

Predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

Lapšanský, L.*

LAPŠANSKÝ, L.: Predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Právny obzor, 107, 2024, č. 5, s. 507–517. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.5.04>

Subject of protection under Article 55(2) of the Constitution of the Slovak Republic. Article 55(2) of the Constitution protects competition between undertakings in the relevant market. The systemic incoherence of the State's favouring of all undertakings operating in a sector of the national economy which also constitutes the relevant market has led to the extension of the scope of protection under Article 55(2) of the Constitution to systemically permissible instruments of State favouring of the entire sector of the national economy. Where a systemically inconsistent State advantage is directed at all undertakings operating in a sector of the national economy which is not also a relevant market, legal regimes based on Article 107 TFEU and Article 55(2) of the Constitution include rules capable of identifying and sanctioning such advantages.

Key words: protection of competition in the relevant market, permissible instruments favouring the entire relevant market, rules for assessing instruments favouring an entire sector of the economy

Úvod

Podľa článku 55 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“):

- „(1) *Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.*
- (2) *Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.*“

Citovaný odsek 1 článku 55 Ústavy potvrdil aj na ústavnoprávnej úrovni, že hospodárstvo Slovenska už nie je centrálné riadeným hospodárstvom, ale hospodárstvom trhovým.¹

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) citovaný odsek 2 článku 55 Ústavy potvrdzuje, že základným mechanizmom realizácie trhového hospodárstva je hospodárska súťaž; hospodárska súťaž je pre trhovú ekonomiku nepostrádateľná.²

Podstatou hospodárskej súťaže je navodzovanie pohybu na trhu, ktorý spočíva nielen v nahrádzaní jedného tovaru či služby iným tovarom či službou, ale aj v obmene súťažiacich subjektov, kde časť ekonomicky efektívnejších podnikateľov je úspešnejšia ako iní

* Mgr. Lukáš Lapšanský, PhD., Ústav štátu a práva SAV, v. v. i., Bratislava.

¹ SVÁK, J., CIBULKA, L., KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Eurokódex, 2009, s. 920.

² Nález Ústavného súdu z 1. júla 1998, sp. zn. PL. ÚS 13/97.

podnikatelia. V súlade s článkom 55 ods. 2 Ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž, a nie neúspešných podnikateľov. K trhovému hospodárstvu patrí aj zánik neefektívnej hospodárskej činnosti a subjektov, ktoré hospodársku činnosť vykonávajú neefektívne. Samotná okolnosť, že podniky, menšie či väčšie, môžu zaniknúť, vypadnúť z hospodárskej súťaže, neodporuje Ústave, pretože je v článku 55 ods. 2 Ústavy implikovaná.³

Článok 55 ods. 2 sa v systematike Ústavy zaraďuje do tretej hlavy prvého oddielu, ktorý má názov Hospodárstvo Slovenskej republiky. Formulujú sa ním princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, ktoré patria k základným ústavným princípom.⁴

Z článku 55 ods. 2 Ústavy vyplýva pozitívny záväzok štátu chrániť hospodársku súťaž.⁵ Článok 55 ods. 2 Ústavy v spojení s článkami 2 ods. 2⁶ a 152 ods. 4 Ústavy⁷ zakladá povinnosť všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky správať sa tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž.⁸

Obsahovo štát prostredníctvom článku 55 ods. 2 Ústavy zaručuje zabezpečenie základných pravidiel vstupu do hospodárskej súťaže a účasti na hospodárskej súťaži; základom hospodárskej súťaže je teda voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže.⁹

Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu sa hospodárska súťaž neuskutočňuje navzájom medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť¹⁰; predmetom ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy nie je jediný celoštátny trh existujúci pre všetky výrobky, tovary a služby navzájom absolútne nezastupiteľné¹¹. Už v spomínanom náleze PL. ÚS 13/97 Ústavný súd spresnil, že ochrana a podpora hospodárskej súťaže sa vzťahuje iba na hospodársku súťaž realizovanú medzi súťažiteľmi na relevantných trhoch Slovenskej republiky, a nadväzne identifikoval viaceré relevantné trhy, na ktorých pôsobili subjekty dotknuté posudzovanou právnou úpravou (trh doplnkového dôchodkového poistenia, trh doplnkového zdravotného poistenia, ...). Predmet ochrany zabezpečovanej článkom 55 ods. 2 Ústavy sa tak sústreďuje na konkrétne vymedzený relevantný trh.

