlouva o nájmu nebytových prostor č. 0072/2005/MJ se společností ISO. Za nájem předmětných nebytových prostor se nájemce zavázal platit nájemné ve výši 250 Kč/m² za rok. Ve smlouvě bylo dále dohodnuto, že nájemce bude hradit další poplatky na zabezpečování řádného plnění služeb, jejichž poskytování je s užíváním pronajatých prostor spojeno, ve výši:

- 2,37 % úplaty vyfakturované dodavatelem tepla za teplo dodané do prostor budovy tzv. hospodářského pavilonu a do prostor budovy tzv. věžového domu,
- Úplatu za zabezpečování dodávky pitné vody a odvádění odpadních vod dle skutečné spotřeby,
- 2,37 % úplaty vyúčtované dodavatelem odvozu odpadků.

Ve školním roce 2007/2008 došlo k uzavření smlouvy o výpůjčce mezi SMO a 1st ISO, jejímž předmětem byla výpůjčka zrekonstruovaného 4. patra školní budovy Ostrčilova. Vzhledem k tomu, že smlouva byla podepsána ředitelkou školy, která k tomu neměla pravomoc, byla smlouva neplatná. Tento stav však 1st ISO nerefletovala.

V roce 2008 město zveřejnilo zájem pronájmu uvolněných prostor ve Středisku volného času. Nebylo vyhlášeno výběrové řízení a záměr byl zveřejněn na úřední desce města po dobu 15ti dnů. Zástupci SMO nakonec rozhodli prostory přenechat ISO, přičemž tato společnost je bude využívat za cenu 250 Kč/m². U této ceny nemá Úřad dostatek informací k posouzení, zda daná cena odpovídá cenám v místě a čase obvyklým. O prostory měla přitom zájem i MŠ a ZŠ Ostrčilova, p.o. zřizovaná jako příspěvková organizace města. V tomto ohledu by se majitel budovy měl při pronajímání prostor podnikatelům chovat jako soukromý investor, který se snaží maximalizovat svoje zisky z vlastního majetku. Toto neplatí v případě, že by prostory za netržních podmínek získal subjekt, který nelze klasifikovat jako podnikatele, tedy například MŠ a ZŠ Ostrčilova.

V současné době se uvažuje o uzavření smlouvy o výpůjčce, kterou by SMO chtělo uzavřít s 1st ISO do roku 2030. Městský obvod Moravská Ostrava a Přívoz, v jehož majetku se nachází budova MŠ a ZŠ Ostrčilova, hodlá zveřejnit záměr výpůjčky na dobu 3 let na své úřední desce s tím, že případná veřejná podpora z výpůjčky bude kalkulována do vyrovnávací platby za provozování služby v obecném hospodářském zájmu.

V případě pronájmu majetku obce je třeba postupovat analogicky podle Sdělení Komise č. 97/C 209/03 o prvcích státní podpory při prodeji pozemků a staveb orgány veřejné moci (dále jen „Sdělení“).

Podle tohoto Sdělení je při pronájmu majetku možné postupovat dvěma možnými způsoby – pronájem na základě nepodmíněného výběrového řízení a pronájem bez tohoto řízení. V případě nepodmíněného výběrového řízení se tržní cena určí jako nejvyšší nabídnutá cena. Naopak při pronájmu bez nepodmíněného výběrového řízení se kupní cena určí na základě posudku nezávislého znalce. V rozporu s ustanoveními Sdělení není postup stanovení minimální nabídkové nájemní ceny na základě znaleckého posudku. Prodej však musí být vždy realizován za cenu tržní. V případě, že se postupuje odlišně od tohoto Sdělení, zakládá pronájem veřejnou podporu.

V případě výpůjčky předmětných prostor podnikateli dojde ke zvýhodnění 1st ISO ve výši odpovídající neplacenému tržnímu nájemnému. Toto zvýhodnění musí být zakalkulováno jako jedna z forem vyrovnávací platby. Dle informací SMO je tento mechanismus již nastaven, avšak z předložených informací toto průkazně nevyplývá. Úřad doporučuje jednoznačněji popsat jednotlivé složky vyrovnávací platby.

Dovoluji si Vás však upozornit, že k autentickému (a tedy závaznému) právnímu vyjádření výše zmíněné problematiky je oprávněna pouze Evropská komise.

V případě jakýchkoli nejasností se na mě neváhejte opět obrátit.

S pozdravem



Na vědomí Ing. Miroslav Svozil, starosta

Vážený pan
Ing. Petr Kajnar
Primátor
Statutární město Ostrava
Prokešovo nám. 8
729 30 Ostrava