

Služby všeobecného hospodárskeho záujmu a ich zabezpečenie priznaním výlučného alebo osobitného práva

Lapšanský, L.*

LAPŠANSKÝ, L.: Služby všeobecného hospodárskeho záujmu a ich zabezpečenie priznaním výlučného alebo osobitného práva. Právny obzor, 103, 2020, č. 6, s. 453 – 471.

Services of general economic interest and their ensuring by granting the exclusive or special right. Article 106 paragraph 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union allows the EU Member States to entrust undertakings with the operation of services of general economic interest. An EU Member State can reserve the performance of a specified group of economic activities for an undertaking in order to allow the undertaking to use profits arising from these activities for coverage of losses from operating the service of general economic interest. The competition rules will apply to the undertaking only if they do not prevent it from operating the service of general economic interest under economically acceptable conditions.

Key words: protection of competition, service of general economic interest, universal service, exclusive right, authorization for operation of service of general economic interest, operation of service of general economic interest under economically acceptable conditions, exemption from the application of the competition rules

1 ÚVOD

Služby všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej tiež „SVHZ“) sú služby, ktoré vykazujú osobitné črty v porovnaní s ostatnými hospodárskymi činnosťami. Tieto služby sú poskytované pre občanov alebo v záujme spoločnosti ako celku a podnik, ktorý ich poskytuje, ak by myslel na svoje vlastné obchodné záujmy, by záväzok poskytovať ich neprevzal alebo by ho neprevzal v tom istom rozsahu alebo za tých istých podmienok.¹

Služby všeobecného hospodárskeho záujmu nie sú len súčasťou spoločných hodnôt Európskej únie (ďalej tiež EÚ)², ale zohrávajú aj ústrednú úlohu pri podpore sociálnej a územnej súdržnosti. Európska únia a jej členské štáty, každý v rámci svojich právomocí, musia dbať o to, aby takéto služby boli poskytované v súlade so zásadami a podmienkami, ktoré im umožňujú plniť ich úlohy.³

Dôvodom záujmu inštitúcií EÚ o SVHZ je nielen dôležitosť úloh, ktoré plnia, ale najmä otázky, ktoré vyvoláva spôsob, akým je zabezpečená ich činnosť. Určité SVHZ môžu poskytovať verejné alebo súkromné podniky bez osobitnej finančnej podpory od orgánov

* Mgr. Lukáš L a p š a n s k ý, PhD., Ústav štátu a práva SAV. Tento príspevok bol pripravený v rámci riešenia projektu APVV-15-0456 s názvom Dlhodobé a recentné tendencie vývoja pozitívneho práva vo vybraných odvetviach právneho poriadku.

¹ Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, č. 2012/C 8/02, Úradný vestník C8, 11. január 2012, s. 4-14, body 45, 47 a 50.

² K dôvodom uznania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu ako jednej z „hodnôt únie“ – pozri Šmejkal, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Praha : Leges, 2015, s. 167.

³ Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, č. 2012/C 8/02, úradný vestník C8, 11. január 2012, s. 4-14, bod 1.

členských štátov; iné služby sa môžu poskytovať iba, ak príslušný orgán ponúkne poskytovateľovi finančnú náhradu. Pri neexistencii osobitných pravidiel EÚ môžu členské štáty samostatne rozhodovať, ako by mali byť realizované a financované ich SVHZ.⁴

1.1 Vymedzenie skúmanej problematiky

Normatívne vyjadrenie miesta SVHZ v právnom poriadku EÚ nachádzame v článkoch 14 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej tiež ZFEÚ), podľa ktorého:

„Bez toho, aby bol dotknutý článok 4 Zmluvy o Európskej únii a články 93, 106 a 107 tejto zmluvy, a berúc do úvahy miesto, ktoré patrí službám všeobecného hospodárskeho záujmu v spoločných hodnotách Únie, ako aj ich význam pri podpore sociálnej a územnej súdržnosti, Únia a členské štáty dbajú v rámci svojich právomocí a rámci pôsobnosti zmlúv o to, aby takéto služby fungovali na základe zásad a podmienok, najmä hospodárskych a finančných, ktoré im umožňujú plniť ich poslanie. Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení ustanovia tieto zásady a podmienky bez toho, aby boli dotknuté právomoci členských štátov v súlade so zmluvami poskytovať, objednávať a financovať takéto služby.“

Ak odhliadneme od článku 93 ZFEÚ, ktorého vecná pôsobnosť je obmedzená na oblasť dopravy, normatívny rámec úpravy SVHZ v primárnom európskom práve tvorí najmä článok 106 ZFEÚ.

Podľa článku 106 ZFEÚ:

„1. V prípade verejnoprávnych podnikov a podnikov, ktorým členské štáty priznávajú osobitné alebo výlučné práva, tieto štáty neustanovia ani neponechajú v účinnosti opatrenia, ktoré sú v rozpore s pravidlami zmlúv, najmä s pravidlami uvedeným v článkoch 18 a 101 až 109.

2. Podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo podniky, ktoré majú povahu fiškálneho monopolu, podliehajú pravidlám zmlúv, najmä pravidlám hospodárskej súťaže, za predpokladu, že uplatňovanie týchto pravidiel neznesie byť ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Únie.

3. Komisia zabezpečí uplatňovanie ustanovení tohto článku a v prípade potreby vydá členským štátom príslušné smernice alebo rozhodnutia.“

Článok 106 ods. 1 ZFEÚ teda upravuje zásadnú povinnosť členských štátov upraviť fungovanie verejnoprávnych podnikov a podnikov, ktorým členské štáty priznávajú osobitné alebo výlučné práva, tak, aby bolo súladné s ustanoveniami ZFEÚ, osobitne s pravidlami hospodárskej súťaže.

⁴ Vyššie uvedené oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, bod 2.

Výnimka z tejto povinnosti podľa článku 106 ods. 2 ZFEÚ bola priznaná práve podnikom poskytujúcim SVHZ v tom, že pravidlá hospodárskej súťaže sa na ne vzťahujú iba podmienene, iba za predpokladu, že uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže nezneumožňuje právne alebo v skutočnosti plniť úlohy, ktoré im boli zverené. Výnimkou z tejto výnimky by bola situácia, keď by priznaním výnimky bol rozvoj obchodu ovplyvnený v takom rozsahu, že by to bolo v rozpore so záujmami EÚ.

Cieľom výnimky, ktorú ustanovuje článok 106 ods. 2 ZFEÚ, je zosúladiť záujem členských štátov použiť niektoré podniky, najmä z verejného sektora, ako nástroje hospodárskej alebo fiškálnej politiky a záujem EÚ na rešpektovaní pravidiel hospodárskej súťaže a na ochrane jednoty jednotného trhu⁵.

Členské štáty môžu zabezpečiť poskytovanie SVHZ rôznymi spôsobmi. Mnohé členské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ tak, že povereným podnikom poskytujú finančnú náhradu za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ. Iné členské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ tak, že povereným podnikom priznávajú výlučné právo alebo osobitné právo uskutočňovať určitý okruh ekonomických činností, s cieľom dosiahnuť to, aby zisk z uskutočňovania ziskových činností pokryl stratu z poskytovania stratových činností predstavujúcich SVHZ. Napokon, členské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ aj tak, že upravujú mechanizmus finančného vyrovnania nákladov a výnosov, do ktorého prispievajú subjekty pôsobiace na trhu, na ktorom pôsobí podnik poskytujúci SVHZ, alebo na trhu susednom, a z ktorého sú hradené dodatočné náklady, ktoré poverenému podniku vznikajú z dôvodu poskytovania SVHZ.⁶

Ak sa členský štát rozhodne zabezpečovať poskytovanie SVHZ tak, že bude uhrádzať poskytovateľovi SVHZ finančnú náhradu za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ, vyvstáva pritom prirodzene otázka, či sa nejedná o štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Hoci sa v texte článku 107 ZFEÚ výslovne nespomínajú SVHZ, fakt, že článok 14 ZFEÚ obsahuje odkaz tak na článok 106 ako aj na článok 107 ZFEÚ, svedčí o tom, že zabezpečenie poskytovania SVHZ formou poskytovania finančnej náhrady poskytovateľovi SVHZ bude musieť prejsť testom prípustnosti z pohľadu tak článku 106 ods. 2, ako aj článku 107 ZFEÚ. Otázka spôsobov posudzovania prípustnosti poskytovania finančnej náhrady za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ bola predmetom zásadného rozsudku ESD vo veci *Altmark*⁷, na neho nadväzujúcej normotvorby⁸, a aj naďalej ostáva významnou sporovou agendou riešenou aj na úrovni Súdneho dvora EÚ (ďalej tiež ESD)⁹.

