C/2025/1183

21.3.2025

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru

Jak podporovat subjekty sociální ekonomiky v souladu s pravidly státní podpory: několik úvah v návaznosti na návrhy uvedené ve zprávě Enrica Letty

(stanovisko z vlastní iniciativy)

(C/2025/1183)

Zpravodaj: **Giuseppe GUERINI**

Poradce	Samuel CORNELLA
Rozhodnutí plenárního shromáždění	11. 7. 2024
Právní základ	čl. 52 odst. 2 jednacího řádu
Odpovědná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato v sekci	12. 12. 2024
Přijato na plenárním zasedání	22. 1. 2025
Plenární zasedání č.	593
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	216/4/1

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) zdůrazňuje, že značné veřejné dotace pro subjekty sociální ekonomiky, které často přebírají funkce a úkoly, jež dříve zastával stát, musí být v souladu s evropskými pravidly státní podpory.

1.2 Mario Draghi ve své zprávě o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti poukazuje na souvislost mezi konkurenceschopností a evropským sociálním modelem a na to, že je důležité zachovat evropské systémy sociálního zabezpečení a sociální ochrany. EHSV v této souvislosti připomíná význam subjektů sociální ekonomiky při zajišťování konkrétních reakcí na sociální potřeby evropských občanů. Tyto funkce, jejichž cílem je obecné blaho, by proto měly být v evropských pravidlech státní podpory uznány.

1.3 EHSV podotýká, že činnosti subjektů sociální ekonomiky mají v mnoha případech solidární povahu a nespadají do rámce hospodářských aktivit. Zároveň existuje mnoho případů, kdy je přeshraniční charakter činností těchto subjektů v sociální a zdravotní oblasti tak zanedbatelný a nevýrazný, že nijak zásadně nenarušuje hospodářskou soutěž mezi členskými státy. Bylo by proto neodkladně třeba, aby Komise v souvislosti s těmito oblastmi podrobněji objasnila pojetí hospodářské činnosti a přeshraničního významu.

1.4 EHSV se domnívá, že je třeba posílit a zjednodušit pravidla poskytování podpory na nábor znevýhodněných pracovníků nebo pracovníků se zdravotním postižením stanovené v oddíle 6 obecného nařízení o blokových výjimkách č. 651/2014. Jak bylo navrženo v Lettově zprávě o vnitřním trhu a ve sdělení o kritériích pro analýzu slučitelnosti státních podpor na zaměstnávání znevýhodněných a zdravotně postižených pracovníků podléhajících individuální oznamovací povinnosti (sdělení o podpoře zaměstnanosti, Úř. věst. C 188, 11.8.2009), měla by být tato pravidla aktualizována, aby odrážela současnou hospodářskou realitu.

1.5 EHSV souhlasí s tím, že je nutné při plánovaném přezkumu obecného nařízení o blokových výjimkách tyto dvě kategorie podpory zachovat, neboť se jedná o podporu specifickou a odlišnou, a zdůrazňuje, že musí být dodrženy lhůty stanovené pro aktualizaci právního rámce.

1.6 EHSV vítá také další návrh z Lettovy zprávy, který se týká nezbytné změny stávajícího právního rámce státních podpor tak, aby byl podpořen lepší přístup podniků sociální ekonomiky k úvěrům a financování.

1.7 EHSV konstatuje, že veřejné orgány dostatečně nevyužívají právní rámec podpory služeb obecného hospodářského zájmu a že často nevěnují pozornost značnému manévrovacímu prostoru, který jim poskytují Smlouvy v souvislosti s pravomocí zařadit určité činnosti mezi služby obecného hospodářského zájmu. EHSV se domnívá, že tento manévrovací prostor je u sociálních a zdravotních služeb obzvlášť výrazný, a to nejen z důvodu vertikální subsidiarity a sociální soudržnosti, ale i kvůli neexistenci konkrétních regulačních omezení, která platí například pro jiné, ekonomicky významnější služby obecného hospodářského zájmu, jako jsou síťová odvětví. Vzhledem k tomu, že v členských státech EU mnohdy není vynakládán dostatek finančních prostředků na sociální služby obecného hospodářského zájmu, je třeba poukazovat na význam a důležitou roli čl. 2 odst. 1 písm. c) rozhodnutí o službách obecného hospodářského zájmu. Členské státy EU by v oblasti sociálních služeb obecného hospodářského zájmu měly prioritně využívat právě čl. 2 odst. 1 písm. c) uvedeného rozhodnutí, pokud to působnost tohoto ustanovení umožňuje, a nikoli obecné nařízení o podpoře de minimis, jak teď většinou činí.

