

III

(Iné akty)

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY PRIESTOR

ROZHODNUTIE DOZORNÉHO ÚRADU EZVO

č. 244/14/COL

z 26. júna 2014

o potenciálnej pomoci v prospech Nasjonal digital læringsarena (NDLA) [2015/1902]*(Nórsko)*

Dozorný úrad EZVO (ďalej len „dozorný úrad“),

SO ZRETELOM na:

Dohodu o Európskom hospodárskom priestore (ďalej len „Dohoda o EHP“), a najmä na jej článok 61 a na protokol 26,

Dohodu medzi štátmi EZVO o zriadení dozorného úradu a súdu (ďalej len „Dohoda o dozore a súde“), a najmä na jej článok 24,

protokol 3 k Dohode o dozore a súde (ďalej len „protokol 3“), a najmä na jeho článok 7 ods. 2 časti II,

PO VYZVANÍ zainteresovaných strán, aby predložili pripomienky v súlade s uvedenými ustanoveniami ⁽¹⁾,

keďže:

I. SKUTOČNOSTI

1. POSTUP

- (1) Listom z 15. apríla 2010 (dokument č. 553725) zaslalo združenie nórskych vydavateľov (ZNV) dozornému úradu sťažnosť, podľa ktorej bola poskytnutá neoprávnená štátna pomoc v prospech Nasjonal digital læringsarena (ďalej len „NDLA“). E-mailom z 15. júla 2011 (dokument č. 608593) poskytol sťažovateľ doplňujúce informácie.
- (2) Listom z 2. júla 2010 (dokument č. 558201) požiadal dozorný úrad o doplňujúce informácie. Nórske orgány odpovedali na žiadosť o informácie listom z 9. septembra 2010 (dokument č. 568942). Počas stretnutia 13. a 14. októbra 2010 v Nórsku sa uskutočnili diskusie medzi dozorným úradom a nóorskymi orgánmi v súvislosti s touto vecou. Listom z 1. decembra 2010 (dokument č. 579405) zaslali nórske orgány dozornému úradu dodatočné informácie.
- (3) Listom zo 4. februára 2011 (dokument č. 574762) požiadal dozorný úrad o doplňujúce informácie. Nórske orgány odpovedali listom (dokument č. 589528) zo 7. marca 2011. V e-mailoch z 2. mája 2011 a 12. augusta 2011 (dokumenty č. 596402 a č. 608596) poskytli nórske orgány ďalšie informácie.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 229, 8.8.2013, s. 31 a dodatok EHP č. 44, 8.8.2013, s. 19.

- (4) Dňa 12. októbra 2011 prijal dozorný úrad rozhodnutie č. 311/11/COL, podľa ktorého opatrenie nepredstavovalo štátnu pomoc v zmysle článku 61 ods. 1 Dohody o EHP (ďalej len „rozhodnutie“) ⁽¹⁾. Dňa 9. januára 2012 podal navrhovateľ proti tomuto rozhodnutiu žalobu, pričom Súd EZVO svojím rozsudkom z 11. decembra 2012 vo veci E-1/12 *Den norske Forleggerforening/Dozorný úrad EZVO* rozhodnutie zrušil (ďalej len „rozsudok“) ⁽²⁾.
- (5) V nadväznosti na rozsudok prijal dozorný úrad 27. marca 2013 rozhodnutie č. 136/13/COL, ktorým sa začalo formálne vyšetrovanie ⁽³⁾. Nórske orgány predložili svoje pripomienky k rozhodnutiu 6. mája 2013 (dokument č. 672024). ZNV predložilo svoje stanoviská 31. júla 2013 (dokument č. 679681). V období od 2. do 15. septembra 2013 predložili tretie strany niekoľko pripomienok. Tieto pripomienky boli postúpené nórske orgánom e-mailmi zo 4. októbra 2013 (dokumenty č. 685793, 685794, 685795 a 685797) a 7. októbra 2013 (dokumenty č. 685884, 685885, 685886, 685887, 685889) a listom z 29. októbra 2013 (dokument č. 688133).
- (6) Na základe žiadosti ZNV sa 16. októbra 2013 v Bruseli konalo stretnutie, počas ktorého ZNV vo svojej prezentácii uviedlo ďalšie pripomienky k tejto veci. ZNV zaslalo 27. októbra 2013 kópiu svojej prezentácie spolu s dodatočnými písomnými pripomienkami (dokument č. 688135), ktoré boli postúpené nórske orgánom 29. októbra 2013. Nórske orgány predložili svoje pripomienky 29. novembra 2013 (dokument č. 691769).
- (7) Dozorný úrad požiadal o ďalšie informácie listom zo 17. februára 2014 (dokument č. 694424). Nórske orgány odpovedali listom z 31. marca 2014 (dokumenty č. 703980 a 703991, prílohy 1 – 28 v dokumente č. 703987).

2. NDLA

- (8) NDLA je subjekt zriadený nórske krajskými orgánmi na základe oddielu 27 zákona o miestnej správe ⁽⁴⁾. Nemá právnu subjektivitu.
- (9) V oddiele 27 zákona o miestnej správe sa stanovuje, že obce alebo krajské orgány môžu spojiť svoje sily s cieľom vykonávať spoločné úlohy. Spolupráca by mala prebiehať prostredníctvom správnej rady vymenovanej príslušným obecným alebo krajským orgánom. Správna rada môže mať právomoc prijímať rozhodnutia týkajúce sa fungovania a organizácie medzikomunálnej spolupráce. Okrem toho sa v uvedenom ustanovení uvádza, že stanovy tohto subjektu spolupráce by mali zahŕňať menovanie a zastúpenie v správnej rade, oblasti činnosti, skutočnosť, či zúčastnené obecné/krajské orgány majú finančne prispievať, skutočnosť, či môže správna rada uzatvárať úverové zmluvy alebo iným spôsobom finančne zaväzovať zúčastnené obecné/krajské orgány a napokon spôsob ukončenia spolupráce. Do medzikomunálnej spolupráce sa môžu zapojiť len obecné a krajské orgány. Štát, iné štátne subjekty, ani súkromné subjekty sa na takejto spolupráci zúčastňovať nemôžu. Okrem toho táto spolupráca musí byť skutočná v tom zmysle, že práve predpisy zakazujú, aby sa riadenie tejto spolupráce delegovalo na jeden krajský orgán.
- (10) Zriadenie projektu NDLA je opísané v časti I.4.4.
- (11) Jeho cieľom je vytváranie a nákup digitálneho vzdelávacieho materiálu a jeho uverejnenie na internete, kde ho môžu učitelia a študenti bezplatne využívať. Toto sa uskutočňuje uverejňovaním materiálu na otvorenej webovej lokalite. Projekt má štyri hlavné oblasti činnosti: po prvé, vytváranie a poskytovanie digitálneho vzdelávacieho materiálu pre vyššie stredné školy, po druhé, obstarávanie digitálneho vzdelávacieho materiálu od tretích dodávateľov; po tretie, kontrola kvality vzdelávacieho materiálu; po štvrté, prevádzkovanie webovej lokality, prostredníctvom ktorej sa digitálny vzdelávací materiál uverejňuje (tieto činnosti sa ďalej označujú ako „nákup, vytváranie a poskytovanie digitálnych vzdelávacích materiálov“).

3. SŤAŽOVATEĽ – ZDRUŽENIE NÓRSKYCH VYDAVATEĽOV (ZNV)

- (12) ZNV zastupuje spoločnosti, ktoré pôsobia alebo by mohli pôsobiť v oblasti vytvárania a distribúcie digitálneho vzdelávacieho materiálu.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ C 92, 29.3.2012, s. 3 a dodatok EHP č. 18, 29.3.2012, s. 3.

⁽²⁾ Vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening/Dozorný úrad EZVO*, Zb. EZVO 2012, s. 1040.

⁽³⁾ Ú. v. EÚ C 229, 8.8.2013, s. 31 a dodatok EHP č. 44, 8.8.2013, s. 19.

⁽⁴⁾ LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)].

- (13) Sťažovateľ tvrdí, že pridelovanie finančných prostriedkov projektu NDLA na nákup, vytváranie a poskytovanie digitálneho vzdelávacieho materiálu predstavuje neoprávnenú štátnu pomoc v prospech NDLA. V tejto súvislosti sťažovateľ zdôrazňuje, že projekt NDLA nie je podľa jeho názoru súčasťou verejnej správy, ale skôr podnikom v zmysle pravidiel štátnej pomoci. Sťažovateľ pripomína, že podľa ustálenej judikatúry je podnik subjektom, ktorý vykonáva hospodársku činnosť. Sťažovateľ tvrdí, že podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) je hospodárskou činnosťou taká činnosť, ktorú by, aspoň v zásade, mohol vykonávať súkromný podnik na účel dosiahnutia zisku. Každý subjekt uskutočňujúci činnosti, ktorými možno dosiahnuť zisk, vykonáva hospodársku činnosť.
- (14) Sťažovateľ ďalej tvrdí, že pred tým, ako projekt NDLA začal svoju činnosť, existoval trh s digitálnym vzdelávacím materiálom a že projekt NDLA teraz súťaží s etablovanými súkromnými podnikmi, ktoré ponúkajú digitálne vzdelávacie zdroje. Sťažovateľ uvádza, že na základe uvedených skutočností predstavuje vytváranie a poskytovanie digitálnych vzdelávacích zdrojov hospodársku činnosť. Ďalšie činnosti NDLA sú podľa sťažovateľa úzko spojené s vytváraním a poskytovaním digitálnych vzdelávacích zdrojov, a preto by sa takisto mali považovať za činnosti hospodárskej povahy.
- (15) Sťažovateľ rovnako tvrdí, že článok 59 ods. 2 Dohody o EHP sa neuplatňuje, a dospel k záveru, že v dôsledku toho, že nebolo predložené oznámenie, poskytol nórsky štát štátnu pomoc v rozpore s pravidlami štátnej pomoci.

4. SÚVISLOSTI

4.1. VZDELÁVACÍ SYSTÉM V NÓRSKU

- (16) Vzdelávanie v Nórsku sa poskytuje prostredníctvom systému bezplatných verejných škôl. Tento systém tvoria povinné základné školy (6 až 13 rokov), povinné nižšie stredné školy (13 až 16 rokov) a nepovinné vyššie stredné školy (16 až 19 rokov).
- (17) V roku 2006 sa nórske orgány v rámci iniciatívy na podporu znalostí ⁽¹⁾ rozhodli, že všetky nórske školy by mali vo všetkých predmetoch klásť dôraz na určité základné zručnosti. Jednou z týchto zručností je schopnosť učiť sa určitý predmet pomocou digitálnych informačných a komunikačných technológií. Táto požiadavka bola zavedená do národných učebných osnov pre žiakov 10-ročnej povinnej školskej dochádzky (t. j. školy pre stupne 1 až 10) a pre žiakov prvého ročníka vyššieho stredoškolského vzdelávania (t. j. školy pre stupne 11 až 13), ako aj učebných osnov učňovskej prípravy. Podľa nórskeho zákona o vzdelávaní ⁽²⁾ sú za dodržiavanie týchto požiadaviek zodpovedné krajské orgány.
- (18) V roku 2007 navyše nórske orgány zmenili zákon o vzdelávaní, na základe čoho sa zaviedla povinnosť krajských orgánov bezplatne poskytovať žiakom potrebné tlačené a digitálne vzdelávacie materiály. Malo by sa poznamenať, že dovtedy si žiaci vyšších stredných škôl (stupne 11 až 13) museli kupovať vzdelávacie materiály na základe výberu školy v súlade s vnútroštátnymi učebnými osnovami. Zmena sa vykonala po tom, čo nórska vláda preskúmala možné spôsoby, ako aj hospodárske dôsledky zavedenia bezplatných vzdelávacích materiálov do vyššieho stredoškolského vzdelávacieho systému ⁽³⁾.
- (19) Podľa bielej knihy ⁽⁴⁾ nie je zásada poskytovania bezplatného vzdelávacieho materiálu nová, keďže už bola implicitne zahrnutá v zákaze vyberania poplatkov za štúdium, čo možno vykladať tak, že aj vzdelávací materiál by mal byť bezplatný. Avšak v bielej knihe sa uznáva, že zásada bezplatného vzdelávacieho materiálu nie je výslovne upravená, keďže sa uvádza:

„[P]rávidlo je nové, jeho zámerom však nie je zmena existujúcich právnych predpisov. Zásada bezplatného vzdelávania vyplýva z oddielu 35 (vzdelávanie) zákona o stredných školách ⁽⁵⁾, kde sa v treťom odseku zakazuje vyberanie poplatkov za štúdium. Súčasný systém, v rámci ktorého si študenti a uční musia kupovať vlastné vzdelávacie materiály a nástroje, nie je regulovaný zákonom“ ⁽⁶⁾. (neoficiálny preklad)

⁽¹⁾ V nórcine: „Kunnskapsløftet“.