⁵ Napr. rozsudok ESD zo dňa 23. októbra 1997 vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, konanie č. C-159/94, bod 55.

⁶ Napr. spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 99.

⁷ Rozsudok ESD vo veci *Altmark* zo dňa 24. júla 2003, konanie č. C-280/00, body 89 až 95.

⁸ Napr. LAPŠANSKÝ, L. Systematika európskeho normatívneho rámca financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. In *Právny obzor*, 103, 2020, č. 3, s. 183 – 197.

⁹ Pozri napr. rozsudky Všeobecného súdu ESD zo dňa 16. septembra 2013 vo veci *Colt Telecommunications France/Európska komisia*, konanie č. T-79/10, vo veci *Orange/Európska komisia*, konanie č. T-258/10 (potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-621/13 P), a vo veci *Iliad/Európska komisia*, konanie č. T-325/10 (potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-624/13P).

Ak sa členský štát rozhodne zabezpečiť poskytovanie SVHZ tak, že prizná poskytovateľovi SVHZ výlučné právo alebo osobitné právo uskutočňovať určitý okruh ekonomických činností, tento spôsob zabezpečenia poskytovania SVHZ bude musieť prejsť testom prípustnosti z iba pohľadu článku 106 ods. 2 ZFEÚ. Otázka prípustnosti priznania výlučného alebo osobitného práva ako spôsobu zabezpečenia poskytovania SVHZ bola a stále je predmetom rozsiahlej judikatúry ESD¹⁰. Práve tento spôsob zabezpečenia poskytovania SVHZ bude predmetom rozboru v tomto príspevku.

1.2 Osnova príspevku

Na účely uplatnenia výnimky podľa článku 106 ods. 2 ZFEÚ musia byť splnené podmienky:

- a) poverenia na poskytovanie SVHZ štátom (orgánom verejnej moci),
- b) nemožnosti plnenia SVHZ pri uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže a
- c) aby uplatnenie výnimky z pravidiel hospodárskej súťaže nenarušilo obchod medzi členskými štátmi v rozsahu v rozpore so záujmami Únie.

Je namieste dodať, že keďže článok 106 ods. 2 ZFEÚ predstavuje výnimku z uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže, podľa ustálenej judikatúry ESD sa musí vykladať striktné¹¹ a je na členskom štáte alebo na podniku poverenom poskytovaním SVHZ, ktorý sa dovoľáva aplikácie tejto výnimky, aby preukázali splnenie podmienok tohto ustanovenia¹².

2 POVERENIE NA POSKYTOVANIE SVHZ

V právnom poriadku EÚ neexistuje jasná a presná normatívna definícia pojmu SVHZ ani ustálený judikatórny koncept, ktorý by definitívne stanovil podmienky, ktoré musia byť splnené pre to, aby členský štát mohol uplatniť námietku existencie SVHZ. Členské štáty disponujú širokou možnosťou vlastnej úvahy o tom, čo považujú za SVHZ; úvaha členského štátu v tomto smere môže byť spochybnená Európskou komisiou alebo Všeobecným súdom ESD iba v prípade zjavnej chyby¹³.

Aj keď členský štát disponuje širokou mierou diskrečnej právomoci pri určení toho, čo považuje za SVHZ, nezabavuje ho to povinnosti dbať na to, aby úloha SVHZ spĺňala určité minimálne kritériá spoločné každej úlohe SVHZ v zmysle ZFEÚ, tak ako sú upresnené judikatúrou, a povinnosti preukázať, že tieto kritériá sú v konkrétnom prípade

¹⁰ Prvými rozsudkami vydanými v tejto agende boli rozsudky vo veci *Paul Corbeau* zo dňa 19. mája 1993, konanie č. C-320/91, a vo veci *Obec Almelo* zo dňa 27. apríla 1994, konanie č. C-393/92, body 1 až 20 a 46 až 51.

¹¹ Napr. spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 53.

¹² Napr. rozsudok Všeobecného súdu ESD zo dňa 25. marca 2015 vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, konanie č. T-566/08, bod 358.

¹³ Rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *Iliad/Európska komisia* zo dňa 16. septembra 2013, konanie č. T-325/10, body 119 a 121, potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-624/13P.

naozaj splnené. Ide najmä o existenciu aktu orgánu verejnej moci zverujúceho dotknutým subjektom úlohu SVHZ, ako aj univerzálnu a záväznú povahu tejto úlohy. Naopak skutočnosť, že členský štát nepreukáže, že tieto kritériá sú splnené alebo ich nerešpektuje, môže predstavovať zjavne nesprávne posúdenie, ktoré je Európska komisia povinná sankcionovať pod hrozbou, že sa sama dopustí zjavného pochybenia. Z judikatúry týkajúcej sa článku 106 ods. 2 ZFEÚ navyše vyplýva, že členský štát musí uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že dotknutá služba si svojou špecifickou povahou zaslúži byť kvalifikovaná ako SVHZ a odlišená od ostatných ekonomických činností. Bez takéhoto odôvodnenia by totiž nebola možná ani okrajová kontrola zo strany inštitúcií Európskej únie na základe prvej podmienky uvedenej v rozsudku *Altmark* ako aj článku 106 ods. 2 ZFEÚ, týkajúca sa existencie zjavného pochybenia, ktorého sa dopustil členský štát pri výkone svojej diskrečnej právomoci.¹⁴

Hoci zásadný rozsudok vo veci *Altmark* sformuloval podmienky, za ktorých štátna pomoc na poskytovanie služby vo verejnom záujme nepredstavuje štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, obsah prvej podmienky (podnik musí byť skutočne poverený plnením záväzkov služby vo verejnom záujme a tieto záväzky musia byť jasne definované) bol judikatúrou prevzatý aj pre potreby overenia splnenia prvej podmienky existencie SVHZ v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ¹⁵.

Podmienka poverenia na poskytovanie SVHZ štátom sa teda rozčleňuje na jednotlivé čiastkové podmienky, ktorými sú:

- a) akt poverenia orgánom verejnej moci na plnenie záväzkov SVHZ,
- b) jasné definovanie záväzkov SVHZ,
- b) špecifická povaha poskytovanej SVHZ,
- c) univerzálnosť a záväznosť poskytovania SVHZ.

2.1. Akt poverenia orgánom verejnej moci

Všeobecný súd ESD už mal príležitosť zosumarizovať stav judikatúry v otázke požiadaviek kladených na akt, ktorým orgány verejnej moci môžu poveriť určitý podnik poskytovaním SVHZ.

Členské štáty disponujú širokým priestorom pre vlastnú úvahu aj vo výbere právnej formy aktu alebo poverovacích aktov na poskytovanie SVHZ. Poverenie môže mať formu rôznych typov aktov, či už všeobecných právnych aktov upravujúcich daný sektor alebo aktov, ktoré sú určené výlučne niektorým zariadeniam. Poverenie možno tiež upraviť zmluvami, vrátane koncesných zmlúv, pokiaľ pochádzajú od orgánu verejnej moci a sú záväzné; je to tak *a fortiori* v prípade, že takéto zmluvy špecifikujú záväzky uložené právnou úpravou.¹⁶

¹⁴ Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 12. februára 2008 vo veci *BUPA/Európska komisia*, konanie č. T-289/03, bod 172.

¹⁵ Pozri napr. rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 11. júna 2009 vo veci *Taliano/Európska komisia*, konanie č. T-222/04, bod 111.