1.8 EHSV vítá politické směry pro novou Evropskou komisi 2024–2029, které byly uveřejněny 18. července 2024, zejména následující záměr: „Zrevidujeme také naše pravidla státní podpory s cílem umožnit opatření na podporu bydlení, zejména pro dostupné energeticky účinné a sociální bydlení.“ Podotýká, že pravidla státní podpory, která se vztahují na vyrovnávací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, budou v tomto směru důležitá, mj. i s ohledem na to, čeho budou moci subjekty sociální ekonomiky dosáhnout v boji proti krizi související s bydlením, jak prokázala bytová družstva, bytové nadace, vzájemné společnosti a řada neziskových organizací.

1.9 EHSV poznamenává, že by se u společného financování z prostředků EU i členských států mohla pravidla státní podpory uplatňovat poněkud flexibilněji. To se týká například financování z Evropského sociálního fondu (ESF) a Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), které se poskytuje na úrovni státu. V současné době se sice toto financování do velké míry řídí právními předpisy EU, ale kvůli manévrovacímu prostoru orgánů členských států ve fázi přidělování podléhají tyto prostředky pravidlům státní podpory, která se však nevztahují na evropské fondy – například Horizont Evropa – řízené na unijní úrovni bez zásahu členských států.

1.10 V neposlední řadě EHSV vyzývá Evropskou komisi, aby pokračovala ve svém závazku provádět akční plán pro sociální ekonomiku, který byl přijat v rámci Lutyšského plánu pro sociální ekonomiku v Evropské unii (*Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*) podepsaného dne 12. února 2024 zástupci 19 vlád, a aby jednoho z členů nového sboru komisařů pověřila zvláštním úkolem koordinovat jeho provádění.

2. **Souvislosti stanoviska**

2.1 Podle nedávné srovnávací studie socioekonomické výkonnosti sociální ekonomiky EU, kterou zveřejnila Evropská komise, zaměstnávají subjekty sociální ekonomiky ve 27 členských státech EU více než 11 milionů lidí, tj. 6,3 % zaměstnaných obyvatel. Ze 4 milionů subjektů sociální ekonomiky jich 246 000 má formu podniku, který nabízí řešení hlavních problémů v oblasti pomoci poskytované evropským občanům. Působí v široké škále odvětví, jako jsou sociální a zdravotní služby, oběhové hospodářství, boj proti chudobě, sociální bydlení, boj proti plýtvání potravinami a participativní výroba energie z obnovitelných zdrojů.

2.2 V akčním plánu pro sociální ekonomiku (COM(2021) 778 final), který předložila Evropská komise, se uvádí, že „trpělivý dlouhodobý investiční kapitál není pro subjekty sociální ekonomiky vždy snadno dostupný. Orgány veřejné moci nevyužívají v plném rozsahu stávající možnosti, jak sociálním podnikům usnadnit přístup k zadávání veřejných zakázek nebo k financování, ani flexibilitu, kterou nabízejí stávající pravidla státní podpory EU.“

2.3 V dokumentu Komise se upozorňuje na to, že členské státy plně nevyužívají ani potenciál, který mají pravidla státní podpory v souvislosti se službami obecného hospodářského zájmu na jedné straně, ani možností, které nabízí obecné nařízení o výjimkách na straně druhé. Tyto předpisy by přitom mohly vést k poskytování státní podpory v souladu s potřebami vnitřního trhu.

2.4 V doporučení Rady ohledně vypracování rámcových podmínek pro sociální ekonomiku (2023/0179 (NLE)) se zase poukazuje na to, že „orgány veřejné moci často plně nevyužívají stávajícího rozsahu působnosti pravidel státní podpory na podporu sociální ekonomiky v případech, kdy trh sám o sobě není schopen zajistit uspokojivý přístup na trh práce a sociální začlenění, a omezují se na opatření pod obecnou prahovou hodnotou *de minimis* a nevyužívají možnosti stanovit

opatření podle nařízení Komise (EU) č. 651/2014 (obecné nařízení o blokových výjimkách), jako je regionální podpora, podpora rizikového financování a podpora na nábor znevýhodněných pracovníků“.