⁽²⁾ LOV-2008-07-17-61 [Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)].

⁽³⁾ Návrh č. 1, dodatok č. 1 parlamentu (2005 – 2006), pokiaľ ide o zmeny navrhovaného rozpočtu na rok 2006 (v nórcine: „Forbudsjetåret 2006 Om endring av St. prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006“).

⁽⁴⁾ Návrh č. 36 pre Odelsting (1996 – 1997), pozri s. 171.

⁽⁵⁾ Teraz zrušený LOV-1974-06-21-55 (Lov om vidaregåande opplæring), pozri oddiel 35, pododdiel 3.

⁽⁶⁾ Pozri návrh č. 36 pre Odelsting (1996 – 1997), s. 171 (v nórcine: „Regelen er ny, men tek ikkje sikte på å endre gjeldande rett. Prinsippet om gratis opplæring går fram av lvgo. §35 tredje leddet om forbod mot å ta skolepengar. Ordninga med å påleggje elevar eller lærlingar å halde seg med undervisningsmateriell og utstyr til eige bruk er i dag ikkje særleg lovregulert.“) a takisto list nórskej vlády z 19. júna 2006, v ktorom sa uvádzajú podmienky udelenia grantu vo výške 50 mil. NOK na digitálne vzdelávacie vybavenie a dôvody, ktoré k tomu viedli: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/andre/brev/-utvalgte_brev/2006/digitale-laremidler-i-videregaande-oppla.html?id=91754.

- (20) V novom pododdiel 9 oddielu 3-1 zákona o vzdelávaní sa teraz vyslovene uvádza, že:

„Vzdelávanie a odborná príprava poskytované vo verejných vyšších stredných školách alebo inštitúciách odbornej prípravy sú bezplatné. Krajský orgán je zodpovedný za poskytnutie potrebných tlačených a digitálnych vzdelávacích nástrojov a digitálneho vybavenia žiakom. Nie je možné žiadať od žiakov zaplataenie akýchkoľvek nákladov na takéto materiály a vybavenie okrem tých, o ktorých sa rozhodlo v nariadení. [...]“⁽¹⁾ (neoficiálny preklad)

4.2. USTANOVENIA REVIDOVANÉHO ŠTÁTNEHO ROZPOČTU

- (21) Povinnosť poskytovať bezplatný digitálny a tlačený vzdelávací materiál predstavuje pre nórske krajské orgány značnú finančnú záťaž. Vzhľadom na tieto dodatočné náklady sa nórska vláda v roku 2006 rozhodla poskytnúť dodatočné finančné prostriedky. Poskytnutie týchto finančných prostriedkov bolo zahrnuté do revidovaného štátneho rozpočtu, ktorý bol prijatý 12. mája 2006:

„Cieľom vlády je zaviesť vzdelávacie materiály na stredných školách bezplatne. Vláda chce zároveň podnietiť využívanie digitálnych vzdelávacích materiálov na stredných školách. Ako čiastkový krok v úsilí o zníženie nákladov žiakov pomocou lepšieho prístupu k digitálnym vzdelávacím materiálom a ich využívania vláda navrhuje, aby sa na vytváranie a používanie týchto materiálov použilo 50 mil. NOK.

Žiadosti krajov môžu zahŕňať jednu, niekoľko alebo všetky stredné školy v ich kraji a jednu alebo viacero tém. Cieľom tohto príspevku je podporovať vytváranie a používanie digitálneho vzdelávacieho materiálu a prispieť k zníženiu nákladov žiakov na vzdelávacie materiály.

Finančné prostriedky sa môžu použiť na obstarávanie alebo vytváranie digitálneho vzdelávacieho materiálu na miestnej úrovni. Finančné prostriedky sa nesmú použiť na vytváranie digitálnej infraštruktúry. Plánuje sa dať [prednosť] žiadostiam, ktoré sú založené na spolupráci medzi krajinami“⁽²⁾ (neoficiálny preklad nórskeho orgánov)

4.2.1. Výzva na predloženie žiadostí

- (22) Listom z 19. júna 2006 ministerstvo školstva a výskumu vyzvalo krajské orgány, aby do 15. augusta 2006 predložili samostatné alebo spoločné žiadosti v súvislosti s 50 mil. NOK, ktoré boli vyčlenené. V liste sa opisujú ciele a koncept iniciatívy takto:

- „Zlepšiť prístup k digitálnemu vzdelávaciemu materiálu vo vyššom sekundárnom vzdelávaní, ako aj zaviesť jeho široké používanie.
- Zlepšiť kompetencie v rámci stredoškolského vzdelávania a medzi vlastníckmi škôl, pokiaľ ide o nákup a/alebo vytváranie digitálneho vzdelávacieho materiálu.
- Zvýšiť objem a rozmanitosť digitálneho vzdelávacieho materiálu pre vyššie stredoškolské vzdelávanie.
- Znížiť výdavky študentov na nákup vzdelávacieho materiálu.“ (neoficiálny preklad nórskeho orgánov)

[...] V [revidovanom štátnom rozpočte] na rok 2006 vláda uvádza:

„Finančné prostriedky možno použiť na nákup digitálnych vzdelávacích zdrojov a na vytváranie digitálnych vzdelávacích zdrojov na miestnej úrovni.“⁽³⁾ (neoficiálny preklad)

4.2.2. Vytvorenie NDLA

- (23) V auguste 2006 sa stretli vedúci predstavitelia v oblasti vzdelávania z 19 krajských orgánov, aby prediskutovali možnosť predložiť spoločnú žiadosť o finančné prostriedky. Zatiaľ čo krajský orgán v Oslo sa rozhodol, že sa na

⁽¹⁾ LOV-1998-07-17-61 (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)), neoficiálny preklad nórskeho orgánov (poskytnutý listom z 2. mája 2013, dokument č. 691771) zákona o vzdelávaní, oddiel 3-1, pododdiel 9, ktorý v nórcine hovorí: „Opplæringa i offentleg vidaregåande skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å halde elevane med nødvendige trykte og digitale læremiddel og digitalt utstyr. Elevane kan ikkje påleggjast å dekkje nokon del av utgiftene til dette utover det som følgjer av forskrift. [...]“.

⁽²⁾ Pozri prílohu 2 k sťažnosti, dodatok k štátnemu rozpočtu [návrh č. 66 (2005 – 2006)], s. 21, kapitola 225, bod 62 (dokument č. 553728).

⁽³⁾ Pozri prílohu 3 (dokument č. 553729): list ministerstva školstva a výskumu z 19. júna 2006, v ktorom sa uvádza konečný termín podávania žiadostí o grant 15. augusta 2006.

projekte spolupráce nezúčastní, ostatných 18 krajských orgánov sa rozhodlo zapojiť sa do medzikomunálnej spolupráce a vytvoriť projekt NDLA na riadenie postupu na neurčené obdobie. Každý z týchto krajských orgánov následne prijal toto uznesenie:

„Krajská rada schvaľuje uznesenie, ktorým medzi krajmí Akershus, Aust-Agder, Buskerud, Finnmark, Hedmark, Hordaland, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal, Oppland, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Telemark, Troms, Vest-Agder, Vestfold a Østfold vzniká v súlade s oddielom 27 zákona o miestnej správe medzikomunálna spolupráca (NDLA) s vlastnou správnu radou. Účelom tejto spolupráce je umožniť nákup, vytváranie, zavádzanie a organizáciu digitálnych vzdelávacích zdrojov pre všetky predmety vyššieho stredoškolského vzdelávania. Výsledkom bude bezplatný digitálny vzdelávací materiál, ktorý umožní aktívne vzdelávanie a výmenu [...]“⁽¹⁾ (neoficiálny preklad nórskych orgánov).

- (24) Dňa 1. decembra 2012 sa kraj Akershus rozhodol vystúpiť z projektu NDLA, pričom 1. januára 2014 svoju účasť v NDLA opäť obnovil. Podľa úvodu k výročnej správe NDLA 2012 „sa krajský orgán Akershus vzdal členstva v dôsledku nízkej návštevnosti zo strany vlastných škôl [...]“⁽²⁾ (neoficiálny preklad). Podľa informácií na webovej lokalite NDLA dôvodom obnovenia členstva kraja Akershus bola skutočnosť, že „[o]d jeho vystúpenia z projektu NDLA využívanie predmetov na webovej lokalite ndla.no výrazne vzrástlo“ (neoficiálny preklad). To znamená, že projekt NDLA v súčasnosti tvorí 18 krajských orgánov.

4.3. FINANČNÉ PROSTRIEDKY PRE KRAJSKÉ ORGÁNY

- (25) Žiadosť o finančné prostriedky štátu bola predložená spoločne 18 krajskými orgánmi ministerstvu školstva a výskumu 15. októbra 2006, ktoré vyjadrilo predbežný súhlas s grantom vo výške 2 mil. NOK na projektové plánovanie a ďalších 15 mil. NOK na vytváranie a nákup obsahu (t. j. spolu 17 mil. NOK). Grant vo výške 15 mil. NOK sa mal poskytnúť až po schválení projektového plánu⁽³⁾. Projektový plán bol zaslaný 16. februára 2007 a schválený 20. apríla 2007. Poskytnutie dodatočných 15 mil. NOK bolo viazané na viaceré podmienky:

„Finančné prostriedky sa použijú na nákup, vytvorenie a/alebo prispôbenie digitálnych vzdelávacích nástrojov v predmetoch nórčina a prírodné vedy pre VGI⁽⁴⁾ od jesene 2007.

[...]

Ministerstvo ďalej požaduje, aby krajské orgány spoločne identifikovali príslušný právny subjekt, ktorý prevezme zodpovednosť krajských orgánov za digitálne vzdelávacie zdroje v rámci tejto iniciatívy. Týmto subjektom môže byť napríklad spoločnosť, medzikomunálna spolupráca alebo hostiteľský krajský orgán, ktorý však sám nemôže vykonávať hospodársku činnosť.

[...]

Ministerstvo očakáva, že nákup digitálnych vzdelávacích materiálov a vytváranie služieb sa budú uskutočňovať v súlade s pravidlami verejného obstarávania. Vytváranie digitálnych vzdelávacích zdrojov zamestnancami krajských orgánov sa má považovať za činnosť na vlastný účet za predpokladu, že krajské orgány nezískajú z tejto činnosti žiadny zisk. Vytváranie digitálnych vzdelávacích zdrojov osobami, ktoré nie sú zamestnancami krajského orgánu, sa musí považovať za nákup služieb a malo by sa posudzovať zvyčajným spôsobom vzhľadom na právne predpisy o verejnom obstarávaní.“⁽⁵⁾ (neoficiálny preklad)

⁽¹⁾ Pozri prílohu 15 (dokument č. 553808) k sťažnosti: oznam administratívneho vedúceho oddelenia pre vzdelávanie a odbornú prípravu krajského orgánu Sogn og Fjordane [http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/\\$FILE/09039906.pdf](http://www.sjf.no/sff/K2PUB.nsf/viewAttachments/C1256B3B0048DA1DC12576320029B7D6/$FILE/09039906.pdf)

⁽²⁾ Pozri výročnú správu NDLA za rok 2012 (dokument č. 672038), s. 5, pripojenú k podaniu nórskych orgánov zo 6. mája 2013. Pôvodný text v nórčine „Akershus fylkeskommune meldte seg ut med bakgrunn i lave besøkstall fra egne skoler[...]“.

⁽³⁾ Pozri prílohu 11 k sťažnosti: projektový plán NDLA zo 16. februára 2007 (dokument č. 553952), s. 3.