Na druhej strane, v rovnakom náleze PL. ÚS 13/97 Ústavný súd pripustil, že hoci z pohľadu záväzku štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž je v zásade bez významu vzťah medzi jednotlivými relevantnými trhami, atypickosť štátnej podpory (účastníkov) jedného relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi podpory iných relevantných trhov môže vyústiť do záveru o porušení článku 55 ods. 2 Ústavy. Tým sa otvorila možnosť existencie aj iného, osobitného predmetu ochrany podľa tohto ustanovenia, ktorým

³ Nález Ústavného súdu zo 14. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 14/2014, bod 26.

⁴ Spomínaný nález Ústavného súdu PL. ÚS 13/97.

⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. mája 2013, sp. zn. 8Sžhu/1/2012.

⁶ „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

⁷ „*Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.*“

⁸ Spomínaný nález Ústavného súdu PL. ÚS 13/97.

⁹ Spomínaný nález Ústavného súdu PL. ÚS 13/97.

¹⁰ Spomínaný nález Ústavného súdu PL. ÚS 13/97.

¹¹ Spomínaný nález Ústavného súdu PL. ÚS 14/2014, bod 43.

je okruh prípustných nástrojov zvýhodnenia určitého relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi zvýhodnenia iných relevantných trhov.

Cieľom tohto príspevku je overiť existenciu dvoch predmetov ochrany garantovanej článkom 55 ods. 2 Ústavy, vymedziť právne skutočnosti tvoriace možný osobitný predmet ochrany a rozsah jeho aplikovateľnosti. Rozbor osobitného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy bude doplnený o rozbor predmetu ochrany podľa článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“), ktorý upravuje zákaz poskytovania štátnej pomoci aj v špecifickej situácii, keď sa aplikuje na štátnu podporu určenú celému sektoru hospodárstva členského štátu, teda v podobnej situácii, v akej bol Ústavným súdom vyjavený osobitný predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy. Toto doplnenie umožní analyzovať rozdielnosť perspektívy, z akej článok 55 ods. 2 Ústavy a článok 107 ods. 1 ZFEÚ posudzujú štátny zásah zvýhodňujúci celý sektor hospodárstva štátu, a mieru podobnosti systematiky pravidiel posudzovania prípustnosti takéhoto zásahu do hospodárskej súťaže.

1. Hospodárska súťaž na relevantnom trhu

V spomínanom náleze PL. ÚS 14/2014 potvrdil Ústavný súd kľúčovú úlohu konceptu relevantný trh pri vymedzovaní predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy. Podľa súdu:

„41. ... Celé trhové hospodárstvo štátu je fragmentované na relevantné trhy. Účelom ochrany hospodárskej súťaže je ochrana ekonomicky významných aktivít na relevantných trhoch, v okruhu súťažiteľov, ktorí navzájom naozaj súťažia, lebo vykonávajú podobnú, a preto porovnateľnú činnosť, ktorej pomocou sa usilujú dosiahnuť maximálny zisk od subjektov práva, ktoré výsledok tejto činnosti potrebujú. ...

42. Protimonopolný úrad Slovenskej republiky v rozhodnutí č. 99/FH/1/1/233 vyslovil základné pravidlo pre interpretáciu a aplikáciu relevantného trhu: „Relevantný trh je potrebné definovať z troch hľadísk... geografického... časového... vecného.“

... 43. Ústavný súd uvádza tieto príklady (bod 42) na ozrejmienie, že celý trh sa fragmentuje na veľké množstvo relevantných trhov ...“.

Ústavný súd teda na potreby vymedzenia predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy siahol po pojme relevantný trh, ktorý definuje § 3 ods. 7 zákona č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZOHS“)¹². Možným dôvodom akceptácie tohto zákonného pojmu je ten, že sa stal štandardizovaným pojmom, ktorý opakovane využíva zákonodarca v zákonoch so všeobecnou pôsobnosťou¹³ aj

¹² „... priestorový a časový súbeh ponuky a dopytu takých tovarov, výrobkov, výkonov, prác alebo služieb (ďalej len „tovar“), ktoré spotrebiteľ považuje na uspokojenie určitých potrieb za zhodné alebo zastupiteľné.“

¹³ Napríklad ZOHS; § 42 ods. 13 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v zákonoch s odvetvovou pôsobnosťou¹⁴ a ktorý sa systematicky používa aj v európskom súťažnom práve.

