

I

(Usnesení, doporučení a stanoviska)

STANOVISKA

EVROPSKÝ HOSPODÁŘSKÝ A SOCIÁLNÍ VÝBOR

544. PLENÁRNÍ ZASEDÁNÍ EHSV, 19. 6. 2019–20. 6. 2019

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Směrem k evropskému právnímu rámci uzpůsobenému podnikům sociální ekonomiky*(stanovisko z vlastní iniciativy)*

(2019/C 282/01)

Zpravodaj: **Alain COHEUR**

Rozhodnutí plenárního shromáždění	12.7.2018
Právní základ	čl. 32 odst. 2 jednacího řádu stanovisko z vlastní iniciativy
Odpovědná sekce	Jednotný trh, výroba a spotřeba
Přijato v sekci	28.5.2019
Přijato na plenárním zasedání	19.6.2019
Plenární zasedání č.	544
Výsledek hlasování (pro/proti/zdrželi se hlasování)	159/0/1

1. Závěry a doporučení

1.1. V dobách, kdy se evropská integrace snaží nabrat nový dech, je podpora rozmanitosti forem podnikání důležitá pro vytváření pracovních míst, sociální inovace, sociální soudržnost i konkurenceschopnost v Evropě. Právo EU je založeno na zjednodušeném pojetí stávajících forem podnikání na jednotném trhu, takže podniky sociální ekonomiky nejsou považovány ani za ziskové kapitálové podniky ani za neziskové (hospodářsky nezištné) organizace.

1.2. Podniky a organizace sociální ekonomiky jsou řízeny v souladu se společnými rysy, hodnotami a zásadami, jako je upřednostnění jednotlivce a sociálního cíle před kapitálem, dobrovolné a otevřené členství a demokratická správa. Nesnaží se o maximalizaci krátkodobých zisků, ale usilují o zajištění dlouhodobé udržitelnosti. Zisky jsou opětovně investovány do vytváření nebo udržování pracovních míst nebo do rozvoje činností odpovídajících sociálnímu cíli či si je kolektiv rozdělí podle osobního příspěvku jednotlivých členů.

1.3. Právní předpisy EU neberou v úvahu příznačné vlastnosti sociální ekonomiky, zejména odlišný pohled na zisk. Článek 54 SFEU je vykládán tak, že hospodářsky nezištné (neziskové) subjekty jsou protipólem společností, které provozují určitou hospodářskou činnost za úplatu. Do této druhé kategorie jsou tedy zahrnuty všechny podniky, které vytvářejí zisk, ať už ho rozdělují či nikoli, a to bez rozdílu a nezávisle na jejich právní formě.

1.4. Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) a rozhodovací praxe Evropské komise neprojevují dostatečný zájem o podniky, které jsou ve vlastních vnitrostátních právních předpisech označovány za „neziskové“ nebo které jsou bez ohledu na toto označení založeny na zcela jiných kritériích vlastnictví, správy a využívání zisku než ziskové kapitalistické podniky, a to zejména pokud jde o podmínky jejich přístupu k financování. Potřeba uvolnit potenciál veškerých forem podnikání, jakož i zásada neutrality práva EU vůči rozličným formám organizace podniků by navíc měly umožnit, aby se rozvíjelo více modelů podniků.

1.5. EHSV proto:

- navrhuje, aby byl do právních předpisů EU zaveden uzpůsobený právní rámec, který by lépe uznával existenci podniků sociální ekonomiky. Tento rámec by se opíral o nový pojem – omezený zisk –, pomocí něhož by byly definovány všechny podniky, které mohou vytvářet zisk, ale jejichž cílem není jeho rozdělení mezi vlastníky, neboť jejich účelem je solidarita a veřejný zájem;
- žádá Komisi, aby provedla studii věnovanou pojmu omezeného zisku a modelům podniků, které se touto logikou řídí. Díky ní by bylo možné lépe identifikovat potřebu vytvořit právní, finanční a daňové rámce, které by byly uzpůsobeny tak, aby byly zachovány konkurenční schopnosti dotčených podniků, a případně by vedly ke stanovení osvědčených postupů;
- žádá, aby Komise i nadále usilovala o poskytování informací ohledně dostupnosti státní podpory pro družstevní společnosti a rozšířila příslušná ustanovení na všechny podniky sociální ekonomiky;
- vyzývá rovněž Komisi, aby vypracovala interpretační sdělení k článku 54 SFEU a k článkům této smlouvy obsahujícím právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže, a objasnila tak pojem neziskovosti v právních předpisech EU;
- domnívá se, že by měl být po vzoru protokolu č. 26 o službách obecného zájmu k SFEU připojen protokol o různých druzích podniků, a žádá členské státy, aby tento přezkum zahrnuly do nadcházejícího programu reforem.