⁽⁴⁾ VGI znamená „Videregående no. 1“ a týka sa prvého z troch školských rokov stredoškolského vzdelávania podľa novej reformy z roku 2006 „Kunnskapsløftet“; pozri informácie na webovej lokalite nórskoho riaditeľstva pre vzdelávanie a odbornú prípravu http://www.udir.no/Vurdering/Vitnemaal-og-kompetansebevis/Artikler_vitnemaal/Foring-av-vitnemaal-og-kompetansebevis-for-videregaende-opplaring-i-Kunnskapsloftet-2014/12-Dispensasjoner-og-forsok-innvilget-av-Utdanningsdirektoratet-1/.

⁽⁵⁾ Pozri prílohu 4 k sťažnosti, list ministerstva školstva a výskumu krajským orgánom z 20. apríla 2007 (dokument č. 553730), pozri tretí odsek na strane 1 a štvrtý odsek na strane 2.

- (26) Po schválení grantu previedlo ministerstvo školstva a výskumu v priebehu troch rokov na projekt NDLA sumu vo výške 30,5 mil. NOK (2 mil. NOK a 15 mil. NOK v rokoch 2006 – 2007, 9 mil. NOK v roku 2008 na vytváranie (digitálneho) vzdelávacieho materiálu a 4,5 mil. NOK v roku 2009 na infraštruktúru a technickú podporu); pozri zhrnutie v tabuľke ďalej, bod 27 ⁽¹⁾.
- (27) Okrem toho po zmene zákona o vzdelávaní v roku 2007 boli krajské orgány kompenzované za povinnosť poskytnúť (fyzický a digitálny) vzdelávací materiál zvýšením grantovej schémy krajského orgánu zo strany ministerstva miestnej správy a regionálneho rozvoja, ktoré sa 1. januára 2014 premenovalo na ministerstvo miestnej správy a modernizácie ⁽²⁾. Táto kompenzácia vychádzala z odhadovaných nákladov na poskytovanie vzdelávacích materiálov vo všetkých predmetoch. Výšky kompenzácií sú zhrnuté takto ⁽³⁾:

Rok	2006 – 2007	2008	2009	2010
Štátny grant krajským orgánom na poskytovanie bezplatného vzdelávacieho materiálu (všeobecný)	287 mil. NOK	211 mil. NOK	347 mil. NOK	308 mil. NOK
Grant ministerstva školstva a výskumu na projekt NDLA (špecifický)	17 mil. NOK	9 mil. NOK	4,5 mil. ⁽¹⁾ NOK	—

⁽¹⁾ Pozri bod 31 ďalej.

4.3.1. **Financovanie projektu NDLA krajskými orgánmi**

- (28) Zúčastnené krajské orgány sa rozhodli využiť časť prostriedkov zo všeobecnej grantovej schémy uvedenej v bode 27 na projekt NDLA. Rozpočtové prostriedky vyčlenené krajskými orgánmi ⁽⁴⁾:

Rok	2008	2009	2010	2011	2012
Grant krajských orgánov ⁽¹⁾ na projekt NDLA	21,1 mil. NOK	34,7 mil. NOK	58,8 mil. ⁽²⁾ NOK	57,7 mil. ⁽³⁾ NOK	64,9 mil. ⁽⁴⁾ NOK
Percento/suma z rozpočtu krajských orgánov na bezplatné vzdelávacie materiály na projekt NDLA	10 %	10 %	20 %	355 NOK na študenta	400 NOK na študenta

⁽¹⁾ Sumy poskytla nórska vláda 9. septembra 2010 (dokument č. 568942), s. 8.

⁽²⁾ Pozri výročnú správu za rok 2011, bod 5.4.1 (dokument č. 672037).

⁽³⁾ Tamtiež.

⁽⁴⁾ Pozri výročnú správu za rok 2012, bod 6.1 (dokument č. 672038).

- (29) Hoci sa spôsob, akým prostriedky plynuli do projektu NDLA, časom menil, hlavný zdroj financovania zostal rovnaký, teda granty štátu prostredníctvom ministerstva školstva a výskumu a ministerstva miestnej správy a modernizácie.
- (30) V prvom roku prevádzky poskytlo projektu NDLA finančné prostriedky priamo ministerstvo školstva a výskumu (17 mil. NOK v roku 2007). V druhom a treťom roku bol projekt NDLA financovaný priamo štátom, ako aj krajskými orgánmi, ktoré prideliť projektu časť svojich štátnych grantov.

⁽¹⁾ Pozri podanie nórskeho orgánu z 9. septembra 2010 (dokument č. 568942), s. 6 – 8, a najmä tabuľku uvedenú na s. 6.

⁽²⁾ Pozri rozdelenie rozpočtu, návrh č. 1 (2006 – 2007), „žltá kniha“ dostupná na: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stprp/20062007/stprp-nr-1-2006-2007-/10/4.html?id=298021>

⁽³⁾ Pozri podanie nórskeho orgánu z 9. septembra 2010 (dokument č. 568942), s. 6 – 8, a najmä tabuľku uvedenú na s. 6.

⁽⁴⁾ Dozorný úrad usudzuje, že metóda pridelovania zostala nezmenená, pokiaľ ide o roky 2013 a 2014.

- (31) Ministerstvo školstva a výskumu pokrylo náklady projektu NDLA len na technickú podporu a infraštruktúru, t. j. rozšírenie a presun systému riadenia obsahu, vo výške 4,5 mil. NOK v roku 2009, pretože finančná zodpovednosť za poskytnutie bezplatných vzdelávacích materiálov sa na krajské orgány previedla od 1. júla 2009 ⁽¹⁾.
- (32) Od roku 2010 do súčasnosti sa projekt NDLA financuje výhradne z rozpočtov krajských orgánov, ktoré zas využívajú prostriedky, ktoré dostávajú zo všeobecnej grantovej schémy spravovanej ministerstvom miestnej správy a modernizácie.

4.3.2. Právny základ financovania

- (33) Právnym základom pre prostriedky vyplácané ministerstvom školstva a výskumu v prospech projektu NDLA je uznesenie parlamentu o štátnom rozpočte, ako aj delegovanie právomoci na ministerstvo školstva a výskumu v súvislosti so schvaľovaním žiadostí o granty.
- (34) Právny základ pre granty krajských orgánov v prospech projektu NDLA možno nájsť v rozpočtových uzneseniach zúčastnených krajských orgánov ⁽²⁾.

4.4. ZRIADENIE NDLA ⁽³⁾

4.4.1. Ad hoc spolupráca: 15. októbra 2006 – 1. júla 2009

- (35) Od 15. októbra 2006 ⁽⁴⁾ do 1. júla 2009 projekt NDLA uskutočňoval ad hoc spoluprácu, kým bol formálne zriadený ako medzikomunálna spolupráca podľa oddielu 27 zákona o miestnej správe.
- (36) Od 15. októbra 2006 do 15. februára 2007 sa krajské orgány zúčastnené v projekte NDLA zamerali na zostavenie projektového plánu, ktorý sa mal predložiť ministerstvu školstva a výskumu s cieľom získať schválenie a finančné prostriedky na projekt NDLA. Projektový plán bol zaslaný ministerstvu školstva a výskumu 16. februára 2007, ktoré ho schválilo v apríli 2007 ⁽⁵⁾. V tom čase prijímalo strategické rozhodnutia týkajúce sa projektu fórum predstaviteľov krajských orgánov v oblasti vzdelávania (FFU) ⁽⁶⁾. Bežné riadenie projektu malo na starosti predstavenstvo vymenované FFU a zložené z piatich členov; títo piati členovia boli zároveň riaditeľmi v oblasti vzdelávania na krajskej úrovni. Podľa informácií, ktoré poskytli nórske orgány, sa predstavenstvo skladalo z najmenej jedného zástupcu z troch vzdelávacích oblastí (t. j. severná oblasť, juhozápadná oblasť a východná oblasť) a vedúceho predstaviteľa FFU ⁽⁷⁾.
- (37) Okrem týchto piatich členov predstavenstva na projekte pracovali štyria zamestnanci z rôznych krajských orgánov ⁽⁸⁾. Predstavenstvo NDLA sledovalo schválený mandát vytvorený zúčastnenými krajskými orgánmi, ktorý zahŕňal dva osobitné ciele ⁽⁹⁾:
- i) vytvoriť organizáciu, ktorá by mohla poskytnúť bezplatne prístupný digitálny vzdelávací materiál s dlhodobým cieľom uspokojiť potreby pre všetky predmety a oblasti na úrovni vyšších stredných škôl, ako aj
 - ii) poskytnúť digitálny vzdelávací materiál v dvoch osobitných predmetoch – v nórskom jazyku a prírodných vedách (druhý stupeň), na vyšších stredných školách do jesene 2007.

⁽¹⁾ Pozri prílohu 15 k sťažnosti (dokument č. 553808); oznam správneho riaditeľa oddelenia pre vzdelávanie a odbornú prípravu krajského orgánu Sogn og Fjordane, pozri nadpis Financovanie a rozšírenie na s. 7.

⁽²⁾ Pozri odpoveď nórskeho orgánu z 31. marca 2014 (dokumenty č. 703980 a 703991) a prílohy 5 – 22 (dokument č. 703987).

⁽³⁾ Súd EZVO konštatoval, že v stanovách projektu NDLA bol dátum nadobudnutia účinnosti formálnej spolupráce stanovený na 1. júla 2009 (vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening*, bod 115, už citovaný). Zároveň Súd EZVO konštatoval, že v liste nórskeho orgánu sa ako nadobudnutie účinnosti medzikomunálnej spolupráce uvádza 1. január 2010 (Súd EZVO sa odvoláva na podanie Nórska z 9. septembra 2010, s. 3). Vzhľadom na uvedené skutočnosti a berúc do úvahy, že projekt NDLA už pôsobil ako ad hoc spolupráca ešte pred tým, ako bol formálne zriadený, Súd EZVO dospel k záveru, že dozorný úrad mal preskúmať dôsledky organizačných zmien a právneho postavenia projektu NDLA na jeho rozhodovací proces a zdroje financovania. Ďalej Súd EZVO dospel k záveru, že dozorný úrad mal preskúmať, ako sa menilo v čase organizačné a právne postavenie projektu NDLA (vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening*, bod 117, už citovaný).

⁽⁴⁾ Dátum žiadosti 18 krajských orgánov o grant.

⁽⁵⁾ Pozri prílohu 11 k sťažnosti, projektový plán NDLA zo 16. februára 2007 (dokument č. 553952), s. 14.

⁽⁶⁾ V nórcine: „Forum for fylkesutdanningssejfer“.

⁽⁷⁾ Pozri list nórskeho orgánu z 31. marca 2014 (dokument č. 703991), s. 7.

⁽⁸⁾ Podanie nórskeho orgánu zo 6. mája 2013 (dokument č. 672024).

⁽⁹⁾ Projektový plán NDLA, zarázky jedna a dva v časti 2.2.

- (38) Podmienkou ministerstva školstva a výskumu na využitie štátnych financií bolo zveriť zodpovednosť za projekt právneho subjektu. V dôsledku tejto požiadavky bol krajský orgán Hordaland vymenovaný za zodpovedný právny subjekt. Toto sa potvrdilo rozhodnutím krajského orgánu Hordaland zo 16. októbra 2007 ⁽¹⁾ a potvrdením zo strany rád ostatných zúčastnených krajských orgánov.
- (39) V priebehu roka 2008 a 2009 zúčastnené krajské orgány riešili, ako sa má projekt NDLA organizovať do budúcnosti. Cieľom bolo formalizovať fungovanie, pričom sa mali minimalizovať zmeny v existujúcej spolupráci ⁽²⁾. Rady všetkých krajských orgánov napokon prijali rovnaké uznesenia, ktorými sa povolila účasť krajských orgánov v medzikomunálnej spolupráci v súlade s oddielom 27 zákona o miestnej správe. V uznesení sa uvádzalo, že cieľom NDLA bol nákup, vytváranie a distribúcia digitálneho vzdelávacieho materiálu vo všetkých predmetoch, ktoré sa vyučujú na vyšších stredných školách v Nórsku. Krajské orgány sa rozhodli, že spolupráca by nemala mať formu samostatného právneho subjektu, čo sa odrazilo v stanovách projektu NDLA ⁽³⁾. Projekt NDLA bol formálne zriadený ako medzikomunálna spolupráca dňa 1. júla 2009, čo je dátum uvedený v stanovách. Tento dátum bol potvrdený nóorskymi orgánmi ako správny dátum zriadenia ⁽⁴⁾. Podľa informácií, ktoré poskytli nórske orgány, boli stanovy v malom rozsahu zmenené v roku 2012 ⁽⁵⁾. Táto zmena nezmenila právomoci NDLA, ako sa uvádza v bode 52.