2.5 V jedné nedávné studii, věnované problematice státní podpory poskytované na přístup sociálních podniků k finančním prostředkům a na nábor znevýhodněných pracovníků ve formě mzdových dotací ([1]), se zkoumalo uplatňování a dopad obecného nařízení o blokových výjimkách na sociální podniky zaměstnávající znevýhodněné pracovníky v členských státech. Ve studii se dospělo k závěru, že se celostátní orgány členských států často řídí jinými pravidly, než obecným nařízením o blokových výjimkách, což zdůvodňují tím, že dostatečně neznají rámec EU pro státní podporu, nařízení o blokových výjimkách je příliš složité nebo že narážejí na dodatečné administrativní komplikace.

3. **Obecné připomínky**

3.1 V Draghiho zprávě o budoucnosti evropské konkurenceschopnosti se poukazuje na souvislost mezi konkurenceschopností a evropským sociálním modelem a připomíná se, že je důležité zachovat evropské systémy sociálního zabezpečení a sociální ochrany. V této souvislosti EHSV upozorňuje, že značné veřejné dotace pro subjekty sociální ekonomiky, které často přebírají funkce a úkoly, jež dříve zastával stát, musí být v souladu s evropskými pravidly státní podpory. Zejména je třeba náležitě zohlednit specifickou povahu trhu sociálních a zdravotních služeb, na němž subjekty sociální ekonomiky působí. V tomto smyslu EHSV připomíná, že cílem podniků sociální ekonomiky není maximalizace zisku rozdělovaného mezi investory, nýbrž jeho opětovné investování do činnosti daného subjektu nebo jeho využití k dosažení sociálních cílů či vynaložení na účely obecného zájmu.

3.2 V této souvislosti je třeba odkázat na zásadní rozsudek ze dne 8. září 2011 ve spojených věcech C-78/08 a C-80/08 (Paint Graphos), v němž se Soudní dvůr Evropské unie vyjádřil k daňovému režimu umožňujícímu osvobodit družstva od daně z příjmů právnických osob, přičemž uvedl, že právě s ohledem na svá specifika se družstva nenacházejí ve stejné situaci jako obchodní společnosti. Toto uznání legitimity specifického daňového režimu vzhledem ke specifickým vlastnostem subjektu by mělo pobídnout spolunormotvůrce k tomu, aby u různých subjektů sociální ekonomiky uplatňovali stejný postup.

3.3 EHSV s potěšením vítá nedávné zvýšení stropu *de minimis* na období 3 let na 300 000 EUR pro běžný sektor a na 750 000 EUR pro služby obecného hospodářského zájmu, nicméně konstatuje, že podporu de minimis nelze považovat za dostatečný právní základ ve smyslu pravidel EU o státní podpoře pro poskytování veřejných dotací subjektům sociální ekonomiky v oblasti sociální a zdravotní péče ([2]). Řada správních orgánů členských států přesto ve většině případů uplatňuje právě spíše rámec *de minimis* než obecné nařízení o blokových výjimkách, sdělení o podpoře zaměstnanosti či normativní rámec pro státní podporu na služby obecného hospodářského zájmu, a to díky jeho jednoduché struktuře a snadnému použití, ale i kvůli neznalosti obecného nařízení o výjimkách, přestože platí již od roku 2014.

3.4 EHSV si uvědomuje, že není možné předem stanovit výchozí seznam činností hospodářské a nehospodářské povahy a že tento koncept musí být v konečném důsledku posuzován případ od případu, zdůrazňuje však, že činnosti subjektů sociální ekonomiky – ať již je vykonávají nezisková sdružení za přispění dobrovolníků, nebo v některých případech subjekty sociální ekonomiky, jako jsou družstva, vzájemné společnosti či nadace – mohou být solidární, a nikoli komerční povahy. Proto by se na ně neměla vztahovat ustanovení článku 107 SFEU.

3.5 EHSV konstatuje, že v oblasti sociálních a zdravotních služeb často chybí přeshraniční mobilita a důležitost nebo po ní není velká poptávka, protože tyto služby mají výhradně místní charakter a poskytují se v blízkém okolí. V některých případech neexistuje dokonce ani vnitřní mobilita mezi jednotlivými regiony téhož členského státu, což ještě více umocňuje výraznou místní povahu sociálních a zdravotních služeb.