2. Predmet ochrany pri zvýhodnení sektora národného hospodárstva

Ak zásah štátu (alebo inej verejnoprávnej entity štátu) do hospodárskej súťaže má podobu zvýhodnenia (všetkých podnikov spadajúcich do) sektora národného hospodárstva, predmet ochrany zabezpečovanej aplikovateľnou súťažnou normou, a tým aj predmet posudzovania, môže závisieť od okolností, či zvýhodnený sektor národného hospodárstva súčasne predstavuje samostatný relevantný trh alebo nie, ako aj od okolností, či zásah štátu zvýhodňujúci sektor národného hospodárstva súčasne ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi Európskej únie.

2.1 Predmet ochrany podľa nálezu Ústavného súdu, sp. zn. PL. ÚS 13/97 pri zvýhodnení sektora národného hospodárstva, ktorý predstavuje samostatný relevantný trh: okruh prípustných nástrojov zvýhodnenia relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi zvýhodnenia iných relevantných trhov?

V spomínanom náleze PL. ÚS 13/97 Ústavný súd posudzoval o. i. zvýhodnenie subjektov vykonávajúcich doplnkové dôchodkové poistenie a doplnkové zdravotné poistenie, pričom tieto sektory hospodárstva tvorili podľa Ústavného súdu samostatné relevantné trhy. Zvýhodnenie týchto trhov spočívalo v oprávnení subjektov pôsobiacich na týchto trhoch nadobudnúť dlhopis Fondu národného majetku SR pred dobou jeho splatnosti. Podľa Ústavného súdu:

„Doplnkové dôchodkové aj doplnkové zdravotné poistenie predstavuje zmluvné plnenie zo súkromnoprávneho záväzku, ktorý nevznikol v súvislosti s povinnosťou štátu podľa čl. 39 ods. 1 a čl. 40 ústavy. Obmedzenie hospodárskej súťaže v tomto druhu spoločenských vzťahov nie je vo verejnom záujme. Zákon ustanovením § 24 ods. 9 písm. c) ani neobmedzuje hospodársku súťaž na trhu doplnkových zdravotných a dôchodkových poisťovní. Ustanovením § 24 ods. 9 písm. c) sa zvýhodnil trh doplnkového zdravotného a doplnkového dôchodkového poistenia voči väčšine ostatných trhov Slovenskej republiky prostredníctvom skrytej podpory od štátu, hoci podpora a ochrana hospodárskej súťaže podľa čl. 55 ods. 2 sa zaručuje pre všetky relevantné trhy, a nie iba pre vybrané trhy.

Slovenská republika prisľubom chrániť a podporovať hospodársku súťaž vyjadreným v ústave prijala záväzok vytvárať právne podmienky hospodárskej súťaže formujúce prirodzené trhové prostredie, v ktorom o úspešnosti podnikania rozhodne podnikateľská

¹⁴ Napríklad zákon č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách; § 4 ods. 3 zákona č. 324/2011 Z. z. o poštových službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 47 ods. 1 písm. f) zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách.

zdatnosť účastníkov hospodárskej súťaže. Z hľadiska ochrany a podpory hospodárskej súťaže, ktorú orgány Slovenskej republiky v rámci svojej právomoci uskutočňujú, spravidla nie je významný vzájomný vzťah medzi relevantnými trhmi. V záujme proporcionálneho rozvoja národného hospodárstva nemožno vylúčiť, že štát v súlade s ústavou vykoná zásahy na jednom alebo niekoľkých relevantných trhoch zvýhodňujúce tieto trhy. Predmetom konania o návrhu sa však stalo atypické zvýhodnenie jedného trhu. Atypickosť tohto stavu bola daná povahou zvýhodnenia poskytnutého účastníkom hospodárskej súťaže na trhoch doplnkového dôchodkového a doplnkového zdravotného poistenia. Zvýhodnenie sa uskutočnilo vo forme nadobúdania dlhopisov Fondu národného majetku pred dobou splatnosti. Nadobúdanie a nakladanie s dlhopisom Fondu národného majetku nie je nevyhnutnou podmienkou poskytovania doplnkového dôchodkového a doplnkového zdravotného poistenia, ani nie je predmetom hospodárskej súťaže na týchto trhoch. Preto ústavný súd rozhodol aj o nesúlade § 24 ods. 9 písm. c) s článkom 55 ods. 2 ústavy.“

Rozbor citovanej pasáže vedie k záveru, že predmety ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy môžu byť dva, a to:

- a) hlavný predmet ochrany, ktorým je hospodárska súťaž uskutočňovaná na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu, a
- b) osobitný predmet ochrany, ktorým je okruh prípustných nástrojov zvýhodnenia (všetkých účastníkov) určitého relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi zvýhodnenia iných relevantných trhov; v náleze PL ÚS 13/97 Ústavný súd obmedzil tento okruh prípustných nástrojov zvýhodnenia určitého relevantného trhu na nástroje predstavujúce podmienku pôsobenia na tomto relevantnom trhu alebo predmet hospodárskej súťaže na tomto relevantnom trhu.