4.4.2. Medzikomunálna spolupráca – dozorná rada a správna rada

- (40) Podľa stanov preberá fórum FFU úlohu dozornej rady ⁽⁶⁾, a teda zostáva zodpovedné za celkové riadenie, ako to bolo vo fáze ad hoc spolupráce. V zmenenom znení stanov z roku 2012 sa odkaz na fórum FFU odstránil, ale zloženie a funkcie dozornej rady zostali nezmenené. Odráža to účel a štruktúru medzikomunálnej spolupráce, kde všetky zúčastnené krajské orgány musia byť zastúpené v najvyššom rozhodovacom orgáne ⁽⁷⁾.
- (41) Podľa stanov sa správna rada skladá aspoň z piatich členov vrátane najmenej jedného zástupcu z troch vzdelávacích oblastí (t. j. severná oblasť, juhozápadná oblasť a východná oblasť), t. j. rovnaká štruktúra ako vo fáze ad hoc spolupráce ⁽⁸⁾.
- (42) Podľa stanov ⁽⁹⁾ je úlohou správnej rady zabezpečiť, aby bol projekt NDLA schopný plniť povinnosti podľa stanov, a najmä zabezpečiť, že 1) digitálne vzdelávacie materiály sú používateľom k dispozícii bezplatne, 2) pre vyššie stredné školy je charakteristická spolupráca a výmena, 3) študenti a učitelia sa aktívne zúčastňujú na výučbe a štúdiu, 4) akademické inštitúcie a siete v celej krajine sú hnacou silou rozvoja excelentných digitálnych vzdelávacích materiálov a 5) študenti a učitelia majú k dispozícii vhodný obsah a služby.
- (43) Hoci má správna rada právomoc vytvárať finančné záväzky v mene účastníkov, v stanovách sa výslovne uvádza, že správna rada vykonáva svoju právomoc len na základe delegovaných rozhodnutí dozorného orgánu, ktorý môže správnej rade dávať pokyny a jej rozhodnutia zrušiť. V zmenenom znení stanov z roku 2012 je právomoc vytvárať finančné záväzky v mene zúčastnených členov projektu NDLA implicitná, ale fungovanie správnej rady zostalo nezmenené. V každom prípade sú takéto finančné záväzky obmedzené do výšky rozpočtu projektu NDLA, na ktorom sa zúčastnené krajské orgány dohodli. V tejto súvislosti treba uviesť, že všetky finančné operácie projektu NDLA vykonáva krajský úrad Hordaland a krajské nákupné oddelenie BTV (pre podrobnejšie informácie pozri ďalej bod 54). Okrem toho sa v stanovách uvádza, že správna rada, ani dozorná rada nemôžu uzatvárať úverové zmluvy alebo vystavovať záruky v mene medzikomunálnej spolupráce. V tejto súvislosti nórske orgány vysvetlili, že v praxi nové finančné záväzky pre krajské orgány nevytvárajú dozorná rada, správna rada a ani administratíva.

⁽¹⁾ V prijatom rozhodnutí sa uvádzalo: „Krajský orgán Hordaland je právne zodpovedný za projekt NDLA v mene ostatných krajských orgánov, ktoré sa na projekte podieľajú“ (neoficiálny preklad).

⁽²⁾ List nórskeho orgánu zo 6. mája 2013 (dokument č. 672024), s. 6, druhý až posledný bod.

⁽³⁾ Stanovy, pozri prílohu 10 k sťažnosti (dokument č. 553953), ktoré potvrdzujú, že dátum nadobudnutia účinnosti je 1. júl 2009.

⁽⁴⁾ Pozri list nórskeho orgánu z 31. marca 2014 (dokument č. 703991).

⁽⁵⁾ Zmena stanov z roku 2012 (pozri dokumenty č. 703991 a č. 709565). Hordaland bol prvým krajským orgánom, ktorý 16. januára 2012 prijal zmenené stanovy. Posledným bol dňa 25. októbra 2012 krajský orgán Østfold; pozri list nórskeho orgánu z 2. júna 2014 (dokument č. 709742).

⁽⁶⁾ V nórcine „representantskapet“ (alebo „Styret“ vo verzii stanov z roku 2012).

⁽⁷⁾ Pozri poznámku 327 právneho komentára k oddielu 27 zákona o miestnej správe, Gyldendals rettsdata, autor: Jan Fridthjof Bern, 8. marca 2012.

⁽⁸⁾ V nórcine: „Driftsstyret“ (alebo „Arbeidsutvalg“ vo verzii stanov z roku 2012).

⁽⁹⁾ Pozri bod 51 ďalej pre ďalšie informácie o finančných a rozpočtových záležitostiach projektu NDLA.

4.4.3. Rozhodnutia krajských orgánov, ktorými sa schvaľuje medzikomunálna spolupráca

- (44) V priebehu roka 2009 prijalo 18 rôznych krajských orgánov rozhodnutia o schválení dohody a štatúty, ktorými sa zriaďuje NDLA ako medzikomunálna spolupráca. Tieto rozhodnutia boli krajskými orgánmi prijaté v rôznom čase, ale veľká väčšina z nich tak urobila pred 1. júlom 2009, čo je dátum, kedy sa orgány rozhodli, že spolupráca by mala nadobudnúť účinnosť ⁽¹⁾.
- (45) Nórske orgány uviedli, že všetkých 18 krajských orgánov bolo súčasťou spolupráce NDLA od fázy ad hoc spolupráce (s výnimkou krajského orgánu Akershus, ktorý členstvo ukončil a opätovne obnovil, pozri bod 24), a že formálna spolupráca sa začala 1. júla 2009.
- (46) Prvé zasadnutie správnej rady projektu NDLA sa uskutočnilo 11. augusta 2009 ⁽²⁾.

4.5. PROJEKT NDLA – ROZPOČET A NÁKUP

- (47) O úrovni financovania projektu NDLA v každom roku v konečnom dôsledku rozhodujú zúčastnené krajské orgány. Rozhodnutie vychádza z odporúčaní správnej rady NDLA, ktoré obsahujú jej stanoviská k úrovni financovania, avšak ktorými krajské orgány nie sú právne viazané. Hlavným účelom financovania ⁽³⁾ je umožniť projektu NDLA dosiahnuť jeho ciele, konkrétne nakupovať, vytvárať a distribuovať digitálny vzdelávací materiál vo všetkých predmetoch, ktoré sa vyučujú na vyšších stredných školách podliehajúcich zákonu o vzdelávaní v Nórsku.
- (48) Takisto treba poznamenať, že NDLA nemá žiadnu právomoc účtovať krajským orgánom, štátu alebo akýmkoľvek súkromným zákazníkom poplatky za svoje služby. Príspevky na projekt NDLA sú jednostranne stanovené krajskými orgánmi a NDLA nemá žiadnu vyjednávaciu silu, pokiaľ ide o výšku týchto príspevkov. Ak správna rada chce rozvíjať činnosti projektu NDLA a chce v tejto súvislosti zvýšiť rozpočet, vec sa musí predložiť dozornej rade na schválenie. Ak sa dozorná rada rozhodne podporiť zvýšenie rozpočtu, vec sa predloží krajským radám ⁽⁴⁾ na konečné schválenie.
- (49) Aby sa zabezpečilo, že projekt NDLA uskutočňuje verejné súťaže v súlade so zákonom o verejnom obstarávaní ⁽⁵⁾, NDLA prijal stratégiu pre verejné súťaže ⁽⁶⁾. Podľa informácií, ktoré poskytli nórske orgány, jednou z hlavných úloh projektu NDLA bolo riadenie vytvárania nového digitálneho vzdelávacieho materiálu pomocou verejného obstarávania. Rozhodnutie použiť verejné obstarávanie je obmedzené všeobecnými cieľmi NDLA a jeho rozpočtom. V rámci týchto obmedzení môže NDLA slobodne rozhodovať o obsahu ponúk ⁽⁷⁾.
- (50) Od roku 2007 projekt NDLA uskutočnil s pomocou krajského orgánu Hordaland ⁽⁸⁾ 9 veľkých verejných súťaží. Týkali sa digitálnych učebných materiálov od nákupu konečných výrobkov a prvkov až po nákup prístupu k fotografiám, videám a súvisiacich podporných služieb.
- (51) Ako sa už uviedlo, riadiace orgány NDLA majú právomoc finančne zaväzovať zúčastnené krajské orgány. Podľa nórskeho orgánu zámernom tohto ustanovenia bolo objasniť, že správna rada NDLA je oprávnená uzatvárať zmluvy s inými stranami. Na toto bolo potrebné zveriť správnej rade právomoc ukladať povinnosti krajským orgánom zapojeným do spolupráce, pretože ich mala zaväzovať, aby použili prostriedky, ktoré sú vyčlenené na projekt NDLA, v súlade s jeho cieľmi ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Pozri odpoveď nórskeho orgánu z 31. marca 2014 (dokumenty č. 703980 a 703991) a prílohy 5 – 22 (dokument č. 703987). V odpovedi Nórska z 31. marca 2014 (dokument č. 703991) je uvedené, že dva krajské orgány Sogn og Fjordane a Telemark vo svojich uzneseniach omylom uvádzajú dátum 1. januára 2010. Nórske orgány takisto uviedli, že hoci krajský orgán Troms vo svojom rozhodnutí z praktických dôvodov uvádza, že nadobudnutie účinnosti spolupráce je 1. januára 2010, správny dátum mal byť 1. júl 2009.

⁽²⁾ Podanie nórskeho orgánu zo 6. mája 2013 (dokument č. 672024).

⁽³⁾ Zdroje financovania projektu NDLA sú podrobne uvedené v časti 4.3.

⁽⁴⁾ V nórcine: „fylkestinget“.

⁽⁵⁾ LOV-1999-07-16-69 [Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)].

⁽⁶⁾ Pozri podanie nórskeho orgánu zo 7. marca 2011 (dokument č. 589528), s. 54.

⁽⁷⁾ Táto obmedzená autonómia týkajúca sa každodennej činnosti projektu NDLA je podrobnejšie analyzovaná v časti venovanej posúdeniu.

⁽⁸⁾ Akty krajského orgánu Hordaland v mene všetkých zúčastnených krajských orgánov ako právneho subjektu zodpovedného za podpis zmlúv.

⁽⁹⁾ Pozri odpoveď Nórska z 31. marca 2014 (dokument č. 703991).

- (52) Ako sa uvádza v odseku 39, stanovoly boli zmenené v roku 2012. Avšak jediná podstatná zmena sa týkala úlohy generálneho riaditeľa, ktorá bola jasnejšie vymedzená, najmä pokiaľ ide o obmedzenia týkajúce sa jeho mandátu. Celkovo však zmena stanov nezmenila posúdenie dozorného úradu, pokiaľ ide o autonómiu projektu NDLA, pretože zmeny nevedli k žiadnej výraznej zmene jeho mandátu. Nórske orgány sa ďalej vyjadrili, že zmeny stanov poskytujú presnejší opis kompetencií NDLA ⁽¹⁾.