¹⁶ Napr. rozsudok Všeobecného súdu ESD zo dňa 7. novembra 2012 vo veci *CBI/Európska komisia*, konanie č. T-137/10, body 107 až 109; spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 66.

Určitý orgán možno považovať za orgán výkonu verejnej moci, ak ho tvorí väčšina zástupcov verejnej moci a ak musí pri prijímaní rozhodnutí rešpektovať určité kritériá verejného záujmu. Na to, aby bolo možné kvalifikovať rozhodnutia určitého subjektu ako akty verejnej moci, musia byť jeho orgány zložené z osôb poverených plnením úloh vo verejnom záujme a verejné orgány musia disponovať skutočnou právomocou skúmať rozhodnutia.¹⁷

V prípade *CBI/Európska komisia* Všeobecný súd ESD posudzoval postavenie belgického verejnoprávneho združenia IRIS, ktoré bolo založené piatimi ďalšími verejnoprávnymi združeniami, z ktorých každé prevádzkovalo jednu všeobecnú verejnú nemocnicu. Verejnoprávne združenie IRIS súčasne zastrešovalo uvedených päť zakladajúcich verejnoprávných združení prevádzkujúcich verejné nemocnice. Toto posudzovanie bolo súčasťou hľadania odpovede na otázku, či aktom, ktorým sa poveruje určitý podnik poskytovaním SVHZ, môže byť aj strategický plán prijatý valným zhromaždením združenia IRIS. Verejnoprávne združenia prevádzkujúce verejné nemocnice boli založené na základe zákona a v ich orgánoch (valné zhromaždenie, správna rada) mali väčšinu obce mesta Bruxelles a verejné centrá sociálnej pomoci CPAS (verejné inštitúcie založené na základe zákona a majúce za úlohu zabezpečiť preventívnu, liečebnú a paliatívnu pomoc osobám a rodinám, ktorým má obec povinnosť poskytovať takúto pomoc). V orgánoch zastrešujúceho verejnoprávneho združenia IRIS (valné zhromaždenie, správna rada) boli zastúpené obce mesta Bruxelles, dotknuté CPAS, združenia lekárov a dve bruselské univerzity. Z tohto dôvodu zastrešujúce združenie IRIS bolo posúdené ako združenie založené orgánmi verejnej moci a naďalej podliehajúce kontrole orgánov verejnej moci. Taktiež, zastrešujúce združenie IRIS bolo založené s cieľom zabezpečiť úlohy, ktoré výslovne stanovuje právna úprava týkajúca sa poskytovania nemocničných služieb, teda služieb vo verejnom záujme. Napokon, tá istá právna úprava stanovovala prijatie strategických plánov združením IRIS ako prostriedok stanovenia všeobecnej stratégie a určenia politiky v oblasti nemocničných služieb. Preto Všeobecný súd ESD dospel k záveru, že aj strategický plán prijatý valným zhromaždením verejnoprávneho združenia ako IRIS môže byť (hoci v tomto prípade v kombinácii so všeobecne záväznými predpismi a zmluvami medzi dotknutými CPAS a verejnými nemocnicami prevádzkovanými združeniami zastrešenými združením IRIS) aktom, ktorým sa poveruje určitý podnik poskytovaním SVHZ.¹⁸

2.2 Jasné definovanie záväzkov SVHZ

Záväzky SVHZ sú definované zväčša pomocou viacerých náležitostí záväzkového vzťahu ako predmet, obsah, rozsah, subjekty, trvanie, prípadne čas a miesto plnenia záväzku. Takýmto spôsobom boli vymedzené napr. záväzky poskytovateľa/poskytovateľov SVHZ:

¹⁷ Spomínaný rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 111 a 112.

¹⁸ Spomínaný rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 4 až 13, 110, 113 a 118.

- a) – celoštátneho poskytovateľa poštových služieb – tak, že sa zaväzoval zabezpečiť zber, prepravu a distribúciu pošty, v prospech všetkých užívateľov, na celom území štátu, za jednotné sadzby a za podobných kvalitatívnych podmienok, bez ohľadu na osobitné situácie a mieru ekonomickej rentability jednotlivej individuálnej operácie¹⁹,
- b) – regionálneho distribútora elektrickej energie – tak, že sa zaväzoval zabezpečiť nepretržitú dodávku elektrickej energie, na celom koncesnom území, všetkým spotrebiteľom (lokálnym distribútorom alebo konečným spotrebiteľom), v požadovaných objemoch v ktorýkoľvek moment, za jednotné sadzby a za podmienok, ktoré sa môžu meniť iba na základe objektívnych kritérií aplikovateľných na všetkých klientov²⁰,
- c) – celoštátnych distribútorov elektrickej energie a plynu – tak, že sa zaväzovali dodávať elektrickú energiu a plyn všetkým klientom na celom území (vo vzťahu k dodávkam plynu – iba na území obsluhovanom existujúcou sieťou distribúcie plynu), zabezpečiť nepretržitosť dodávok, vyhľadávať najvýhodnejšie sadzby za najnižšiu možnú cenu pre spoločenstvo a dodržiavať rovnosť medzi klientmi²¹,
- d) – poskytovateľov súkromného zdravotného poistenia (SZP) so silnými prvkami solidarity – tak, že sa zaväzovali:
 - i) ponúknuť zmluvu SZP každej osobe, ktorá o to požiada, bez ohľadu na jej vek, pohlavie alebo zdravotný stav,
 - ii) dodržiavať doživotné trvanie poistenia,
 - ii) dodržiavať spoločnú tarifikaáciu a aplikovať na všetkých poistencov rovnaké poistné pre ten istý druh produktu, bez ohľadu na ich zdravotný stav, vek alebo pohlavie a
 - iv) dodržiavať minimálne dávky z poistenia²².

2.3 Špecifická povaha poskytovanej SVHZ

Poskytovanie SVHZ musí byť pojmovo vo všeobecnom alebo verejnom záujme. Týmto sa SVHZ odlišujú najmä od služieb, ktoré slúžia súkromnému záujmu, hoci aj tento záujem môže byť viac alebo menej hromadný alebo uznaný štátom ako legitímny alebo prospešný. Samotná skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca vo všeobecnom záujme v širšom zmysle slova stanoví určité pravidlá povoľovania, fungovania a kontroly pre všetky subjekty v odvetví, v zásade nezakladá úlohu SVHZ.²³

Európske orgány sa vyslovili v prospech prípustnosti SVHZ v rôznych odvetviach hospodárstva, ako napr. poskytovanie poštových služieb, dodávku elektrickej energie a plynu, spracovávanie odpadov alebo zásobovanie liekmi²⁴, poskytovanie súkromného

¹⁹ Rozsudok ESD zo dňa 19. mája 1993 vo veci *Paul Corbeau*, konanie č. C-320/91, bod 15.

²⁰ Rozsudok ESD zo dňa 27. apríla 1994 vo veci *Almelo*, konanie č. C-393/92, bod 48.

²¹ Spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 61.

²² Spomínaný rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 41, 175 a 176.

²³ Spomínaný rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, bod 178.

²⁴ DECOCQ, A., DECOCQ, G. *Droit de la concurrence. Droit interne et droit de l'Union européenne*. 7 vydanie. LGDJ, Lextenso éditions, 2016, s. 547 a 548.

zdravotného poistenia so silnými prvkami solidarity²⁵, televízne a rozhlasové vysielanie osobitne určené určitej jazykovej skupine²⁶ či správa riečného prístavu predstavujúceho najdôležitejší odbytový kanál členského štátu v oblasti riečnej dopravy, s ktorou sú spojené určité privilégia a úzke vzťahy s orgánmi verejnej moci²⁷.

Naopak, ako možné SVHZ neboli posúdené uskutočňovanie prístavných operácií, a to z dôvodu absencie špecifických črt tejto činnosti oproti črtám iných činností hospodárskeho života,²⁸ činnosť uskutočňovania medzinárodných medzibankových prevodov, a to z dôvodu, že táto činnosť spadá do vlastného predmetu činnosti bánk,²⁹ ani činnosť kolektívnej správy práv duševného vlastníctva, a to z dôvodu, že sa jedná o činnosť správy súkromných záujmov³⁰.