3.6 Pokud je přeshraniční mobilita v oblasti sociálních a zdravotních služeb na straně nabídky potenciálně možná, pak se EHSV domnívá, že by vnitrostátní orgány měly zaručit nediskriminační přístup ke stabilnímu systému finanční podpory pro sociální a zdravotní služby, který by byl v souladu s článkem 107 SFEU, aniž by se pravidla státní podpory stala záminkou pro omezení veřejného financování v odvětví, které má tak zásadní význam pro sociální soudržnost na místní úrovni.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies.*

([2]) V souvislosti s definicí sociálních a zdravotních služeb lze odkázat na Akční plán pro evropský pilíř sociálních práv nebo konkrétněji na sdělení o Evropské strategii v oblasti péče (COM(2022) 440 final).

3.7 Vzhledem k politické vůli, která je patrná ze znění akčního plánu pro sociální ekonomiku a z doporučení, konkrétně z místa, kde jsou orgány a instituce vyzývány, aby přijaly opatření k uvolnění potenciálu subjektů sociální ekonomiky, se EHSV domnívá, že by v pravidlech státní podpory měl být uznán specifický charakter poslání těchto subjektů a jejich povaha a že by pro ně měly platit právní podmínky zohledňující charakteristiky sociální ekonomiky, zejména pak zákonnou povinnost reinvestovat celý zisk a přebytky nebo jejich většinu do plnění cílů obecného zájmu, jak stanoví vnitrostátní právní rámce a doporučení Rady.

4. **Směrem k rámci státní podpory odpovídajícímu cílům sociální ekonomiky**

4.1 Pokud jde o případné poskytování podpory slučitelné s vnitřním trhem, EHSV se domnívá, že je třeba posílit a zjednodušit pravidla poskytování podpory na nábor znevýhodněných pracovníků nebo pracovníků se zdravotním postižením stanovené v oddíle 6 obecného nařízení o blokových výjimkách č. 651/2014 a že by sdělení o podpoře zaměstnanosti mělo být aktualizováno tak, aby odráželo současnou hospodářskou realitu. Komise by v této souvislosti mohla rychle přijmout konkrétní opatření spočívající ve změně maximálních prahových hodnot podpory, kterou lze poskytnout na činnosti spojené s opětovným začleněním do světa práce. EHSV dále zdůrazňuje, že je nutné tyto dvě kategorie podpory zachovat, neboť se jedná o podporu specifickou a odlišnou, a že musí být dodrženy lhůty stanovené pro aktualizaci uvedeného nařízení.

4.2 EHSV souhlasí s návrhem, který předložil Enrico Letta ve své zprávě o vnitřním trhu, tj. aby byla tato pravidla přehodnocena a zdokonalena (Much More than a Market [Mnohem více než jen trh], s. 106), a důrazně jej podporuje.

4.3 EHSV vítá i další návrh Enrica Letty z jeho zprávy o vnitřním trhu, a sice změnit stávající právní rámec státních podpor tak, aby byl podpořen lepší přístup podniků sociální ekonomiky k úvěrům a financování.

4.4 EHSV se domnívá, že by při případném přezkumu obecného nařízení o blokových výjimkách (EU) č. 651/2014 měly být v části, kde jsou definovány konkrétní podmínky „slučitelné podpory“, kterou lze poskytnout bez předchozího schválení Komise, výslovně uznány subjekty sociální ekonomiky. To by tudíž vyžadovalo, jak se navrhuje i v Lettově zprávě, aby byla v obecném nařízení o blokových výjimkách stanovena normativní definice „subjektů sociální ekonomiky“. Právě proto nejsou činnosti subjektů sociální ekonomiky v mnoha případech a situacích v rozporu s pravidly hospodářské soutěže EU, která upravují fungování trhů, neboť jsou prováděny v rámci podnikatelského modelu, jehož cílem není dosáhnout co největšího zisku, nýbrž jej v zájmu plnění sociálních či environmentálních cílů založených na solidaritě znovu investovat.

4.5 EHSV dále konstatuje, že vnitrostátní orgány dostatečně nevyužívají článek 56 obecného nařízení o výjimkách č. 651/2014, který pojednává o investiční podpoře na místní infrastrukturu, zejména ne v případě nutných investic do sociálních a zdravotních služeb, přestože by tento článek mohl být v mnoha případech vhodným právním základem pro slučitelnost s větším potenciálem, než jaký mají pravidla *de minimis*.

4.6 EHSV rovněž konstatuje, že veřejné orgány dostatečně nevyužívají ani právní rámec podpory služeb obecného hospodářského zájmu, pokud jde o sociální a zdravotní služby. Příslušné státní orgány totiž často nevěnují pozornost značnému manévrovacímu prostoru, který jim poskytují Smlouvy v souvislosti s pravomocí zařadit určité činnosti mezi služby obecného hospodářského zájmu. EHSV se domnívá, že tento manévrovací prostor je u sociálních a zdravotních služeb obzvlášť výrazný, a to nejen z důvodu vertikální subsidiarity a sociální soudržnosti, ale i kvůli neexistenci konkrétních regulačních omezení, která platí například pro jiné, ekonomicky významnější služby obecného hospodářského zájmu, jako jsou síťová odvětví.