4.6. PROJEKT NDLA – ZAMESTNANCI A SPRÁVA

- (53) Projekt NDLA nemá žiadnych zamestnancov. Vo väčšine prípadov majú osoby, ktoré pracujú pre projekt NDLA, zmluvný pracovný vzťah s jedným zo zúčastnených krajských orgánov. V ostatných prípadoch prácu vykonávajú externí konzultanti, ktorí sú na základe informácií predložených nóorskymi orgánmi, zamestnancami spoločností, ktoré vyhrali verejné súťaže. Redakční zamestnanci sú prenajatí z krajských orgánov alebo sú zamestnancami dodávateľov, ktorí poskytujú služby pre projekt NDLA. Redakční zamestnanci z krajských orgánov sa prenajímajú na niekoľko rokov v pracovnom režime na kratší pracovný čas. To znamená, že zostávajú zamestnancami krajského orgánu, ale plat za čas, ktorý pracujú na projekte NDLA, plyní z rozpočtu NDLA. Náklady na ďalších redakčných zamestnancov sú zahrnuté do poplatkov, ktoré sa vyplácajú dodávateľom poskytujúcim služby, ktoré boli predmetom verejnej súťaže zo strany NDLA. Riadiaci tím je prenajatý od krajských orgánov na neurčitý čas, a teda nemá zmluvný pracovný vzťah s NDLA.
- (54) V praxi vypláca projekt NDLA krajským orgánom platby za využívanie ich zdrojov trikrát do roka (t. j. platby na pokrytie plátov, cestovných výdavkov atď.). Vyplácanie uskutočňuje krajský orgán Hordaland. Okrem toho projekt NDLA využíva od projektovej fázy na všetky svoje činnosti v oblasti verejného obstarávania služieb, ktoré sa majú kúpiť na trhu, krajské nákupné oddelenie BTV ⁽²⁾. Medzi služby obstarané projektom NDLA patria celá technická správa, správa aplikácie, používateľská podpora a vývojárske služby webovej lokality NDLA pre digitálne vzdelávanie ⁽³⁾. Neexistuje dôkaz o tom, že projekt NDLA by pri nákupe prekročil rozpočet, ani že by obstaral nejaké služby alebo tovar mimo pôsobnosti svojho mandátu.

5. PRIPOMIENKY K ROZHODNUTIU O ZAČATÍ KONANIA

5.1. SŤAŽOVATEĽ

- (55) Pripomienky ZNV možno zhrnúť takto:
- po prvé, rozsah povinností projektu NDLA v súvislosti so službami, nie je jasne definovaný,
 - po druhé, systém financovania a štruktúra projektu NDLA nie sú presné, čo vedie ku krížovému subvenčovaniu zo strany krajských orgánov, ktoré nie je zohľadnené v účtoch NDLA,
 - po tretie, projekt NDLA už spôsobil závažnú a nenapraviteľnú škodu vydavateľom pôsobiacim v Nórsku, najmä z dôvodu vylčenia verejných zdrojov krajských orgánov projektu NDLA, čím sa údajne obmedzuje možnosť škôl nakupovať vysokokvalitné vzdelávacie materiály od vydavateľov,
 - po štvrté, uvádza sa, že krajským orgánom, ktoré sa nezúčastňujú na projekte NDLA (Oslo a Akershus) ⁽⁴⁾, hrozí zhoršenie kvality vzdelávacích materiálov poskytovaných vydavateľstvami, pretože konkurencieschopnosť týchto vydavateľstiev sa zhoršila. ZNV uvádza výskum o otvorených vzdelávacích zdrojoch (OVZ), z ktorého vyplýva, že „programy OVZ financované vládami môžu obmedzovať výber učiteľov a študentov, pretože narušujú schopnosť súkromných poskytovateľov konkurovať, a teda aj ich dôveru investovať, v dôsledku čoho sa títo poskytovatelia postupne stiahnu z trhu“ (pozri pripomienky tretích strán Medzinárodného združenia vydavateľov).
- (56) ZNV nesúhlasí s predbežným posúdením a zisteniami v rozhodnutí dozorného úradu 136/13/COL, v ktorom dozorný úrad uviedol, že projekt NDLA nemožno kvalifikovať ako podnik, a preto sa naň nevzťahujú pravidlá štátnej pomoci.

⁽¹⁾ Podľa informácií, ktoré poskytli nórske orgány, boli stanovoly v malom rozsahu zmenené v roku 2012 (dokumenty č. 703991 a 709565).

⁽²⁾ V nórcine: „Buskerud, Telemark, og Vestfold“-innkjøp.

⁽³⁾ Pozri podanie nórskeho orgánu zo 4. marca 2011 (dokument č. 672032) pripojené k pripomienkam k rozhodnutiu o začatí konania.

⁽⁴⁾ V čase podania krajský orgán Akershus ešte neobnovil členstvo v projekte NDLA.

- (57) ZNV tvrdí, že zníženie rozpočtov krajských orgánov na obstarávanie vzdelávacích materiálov je priamo spojené s vytvorením NDLA. Podľa ZNV viedlo toto zníženie k zmenšeniu veľkosti trhu, ako to dokazuje pokles hrubého obratu kníh predaných vyšším stredným školám (392 mil. NOK v roku 2008 a 255 mil. až 264 mil. NOK v rokoch 2010 až 2012). ZNV tvrdí, že tieto čísla dokazujú, že existoval trh minimálne pred zriadením NDLA. ZNV takisto odkazuje na bod 13 usmernenia dozorného úradu o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci na náhrady udeľované za poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej len „SVHZ“) ⁽¹⁾ a tvrdí, že napriek „uzavretiu trhu [vlastná výroba] môže hospodárska činnosť existovať, ak by boli iní operátori ochotní a schopní službu poskytovať“ a že neziskový charakter NDLA nemení jeho posúdenie ako podniku, pokiaľ táto „ponuka konkuruje ponuke iných subjektov, ktoré sa usilujú o zisk“ ⁽²⁾.
- (58) Pokiaľ ide o posúdenie kritérií podľa veci *Altmark* ⁽³⁾, ZNV tvrdí, že tieto nie sú splnené, pretože projekt NDLA je údajne veľmi neefektívny.
- (59) Takisto sa uvádza, že projekt NDLA nevyrába výrobok len v prípade nedostatku na trhu, ale aj vtedy, ak je takýto výrobok už dostupný na trhu. ZNV uvádza bod 13 usmernenia dozorného úradu o SVHZ, podľa ktorého „štáty EZVO nemôžu spájať osobitné záväzky služieb vo verejnom záujme so službami, ktoré už sú poskytované [...] podnikmi pôsobiacimi za bežných trhových podmienok“.
- (60) Napokon, pokiaľ ide o posúdenie NDLA ako poskytovateľa SVHZ, predmetom kritiky je nedostatok transparentnosti. V tejto súvislosti ZNV uvádza podmienky podľa smernice o transparentnosti 2006/111/ES ⁽⁴⁾, ktoré údajne nie sú splnené projektom NDLA.

5.2. OSTATNÉ TRETIE STRANY

- (61) Dozorný úrad dostal pripomienky od 11 zainteresovaných tretích strán, ktorými sú: Associacao Portuguesa de Editores e Livreros (APEL), Federácia európskych vydavateľov (FEP), Poľská knižná komora, Združenie francúzskych vydavateľov, Obchodná a priemyselná komora Slovinska, Združenie dánskych vydavateľov, Združenie vydavateľov (Spojené kráľovstvo), Medzinárodné združenie vydavateľov (IPA), Združenie belgických vydavateľov (ADEB), Združenie vydavateľov a kníhkupectiev Srbska a Švédske združenie vydavateľov v oblasti vzdelávania.
- (62) Všetky tretie strany tvrdia, že výroba a bezplatné poskytovanie digitálnych zdrojov subjektom spravovaným štátom, ako je napríklad projekt NDLA, je nekalá hospodárska súťaž subvencovaná štátom, a preto by mala byť považovaná za neoprávnenú pomoc.
- (63) FEP a IPA predložili podrobnejšie pripomienky, ktoré sú zhrnuté takto:
- nekalá hospodárska súťaž, ktorá vyplýva z pomoci poskytnutej projektu NDLA, podstatne obmedzí schopnosť súkromných vydavateľov naďalej poskytovať kvalitné zdroje pre tento trh. Táto nekalá hospodárska súťaž negatívne ovplyvní vzdelávanie v Nórsku a bude mať škodlivé dôsledky na výkonnosť študentov a učiteľov a
 - najúčinnjšou stratégiou pridelovania štátnych zdrojov je zamerať sa na stranu dopytu (rozpočty škôl) a nezavádzať na strane ponuky dotácie na bezplatný materiál, ktorý nie je predmetom hospodárskej súťaže (ako je to v prípade NDLA). V prvom prípade by mali učitelia mať financie na slobodný výber zo škály vysoko kvalitných zdrojov vrátane otvorených vzdelávacích zdrojov a profesionálne vydaných materiálov.

⁽¹⁾ Ú. v. EÚ L 161, 13.6.2013, s. 12 a dodatok EHP č. 34, 13.6.2013, s. 1.

⁽²⁾ Vec C-49/07, *MOTOE*, Zb. 2008, s. I-4863, bod 27.

⁽³⁾ Vec C-280/00, *Altmark Trans/Regierungspräsidium Magdeburg*, Zb. 2003, s. I-7747.

⁽⁴⁾ Smernica o transparentnosti (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) začlenená do Dohody o EHP bodom 1a prílohy XV (Ú. v. EÚ L 266, 11.10.2007, s. 15), a dodatok EHP č. 48, 11.10.2007, s. 12, s účinnosťou od 9. júna 2007).

6. PRIPOMIENKY NÓRSKÝCH ORGÁNOV

- (64) Stanovisko nórskeho orgánov je, že financovanie poskytovania bezplatných verejných materiálov vo vyšších stredných školách nemožno považovať za štátnu pomoc v zmysle článku 61 Dohody o EHP. Nórske orgány zdôrazňujú skutočnosť, že NDLA hlavne nakupuje vzdelávacie materiály prostredníctvom postupu verejného obstarávania na trhu. Len vtedy, ak projekt NDLA nie je schopný obstaráť materiály dostatočnej kvality, vytvára ich v spolupráci s učiteľmi a krajskými orgánmi.

II. POSÚDENIE

1. EXISTENCIA ŠTÁTNEJ POMOCI

- (65) Podľa článku 61 ods. 1 Dohody o EHP „[a]k nie je touto dohodou ustanovené inak, pomoc poskytovaná členskými štátmi ES, štátmi EZVO alebo akoukoľvek formou zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvyhodňuje určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s fungovaním tejto dohody, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi zmluvnými stranami“.

1.1. HOSPODÁRSKA ČINNOSŤ

- (66) Z uvedeného vyplýva, že pravidlá štátnej pomoci sa uplatňujú iba na výhody udelené podnikom. Pred preskúmaním, či sú v tejto veci splnené podmienky pre štátnu pomoc, je potrebné najskôr zistiť, či sa projekt NDLA kvalifikuje ako podnik v zmysle článku 61 ods. 1 Dohody o EHP. Ak to tak nie je, podpora v prospech NDLA nespadá do pôsobnosti článku 61 ods. 1 Dohody o EHP.
- (67) Podľa ustálenej judikatúry pojem podnik zahŕňa „[...] každý subjekt vykonávajúci hospodársku činnosť bez ohľadu na jeho právne postavenie a spôsob financovania“. ⁽¹⁾
- (68) Dozorný úrad konštatuje, že projekt NDLA je vo svojej podstate spolupracou medzi rôznymi krajskými orgánmi. Preto príjemcom štátnych prostriedkov nie je projekt NDLA, ale jednotlivé krajské orgány spolupracujúce na projekte NDLA. Ako je však uvedené vyššie, každý subjekt môže byť podnikom v zmysle pravidiel štátnej pomoci bez ohľadu na svoje právne postavenie a spôsob financovania. Rozhodujúcou otázkou preto je, či dotknutá činnosť môže byť považovaná za činnosť hospodárskej povahy. Ako sa podrobne uvádza v časti II. 1.1.2, dozorný úrad posúdil, či zmena postavenia projektu NDLA z ad hoc spolupráce pri jej vzniku na formálnu medzikomunálnu spoluprácu od 1. júla 2009 mala vplyv na klasifikáciu činností projektu NDLA. Dozorný úrad dospel k záveru, že zmena postavenia nemala žiadny vplyv, keďže jeho zmenou nedošlo k žiadnym významným rozdielom v rozhodovacom postupe, financovaní ani autonómii NDLA.
- (69) NDLA nakupuje, vytvára a uverejňuje digitálne vzdelávacie materiály. Sťažovateľ tvrdí, že tieto činnosti sú hospodárskej povahy. V tomto smere zdôrazňuje, že doteraz vytvárali a uverejňovali digitálny vzdelávacie materiál súkromní dodávatelia. Sťažovateľ tvrdí, že vytváraním a uverejňovaním vlastného digitálneho vzdelávacieho materiálu vstúpil projekt NDLA do priamej hospodárskej súťaže s týmito súkromnými dodávateľmi.
- (70) Dozorný úrad poznamenáva, že hospodárskou činnosťou je akákoľvek činnosť pozostávajúca z ponúkajúceho tovarov a služieb na trhu ⁽²⁾. Či trh existuje alebo nie, môže závisieť od spôsobu, akým je organizovaný v príslušnom štáte ⁽³⁾ a klasifikácia konkrétnej činnosti ako hospodárskej činnosti sa teda môže časom meniť. Dozorný úrad uznáva, že digitálny vzdelávacie materiál ponúkajú viaceré podniky ako súčasť svojej hospodárskej činnosti.
- (71) Z rozsudku Súdu EZVO vo veci *Private Barnehagers Landsforbund* ⁽⁴⁾ však vyplýva, že skutočnosť, že určitú činnosť môžu poskytovať súkromné subjekty ako hospodársku činnosť nevyklučuje fakt, že ju môže ponúkať štát ako neehospodársku činnosť. Vo veci *Private Barnehagers Landsforbund* musel Súd EZVO posúdiť, či prevádzka obecných

⁽¹⁾ Vec C-41/90, Höfner a Elser, Zb. 1991, s. I-1979, bod 21.