Ústavný súd prirodzene akceptuje možnosť zvýhodnenia (všetkých účastníkov) určitého relevantného trhu ako legitímny nástroj stimulácie proporcionálneho rozvoja jednotlivých relevantných sektorov národného hospodárstva. Účelom uplatnenia tohto osobitného predmetu ochrany bolo zabrániť, aby sa výber nástroja zvýhodnenia subjektov pôsobiacich na jednom relevantnom trhu v porovnaní s nástrojmi zvýhodnenia subjektov pôsobiacich na iných relevantných trhoch zo strany zákonodarcu neuskutočnil úplne svojvoľne, mimo rámca požiadavky aspoň minimálnej systémovej koherentnosti.¹⁵

To, že osobitný predmet ochrany vyjavený v náleze PL ÚS 13/97 predstavuje nový osobitný predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy, dokazuje aj výslovný záver súdu, podľa ktorého všeobecný predmet ochrany, teda hospodárska súťaž medzi podnikmi pôsobiacimi na zvýhodnenom relevantnom trhu, nebol ohrozený („*Zákon ustanovením § 24 ods. 9 písm. c) ani neobmedzuje hospodársku súťaž na trhu doplnkových zdravotných a dôchodkových poisťovní.*“).

¹⁵ LAPŠANSKÝ, L. *Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci* [elektronická publikácia]. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2020. [CD], s. 22 až 24. (Dostupné na: <https://usap.sav.sk/documents/publications/lapsansky-ochrana-hospodarskej-sutaze-pred-protisutaznymi-zasahmi-organov-verejnej-moci-2020.pdf>.)

Neprehliadnuteľnou črtou uplatnenia tohto osobitného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy je fakt, že Ústavný súd bezprostredne po vysvetlení dôvodov vyjavenia tohto nového predmetu kontroly konštatoval porušenie článku 55 ods. 2 Ústavy. Ústavný súd teda nepodrobil identifikovaný protisúťažný zásah (systémovo neakceptovateľný spôsob zvýhodnenia dvoch relevantných trhov na úkor iných relevantných trhov) posúdeniu prípadného naplnenia podmienok prípustnosti protisúťažného zásahu (pozri kapitola 2.2. tohto príspevku).

2.2 Predmet ochrany podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ pri zvýhodnení sektora národného hospodárstva, ktorý nepredstavuje samostatný relevantný trh: hospodárska súťaž na relevantnom trhu

Možnosť, že predmetom ochrany súťažnej normy môžu byť aj vzťahy medzi relevantnými trhmi, môže na prvý pohľad podporovať aj znenie článku 107 ods. 1 ZFEÚ („*Ak nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá narušuje hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.*“), podľa ktorého je v zásade zakázaná štátna pomoc, ktorá zvýhodňuje: „... *určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru ...*“. Skutočne, aj program štátnej pomoci určenej celému sektoru hospodárstva, teda všetkým podnikom pôsobiacim v určitom sektore národného hospodárstva, môže byť kvalifikovaný ako štátna pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ¹⁶.

Skutočnosť, že aj štátna pomoc určená celému sektoru národného hospodárstva môže byť zakázaná na základe článku 107 ods. 1 ZFEÚ, by mohla viesť k úvahe, že vecný rámec, v ktorom sa bude posudzovať aplikovateľnosť článku 107 ods. 1 ZFEÚ, môže zahŕňať nie iba jeden relevantný trh (relevantný trh zodpovedajúci sektoru hospodárstva, ktorému je štátna pomoc určená), ale môže zahŕňať viaceré alebo všetky relevantné trhy.

Táto úvaha by však nezohľadňovala fakt, že aj štátna pomoc určená všetkým podnikom pôsobiacim v určitom sektore národného hospodárstva musí na to, aby bola kvalifikovaná ako štátna pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, vyvolať narušenie hospodárskej súťaže („... *pomoc ..., ktorá narušuje hospodársku súťaž ... tým, že zvýhodňuje určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru, ...*“) a ovplyvnenie obchodu medzi členskými štátmi („... *pomoc ..., pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.*“). Hospodárska súťaž, ktorá by mohla byť narušená štátnou pomocou v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, je súťaž medzi príjemcami pomoci a ich konkurentmi,¹⁷ teda súťaž na jednom konkrétne vymedzenom relevantnom trhu. Možnosť, že aj štátna pomoc podľa člán-

¹⁶ Napríklad rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo 17. júna 1999 vo veci *Belgicko/Komisia*, konanie C-75/97, bod 33; Oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie pod číslom 2016/C 262/01) (ďalej len „Oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc“), body 117 a 118.