2. Obecné připomínky

2.1. Uznání politiky sociální ekonomiky

2.1.1. Sociální ekonomika je fenomén, který se rozvíjí v rámci ekonomiky a na území EU. Jedná se o 2,8 milionu podniků a organizací, které mají různou formu – mimo jiné družstva, vzájemné společnosti, sociální podniky, sdružení či nadace – a které provozují hospodářskou činnost a představují 8 % HDP EU a čítají na 13,6 milionu pracovníků, což je 6 % zaměstnanců v Evropě. Tyto podniky, mezi něž mohou patřit velmi malé podniky a malé a střední podniky až velké skupiny podniků sociální ekonomiky, působí ve všech odvětvích činnosti. Sociální ekonomika představuje vzhledem ke svému rozšíření a rozmanitosti svých činností zásadní aspekt hospodářského růstu, který je udržitelný, inovační, šetrný k životnímu prostředí a podporuje sociální začlenění.

2.1.2. Potřebuje však ještě získat politické uznání. Jistého pokroku však již dosaženo bylo, jak dokládá Lucemburské prohlášení pro sociální a solidární ekonomiku v Evropě „Plán k vytvoření komplexnějšího ekosystému pro sociální podniky“, závěry Rady EU (Rady pro zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele) s názvem „Podpora sociální ekonomiky jakožto jednoho z klíčových motorů hospodářského a sociálního vývoje v Evropě“, které byly poprvé schváleny jednomyslně 28 členskými státy, dále obnovení expertní skupiny Evropské komise pro sociální podnikání (GECES) v roce 2018 a výzva Evropského parlamentu Komisi, aby zajistila, že při vypracovávání evropských politik budou zohledněny i rysy sociální ekonomiky.

2.1.3. EHSV se již několikrát vyjádřil v tom smyslu, že je důležité uznat sociální ekonomiku, v právních předpisech EU je třeba efektivním způsobem zohlednit rozmanitost forem podnikání a je nutné vytvořit specifický akční plán pro sociální ekonomiku.

2.1.4. Evropský pilíř sociálních práv nebude bez účasti podniků sociální ekonomiky účinný. Proto je důležité konkrétně zajistit jejich účast na hospodářském a sociálním rozvoji EU. Podniky sociální ekonomiky se nejen vyznačují větší odolností v dobách krize a fungují jako záchranná síť, ale v každodenním životě navíc udržují a podporují sociální soudržnost a jsou zdrojem sociálních inovací. Řada z nich především svým způsobem fungování, ale i činnostmi odpovídá cílům pilíře. Jejich přirozeným posláním je plnění cílů, jako je podpora bezpečného a adaptabilního zaměstnání, sociální dialog a zapojení zaměstnanců, bezpečné, zdravé a dobře uzpůsobené pracovní prostředí nebo poskytování inovativních řešení některých základních sociálních potřeb.

2.2. Chybějící právní uznání – dichotomické a zjednodušující pojetí forem podnikání

2.2.1. V právu EU jsou podniky sociální ekonomiky uznávány jen velmi málo. V minulosti vznikly iniciativy, které měly umožnit vznik evropských družstevních společností, vzájemných společností, sdružení a nadací. Úspěšně však prošel pouze návrh nařízení týkající se evropských družstevních společností.

2.2.2. V současné době se zdá, že statutární přístup zohledňující jednotlivé kategorie je již opuštěn, a to ve prospěch dvou jiných přístupů:

- na jedné straně je to podpora koncepce sociálních podniků na evropské úrovni a vytvoření několika finančních nástrojů s cílem uspokojit jejich finanční potřeby;
- na druhé straně jsou to nezávazná doporučení Komise, která mají motivovat státy k tomu, aby samy podporovaly podniky sociální ekonomiky, zejména ty, které dosud nemají vnitrostátní legislativní rámce.