⁽²⁾ Vec C-35/96, *Komisija/Taliansko (CNSD)*, Zb. 1998, s. I-3851, bod 36.

⁽³⁾ Spojené veci C-159/91 a C-160/91, *Poucet a Pistre*, Zb. 1993, s. I-637.

⁽⁴⁾ Vec E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund*. Zb. úradu EZVO 2008, s. 64.

predškolských zariadení v Nórsku predstavovala hospodársku činnosť. Sťažovateľ v tejto veci tvrdil, že jedinou relevantnou otázkou v tejto súvislosti bolo „[...] či obce poskytujú služby na danom trhu, ktoré by, aspoň v zásade, mohli vykonávať súkromné subjekty s cieľom dosiahnuť zisk“.

- (72) Vo svojom rozsudku Súd EZVO uviedol, že „[a]k sa posudzuje charakter činnosti, ktorú vykonáva verejný subjekt, vo vzťahu k pravidlám štátnej pomoci, nie je dôležité, či by túto činnosť mohol, v zásade, vykonávať súkromný subjekt. Takýto výklad by v podstate zahrnul akúkoľvek činnosť štátu, ktorá nie je výkonom verejnej moci, pod pojem hospodárskej činnosti“⁽¹⁾. Týmto výkladom by sa neprimerane obmedzila právomoc štátov poskytovať určité služby obyvateľom. Existuje niekoľko prípadov, v ktorých bolo uznané, že podobné činnosti možno vykonávať ako činnosti nehospodárske, ako aj hospodárske, pričom pravidlám štátnej pomoci podliehajú len ako hospodárske činnosti. Toto bolo uznané európskymi súdmi vo veciach týkajúcich sa zdravotných systémov (napr. súkromné a verejné zdravotné poisnenia⁽²⁾), systémov dôchodkových fondov (napr. súkromné a verejné dôchodkové fondy⁽³⁾) a vzdelávania (napr. verejné a súkromné predškolské zariadenia⁽⁴⁾).
- (73) Vo veci *Private Barnehagers Landsforbund* (1) Súd EZVO ďalej objasnil, že na účely určenia, či je daná činnosť hospodárska alebo nie, by sa v prípadoch štátnej pomoci mohlo uplatniť odôvodnenie Súdneho dvora v rozsudku *Humbel* (5), ktorý sa týkal pojmu „služba“ v zmysle základných slobôd.
- (74) Pokiaľ ide konkrétne o oblasti vzdelávania a výskumu, európske súdy rozhodli, že poskytovanie určitých služieb zariadeniami, ktoré tvoria súčasť systému verejného vzdelávania a sú financované z verejných zdrojov, nemožno kvalifikovať ako poskytovanie služieb podľa článku 50 Zmluvy o ES (teraz článok 57 ZFEÚ). V rozsudku *Komisia/Nemecko* (6) Súdny dvor rozhodol odvolávajúc sa osobitne na rozsudok *Humbel*, že „zriadením a udržiavaním takéhoto systému verejného vzdelávania, ktorý je financovaný vo všeobecnosti z verejných zdrojov [...], sa štát nezúčastňuje na odplatných činnostiach, ale plní svoju úlohu voči obyvateľom v sociálnej, kultúrnej a vzdelávacej oblasti“ (7).
- (75) V nadväznosti na zmenu zákona o vzdelávaní (pozri uvedený bod 20) nórsky štát rozhodol, že vzdelávacie materiály vrátane digitálnych vzdelávacích materiálov, sa budú poskytovať študentom bezplatne. Toto nové ustanovenie je neoddeliteľnou súčasťou systému verejného vzdelávania. Otázka, na ktorú je potom potrebné odpovedať, sa týka uplatňovania tohto ustanovenia v praxi a kvalifikácia predmetnej činnosti ako činnosti hospodárskej alebo nehospodárskej bude teda závisieť od i) jej cieľa a ii) spôsobu jej vykonávania.

1.1.1. Cieľ

- (76) Štát nesmie pri zriadení a udržiavaní predmetného subjektu vykonávať žiadnu zárobkovú činnosť, ale vykonávať svoje právomoci s cieľom plniť si svoje úlohy voči obyvateľstvu (8). Je ustálenou judikatúrou, ktorá sa odráža aj v rozhodovacej praxi Európskej komisie, že pri zriaďovaní a udržiavaní vnútroštátneho vzdelávacieho systému štát plní svoje povinnosti voči obyvateľom v sociálnej, kultúrnej a vzdelávacej oblasti (9). V tomto ohľade sa nórska vláda rozhodla v rámci reformy vzdelávania z roku 2006, že štát bude poskytovať vzdelávacie materiály bezplatne, a všetky krajské orgány okrem Osla sa túto povinnosť rozhodli splniť zlúčením svojich zdrojov prostredníctvom zriadenia projektu NDLA. Ako uviedli nórske orgány, cieľom NDLA je poskytnúť digitálne vzdelávacie materiály. Na splnenie tejto povinnosti sa projekt NDLA usiluje nakupovať vzdelávacie materiály prostredníctvom postupov verejného obstarávania na trhu. Ak projekt NDLA nie je schopný obstarat' vhodné materiály, vytvára ich v úzkej spolupráci s učiteľmi a zúčastnenými krajskými orgánmi (10).

(1) Tamtiež, bod 80.

(2) Vec C-160/91, *Poucet*, Zb. 1993, s. I-637.

(3) Vec C-180/98, *Pavlov*, Zb. 2000, s. I-6497.

(4) Vec E-5/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (už citovaná).

(5) Vec 263/86, *Humbel*, Zb. 1988, s. 5383, body 14 – 21.

(6) Vec C-318/05, *Komisia/Nemecko*, Zb. 2007, s. I-6957.

(7) Tamže, bod 68.

(8) Vec 263/86, *Humbel* (už citovaný), bod 18.

(9) Tamže, bod 18; vec E-05/7, *Private Barnehagers Landsforbund*, Zb. úradu EZVO 2008, s. 64, bod 82; rozhodnutie Komisie N 118/2000, *France – Aide aux clubs sportifs professionnels* (Ú. v. ES C 333, 28.11.2001, s. 6).

(10) Pozri list nórskeho orgánov z 29. novembra 2013 (vec č. 691769).

- (77) Podľa sťažovateľa vyplýva z rozsudkov *Humbel a Private Barnehagers Landsforbund*, že zatiaľ čo činnosti uvedené v týchto rozsudkoch (t. j. výučba a poskytovanie miest v predškolských zariadeniach) patria do pôsobnosti systému verejného vzdelávania, iné činnosti (ako napr. nákup, vytváranie a poskytovanie digitálneho vzdelávacieho materiálu) do pôsobnosti systému verejného vzdelávania nepatria, najmä ak trh s takýmito činnosťami existoval už pred začiatkom činnosti štátu.
- (78) Dozornému úradu sa však nejaví, že by Súdny dvor alebo Súd EZVO mali v úmysle obmedziť rozsah činností patriacich do pôsobnosti verejného vzdelávania tak, ako to navrhuje sťažovateľ (t. j. na výučbu a poskytovanie služieb predškolských zariadení). Naopak, dozorný úrad konštatuje, že štáty EZVO majú vo všeobecnosti veľkú voľnosť pri výbere činností, ktoré zamýšľajú poskytovať svojim obyvateľom v rámci sociálnej, kultúrnej a vzdelávacej politiky ⁽¹⁾.
- (79) Dozorný úrad poznamenáva, že nákup, vytváranie a poskytovanie vzdelávacieho materiálu súvisia s poskytovaním vzdelávacieho obsahu, a teda sú úzko späté so samotnou výučbou. Dozorný úrad sa domnieva, že činnosti, ktoré uskutočňuje projekt NDLA s cieľom plniť vzdelávacie funkcie krajských orgánov, sú prepojené so sociálnymi povinnosťami, ktoré nie sú porovnateľné s ponukou obchodnej povahy, a že dotácie sa udeľujú len s cieľom plniť veľmi špecifickú funkciu vzdelávania. Materiál, ktorý kupuje a vytvára projekt NDLA, je osobitne prispôbený potrebám vnútroštátnych osnov pre študentov a učiteľov stredných škôl. Sťažovateľ však argumentoval, že je dôležité rozlišovať medzi činnosťami, ktoré sú nevyhnutné na poskytovanie verejného vzdelávania, a tými, ktoré nevyhnutné nie sú. Sťažovateľ toto stanovisko dokladá tým, že uvádza, že projekt NDLA by mohol začať vyrábať nábytok pre školy, čo by podľa sťažovateľa nebolo súčasťou verejného vzdelávania. V tejto súvislosti sťažovateľ uvádza, že vytváranie digitálneho vzdelávacieho materiálu nie je neoddeliteľnou súčasťou záväzku služby vo verejnom záujme, a preto by sa malo považovať za hospodársku činnosť ⁽²⁾.
- (80) Podľa dozorného úradu a v rozpore s názorom sťažovateľa nemožno výrobu nábytku porovnávať s vytváraním vzdelávacích materiálov určených na podporu vnútroštátnych učebných osnov. Vytváranie vzdelávacích materiálov je úzko spojené s výučbovou činnosťou štátneho systému vzdelávania, čo je nepravdepodobné v prípade výroby nábytku.

1.1.2. *Otvorený charakter webovej lokality*

- (81) Pokiaľ ide o otvorený charakter webovej lokality, sťažovateľ a tretie strany tvrdili, že ide o problematický prvok, a uviedli, že: „[j]e iróniou, že programy OVZ financované vládami môžu obmedzovať výber učiteľov a študentov, pretože narušajú schopnosť súkromných poskytovateľov konkurovať, a teda aj ich dôveru investovať, v dôsledku čoho sa títo poskytovatelia postupne stiahnu z trhu“ ⁽³⁾. Ako sa uvádza ďalej, otvorená povaha nemení posúdenie dozorného úradu o materiáloch na webovej lokalite ako nehospodárskej povahy.
- (82) Dozorný úrad konštatuje, že v oblasti vzdelávania majú zmluvné strany nielen vysoký stupeň voľnosti pri rozhodovaní o ciele svojich úloh, ale aj pri určovaní, ako tento cieľ dosiahnuť. Nórske orgány sa rozhodli ponechať webovú lokalitu NDLA otvorenú. Dôsledkom tohto rozhodnutia je, že distribúcia digitálnych vzdelávacích materiálov nie je obmedzená na žiakov zapísaných v príslušných školách v príslušných krajoch. Šírenie vedomostí nad rámec bezprostredného okruhu určených adresátov je bežnou praxou v európskych vzdelávacích tradíciách. Prednášky na európskych univerzitách sú bežne prístupné širokej verejnosti a univerzity často poskytujú zvukové a audiovizuálne záznamy prednášok online. Túto prax možno považovať za rozšírenie vzdelávacej úlohy a nemá automaticky za následok hospodársky charakter činností. V tomto konkrétnom prípade v skutočnosti tvorí vzdelávací materiál základ a rámec pre výučbu. Toto podčiarkuje aj skutočnosť, že vytváranie vzdelávacieho materiálu závisí od osnov, ktoré určujú verejné orgány. Tento fakt odráža aj rozsah činností projektu NDLA podľa stanov, v ktorých sa uvádza, že cieľom je poskytovať digitálny vzdelávací materiál prispôbený potrebám žiakov a učiteľov. Toto posúdenie nemení ani skutočnosť, že tieto činnosti boli ponechané na trh pred začiatkom činnosti štátu, pretože nie je dôležité, či by túto činnosť mohli uskutočňovať (alebo dokonca uskutočňovali) súkromné subjekty ⁽⁴⁾.
- (83) Dozorný úrad preto dospel k záveru, že otvorený charakter webovej lokality neznamena, že činnosti NDLA sú hospodárskej povahy.