V spomínanom prípade *CBI/Európska komisia* Všeobecný súd posudzoval poznatok, že zmluvy, ktorými verejné centrá sociálnej pomoci CPAS prenášali na verejné nemocnice prevádzkované združeniami zastrešenými vo verejnoprávnom združení IRIS (ďalej tiež „verejné nemocnice zastrešené združením IRIS“) ‘povinnosť prijať každého pacienta za každých okolností, vrátane starostlivosti po vyšetrení na pohotovosti’, nebola vyhradená iba týmto verejným nemocniciam zastrešeným združením IRIS, ale mohli ich uzatvárať aj súkromné nemocnice. Z uvedeného poznatku vyplývali pochybnosti o existencii SVHZ, ktorá by zaťažovala osobitne verejné nemocnice zastrešené združením IRIS.³¹

V prípade *CBI/Európska komisia* bol Všeobecný súd konfrontovaný s názorom, podľa ktorého na to, aby verejné nemocnice zastrešené združením IRIS boli považované za poverené poskytovaním SVHZ, je nutné, aby tieto nemocnice boli poverené úlohami vo verejnom záujme (čo poskytovanie nemocničnej starostlivosti bezpochyby je), pričom je irelevantné, či tieto úlohy sú osobitné (voči úlohám, ktoré musia plniť všetky nemocnice, vrátane tých súkromných) alebo nie. Všeobecný súd takýto prístup v zásade nevylúčil, keď uviedol, že ak sa „osobitné“ úlohy vo verejnom záujme plnené verejnými nemocnicami zastrešenými združením IRIS prekrývajú so „všeobecnými“ nemocničnými úlohami, ktoré plnia na základe všeobecne záväzného právneho predpisu všetky nemocnice, táto skutočnosť nevyhnutne nespochybňuje existenciu poverenia na poskytovanie SVHZ. Nie je totiž vylúčené, že osobitné opatrenia financovania uplatňujúce sa na verejné nemocnice zastrešené združením IRIS môžu byť odôvodnené inými dôvodmi ako existencia ich dodatočných, osobitných povinností; týmto dôvodom môže byť napr. zabezpečenie kontinuity a životaschopnosti nemocničného systému (tvoreného v prvom rade verejnými nemocnicami zastrešenými združením IRIS), ktoré je potrebné zo zdravotného a sociálneho hľadiska.³²

V spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* francúzska vláda tvrdila, že

²⁵ Spomínaný rozsudok súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 41, 175 a 176.

²⁶ Napr. rozsudok súdu prvého stupňa zo dňa 8. júla 1999 vo veci *VTM/Európska komisia*, konanie č. T-266/97, body 10 a 120.

²⁷ Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1971 vo veci *Muller*, konanie č. 10/71, bod 11.

²⁸ Rozsudok ESD zo dňa 10. decembra 1991 vo veci *Merci convenzionali porto di Genova*, konanie č. C-179/90, bod 27.

²⁹ Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1981 vo veci *Züchner*, konanie č. 172/80, bod 7.

³⁰ Rozsudok ESD zo dňa 21. marca 1974 vo veci *BRT/SABAM*, konanie č. 127/73, bod 23.

³¹ Spomínaný rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 143 až 151.

³² Spomínaný rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 160 až 162.

d ďalšími úlohami spoločností *EDF* a *GDF* pri poskytovaní SVHZ spočívajúcej v dodávaní elektrickej energie a plynu bolo aj prispievať k ochrane životného prostredia a k vybavenosti územia. Súdny dvor reagoval úvahou, podľa ktorej na to, aby jednotlivé povinnosti uložené podniku poverenému poskytovaním SVHZ mohli byť považované za spadajúce do osobitnej úlohy, ktorú má plniť, je potrebné, aby uložená povinnosť vykazovala vzťah s predmetom dotknutej SVHZ. To nie je prípad povinností týkajúcich sa ochrany životného prostredia a vybavenosti územia, ktoré by boli uložené podnikom povereným zabezpečovať dodávku elektrickej energie a plynu, ibaže by tieto povinnosti boli špecifické pre tieto podniky a ich činnosti.³³

Z uvedeného teda vyplýva, že špecifickosť SVHZ môže spočívať v obsahu poskytovanej služby, v podmienkach, za akých sa služba poskytuje, alebo aj v systémovej dôležitosti poskytovateľa/poskytovateľov služby.

2.4 Univerzálnosť a záväznosť poskytovania SVHZ

Z európskeho práva nevyplýva, že na to, aby mohla byť určitá služba kvalifikovaná ako SVHZ musí predstavovať univerzálnu službu v doslovnom zmysle slova, ako je napríklad verejný systém sociálneho zabezpečenia. Ani samotný pojem univerzálnej služby v zmysle európskeho práva totiž neznamená, že dotknutá služba musí uspokojovať spoločnú potrebu celej populácie alebo byť dodávaná na celom území. Hoci tieto vlastnosti zodpovedajú klasickému typu SVHZ, ktorý je najrozšírenejší v členských štátoch, nevylučuje to existenciu iných rovnako dovolených typov SVHZ, ktoré si členské štáty môžu oprávnené zvoliť vytvoriť pri výkone ich diskrečnej právomoci. Skutočnosť, že povinnosti SVHZ majú iba obmedzenú územnú alebo vecnú pôsobnosť alebo že dotknuté služby využíva iba relatívne obmedzená skupina užívateľov teda nevyhnutne nespochybňuje univerzálnu povahu úlohy SVHZ.³⁴

V spomínanom prípade *CBI/Európska komisia* Všeobecný súd ESD posudzoval, či verejným nemocniciam zastrešeným združením IRIS bola uložená povinnosť poskytovať SVHZ spočívajúcu v 'povinnosti prijať každého pacienta za každých okolností, vrátane starostlivosti po vyšetrení na pohotovosti'. Všeobecný súd zdôraznil, že z belgickej zákonnej úpravy vyplýva povinnosť verejných centier sociálnej pomoci CPAS zabezpečovať osobám a rodinám o. i. aj zdravotnú pomoc, a že CPAS prenášala plnenie tejto povinnosti na verejné nemocnice zastrešené združením IRIS na základe dohôd a strategických plánov prijatých valným zhromaždením združenia IRIS. Z dohôd medzi CPAS a verejnými nemocnicami zastrešenými združením IRIS ale vyplýva, že nemocnice sa zavazovali poskytovať zdravotnú starostlivosť v prvom rade osobám, ktoré sú odkázané na pomoc CPAS a ktorých liečbu CPAS zaplatí. Z toho Všeobecný súd vyvodil záver, že dohody medzi CPAS a verejnými nemocnicami zastrešenými združením IRIS stanovovali povinnosť (prijať každého pacienta za každých okolností vrátane starostlivosti po vyšetrení na pohotovosti) značne ohraničenú, a to na osoby:

³³ Body 61, 62, 68 a 69.

³⁴ Spomínaný rozsudok súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 186 a 187.