¹⁷ Napríklad rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo 17. septembra 1980 vo veci *Philip Morris/Komisia*, konanie 730/79, bod 11.

ku 107 ods. 1 ZFEÚ určená všetkým podnikom pôsobiacim v určitom sektore národného hospodárstva môže narušať hospodársku súťaž, je daná už len tým, takáto štátna pomoc ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi, teda tým, že podnikom – príjemcom pomoci konkurujú ich konkurenti z iných členských štátov prostredníctvom pravidelných exportov, príležitostných exportov alebo aj z pozície potenciálnych konkurentov. Aj z tohto dôvodu považuje judikatúra podmienky narušenia hospodárskej súťaže a ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ za neoddeliteľne spojené¹⁸. Prejavuje sa to v ustálenej judikatúre, podľa ktorej:

- a) ak štátna pomoc posilňuje postavenie podniku v porovnaní s inými podnikmi, s ktorými si konkurujú v obchode medzi členskými štátmi, tento obchod sa musí považovať za ovplyvnený touto štátnou pomocou, a
- b) ak štátna pomoc je určená podniku, ktorý sa priamo nepodieľa na obchode medzi členskými štátmi, ale umožňuje mu zachovávať alebo zvyšovať svoju ponuku na svojom domácom trhu, sťažuje tým podnikom z iných členských štátov vstup na domáci trh príjemcu pomoci a tým štátna pomoc môže byť pokladaná za majúcu vplyv na obchod medzi členskými štátmi.¹⁹

Z uvedeného vyplýva, že hoci zakázanou na základe článku 107 ods. 1 ZFEÚ môže byť aj štátna pomoc určená celému sektoru národného hospodárstva, teda všetkým podnikom pôsobiacim v podporenom sektore hospodárstva určitého členského štátu, je prakticky vylúčené, aby tento podporený sektor predstavoval samostatný relevantný trh. Preto predmetom ochrany podľa tejto normy nie je hospodárska súťaž medzi účastníkmi spadajúcimi do rôznych relevantných trhov, ale stále hospodárska súťaž medzi účastníkmi pôsobiacimi na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu, na ktorom pôsobia prijímatelia pomoci a ich skutoční alebo potenciálni konkurenti z iných členských štátov.

2.3 Zvýhodnenie sektora národného hospodárstva, ktorý nepredstavuje samostatný relevantný trh: posudzovanie nástroja zvýhodnenia vo fáze posudzovania prípustnosti zásahu do hospodárskej súťaže na relevantnom trhu

Dôvodmi, že Ústavný súd v náleze PL. ÚS 13/97 vyjaval okruh prípustných nástrojov zvýhodnenia relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi zvýhodnenia iných relevantných trhov ako nový, osobitný predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy, boli:

- a) systémová nekoherentnosť nástroja zvoleného na podporu dotknutého sektora hospodárstva, a
- b) fakt, že podporený sektor hospodárstva predstavoval samostatný relevantný trh.

¹⁸ Rozsudok Všeobecného súdu Európskych spoločenstiev z 15. júna 2000 vo veci *Alzetta*, spojené konania T-298/97 a T-312/97, bod 81.

¹⁹ Napríklad rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 14. januára 2015 vo veci *Eventech/The Parking Adjudicator*, konanie C-518/13, body 66 a 67.

Je možné, že systémovú nekoherentnosť bude vykazovať nástroj zvýhodnenia zvolený pre sektor hospodárstva, ktorý nepredstavuje samostatný relevantný trh, teda, že okruh podnikateľov – príjemcov systémovo nekoherentného zvýhodnenia – bude užší ako okruh podnikateľov pôsobiacich na relevantnom trhu. V takom prípade by sa otázka prípustnosti takéhoto zvýhodnenia posunula do fázy posudzovania prípustnosti už kvalifikovaného zásahu do hospodárskej súťaže na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu ako hlavného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy.