⁽¹⁾ C-218/00, *Cisal die Battistello Venanzi*, Zb. 2002, s. I-691, bod 31.

⁽²⁾ Pozri pripomienky sťažovateľa k rozhodnutiu o začatí konania, bod 46 (dokument č. 679680).

⁽³⁾ Pozri pripomienky sťažovateľa k rozhodnutiu o začatí konania, bod 8 (dokument č. 679680).

⁽⁴⁾ Pozri uvedený bod 70.

1.1.3. Zmena právneho postavenia z ad hoc spolupráce na medzikomunálnu spoluprácu nemala vplyv na rozhodovací proces a nemôže mať vplyv na klasifikáciu činností ako činností nehospodárskej povahy.

- (84) Vo svojom rozsudku, ktorým sa rozhodnutie zrušuje, sa Súd EZVO zamerl na viaceré aspekty, ktoré sa netýkali samotnej povahy činnosti, ale skôr organizačnej stránky projektu NDLA, jeho financovania a autonómie. Tieto aspekty sa týkajú praktického uplatňovania požiadavky poskytovať bezplatné vzdelávacie materiály a sú uvedené v ďalšom texte.
- (85) Zmena právneho postavenia z ad hoc spolupráce na formálnu medzikomunálnu spoluprácu podľa oddielu 27 zákona o miestnej správe nemala vplyv na rozhodovací proces (a ani zmena financovania nemala vplyv na organizáciu projektu NDLA).
- (86) Sťažovateľ neuvádza, že rozsah činností projektu NDLA sa prechodom z fázy ad hoc spolupráce na formálny subjekt ako medzikomunálnu spoluprácu zmenil. Napriek tomu Súd EZVO poukazuje na to, že nedostatok informácií o tom, ako krajské orgány organizovali svoju spoluprácu, aby splnili svoje povinnosti poskytovať vzdelávacie materiál počas fázy ad hoc spolupráce projektu NDLA, môže mať vplyv na klasifikáciu činností ako činností nehospodárskeho charakteru. Z tohto dôvodu Súd EZVO zdôraznil, že dozorný úrad mal vykonať vyšetrovanie o dôsledkoch zmeny právneho postavenia na rozhodovací proces v rámci projektu NDLA ⁽¹⁾.
- (87) Riadiaca štruktúra subjektu NDLA sa nezmenila jeho transformáciou na medzikomunálnu spoluprácu podľa zákona o miestnej správe ⁽²⁾. Okrem toho rozsah právomocí a rozhodovacie postupy projektu NDLA sa nezmenili. Rozsah rozhodovacích právomocí projektu NDLA sa teda nezmenil.
- (88) Dozorný úrad porovnal štruktúru projektu NDLA vo fáze ad hoc spolupráce ⁽³⁾ so štruktúrou vo fáze medzikomunálnej spolupráce ⁽⁴⁾ a zistil, že neexistujú žiadne významné rozdiely. Cieľom projektu NDLA v oboch fázach bolo vytvárať a poskytovať bezplatný digitálny vzdelávacie materiál, ktorý zahŕňa všetky predmety vo vyšších stredných školách ⁽⁵⁾. Navyše, v oboch fázach projekt NDLA tvorila podobná trojica rozhodovacích orgánov. Fórum FFU sa stalo dozornou radou subjektu spolupráce podľa zákona o miestnej správe a správna rada, zložená z piatich členov, bola vymenovaná dozornou radou, tak ako to bolo vo fáze ad hoc spolupráce, keď správna rada bola vymenovaná fórom FFU. Aj správna skupina/rada mala rovnaký počet členov v oboch fázach, ktorými boli vedúci predstavitel' FFU a aspoň jeden zástupca za každú vzdelávaciu oblasť (t. j. severná oblasť, juhozápadná oblasť a východná oblasť) ⁽⁶⁾. A napokon projekt NDLA mal v oboch fázach tím zodpovedný za každodenné riadenie ⁽⁷⁾.
- (89) Ako to potvrdili nórske orgány, zmena právneho postavenia z fázy ad hoc spolupráce na fázu medzikomunálnej spolupráce podľa oddielu 27 zákona o miestnej správe nemala vplyv na rozhodovací postup, čo takisto preukazujú a potvrdzujú uvedené informácie ⁽⁸⁾.
- (90) Hlavný zdroj financovania projektu NDLA sa v čase nezmenil (t. j. finančné prostriedky od štátu). Skôr sa zmenil spôsob, akým finančné prostriedky plynuli na projekt NDLA. V počiatočných fázach získaval projekt NDLA finančné prostriedky priamo od ministerstva školstva a výskumu, zatiaľ čo neskôr bol projekt NDLA financovaný z rozpočtov zúčastnených krajských orgánov (tieto rozpočty boli financované zo všeobecnej grantovej schémy). Skutočnosťou zostáva, že projekt NDLA je plne financovaný verejnými orgánmi a distribuuje vzdelávacie materiály bezplatne. Školy ani žiaci neplatia projektu NDLA žiadny príspevok. Dozorný úrad ďalej konštatuje, že neexistujú žiadne informácie, že by projekt NDLA vykonával akúkoľvek inú formu činnosti, ktorá by sa mohla považovať za činnosť hospodárskej povahy. Neexistuje žiadna súvislosť medzi skutočnými nákladmi na poskytovanú službu a poplatkom, ktorý platia príjemcovia služieb. Okrem toho sú činnosti projektu NDLA v celom rozsahu financované zo štátneho rozpočtu, a nie prostredníctvom odmeňovania ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ Vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (už citovaný), bod 117.

⁽²⁾ Toto sa potvrdzuje v podaní nórskeho orgánov z 2. mája 2013 (dokument č. 672024) na s. 6.

⁽³⁾ Pozri projektový plán NDLA; príloha 11 k sťažnosti (dokument č. 553952), s. 2.

⁽⁴⁾ Stanovy, pozri prílohu 10 k sťažnosti (dokument č. 553953).

⁽⁵⁾ Pozri projektový plán; príloha 11 k sťažnosti (dokument č. 553952), bod 2.2, „výsledný cieľ“, prvá zarážka, s. 4.

⁽⁶⁾ List nórskeho orgánov z 31. marca 2014 (dokument č. 703991), s. 7 – 8; táto skutočnosť bola overená.

⁽⁷⁾ Pozri projektový plán, príloha 11 k sťažnosti (dokument č. 553952), bod 3.1 „úloha týkajúca sa riadenia projektu“, s. 5 a stanovy.

⁽⁸⁾ List nórskeho orgánov z 31. marca 2014 (dokument č. 703991), s. 11.

⁽⁹⁾ Vec E-05/07, *Private Barnehagers Landsforbund*, už citovaný, body 80 až 83.

1.1.4. Spojenie štátnych zdrojov krajskými orgánmi do medzikomunálnej spolupráce za účelom splniť si svoju povinnosť poskytovať digitálne vzdelávacie materiály je činnosť nehospodárskej povahy

- (91) Dozorný úrad dospel k záveru, že činnosti projektu NDLA týkajúce sa poskytovania digitálnych vzdelávacích materiálov sú úzko späté so širšou vzdelávacou úlohou krajských orgánov a že sú nehospodárskej povahy. V ďalšom texte dozorný úrad posudzuje otázku vznesenú Súdom EZVO.
- (92) Súd EZVO dospel k záveru, že z rozhodnutia nebolo jasné, či povinnosť bezplatne poskytovať digitálny vzdelávací materiál sa týka krajských orgánov alebo projektu NDLA ⁽¹⁾. Súd EZVO uviedol, že dozorný úrad v rozhodnutí „odkazuje na nórské právne predpisy, ktoré, ako uvádza, zaväzujú kraje, aby poskytovali žiakom potrebné tlačené a digitálne vzdelávacie materiály bezplatne“ ⁽²⁾. Súd EZVO ďalej poznamenal, že v posúdení autonómie projektu NDLA sa v rozhodnutí uvádza, že projekt nemôže rozhodovať o účtovaní poplatkov konečným spotrebiteľom, „[...] keďže právny rámec ukladá projektu NDLA povinnosť poskytovať svoje služby bezplatne“. ⁽³⁾ V rozsudku sa takisto uvádza vyhlásenie dozorného úradu počas pojednávania, že sú to krajské orgány, ktoré majú zákonnú povinnosť ponúkať túto službu bezplatne a že sa rozhodli ju ponúkať spoločne prostredníctvom NDLA. ⁽⁴⁾
- (93) V tejto súvislosti Súd EZVO považoval tieto vyhlásenia uvedené v rozhodnutí za implicitne rozporné, pretože nebolo jasné, kto bol zákazníkom projektu NDLA.
- (94) Právny rámec, v ktorom projekt NDLA pôsobí, pozostáva z niekoľkých odlišných prvkov. Po prvé, existujú zákonné povinnosti podľa vnútroštátneho práva (napr. zákona o vzdelávaní), ktoré zaväzujú krajské orgány. Zmenou zákona o vzdelávaní z roku 2007 (pozri uvedený bod 20) vznikla napríklad krajským orgánom povinnosť poskytovať žiakom digitálny materiál bezplatne. Po druhé, existujú rôzne správne akty prijaté na to, aby krajské orgány túto zákonnú povinnosť splnili. Medzi ne patrili uznesenia (napríklad uznesenia krajských orgánov), ako aj iné správne akty, napríklad správny akt z apríla 2007, ktorým ministerstvo školstva a výskumu prideliť finančné prostriedky. Napokon, stanovami projektu NDLA a predtým jeho mandátom sa implementovala zákonná povinnosť krajských orgánov do právneho záväzku projektu NDLA bezplatne poskytovať digitálne materiály.
- (95) Tento rámec bol opísaný aj v podaní nórskych orgánov z 2. mája 2013, v ktorom potvrdili i) zákonnú povinnosť krajských orgánov (pozri časť 1 podania), ii) povinnosť predstavenstva projektu NDLA vo fáze ad hoc spolupráce, aby sa usilovala poskytovať bezplatné digitálne vzdelávacie materiály (pozri prvú zarážku vo výsledných cieľoch v mandáte ⁽⁵⁾) a iii) skutočnosť, že v uzneseniach prijatých krajskými orgánmi, ktorými sa zriadil projekt NDLA, sa ako hlavný cieľ projektu NDLA uvádza poskytovanie bezplatného digitálneho materiálu (pozri s. 6 podania).
- (96) Zúčastnené krajské orgány sa rozhodli riešiť samotnú zákonnú povinnosť poskytovať bezplatný digitálny materiál žiakom zriadením medzikomunálnej spolupráce NDLA, ktorá spätne pôsobí v rámci právneho rámca (vrátane uznesení krajských orgánov a stanov) vytvoreného na to, aby krajské orgány mohli plniť svoje zákonné povinnosti.
- (97) NDLA možno teda opísať ako spoluprácu medzi zúčastnenými krajskými orgánmi, ktorá bola vytvorená na to, aby krajské orgány mohli spojiť svoje prostriedky. Takže namiesto toho, aby sa nákup a vytváranie digitálnych materiálov uskutočňoval samostatne jednotlivými krajskými orgánmi, prevažná väčšina krajských orgánov sa rozhodla spojiť svoje zdroje s cieľom riešiť zákonnú povinnosť (tento typ spolupráce medzi krajskými orgánmi predpokladalo samotné ministerstvo školstva a výskumu, keď v 2006 vyzvalo krajské orgány, aby predložili žiadosti o financovanie) ⁽⁶⁾. Krajské orgány preto prostredníctvom tejto spolupráce „vykonávajú svoje právomoci s cieľom splniť si svoje povinnosti voči obyvateľom“ ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (už citovaný), body 121 – 123.