- a) ktoré sú odkázané na pomoc CPAS a súčasne
- b) náklady starostlivosti, o ktorých CPAS aj bude uhrádzať.³⁵

Závazná povaha služby predstavuje podstatnú podmienku existencie úlohy SVHZ v zmysle európskeho práva. Túto záväznú povahu treba chápať v tom zmysle, že subjekty poverené úlohou SVHZ sú v zásade povinné ponúkať dotknutú službu na trhu pri dodržaní povinností SVHZ. Z pohľadu subjektu povereného úlohou SVHZ táto záväzná povaha – sama osebe odporujúca obchodnej slobode a zásade slobodnej hospodárskej súťaže – môže predovšetkým v prípade udelenia výlučného alebo osobitného práva spočívať najmä v povinnosti vykonávať určitú obchodnú činnosť bez ohľadu na náklady, ktoré sú s ňou spojené. V takomto prípade táto povinnosť predstavuje protihodnotu za ochranu úlohy SVHZ a aj postavenia subjektu poskytujúceho SVHZ na trhu (postavenia viažuceho sa na túto úlohu), ktorú poskytuje akt zverujúci túto úlohu.³⁶

V spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* ESD posudzoval francúzsky právny režim dodávania elektrickej energie a plynu odberateľom na území Francúzska spoločnosťami *EDF* (pre elektrickú energiu) a *GDF* (pre plyn). Právna úprava ukladala týmto dvom spoločnostiam povinnosť dodávať elektrickú energiu a plyn všetkým klientom na celom území (pre *GDF* iba na území obsluhovanom existujúcou sieťou distribúcie plynu), zabezpečiť nepretržitosť dodávok, vyhľadávať najvýhodnejšie sadzby za najnižšiu možnú cenu pre spoločenstvo a dodržiavať rovnosť medzi klientmi. Z rozboru nástrojov, ktoré mali spoločnosti *EDF* a *GDF* využívať na poskytovanie SVHZ, ale vyplynulo, že v skutočnosti nezakladali povinnosť vyhľadávať najvýhodnejšie sadzby za najnižšiu možnú cenu pre spoločenstvo. Z uvedeného poznatku Súdny dvor vyvodil záver, podľa ktorého nutnosť posudzovaného protisúťažného stavu (výlučné právo spoločností *EDF* a *GDF* na vývoz a dovoz elektrickej energie a plynu z/do Francúzska) bude posudzované vo svetle iba tých povinností SVHZ, ktorých existencia bola skutočne preukázaná (dodávať elektrickú energiu a plyn všetkým klientom, zabezpečiť nepretržitosť dodávok a dodržiavať rovnosť medzi klientmi).³⁷

3 NEMOŽNOSŤ POSKYTOVANIA SVHZ PRI UPLATŇOVANÍ PRAVIDIEL HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE

Ďalšou podmienkou neaplikácie pravidiel hospodárskej súťaže pri poskytovaní SVHZ je záver, že pri uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže by nebolo možné poskytovať vymedzenú SVHZ pri zachovaní legitímnych náležitostí režimu poskytovania SVHZ.

3.1 Legitímne náležitosti režimu poskytovania SVHZ

Legitímnymi náležitosťami režimu poskytovania SVHZ sú najmä právo štátu na výber nástroja/nástrojov na poskytovanie SVHZ (za predpokladu, že je spôsobilý/sú spôso-

³⁵ Spomínaný rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 123 až 136.

³⁶ Spomínaný rozsudok súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, bod 188.

³⁷ Spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 75 až 89.

bilé umožniť poskytovanie SVHZ) a legitímna požiadavka poskytovateľa na poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok.

3.1.1 Právo členského štátu na výber nástroja poskytovania SVHZ

Ak sa členský štát rozhodol zabezpečiť poskytovanie SVHZ tak, že poverenému podniku priznal výlučné právo uskutočňovať určitý okruh ekonomických činností, povinnosť členského štátu preukázať splnenie podmienok podľa článku 106 ods. 2 ZFEÚ nezahŕňa – v situácii, keď členský štát podrobne odôvodňuje, prečo by zrušenie výlučného práva znemožnilo poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok – povinnosť preukázať, že žiadny iný predstaviteľný spôsob zabezpečenia poskytovania SVHZ (finančná náhrada z verejných zdrojov poverenému podniku za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ, odvetvový mechanizmus finančného vyrovnania nákladov a výnosov na úhradu dodatočných nákladov vznikajúcich poverenému podniku z dôvodu poskytovania SVHZ atď.) menej zasahujúci do hospodárskej súťaže by nemohol zabezpečiť poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok³⁸.

Členský štát sa môže rozhodnúť zabezpečiť poskytovanie SVHZ aj kombináciou viacerých spôsobov. V prípade *TNT Traco SpA/Poste Italiane*³⁹ Súdny dvor posudzoval taliansku legislatívu, ktorá podmieňovala možnosť poskytovať službu expresnej pošty (nespadajúcej do poštovej univerzálnej služby) povinnosťou jej poskytovateľov platiť spoločnosti *Poste Italiane*, ktorú taliansky štát poveril poskytovaním poštovej univerzálnej služby (predstavujúcej zároveň SVHZ), poštový poplatok zodpovedajúci poštovej sadzbe, ktorú by museli platiť, ak by na poskytovanie svojej služby využívali aj službu spoločnosti *Poste Italiane*. Talianska legislatíva tak v podstate nútila poskytovateľov služby expresnej pošty platiť spoločnosti *Poste Italiane* poštový poplatok zodpovedajúci poštovej sadzbe, ktorú normálne platia klienti *Poste Italiane*, hoci *Poste Italiane* nemala žiadnu povinnosť poskytovať poskytovateľom služby expresnej pošty akúkoľvek službu.⁴⁰ Súdny dvor uviedol, že na to, aby poverený podnik mohol poskytovať SVHZ za ekonomicky prijateľných ekonomických podmienok, môže byť nutné, aby právna úprava upravila:

- a) výlučné právo poskytovateľa univerzálnej služby (a teda aj SVHZ) poskytovať určitý okruh služieb a možnosť kompenzácie medzi ziskovými a neziskovými sektormi týchto služieb u poskytovateľa SVHZ, a súčasne
- b) povinnosť poskytovateľov služieb nespádajúcich do univerzálnej služby (a teda ani do SVHZ) prispievať formou platenia poštového poplatku (typu ako v tomto prípade) a prispievať tak k financovaniu poskytovania SVHZ⁴¹.

³⁸ Spomínaný rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 99 a 101.

³⁹ Rozsudok ESD zo dňa 17. mája 2001, konanie č. C-340/99.

⁴⁰ Bod 45.

⁴¹ Body 55 a 63.

3.1.2 Právo povereného podniku na poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok

Judikatúra ustálené pripomína, že pre aplikáciu článku 106 ods. 2 ZFEÚ nie je nutné, aby bola ohrozená finančná rovnováha alebo ekonomická životaschopnosť podniku povereného poskytovaním SVHZ; stačí, aby bez sporných práv bolo znemožnené plnenie osobitných úloh podniku povereného poskytovaním SVHZ alebo aby ponechanie týchto práv bolo nutné pre to, aby ich držiteľ mohol plniť úlohy SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok⁴².

V spomínanom prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* slovenský zákonodarca prijatím zákona č. 80/2008 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách (ďalej tiež „poštový zákon“), rozšíril tzv. poštovú výhradu, teda okruh poštových služieb, ktoré sú vyhradené poskytovateľovi univerzálnej služby (*Slovenská pošta*), aj na služby tzv. hybridnej pošty. Pritom pred nadobudnutím účinnosti novely boli tieto služby poskytované v režime voľnej súťaže a poskytovali ich – popri *Slovenskej pošte* – aj viacerí súkromní, alternatívni operátori (napr. *Cromwell*, *Slovak Mail Services*, *Prvá Doručovacia*). Európska komisia v rozhodnutí zo dňa 7. októbra 2008⁴³ vydanom podľa vtedajšieho článku 86 ods. 3 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva (ďalej tiež „ZES“) (v súčasnosti článok 106 ods. 3 ZFEÚ) dospela k záveru, že prijatím novely poštového zákona (a ďalšími aktmi slovenských orgánov verejnej moci) Slovenská republika porušila článok 86 ods. 1 ZES (v súčasnosti článok 106 ods. 1 ZFEÚ) v kombinácii s článkom a 82 ZES (v súčasnosti článok 102 ZFEÚ) a že nepreukázala splnenie podmienok pre uplatnenie výnimky podľa článku 86 ods. 2 ZES (v súčasnosti článok 106 ods. 2 ZFEÚ). Všeobecný súd a následne ESD rozhodnutie Európskej komisie potvrdili.