4.7 EHSV konstatuje, že v čl. 2 písm. c) rozhodnutí č. 21/2012, podle něhož jsou určité vyrovnávací platby za služby obecného hospodářského zájmu slučitelné s vnitřním trhem, není stanoven žádný horní limit pro výši vyrovnávací platby „za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, jimiž se uspokojují sociální potřeby, například zdravotní a dlouhodobá péče, péče o děti, přístup na trh práce a opětovné začlenění do trhu práce, sociální bydlení a péče a sociální začleňování zranitelných skupin“. EHSV proto vyzývá orgány členských států, aby tyto právní předpisy využívaly více.

4.8 EHSV souhlasí s konstatováním, že oblast sociálních a zdravotních služeb je již dlouho „dělicí čarou mezi negativním výkladem ustanovení o službách obecného hospodářského zájmu jako odchylky od hospodářské soutěže v EU a novým pozitivním výkladem týchž ustanovení jako ztělesnění práv občanů“ (Fiedziuk, N. A., *Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: Opening doors to a whole new approach or maintaining the „status quo“*, European Law Review 36(2), 2011, s. 229).

4.9 Uplatňování rámce pro služby obecného hospodářského zájmu je pro orgány členských států často spojeno s technickými problémy a byrokratickou zátěží, zejména pokud jde o vypracování konkrétních pověřovacích aktů nebo schopnost specifikovat komplexní právnické pojmy, jako je „přiměřený zisk“. Důvodem je zřejmě skutečnost, že byrokratická zátěž a zátěž spojená s dodržováním předpisů, která je kladena na síťová odvětví se silnou komerční strukturou, se projevuje i v odvětví sociálních a zdravotních služeb, jež je ze své povahy jiné. To může způsobit problémy u služeb čistě sociálního charakteru poskytovaných především na místní úrovni (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, s. 29).

4.10 EHSV by proto uvítal konkrétní investice na úrovni členských států a EU zaměřené na školení zaměstnanců vnitrostátních správních orgánů v oblasti možností spojených s právní úpravou služeb obecného hospodářského zájmu, se zvláštním zřetelem na sociální a zdravotní služby. Doufá, že budou shromážděny osvědčené postupy a zkušenosti členských států, které budou následně dány k dispozici a zpřístupněny jako referenční příklady.

4.11 V této souvislosti EHSV poukazuje na značný praktický užitek, který měla 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 (SWD(2013) 53 final z roku 2013), a doufá, že bude po více než deseti letech od svého prvního vydání aktualizována.

4.12 EHSV s potěšením vítá politické směry pro příští Evropskou komisi 2024–2029, zejména následující záměr: „Zrevidujeme také naše pravidla státní podpory s cílem umožnit opatření na podporu bydlení, zejména pro dostupné energeticky účinné a sociální bydlení.“ Podotýká, že pravidla státní podpory, která se vztahují na vyrovnávací platby za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu, budou v tomto směru důležitá, mj. i s ohledem na to, čeho budou moci subjekty sociální ekonomiky dosáhnout v boji proti krizi související s bydlením, jak prokázala bytová družstva, bytové nadace, vzájemné společnosti a řada neziskových organizací.

4.13 V neposlední řadě EHSV poznamenává, že by se u financování např. z prostředků ESF a EFRR mohla pravidla státní podpory uplatňovat poněkud flexibilněji. V současné době se sice toto financování do velké míry řídí právními předpisy EU, ale kvůli manévrovacímu prostoru orgánů členských států podléhají pravidlům státní podpory, která se však nevztahují na evropské fondy řízené na unijní úrovni bez zásahu členských států.

4.14 Dne 12. února 2024 podepsali představitelé 19 vlád pod záštitou belgického předsednictví Lutyšský plán pro sociální ekonomiku v Evropské unii (*Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*), v němž je navrženo 25 konkrétních závazků souvisejících s prováděním akčního plánu pro sociální ekonomiku. EHSV doufá, že nová Komise tyto návrhy při naplňování svého mandátu zohlední.

V Bruselu dne 22. ledna 2025.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Oliver RÖPKE