2.2.3. I když Evropský parlament, Rada a Komise mimo jiné oznámily, že se soustředí na rozvoj sociální ekonomiky jako celku, tyto rozličné kroky jsou uzpůsobeny sociálním podnikům a nezaměřují se na podniky sociální ekonomiky jako celek. Hrozí, že tyto činnosti nabídnou jen úzký pohled na sociální ekonomiku omezený na činnosti společenské povahy.

2.2.4. Platné právní předpisy a nedávné návrhy především zastiňují jednu hlavní otázku: veškeré právní předpisy EU jsou postaveny na dichotomické, a tudíž zjednodušené koncepci ekonomických subjektů.

2.2.5. Tato dichotomie, která existuje od Římské smlouvy, dnes figuruje ve stávajícím článku 54 SFEU týkajícím se svobody usazování. Podle jeho znění uznává právo EU dva typy subjektů: na jedné straně neziskové podniky, které zahrnují výlučně organizace, jejichž činnost je hospodářsky nezištná; a na druhé straně podniky, mezi nimiž figurují zejména obchodní a občanské společnosti a k nimž se řadí i družstva.

2.2.6. Ať už jde o družstva, vzájemné společnosti, sociální podniky či sdružení, všechny podniky, které vykonávají určitou hospodářsky životaschopnou činnost a popřípadě mohou zajistit i přebytky, jsou přiřazeny k podnikům kapitalistického typu usilujícím o dosažení zisku. Podniky sociální ekonomiky však nesledují cíl maximalizace ani rentability kapitálu, nýbrž cíl sociální.

2.2.7. Nedostatečné zohlednění specifik podniků sociální ekonomiky se promítlo i do právních předpisů týkajících se hospodářské soutěže, které je řadí do stejné kategorie jako ostatní podniky, jež vykonávají hospodářskou činnost na trhu, a to nezávisle na právním postavení této entity a způsobu jejího financování. Nezáměr o právní povahu, cíle a dokonce i zvláštní omezení podniků sociální ekonomiky, jimž jsou z hospodářského a finančního hlediska vystaveny, je někdy umocňován i právními interpretacemi a dogmaty, z nichž obvykle vyplývá, že standardem na trhu je ziskový podnik usilující o maximalizaci zisků a rentabilitu investovaného kapitálu.

2.2.8. Model ziskových kapitalistických podniků pronikl do všech evropských právních předpisů. Navzdory výhodám z hlediska obecného zájmu, které tyto subjekty na území členských států EU poskytují, a vyjma možného označení za služby obecného hospodářského zájmu, nejsou tedy podniky sociální ekonomiky odlišeny od ostatních forem podniků, a to ani v právu upravujícím uskupení či v právu společností, ani v právu v oblasti veřejných zakázek či v daňovém právu.

2.2.9. Skutečné politické uznání se již tedy nemůže obejít bez právního uznání zakotveného ve SFEU, a musí nezbytně odstranit původní základní nejasnost.

2.2.10. Co se týče režimů vlastnictví v členských státech, právo EU se řídí zásadou neutrality.

To znamená, že vlastnictví podniků nespadá do pravomocí EU, ale současně i to, že pravidla EU nesmějí vést k nařizování režimů vlastnictví.

2.2.11. Stejně tak není právo EU v rozporu s rozhodnutím o tom, že podniku bude přisouzena buď podoba struktury kapitalistického typu usilující o dosažení zisku, jejíž pravomoci závisejí na počtu držení akcí či podílů společnosti, anebo podoba struktury spadající do sociální ekonomiky, v níž rozdělení moci spočívá na osobách a nikoli na kapitálu a v níž je přerozdělení přebytků přísně omezené či žádné, neboť jsou v plně vyšší investovány zpět do sociálního cíle.

2.2.12. Pokud však neutralita vede k neuznání celých sektorů ekonomiky a dovolí, aby se určitý typ podniku stal vzorem či referenční normou pro budování právních předpisů, míjí se tato zásada cílem.

2.2.13. Stanovisko EHSV z vlastní iniciativy k tématu Různé typy podniků poukázalo již v roce 2009 na nutnost prosazovat v EU hospodářskou různorodost.

2.2.14. Musí být zrevidován celý právní řád EU, aby byla lépe chápána specifická úloha a způsoby fungování podniků, jejichž cílem je obecný zájem a jež vynakládají příjmy ze svých činností výhradně na sociální cíle.