Sporným bodom v prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* bol spôsob výpočtu tzv. čistých nákladov univerzálnej služby (a súčasne aj SVHZ) na Slovensku. Slovenská pošta predložila Európskej komisii správy vyčísľujúce čisté náklady univerzálnej služby na Slovensku vychádzajúce z použitia metódy, ktorú *Slovenská pošta* označovala ako „metódu predíditeľných čistých nákladov“ (fr. „méthode des coûts nets évitables“)⁴⁴ a ktorá vyčísľuje rozdiel medzi čistými nákladmi poskytovateľa univerzálnych služieb a toho istého poskytovateľa, ktorý neplní povinnosti univerzálnych služieb. Európska komisia spochybnila správnosť spôsobu použitia tejto metodiky a zastávala názor, že podklady predložené *Slovenskou poštou* neumožňovali:

- a) ohodnotiť všetky nehmotné výhody, ktoré vzniknú *Slovenskej pošte* ako poskytovateľovi univerzálnych poštových služieb a ktoré zohľadnené musia byť, a to aj napriek tvrdeniu *Slovenskej pošty* o ich marginálnosti⁴⁵,

⁴² Napr. spomínaný rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, bod 54.

⁴³ Rozhodnutie č. C (2008) 5912 vo veci COMP/F-1/39.562 – *Slovenský poštový zákon*.

⁴⁴ Táto metóda bola definovaná v prílohe č. I, časť B, druhý odsek, smernice č. 2008/6/ES, ktorou sa mení a dopĺňa poštová smernica s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva.

⁴⁵ Body 372 a 373.

- b) stanoviť presný rozsah poštových prevádzok, ktoré majú byť zahrnuté do výpočtu čistých odvrátiteľných nákladov, najmä v situácii, ak *Slovenská pošta* mala podľa poštovej licencie povinnosť udržiavať sieť poštových prevádzok, ktorej rozsah bol stanovený na základe kvalitatívnych požiadaviek kladených na poskytovanie poštových služieb, a samotná *Slovenská pošta* priznala, že 103 poštových prevádzok prevádzkuje nad rámec počtu vyžadovaného poštovou licenciou, čo znamená, že príliš veľký počet poštových prevádzok bol zohľadnený vo výpočte čistých odvrátiteľných nákladov⁴⁶,
- c) izolovať čisté odvrátiteľné náklady na poskytovanie výlučne univerzálnych poštových služieb a odlišiť ich od nákladov na poskytovanie iných ako poštových služieb poskytovaných *Slovenskou poštou* (napr. finančné služby)⁴⁷; ak by aj tieto nepoštové služby predstavovali podľa vnútroštátnych predpisov SVHZ, mohli by oprávňovať poskytnutie štátnej pomoci na základe článku 106 ods. 2 ZFEÚ, ale nemohli by byť financované prostredníctvom poštovej výhrady⁴⁸,
- d) zohľadniť sieťový efekt celoštátnej siete poštových prevádzok, ktorý umožňuje určiť tie poštové prevádzky, ktoré napriek ich stratovosti by *Slovenská pošta* zachovala z obchodných dôvodov, a odčleniť ich od tých stratových prevádzok, ktoré *Slovenská pošta* musí zachovať pre naplnenie požiadaviek univerzálnej poštovej služby a nákladov na ktoré môžu byť zahrnuté do nákladov univerzálnej služby⁴⁹.

Preto Všeobecný súd uznal opodstatnenosť záveru Európskej komisie, podľa ktorého slovenské orgány nepredložili rozumný a spoľahlivý odhad nákladov poskytovania univerzálnej služby na Slovensku, ktorý by odôvodňoval rozšírenie poštovej výhrady⁵⁰.

3.2 Posudzovanie možnosti aplikácie pravidiel hospodárskej súťaže na režim poskytovania SVHZ

Ak sa členský štát rozhodol zabezpečiť poskytovanie SVHZ ustanovením výlučného práva poskytovateľa SVHZ na ekonomickú činnosť, ktorá je podľa európskeho práva vyhradená poskytovateľovi univerzálnej služby, môže vzniknúť predpoklad dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na takéto výlučné právo. Inak sa bude dôvodnosť neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné alebo osobitné právo priznané poskytovateľovi SVHZ odvíjať od výsledku komplexného hodnotenia ekonomických, finančných a sociálnych prvkov a nástrojov, ktoré by členský štát mohol použiť pre zabezpečenie plnenia záväzkov SVHZ.

⁴⁶ Body 377 až 381 a 384.

⁴⁷ Body 388 až 392.

⁴⁸ Bod 388.

⁴⁹ Body 399 až 402.

⁵⁰ Bod 402.

3.2.1 *Prezumpcia dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné práva na činnosti už vyhradené poskytovateľovi univerzálnej služby*

Je pravda, že *soft law* Európskej komisie⁵¹ zakladá predpoklad, že zvláštne alebo výlučné práva môžu byť opodstatnené v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ sa pohybujú v rámci limitov vyhradenej oblasti definovanej v poštovej smernici⁵², teda v rámci služieb vyhradených pre poskytovateľov poštových univerzálnych služieb. Vzápätí však Európska komisia dodáva, že tento predpoklad možno vyvrátiť, ak zo skutočností prípadu vyplynie, že obmedzenie nespĺňa podmienky článku 106 ods. 2 ZFEÚ.

Takýto prípad nastal práve v prípade *Slovenská pošta/Európska komisia*. Všeobecný súd sa stotožnil s názorom Európskej komisie, podľa ktorého tento predpoklad sa neuplatní v situácii, keď určitá činnosť, hoci spadajúca medzi činnosti vyhradené pre poskytovateľov univerzálnej služby, už bola liberalizovaná a fungovanie univerzálnej služby pritom nie je ohrozené. V takejto situácii, keďže sa členský štát už rozhodol liberalizovať určitú činnosť, táto činnosť už *a priori* nemôže byť považovaná za nutnú pre udržanie univerzálnej služby.⁵³

3.2.2 *Komplexné posúdenie dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné alebo osobitné právo*

V spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* ESD posudzoval dopad zrušenia výlučného práva spoločností *EDF* a *GDF* na vývoz a dovoz elektrickej energie a plynu z/do Francúzska. Súdny dvor mal za nesporné, že v prípade ich zrušenia by si niektorí (najmä veľkí) odberatelia zabezpečovali svoje dodávky na zahraničných trhoch a, naopak, niektorí dodávatelia by predávali svoju produkciu na zahraničných trhoch, ak by tamojšie ceny boli zaujímavejšie ako ceny ponúkané spoločnosťami *EDF* a *GDF*. Vzhľadom na inherentné črty elektrickej energie a plynu, na spôsob ich produkcie, prepravy a distribúcie, je zrejmé, že také otvorenie trhu by spôsobilo podstatné zmeny riadenia týchto odvetví, a to najmä čo sa týka plnenia povinností spadajúcich do SVHZ (dodávať elektrickú energiu a plyn všetkým klientom, zabezpečiť nepretržitosť dodávok a dodržiavať rovnosť medzi klientmi). Súdny dvor ale nebol schopný posúdiť, či Francúzsko neprekročilo ponechaním výlučného práva spoločností *EDF* a *GDF* na vývoz a dovoz elektrickej energie a plynu z/do Francúzska hranice toho, čo bolo nutné pre to, aby tieto dve spoločnosti mohli plniť osobitné úlohy SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok. Dôvodom bolo to, že Európska komisia v konaní neposkytla argumenty a podklady potrebné pre komplexné posúdenie ekonomických, finančných a sociálnych prvkov a nástrojov, ktoré by členský štát mohol použiť pre zabezpečenie plnenia záväzkov SVHZ⁵⁴, ktoré poskytnúť mala.

⁵¹ Oznámenie Komisie o používaní pravidiel súťaže v odvetví pôšt a pri hodnotení niektorých štátnych opatrení týkajúcich sa poštových služieb, 98/C 39/02, bod 8.3.

⁵² Stále účinná smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb.

⁵³ Body 360 a 361.

⁵⁴ Body 97, 98 a 106 a 107.