⁽²⁾ Zdá sa, že Súd EZVO odkazuje na bod 12 a poznámku pod čiarou č. 4 zrušeného rozhodnutia, podľa ktorých „V oddieloch 3-1 a 4A-3 zákona o vzdelávaní sa uvádza, že krajský orgán je povinný bezplatne poskytnúť žiakom potrebný tlačný a digitálny vzdelávací materiál, ako aj digitálne vybavenie“.

⁽³⁾ Súd EZVO odkazuje na bod 45 zrušeného rozhodnutia v bode 121 rozsudku.

⁽⁴⁾ Vec E-1/12, *Den norske Forleggerforening* (už citovaný), bod 123.

⁽⁵⁾ Príloha 24 (dokument č. 703987), s. 93.

⁽⁶⁾ Pozri prílohu 3 (dokument č. 553729); list ministerstva školstva a výskumu z 19. júna 2006.

⁽⁷⁾ Vec E-05/07, *Private Barnehagers Landsforbund* (už citovaný), bod 80.

- (98) Toto potvrdili nórské orgány v podaní z 31. marca 2014, v ktorom opätovne uviedli, že spolupráca medzi krajskými orgánmi je neoddeliteľnou súčasťou úsilia krajských orgánov poskytovať bezplatné verejné vyššie stredoškolské vzdelávanie v Nórsku.
- (99) Pokiaľ ide o rozpočet, projekt NDLA nemá rozhodovaciu právomoc. Hoci jeho správna rada odporúča úroveň financovania pre nasledujúci rozpočet, je to iba odporúčanie, ktoré zúčastnené krajské orgány zohľadnia pri určovaní rozpočtu NDLA. Pokiaľ ide o verejné obstarávanie a nákup, projekt NDLA dodržiava stratégiu pre verejné súťaže, ktorá bola prijatá s cieľom zabezpečiť, aby verejné súťaže projektu NDLA boli v úplnom súlade so zákonom o verejnom obstarávaní ⁽¹⁾.
- (100) Pokiaľ ide všeobecnejšie o nákup, právomoci projektu NDLA sú uvedené v stanovách, ktoré obmedzujú rozsah jeho činností v oblasti nákupu na ciele stanovené pre projekt NDLA, t. j. nákup a vytváranie digitálneho vzdelávacieho materiálu ⁽²⁾. Je zrejmé, že projekt NDLA musí byť schopný vykonávať svoje úlohy účinne a dávalo by len malý zmysel, aby sa zúčastnené krajské orgány alebo dozorná rada zapájali napríklad do každého nákupu digitálneho vzdelávacieho materiálu. Z tohto dôvodu sa v stanovách poskytuje projektu NDLA určitá autonómia, pokiaľ ide o každodenné činnosti, najmä nákup. Táto autonómia je však obmedzená stanovenými úlohami projektu NDLA a jeho rozpočtom (t. j. neprekračuje rámec toho, čo je potrebné v konečnom dôsledku na splnenie zákonných požiadaviek uložených štátom krajským orgánom) ⁽³⁾.
- (101) Treba ďalej pripomenúť, že z judikatúry Súdneho dvora jasne vyplýva, že nie je potrebné oddeliť činnosti nákupu „od nasledujúceho použitia výrobku s cieľom určiť povahu tejto činnosti nákupu“ ⁽⁴⁾. Preto v rozsahu, v akom sa posudzujú činnosti NDLA z hľadiska poskytovania bezplatného digitálneho vzdelávacieho materiálu ako činnosti vo svojej podstate nehospodárskej povahy, sa akékoľvek súvisiace činnosti nákupu takisto budú považovať za činnosti nehospodárskej povahy. Keďže v stanovách sa jasne uvádza, že projekt NDLA môže nakupovať len tovar alebo služby, ktoré sú potrebné na splnenie jeho cieľa (t. j. poskytovanie bezplatného digitálneho vzdelávacieho materiálu), takéto činnosti nákupu budú nutne spojené s nehospodárskou činnosťou.
- (102) Zo skutočností už uvedených v časti I.4.6 je zrejmé, že projekt NDLA nemá žiadnych zamestnancov a ani vlastné priestory alebo infraštruktúru. Väčšina jeho pracovníkov sú zamestnanci vyslaní z krajských orgánov (na kratší pracovný čas alebo na plný pracovný čas) na projekt NDLA na určité obdobie. Následne NDLA jednoducho zaplatí príslušnému krajskému orgánu za čas, ktorý jeho zamestnanec strávil na jeho projektoch. Zvyšní zamestnanci sú externí konzultanti, ktorí vyhrali v postupoch verejného obstarávania financovaných z rozpočtu projektu NDLA. Toto je na jednej strane dôvodom, prečo projekt NDLA nemá žiadnu kontrolu nad nákladmi na zamestnancov. Na strane druhej, projekt NDLA má obmedzené rozhodovacie právomoci, pokiaľ ide o služby, ktoré sú predmetom verejného obstarávania, pretože je viazaný svojou stratégiou pre verejné súťaže a jeho rozhodnutia v konečnom dôsledku podliehajú kontrole krajských orgánov prostredníctvom dozornej rady. V dôsledku toho má projekt NDLA veľmi malú autonómiu, pokiaľ ide infraštruktúru a personál.
- (103) V prípadoch, keď predmetné činnosti vykonávajú subjekty iné ako samotný štát, jednou z otázok, ktorú treba určiť je, či príjemca prostriedkov (verejný alebo súkromný) podlieha kontrole štátu, a najmä, či príjemca len uplatňuje platné právne predpisy a nemá vplyv na zákonné podmienky služby (t. j. výšku príspevkov, využitie aktív a určenie výšky dávok) ⁽⁵⁾. Ak naopak príjemca má značnú mieru vlastného uváženia vo vzťahu k štátu, pokiaľ ide o komerčné parametre svojej činnosti (napr. ceny, náklady, aktíva a zamestnancov), je viac pravdepodobné, že ide o podnik.

⁽¹⁾ LOV-1999-07-16-69 (Lov om offentlig anskaffelse (anskaffelsesloven)).

⁽²⁾ Uskutočňovanie nákupu projektom NDLA je tiež obmedzené dostupnosťou finančných prostriedkov v rámci rozpočtu, keďže stanovy neumožňujú NDLA uzatvárať pôžičky alebo dohody o financovaní.

⁽³⁾ List nórskych orgánov z 31. marca 2014 (dokument č. 703991), s. 13. Tieto obmedzenia navyše čiastočne odzrkadľuje aj zákon o miestnej správe. V bielej knihe, návrh č. 42 (1991 – 92), sa na strane 112 uvádza, že „na správnu radu možno delegovať funkcie, ktoré sa vzťahujú na činnosti, ktorými bola spolupráca poverená“. Je tiež zrejmé, že obmedzenie práv delegovania je pre určité rozhodnutia stanovené v zákone o miestnej správe, ako napríklad rozhodnutia týkajúce sa hospodárskeho plánu (oddiel 44 č. 6) a ročného rozpočtu (oddiel 45 č. 2). Tieto ustanovenia sa vzťahujú aj na vzťahy medzi krajskými orgánmi.

⁽⁴⁾ Vec C-205/03, FENIN/Komisia, Zb. 2006, s. II-6295, bod 26.

⁽⁵⁾ Vec C-160/91, Poucet (už citovaný), body 15 a 18; spojené veci C-264/01, C-306/01 a C-355/01, AOK Bundesverband a iní, Zb. 2004, s. I-2493, body 46 – 57; vec C-218/00, Cical die Battistello Venanzi, Zb. 2002, s. I-691, body 31 – 46. Tieto veci sa týkajú zdravotného a sociálneho poistenia. Avšak skutočnosť, že Komisia v kontexte slobodných povolání výslovne odkazuje na tieto veci naznačuje, že toto posúdenie je možné uplatniť všeobecne [pozri oznámenie Komisie „Správa o hospodárskej súťaži v oblasti slobodných povolání“ z 9. februára 2004, COM(2004) 83 v konečnom znení, pozn. pod čiarou č. 22].

- (104) Sťažovateľ uviedol, že projekt NDLA by sa mal považovať za podnik, ktorý sa odlišuje od štátu alebo krajských orgánov, od ktorých získava predmetné finančné prostriedky. Avšak na základe informácií poskytnutých dozornému úradu je zrejmé, že projekt NDLA je integrálnou súčasťou verejnej správy a v každom prípade podlieha prísnej štátnej kontrole. Podľa judikatúry podlieha subjekt kontrole verejných orgánov (a teda nie je nezávislý od štátu), ak mu jeho úlohy boli zverené právnym aktom a ak verejné orgány určujú náklady, ako aj príjmy vyplývajúce z jeho činností⁽¹⁾. V tejto súvislosti dozorný úrad poznamenáva, že zúčastnené krajské orgány, vzhľadom na požiadavky stanovené v revidovanom štátnom rozpočte na rok 2006, zriadili projekt NDLA ako medzikomunálnu spoluprácu a zverili jej úlohy tým, že všetky prijali zhodné uznesenia.
- (105) Navyše krajské orgány kontrolujú nákladovú stránku činností, pretože tieto náklady sú obmedzené na príspevky jednostranne stanovené krajskými orgánmi v riadnom rozpočtovom postupe. Okrem toho projekt NDLA nemôže prijímať rozhodnutia týkajúce sa nákladov na zamestnancov alebo aktív, pretože sú to krajské orgány, ktoré i) rozhodujú o vyslaní pracovníkov a ii) poskytujú priestory, ako aj technické vybavenie. Napokon, projekt NDLA nemá žiadne právomoci určovať poplatky koncovým zákazníkmi (t. j. žiakom alebo školám), pretože právny rámec ukladá projektu NDLA poskytovať služby bezplatne.
- (106) Preto projekt NDLA pri vykonávaní svojej činnosti len dodržiava právne predpisy a nemôže ovplyvniť výšku príspevkov, použitie aktív alebo určovanie výšky dávok spôsobom, akým by to mohol urobiť komerčný subjekt. Naopak, projekt NDLA je integrálnou súčasťou verejnej správy krajského orgánu, a teda možno povedať, že podlieha kontrole štátu.
- (107) Ako sa už uviedlo, projekt NDLA nemôže sám rozšíriť rozsah svojich aktivít. Za to sú v konečnom dôsledku zodpovedné krajské orgány a tieto rozhodujú o tom, čo projekt NDLA robí, buď prostredníctvom uznesení, alebo dozornej rady⁽²⁾. Rozpočet určujú krajské orgány (na základe odporúčaní správnej rady) a projektu NDLA môžu vzniknúť náklady len na základe postupu verejného obstarávania služieb alebo tovaru, ktoré sú potrebné na vykonávanie jeho činností. Napokon, krajské orgány môžu vždy zmeniť rozhodnutie správnej rady, t. j. projekt NDLA nemá vlastnú právomoc rozšíriť rozsah svojich činností a žiadnu možnosť finančne zaväzovať krajské orgány nad rámec dohodnutého rozsahu činností.

2. ZÁVER

- (108) Na základe uvedených skutočností dozorný úrad dospel k záveru, že projekt NDLA nevykonáva hospodársku činnosť a že jeho financovanie preto nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 61 ods. 1 Dohody o EHP.

PRIJAL TOTO ROZHODNUTIE:

Článok 1

Financovanie NDLA nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 61 ods. 1 Dohody o EHP. Formálne vyšetrovacie konanie v tejto veci je týmto ukončené.

Článok 2

Toto rozhodnutie je určené Nórskeму kráľovstvu.

⁽¹⁾ Spojené veci C-264/01, C-306/01 a C-355/01, AOK *Bundesverband a iní*, Zb. 2004, s. I-2493, bod 52; vec C-160/91, *Poucet* (už citovaný), body 11 a 12.

⁽²⁾ Pozri list nórskeho orgánu z 31. marca 2014 (dokument č. 703991), s. 10, kde sa uvádza: „[v] dôsledku toho nebude mať správna rada žiadnu právomoc rozšíriť rozsah činností projektu NDLA bez podpory dozornej rady“.

Článok 3

Iba anglické znenie tohto rozhodnutia je autentické.

V Bruseli 26. júna 2014

Za Dozorný úrad EZVO

Oda Helen SLETNES

predsedníčka

Frank BÜCHEL

člen kolégia