2.2.15. Jeden z postupů by tedy spočíval v tom, že by vedle podniků usilujících o dosažení zisku a nezištných entit byly uznány i podniky sociální ekonomiky jakožto třetí kategorie ekonomických subjektů, jejichž výdělečnost je dobrovolně omezena jinými cíli, jimž se přiznává priorita.

3. Konkrétní připomínky

3.1. Omezený zisk – společný rys podniků sociální ekonomiky

3.1.1. Zavedení pojmu „omezený zisk“ by umožnilo zdůraznit základní rozdíl mezi podniky sociální ekonomiky a podniky kapitalistického typu. Říci, že určitá entita má omezený zisk, znamená, že zisk je prostředek, a nikoli účel činnosti.

3.1.2. Zaprvé je zřejmé, že činnost musí být ekonomicky životaschopná, což znamená, že aby byla v rovnováze, nesmí záviset na dotacích či darech.

3.1.3. Zadruhé platí, že pokud jsou v rámci činnosti generovány přebytky, měly by v závislosti na jednotlivých subjektech směřovat do rezerv či být přiděleny na činnost, aby bylo prostřednictvím investic zajištěno trvání a rozvoj činnosti podniku. Například u družstevních společností je možné, že určitá část přebytků se přerozdělí jejich členům ve formě slevy nebo podílů, ale na slevy může být vyčleněna pouze omezená část přebytků a teoreticky se odvíjí od uskutečněných transakcí provedených jednotlivými členy, a nikoli od jejich kapitálových podílů.

3.1.4. Zatřetí nemůže být výdělečnost jediným účelem činnosti. V podnicích sociální ekonomiky odpovídá účel činnosti jiným cílům, než je návratnost investovaného kapitálu či maximalizace zisků. Tyto cíle spočívají buď v tom, že slouží zájmům jejich členů, nebo obecnému zájmu, přičemž často zahrnují i jiné cíle z oblasti sociální, územní či environmentální soudržnosti.

3.1.5. Omezení fungování a řízení, které jsou nedílně spojeny s účelem podniku, jsou formálně stanoveny ve stanovách takového podniku. Nicméně právo EU musí rovněž ustanovit existenci subjektů, které provádějí tyto konkrétní formy podnikání, a umožnit jim rozvoj v rámci vnitřního trhu.

3.1.6. Použití pojmu omezeného zisku umožňuje:

- a) vyhnout se tomu, aby se uznání sociální ekonomiky omezovalo pouze na sociální podniky, to znamená na podniky, které provozují vybrané sociální činnosti, zatímco podniky sociální ekonomiky, nehlédě na odvětví, naplňují ekonomické, sociální a územní potřeby. Ze získaných přebytků mají prospěch především členové družstev, členové vzájemných společností a místní uživatelé využívající služby poskytované sdruženími. Nikdy se nestanou odměnou pro spekulativní fondy či investory sídlící po celém světě,
- b) zajistit respektování vnitrostátních rozmanitostí, pokud jde o formy podnikání, v souladu se zásadou subsidiarity.

3.2. Průřezové použití

Je třeba, aby se pojem omezeného zisku prosadil v různých politikách EU:

3.2.1. Svoboda usazování

3.2.1.1. V oblasti svobody usazování by hlavní redakční změna umožnila oficiálně uznat existenci podniků s omezeným ziskem.

3.2.1.2. Článek 54 SFEU a svoboda usazování by se tak mohly vztahovat na společnosti založené podle občanského nebo obchodního práva, včetně družstevních společností a jiných právnických osob veřejného nebo soukromého práva, ať už usilují o dosažení zisku nebo mají omezený zisk.

3.2.1.3. Svoboda usazování představuje pro určité formy podniků sociální ekonomiky skutečnou výzvu. Vzhledem k tomu, že se právní statut v jednotlivých státech velmi výrazně liší, využívání této svobody ve většině případů podniky nutí k tomu, aby v členském státu usazení přijaly stanovy, které neodpovídají pravidlům jejich fungování definovaným v domovském členském státě. Pro podniky sociální ekonomiky totiž neexistuje ekvivalent evropské společnosti. Minimální uznání podniků sociální ekonomiky, a to zejména prostřednictvím interpretačního sdělení k článku 54 SFEU, by zároveň umožnilo nejen více zohlednit jejich specifické rysy v právu EU, ale také zamyslet se nad různými možnými řešeními problému usazování, například prostřednictvím posílené spolupráce.