Súdny dvor stanovil v prípade *TNT Traco SpA/Poste Italiane* hranicu prípustného neuplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže, keď pripomenul, že nie je prípustné, aby celkové príjmy z poštového poplatku, ktorý platia všetci poskytovatelia služby expresnej pošty nespádajúcej do poštovej univerzálnej služby (a teda ani do SVHZ), presiahli sumu nutnú na kompenzáciu prípadných strát spoločnosti *Poste Italiane* z poskytovania poštovej univerzálnej služby (teda aj SVHZ).⁵⁵

Súdny dvor v prípade *TNT Traco SpA/Poste Italiane* doplnil, že ak podnik, ktorý poskytuje poštovú univerzálnu službu (a teda aj SVHZ), poskytuje aj službu expresnej pošty, ktorá do poštovej univerzálnej služby nespadá, musí tiež byť povinný platiť poštový poplatok. V opačnom prípade by výpadok príjmov poskytovateľa SVHZ zapríčinený tým, že on sám neuhrádza poštový poplatok pri poskytovaní služby expresnej služby, zvýšil deficit pri poskytovaní univerzálnej služby (a teda aj SVHZ) a tým by zvýšil aj potrebu jej dofinancovania ostatnými poskytovateľmi služby expresnej služby, čím by vlastne nechal uhrádzať časť svojich nákladov pri poskytovaní služby expresnej pošty svojimi konkurentmi na tomto trhu.⁵⁶

Sporným bodom v prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* bol aj dopad liberalizácie doručovania poštových zásielok v rámci hybridnej pošty na ekonomickú situáciu *Slovenskej pošty* a tým aj na jej schopnosť poskytovať univerzálnu službu (a súčasne aj SVHZ).

Slovenská pošta tvrdila, že liberalizácia doručovania poštových zásielok v rámci hybridnej pošty by pre ňu nevyhnutne znamenala stratu značnej časti príjmov v segmente hromadných zásielok, ktorý je najlukratívnejší segment trhu a je kľúčový pre pokrývanie nákladov na univerzálnu službu. *Slovenská pošta* poskytla Európskej komisii odhady, podľa ktorých, vychádzajúc z celkového počtu 215 miliónov poštových zásielok za rok, ktorý predstavuje objem 2,1 miliardy SKK tržieb, zníženie cien o najmenej 30% by znížilo celkovú hodnotu trhu na 1,47 miliardy SKK, prinajmenšom, teda na 70% z pôvodnej hodnoty. *Slovenská pošta* odhadovala, že strata najmenej 20% jej trhového podielu by znížila jej tržby z hromadných zásielok na 1,17 miliardy SKK, prinajmenšom, teda na 80% z uvedenej zníženej celkovej hodnoty trhu. Navrhovateľka tvrdila, že úplná liberalizácia trhu doručovania hybridnej pošty by jej spôsobila stratu tržieb okolo 924 miliónov SKK v rámci „optimistického scenára“ a okolo 1,3 miliardy SKK v rámci „pesimistického scenára“.⁵⁷ Preto by podľa *Slovenskej pošty* liberalizácia doručovania hybridnej pošty mohla – bez zvýšenia sadzieb doručovania poštových zásielok – viesť k nemožnosti pokryť náklady spojené s poskytovaním univerzálnej služby.⁵⁸

Na základe predbežného vyhodnotenia Európska komisia dospela k predbežnému záveru, že otvorená súťaž v oblasti doručovania hybridnej pošty by neohrozovala plnenie povinností univerzálnej služby *Slovenskou poštou* za ekonomicky akceptovateľných podmienok.⁵⁹

⁵⁵ Bod 57.

⁵⁶ Bod 58.

⁵⁷ Bod 411.

⁵⁸ Bod 409.

⁵⁹ Bod 367.

Európska komisia vytkla *Slovenskej pošte* a Slovenskej republike (ako vedľajšiemu účastníkovi konania na strane *Slovenskej pošty*) viacero nedostatkov v ich tvrdeniach, argumentoch, výpočtoch a postupoch, ako napr. to, že:

- a) slovenská vláda na žiadosť Európskej komisie o poskytnutie informácií nebola schopná zabezpečiť od poštového regulátora detailný odhad objemu hybridnej pošty, ktorá by prešla na iných operátorov v situácii plnej liberalizácie, a neposkytla vysvetlenie, v čom by takáto situácia mohla narušiť finančnú stabilitu *Slovenskej pošty*,⁶⁰
- b) odhady *Slovenskej pošty* boli založené na viacerých nepodložených predpokladoch alebo hypotézach, a to, že:
 - i) vyhradené hromadné zásielky predstavujú 80 % celkového objemu poštových zásielok,
 - ii) všetci klienti služby hromadných zásielok u *Slovenskej pošty* by prešli na službu hybridnej pošty,
 - iii) podiel *Slovenskej pošty* na trhu v segmente hybridnej pošty by klesol až o 20 %,
 - iv) objemy pošty sa dlhodobo nemenia a
 - v) ceny poštových služieb by do roku 2010 klesli o najmenej 30 %,
- c) *Slovenská pošta* nevyvodila z tvrdeného poklesu tržieb aj úsporu nákladov, ktorá by vyplynula zo zníženia objemov, a tým neposkytla Európskej komisii spoľahlivý odhad celkového dopadu tvrdeného zníženia objemov na jej rentabilitu,⁶¹
- d) tvrdenie *Slovenskej pošty*, podľa ktorého všetci jej klienti služby hromadných zásielok by prešli na službu hybridnej pošty, bolo nepodložené, pretože fakt, že niektorí odosielatelia hromadných zásielok sa môžu rozhodnúť nahradiť tradičnú poštovú službu službou hybridnej pošty, ešte neznamená, že všetci odosielatelia by sa rozhodli pre takúto zmenu a *Slovenská pošta* by stratila všetko doručovanie hromadných zásielok. Navyše, výročná správa *Slovenskej pošty* za rok 2007 informovala o zvýšení príjmov z hromadných zásielok o 13,58 % oproti roku 2006. Z tohto dôvodu, ak by aj *Slovenská pošta* stratila v prospech poskytovateľov služby hybridnej pošty časť svojich klientov služby hromadných zásielok, potenciálny rast tohto trhu mohol čiastočne kompenzovať tieto straty.⁶²

Navyše, Všeobecný súd v súlade s Európskou komisiou konštatoval, že celková rentabilita *Slovenskej pošty* v roku 2007 bola nižšia oproti jej rentabilite vo vyhradenej oblasti rovnako ako v oblasti univerzálnej služby, keďže niektoré jej činnosti nepodliehajúce povinnostiam univerzálnej služby boli – podľa údajov dodaných poštovým regulátorom – stratové. Vzhľadom na uvedené Všeobecný súd v súlade s Európskou komisiou konštatoval, že poštová výhrada nemohla byť odôvodnená účelom udržania celkovej rentability *Slovenskej pošty* alebo kompenzovaním stratových komerčných aktivít.⁶³

⁶⁰ Bod 410.

⁶¹ Bod 413.

⁶² Bod 419.

⁶³ Bod 417.