Ak by takéto zvýhodnenie spĺňalo podmienky kvalifikácie štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, nasledovala by fáza posudzovania, či štátna pomoc spĺňa podmienky zlučiteľnosti *per se* s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 2 ZFEÚ²⁰, podmienky niektorého z nariadení o skupinovej výnimke alebo podmienky vyhlásenia štátnej pomoci za zlučiteľnú s vnútorným trhom podľa článku 107 ods. 3 ZFEÚ, pravdepodobne podľa písmena c).²¹ Na aplikáciu článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ musí štátna pomoc spĺňať – popri pozitívnej podmienke rozvoja určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí – aj negatívnu podmienku absencie nepriaznivého ovplyvnenia podmienok obchodu v miere zakladajúcej rozpor so spoločným záujmom; táto negatívna podmienka sa člení na čiastkové požiadavky:

- a) preukázania potreby štátneho zásahu, ktorou je zväčša potreba rozvoja určitej hospodárskej činnosti, ktorý samotný trh nedokáže dosiahnuť;
- b) primeranosti opatrenia štátneho zásahu, ktorá zahŕňa preukázanie opodstatnenosti voľby štátnej pomoci spomedzi možných nástrojov štátneho zásahu a voľby konkrétnej formy štátnej pomoci spomedzi možných foriem štátnej pomoci;
- c) proporcionality výšky pomoci, teda obmedzenia výšky pomoci na minimum potrebné na dosiahnutie stanoveného cieľa;
- d) transparentnosti ohľadne informovanosti verejnosti o pomoci;
- e) minimalizácie negatívnych účinkov pomoci na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi;

²⁰ „2. S vnútorným trhom je zlučiteľná: a) pomoc sociálnej povahy poskytovaná jednotlivým spotrebiteľom za predpokladu, že sa poskytuje bez diskriminácie vo vzťahu k pôvodu výrobkov; b) pomoc určená na náhradu škody spôsobenej prírodnými katastrofami alebo mimoriadnymi udalosťami; c) pomoc poskytovaná hospodárstvu určitých oblastí Spolkovej republiky Nemecko v dôsledku rozdelenia Nemecka v rozsahu potrebnom na vyrovnanie hospodárskych nevýhod spôsobených týmto rozdelením. Päť rokov po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, môže Rada na návrh Komisie prijať rozhodnutie, ktorým sa zruší toto písmeno.“

²¹ „3. Za zlučiteľné s vnútorným trhom možno považovať:

a) pomoc na podporu hospodárskeho rozvoja oblastí s mimoriadne nízkou životnou úrovňou alebo s mimoriadne vysokou nezamestnanosťou, ako aj na podporu regiónov uvedených v článku 349, pričom sa zohľadní ich štrukturálna, hospodárska a sociálna situácia;

b) pomoc na podporu vykonávania dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu alebo na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu;

c) pomoc na rozvoj určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí, za predpokladu, že táto podpora nepriaznivo neovplyvní podmienky obchodu tak, že by to bolo v rozpore so spoločným záujmom;

d) pomoc na podporu kultúry a zachovania kultúrneho dedičstva, ak takéto pomoc neovplyvňuje podmienky obchodovania a hospodárskej súťaže v Únii v rozsahu, ktorý odporuje spoločným záujmom;

e) iné druhy pomoci, ako ich vymedzia rozhodnutia Rady prijaté na návrh Komisie.“

- f) overenia, že pozitívne účinky plánovanej pomoci prevažujú nad jej negatívnymi účinkami.²²

Ak by takéto zvýhodnenie nespĺňalo podmienky kvalifikácie ako štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, mohlo by ešte spadať do vecnej pôsobnosti článku 55 ods. 2 Ústavy. Nasledovala by fáza posudzovania splnenia podmienok prípustnosti obmedzenia hospodárskej súťaže pri konflikte Ústavou zaručeného záujmu chrániť a podporovať hospodársku súťaž s inými záujmami chránenými Ústavou. Súčasťou Ústavou zaručenej ochrany a podpory hospodárskej súťaže je podmienka, aby každý orgán Slovenskej republiky uplatňujúci svoju pôsobnosť vo veciach hospodárskej súťaže obmedzil hospodársku súťaž iba vtedy, ak:

- a) sa obmedzenie hospodárskej súťaže deje vo verejnom záujme, teda za účelom dosiahnutia určitého cieľa, ktorý je legitímny a zodpovedá naliehavej spoločenskej potrebe. Ústavný súd posudzoval v spomenutom náleze PL. ÚS 13/97 aj zvýhodnenie spočívajúce v tom, že dlhopisy Fondu národného majetku SR mohli nadobudnúť pred ich splatnosťou aj banky, ktoré sú určené na reštrukturalizáciu. Ústavný súd najskôr konštatoval, že toto právo narúša rovnaké postavenie bánk tým, že sa priznalo len bankám, ktoré sú určené na reštrukturalizáciu, teda že bolo vyhradené akémusi subsektoru bánk určených na reštrukturalizáciu, aby následne konštatoval, že toto právo nemožno hodnotiť ako priznané vo verejnom záujme za účelom reštrukturalizácie bánk;
- b) podmienky obmedzenia hospodárskej súťaže upravuje zákon;
- c) obmedzenie hospodárskej súťaže je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa v tom zmysle, že vzťah medzi obmedzením hospodárskej súťaže a sledovaným cieľom je primerane vyvážený; Ústavný súd v spomínanom náleze PL. ÚS 13/97 pri posudzovaní práva priznaného bankám určeným na reštrukturalizáciu nadobúdať dlhopis Fondu národného majetku pred dobou jeho splatnosti konštatoval neopodstatnenosť tejto formy zvýhodnenia s odôvodnením, že nadobudnutie dlhopisu Fondu národného majetku SR pred dobou jeho splatnosti nie je zárukou dosiahnutia účelu reštrukturalizácie, a
- d) obmedzenie hospodárskej súťaže nenarušuje či nepopiera zmysel a podstatu ústavnej povinnosti štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž.²³

Ak by teda systémovú nekoherentnosť vykazoval nástroj podpory sektora hospodárstva, ktorý nepredstavuje samostatný relevantný trh, systematická pravidiel posudzovania prípustnosti už kvalifikovaného zásahu do hospodárskej súťaže tak podľa článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ alebo podľa článku 55 ods. 2 Ústavy, by dokázali zachytiť túto systémovú nekoherentnosť a sankcionovať ju záverom o nesplnení podmienok prípustnosti podpory.

²² Napríklad Rámcová Komisia pre štátnu pomoc na výskum, vývoj a inovácie (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie pod číslom 2022/C 414/01), body 59 až 145; usmernenia Komisie o štátnej pomoci pre širokopásmové siete (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie pod číslom 2023/C 36/01), body 42 až 173; usmernenie Komisie o štátnej pomoci v odvetviach poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a vo vidieckych oblastiach (uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie pod číslom 2022/C 485/01), body 65 až 141.

²³ LAPŠANSKÝ, L. cit. dielo, s. 35 – 43.

Záver

Atypický a nepotrebný zásah štátu zvyhodňujúci trhy doplnkového dôchodkového poistenia a doplnkového zdravotného poistenia (pozri kapitolu 2.1. a kapitolu 2.3. prvý odsek tohto príspevku) boli dôvodom, pre ktorý Ústavný súd v náleze PL. ÚS 13/97 vymedzil popri hlavnom predmete ochrany (hospodárska súťaž na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu) aj osobitný predmet ochrany (okruh prípustných nástrojov zvyhodnenia určitého relevantného trhu v porovnaní s nástrojmi zvyhodnenia iných relevantných trhov) podľa článku 55 ods. 2 Ústavy. Cenzúra tohto zvyhodňujúceho zásahu bola sprevádzaná hodnotovo jasnou charakterizáciou súťažného prostredia, k nastoleniu akého má smerovať pozitívny záväzok štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž: „... prirodzené trhové prostredie, v ktorom o úspešnosti podnikania rozhodne podnikateľská zdatnosť účastníkov hospodárskej súťaže“. Vo svetle takto jasne charakterizovaného želaného trhového súťažného prostredia musel vyznieť atypický a nepotrebný zásah zvyhodňujúci celé dva relevantné trhy ako svojvoľný, neodborný a demotivujúci dar.

Na druhej strane by presadzovanie osobitného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy vyústilo do zúženia okruhu nástrojov, akými by štát mohol podporiť menej rozvinutý relevantný trh, iba na nástroje predstavujúce podmienku pôsobenia na tomto relevantnom trhu alebo predmet hospodárskej súťaže na tomto relevantnom trhu.

Ústavný súd využíva kategóriu podmienok vstupu a pôsobenia na relevantnom trhu aj ako nástroj realizácie práva podnikateľa vstúpiť na trh a pôsobiť na trhu, ktoré je jedným z čiastkových práv tvoriacich základné právo podnikat' podľa článku 35 ods. 1 Ústavy („Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“)²⁴. Podmienky vstupu a pôsobenia podnikateľa na trhu môžu smerovať k splneniu právnych povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov²⁵ alebo k zabezpečeniu zložiek (hmotných, nehmotných, osobných) potrebných na výkon podnikania²⁶; Ústavný súd však vymedzuje reštriktívne rozsah podmienok vstupu a pôsobenia na trhu smerujúcich k zabezpečeniu zložiek potrebných na výkon podnikania²⁷.

²⁴ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. preprac. a dopl. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 799 a 800.