3.2.1.4. Jednalo by se o první etapu globálnějšího procesu zvyšování povědomí o sociální ekonomice a její podpory na evropské úrovni. Do tohoto procesu musí být zahrnuta Evropská unie i její členské státy, které je třeba podněcovat k vytvoření vnitrostátních rámců sociální ekonomiky vhodných pro zahrnutí flexibilních struktur podniků s omezeným ziskem.

3.2.2. Právo hospodářské soutěže

3.2.2.1. Pojem „omezeného zisku“ by měl být rovněž použit v právních předpisech týkajících se hospodářské soutěže, aniž by byla dotčena pravidla pro služby obecného hospodářského zájmu podle čl. 106 odst. 2 SFEU a ustanovení, která je doplňují nebo interpretují.

3.2.2.2. I když stanovení oblasti působnosti pravidel hospodářské soutěže zahrnuje pouze jediné kritérium, které se týká vykonávání hospodářské činnosti na trhu, k úpravám by mohlo dojít ve fázi uplatňování pravidel, aby byla zohledněna určitá specifika podniků sociální ekonomiky.

3.2.2.3. V oblasti státní podpory tak Soudní dvůr uznal zvláštní situaci, v níž se nacházejí družstevní společnosti ve srovnání se společnostmi usilujícími o dosažení zisku, a to co se týče specifického omezení přístupu k financování jejich činnosti. Rozsudek Soudního dvora stanovil, že výhodné daňové opatření pro družstevní společnosti nelze vykládat tak, že jim poskytuje selektivní výhodu, neboť situace družstevních společností a kapitálových společností není srovnatelná.

Soud své rozhodnutí zdůvodňuje zvláštními vlastnostmi družstevních společností z hlediska kontroly, vztahu s jejich členy, který není čistě obchodní, a zejména omezeným přístupem na kapitálové trhy a naléhavou potřebou spoléhat na jejich prostředky a úvěr pro zajištění jejich rozvoje.

3.2.2.4. Komise ve svém sdělení o pojmu státní podpory zohlednila postoj Soudního dvora Evropské unie ohledně družstev. Uvádí, že výhodnější daňový režim pro družstevní společnosti nemusí být považováno za státní podporu.

3.2.3. Svoboda poskytování služeb a veřejné zakázky

3.2.3.1. Komise považuje přístup podniků sociální ekonomiky k veřejným zakázkám za důležitý bod a zdůrazňuje, že pro určité podniky je obtížné účastnit se výběrových řízení.

3.2.3.2. Kategorie vyhrazených veřejných zakázek je *a priori* vyloučena. Existuje však obecná výjimka pro hospodářské subjekty, jejichž hlavním cílem je sociální a profesní začlenění osob s postižením nebo osob znevýhodněných. Ostatně směrnice 2014/24 také dává členským státům možnost vyhradit veřejné zakázky na služby v oblasti zdravotní péče a sociální péče a na kulturní služby podnikům s omezeným ziskem, které mají určitá jiná kritéria fungování.

3.2.3.3. Je však třeba zdůraznit, že postup v rámci výběrového řízení, kdy je mezi podniky nastolena hospodářská soutěž, která je inspirována liberálním a soukromým modelem, ne vždy staví podniky s omezeným ziskem do snadné konkurenční pozice. I zde totiž platí, že jejich někdy malá velikost nebo obtížnější přístup ke zdrojům financování investic mohou být konkurenční nevýhodou, ať už je druh činnosti jakýkoli. Rozdělení zakázek na části a kritéria pro zadání týkající se ekonomicky nejvýhodnější nabídky by tedy měla tuto rozdílnou situaci zohlednit.

3.2.4. Daňový systém

3.2.4.1. Co se týče daňové oblasti, Komise v roce 2013 uznala, že zvýhodněný daňový rámec odměňuje podniky sociální ekonomiky za jejich sociální přínos. Je třeba zahájit diskusi o zvýhodněném daňovém rámci, který by ve větší míře odměňoval sociální přínos všech podniků k sociální, environmentální a územní soudržnosti.

V Bruselu dne 19. června 2019.

Luca JAHIER
Předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