Súhrnne Všeobecný súd dospel k záveru, že *Slovenská pošta* nepreukázala, že rozšírenie jej výlučných práv na služby hybridnej pošty bolo nutné na poskytovanie univerzálnej služby za ekonomicky akceptovateľných podmienok.⁶⁴

4 NENARUŠENIE OBCHODU MEDZI ČLENSKÝMI ŠTÁTMI V ROZSAHU V ROZPORE SO ZÁUJMI ÚNIE V DÔSLEDKU UPLATNENIA VÝNIMKY Z PRAVIDIEL HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE

Aj taký priamočiary zásah do pravidiel hospodárskej súťaže a do voľného obchodu medzi členskými štátmi ako výlučné právo spoločnosti *EDF* a *GDF* na vývoz a dovoz elektrickej energie a plynu z/do Francúzska nebol v spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* posúdený ako narušajúci obchod medzi členskými štátmi v rozpore so záujmami spoločenstva (dnes Európskej únie). Podľa francúzskej vlády dôvodom bola skutočnosť, že začiatkom 90-tych rokov napriek uvedeným výlučným právam na vývoz a dovoz elektrickej energie z/do Francúzska bol francúzsky elektrárenský sektor dobre integrovaný do európskeho trhu, na ktorom výmeny elektrickej energie medzi veľkými sieťami dosiahli objem zodpovedajúci 10 % celkovej spotreby vtedajšieho 12-členného Európskeho hospodárskeho spoločenstva. Plynársky sektor bol medzinárodnému obchodu otvorený v ešte väčšom rozsahu, keďže 90 % francúzskej spotreby plynu bolo pokrývaných dovozom, z toho 14 % dovozom z Holandska; zvýšeniu objemu dovozu plynu z iných členských krajín nebránilo výlučné právo spoločnosti *GDF*, ale obmedzená kapacita nálezísk a postoj potenciálnych exportných krajín.⁶⁵

Všeobecné tvrdenie Európskej komisie, podľa ktorej by zrušenie výlučných práv spoločnosti *EDF* a *GDF* na vývoz a dovoz elektrickej energie a plynu z/do Francúzska mal za následok uľahčenie obchodu medzi členskými štátmi v záujme spoločenstva, nebolo podľa ESD dostatočné na preukázanie toho, že z dôvodu výlučných práv sa výmeny medzi členskými štátmi rozvíjali a rozvíjajú spôsobom, ktorý je v rozpore so záujmami spoločenstva.⁶⁶

Európska komisia nedokázala definovať záujem spoločenstva, vo svetle ktorého by sa mal posudzovať vývoj obchodu medzi členskými štátmi. Európska komisia nevyužila ani právomoc podľa vtedajšieho článku 90 ods. 3 Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ďalej tiež ZEHS) (v súčasnosti článok 106 ods. 3 ZFEÚ) vydať smernicu na zabezpečenie uplatňovania vtedajšieho článku 90 ZEHS (v súčasnosti článok 106 ZFEÚ), ktorá by spresnila aj záujem spoločenstva na rozvoji obchodu medzi členskými štátmi v zmysle vtedajšieho článku 90 ods. 2 ZEHS (v súčasnosti článok 106 ods. 2 ZFEÚ).⁶⁷

5 ZÁVER

Vzhľadom na rozsiahlu diskrečnú právomoc členských štátov pri určovaní toho, čo považujú za SVHZ, a ako by mali byť realizované a financované, vývoj pozitívneho súťaž-

⁶⁴ Bod 423.

⁶⁵ Body 109 a 110.

⁶⁶ Body 111 a 112.

⁶⁷ Body 113 a 114.

ného práva v agende SVHZ zabezpečovala judikatúra ESD iba príležitostne, pri koncepčnom stanovani limitov diskrečnej právomoci členských štátov alebo pri kazuistickom konštatovaní nesplnenia niektorej z podmienok článku 106 ods. 2 ZFEÚ. Možno predpokladať, že požiadavka právnej istoty bude spôsobovať, že ťažiskovým nástrojom vývoja pozitívneho práva v agende SVHZ budú čoraz častejšie všeobecne záväzné právne normy, prípadne akty *soft law* Európskej komisie. Prvé otázky týkajúce sa vzťahu medzi všeobecnou právnou úpravou SVHZ v článku 106 ods. 2 ZFEÚ a osobitnými právnymi normami upravujúcimi, priamo alebo nepriamo (napr. prostredníctvom inštitútu univerzálnej služby), SVHZ bolo možné vidieť už v niektorých nedávnych rozhodnutiach ESD.

Dobrá znalosť stavu pozitívneho práva v agende SVHZ, či už vyplýva z judikatúry ESD alebo z európskych právnych noriem, umožní využiť – nielen štátom, ale aj jednotkám územnej samosprávy a iným orgánom verejnej moci – ešte stále široké možnosti usporiadania SVHZ aj v oblastiach uspokojovania verejných potrieb, ktoré budú výrazne dotknuté dominantnými aktuálnymi vývojovými faktormi (ochrana životného prostredia, zmeny v energetickom sektore, rozvoj komunikačných technológií atď.).

Osobitne vo vzťahu k orgánom verejnej moci v Slovenskej republike je prípad *Slovenská pošta/Európska komisia* upozornením na nutnosť dobrej znalosti stavu pozitívneho práva v agende SVHZ. Argumentácia a podklady poskytnuté *Slovenskou poštou* a Slovenskou republikou za účelom odôvodnenia vyňatia protisúťažného konania štátu spod aplikácie článku 86 ods. 1 ZES na základe splnenia podmienok podľa článku 86 ods. 2 ZES sa ukázali byť ako zjavne neúplné, nepresvedčivé a vnútorne rozporné. Dobrá znalosť stavu pozitívneho práva v agende SVHZ by mala umožniť predchádzať vzniku podobne necitlivých a iba ťažko odôvodniteľných zásahov zákonodarcu do hospodárskej súťaže v podobe priamočiareho vyhradenia poskytovania určitej služby štátnemu poskytovateľovi v situácii, keď dovtedy bola táto služba poskytovaná aj súkromnými poskytovateľmi, k akému došlo v prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* alebo aj v iných prípadoch⁶⁸.

Literatúra

- DECOCQ, A., DECOCQ, G. *Droit de la concurrence. Droit interne et droit de l'Union européenne*. 7 vydanie. LGDJ, Lextenso éditions, 2016, 584 s.
- LAPŠANSKÝ, L. *Systematika európskeho normatívneho rámca financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu*. Právny obzor, 103, 2020, č. 3, s. 183 – 197
- ŠMEJKAL, V. *Soutěžní politika a právo Evropské unie 1950-2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Praha : Leges, 2015, 336 s.

Použitá judikatúra

- Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1971 vo veci *Muller*, konanie č. 10/71
- Rozsudok ESD zo dňa 21. marca 1974 vo veci *BRT/SABAM*, konanie č. 127/73
- Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1981 vo veci *Züchner*, konanie č. 172/80

⁶⁸ Pozri napr. tiež prípad posudzovaný v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 10. marca 2010, sp. zn. PL. ÚS 1/06.

- Rozsudok ESD zo dňa 10. decembra 1991 vo veci *Merci convenzionali porto di Genova*, konanie č. C-179/90
Rozsudok ESD vo veci *Paul Corbeau* zo dňa 19. mája 1993, konanie č. C-320/91
Rozsudok ESD vo veci *Obec Almelo* zo dňa 27. apríla 1994, konanie č. C-393/92
Rozsudok ESD zo dňa 23. októbra 1997 vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, konanie č. C 159/94
Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 8. júla 1999 vo veci *VTM/Európska komisia*, konanie č. T-266/97
Rozsudok ESD zo dňa 17. mája 2001 vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, konanie č. C-340/99
Rozsudok ESD vo veci *Altmark* zo dňa 24. júla 2003, konanie č. C-280/00
Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 12. februára 2008 vo veci *BUPA/Európska komisia*, konanie č. T-289/03
Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 11. júna 2009 vo veci *Taliansko/Európska komisia*, konanie č. T-222/04
Rozsudok Všeobecného súdu ESD zo dňa 7. novembra 2012 vo veci *CBI/Európska komisia*, konanie č. T-137/10
Rozsudky Všeobecného súdu ESD zo dňa 16. septembra 2013 vo veci *Colt Telecommunications France/Európska komisia*, konanie č. T-79/10, vo veci *Orange/Európska komisia*, konanie č. T-258/10 (potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-621/13 P), a vo veci *Iliad/Európska komisia*, konanie č. T-325/10 (potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-624/13P)
Rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *Iliad/Európska komisia* zo dňa 16. septembra 2013, konanie č. T-325/10, potvrdený uznesením ESD zo dňa 11. februára 2015, konanie č. C-624/13P
Rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia* zo dňa 25. apríla 2015, konanie č. T-556/08, potvrdený uznesením ESD zo dňa 30. júna 2016, konanie č. C-553/15 P