²⁵ Napr. povinnosť získať živnostenské oprávnenie založené na registračnom alebo povolovacom princípe (nálež Ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018), povinnosť predložiť lustračné osvedčenie (nálež Ústavného súdu z 26. mája 1993, sp. zn. II. ÚS 9/93) alebo povinnosť získať povolenie na poskytovanie lekárskej starostlivosti vo verejných lekárňach podľa osobitného zákona (nálež Ústavného súdu z 3. júna 1999, sp. zn. PL. ÚS 37/99).

²⁶ Napr. poľnohospodárska pôda ako výrobný prostriedok, od ktorého je bytostne závislá poľnohospodárska výroba (nálež Ústavného súdu zo 14. novembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014, bod 186).

²⁷ Napríklad v prípade posudzovanom v náleze PL. ÚS 20/2014 Ústavný súd uznal, že podmienkou vstupu a pôsobenia podnikateľa na trhu poľnohospodárskej prvovýroby je zabezpečenie právneho titulu užívania poľnohospodárskej pôdy. Pri určovaní rozsahu tejto podmienky ale odmietol tézu, že musí zahŕňať možnosť využiť všetky právne tituly užívania poľnohospodárskej pôdy, ktoré právny poriadok vo všeobecnosti ponúka, teda vrátane možnosti nadobudnúť vlastníctvo poľnohospodárskej pôdy. Ak teda zákonodarca obmedzil možnosť nadobúdania poľnohospodárskej pôdy, neobmedzil tým základné právo subjektov pôsobiacich (alebo zvažujúcich pôsobenie) v poľnohospodárskej prvovýrobe podnikat' zaručené článkom 35

Predmetom hospodárskej súťaže na relevantnom trhu sú v zásade iba vstupy do podniku, kde podnik môže súťažiť so svojimi konkurentmi o získanie plnenia dodávateľov, a výstupy z podniku, kde podnik môže súťažiť so svojimi konkurentmi o realizáciu odbytu svojho plnenia odberateľom.

Od vydania nálezu PL US 13/97 sme nezaznamenali v rozhodovacej praxi Ústavného súdu ďalšiu aplikáciu osobitného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy. Dôvodom tohto stavu môže byť fakt, že k podobným atypickým a nepotrebným zásahom štátu zvyhodňujúcim celé relevantné trhy, ako v prípade posudzovanom Ústavným súdom v náleze PL US 13/97, už nedochádza. Na druhej strane, dôsledné uplatňovanie osobitného predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy by výrazne zúžilo okruh nástrojov, akými štát môže podporiť menej rozvinutý relevantný trh, čo zrejme podkopáva pripravenosť uplatňovať tento osobitný predmet ochrany pri navrhovaní podporných opatrení určených širším skupinám podnikov.

Literatúra

- SVÁK, J., CIBULKA, E., KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Eurokódex,, 2009
- LAPŠANSKÝ, L. *Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci* [elektronická publikácia]. 1. vyd. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2020. [CD] (dostupné na: <https://usap.sav.sk/documents/publications/lapsansky-ochrana-hospodarskej-sutaze-pred-protisutaznymi-zasahmi-organo-verejnej-moci-2020.pdf>)
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. preprac. a dopl. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2019

Judikatúra

- Nález Ústavného súdu z 1. júla 1998, sp. zn. PL. ÚS 13/9
- Nález Ústavného súdu zo 14. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 14/2014
- Nález Ústavného súdu z 10. novembra 2021, sp. zn. PL. ÚS 14/2018
- Nález Ústavného súdu z 26. mája 1993, sp. zn. II. ÚS 9/93
- Nález Ústavného súdu z 3. júna 1999, sp. zn. PL. ÚS 37/99
- Nález Ústavného súdu zo 14. novembra 2018, sp. zn. PL. ÚS 20/2014
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. mája 2013, sp. zn. 8Sžpu/1/2012
- Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo 17. júna 1999 vo veci *Belgicko/Komisija*, konanie C-75/97
- Rozsudok Súdneho dvora Európskych spoločenstiev zo 17. septembra 1980 vo veci *Philip Morris/Komisija*, konanie 730/79
- Rozsudok Všeobecného súdu Európskych spoločenstiev z 15. júna 2000 vo veci *Alzetta*, spojené konania T-298/97 a T-312/97
- Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 14. januára 2015 vo veci *Eventech/The Parking Adjudicator*, konanie C-518/13

ods. 1 Ústavy, pretože stále mohli využiť iné právne tituly užívania poľnohospodárskej pôdy (typicky najmä nájom) (body 184 až 187).