

**Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied**

**Lukáš Lapšanský**

**Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnými  
zásahmi orgánov verejnej moci**

**2020**

Táto publikácia bola pripravená v rámci riešenia projektu *APVV-15-0456 – Dlhodobé a recentné tendencie vývoja pozitívneho práva vo vybraných odvetviach právneho poriadku*



# AGENTÚRA NA PODPORU VÝSKUMU A VÝVOJA

## Recenzenti:

prof. JUDr. Ján Husár, CSc.  
doc. JUDr. Lucia Žitňanská, PhD.

CIP

LAPŠANSKÝ, Lukáš. Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci [elektronická publikácia]. 1. vyd. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2020. 162 s. [CD] ISBN 978-80-973039-6-9 (e-pub.)

34\*

346.546\*

- právo
- monografie

© Mgr. Lukáš Lapšanský, PhD.

© Ústav štátu a práva SAV

Všetky práva vyhradené. Ani jednu časť publikácie nemožno reprodukovať, kopírovať, uchovávať či prenášať prostredníctvom elektronických, mechanických, rozmnožovacích či iných médií – bez predchádzajúceho písomného súhlasu autora

# OBSAH

Zoznam použitých skratiek .....	7
Úvod.....	8
<b>1. Ochrana hospodárskej súťaže podľa článku 55 ods. 2 Ústavy .....</b>	<b>10</b>
1.1. Povinnosť chrániť hospodársku súťaž – základný ústavný princíp .....	11
1.2. Adresáti povinnosti chrániť hospodársku súťaž .....	12
1.2.1. Zákonodarca .....	12
1.2.2. Orgány aplikácie práva.....	14
1.2.2.1. Inštitucionálna pôsobnosť povinnosti chrániť hospodársku súťaž.....	14
1.2.2.2. Výklad právnych noriem pri zabezpečovaní povinnosti chrániť hospodársku súťaž.....	15
1.2.2.2.1. Preferencia teleologického výkladu .....	15
1.2.2.2.2. Povinnosť eurokonformného výkladu a uplatňovania.....	15
1.3. Predmet ochrany .....	19
1.3.1. Činnosť s ekonomickou podstatou .....	19
1.3.2. Činnosť s ekonomickou podstatou uskutočňovaná na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu .....	21
1.3.3. Rovnosť právneho postavenia subjektov pôsobiacich na rôznych relevantných trhoch? .....	22
1.4. Obsah povinnosti chrániť hospodársku súťaž .....	24
1.4.1. Povinnosť dosiahnuť určitý stav právneho prostredia.....	24
1.4.1.1. Povinnosť zabezpečiť voľnosť vstupu na trh.....	24
1.4.1.2. Povinnosť zabezpečiť rovnosť pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na trhu .....	26
1.4.1.2.1. Danosť nerovnakého postavenia účastníkov hospodárskej súťaže .....	28
1.4.1.2.2. Kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže.....	28
1.4.1.2.2.1. Prípustné kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže.....	28
1.4.1.2.2.2. Nepripustné kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže.....	32
1.4.2. Povinnosť použiť určité normatívne nástroje.....	34
1.5. Obmedzenie povinnosti chrániť hospodársku súťaž .....	35
1.5.1. Spôsob riešenia konfliktu záujmu chrániť hospodársku súťaž s inými záujmami chránenými Ústavou .....	35
1.5.2. Verejný záujem prevažujúci nad záujmom chrániť hospodársku súťaž .....	35
1.5.2.1. Ústavná možnosť obmedzenia povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž.....	38
1.5.2.1.1. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže.....	38

1.5.2.1.2. Nevyhnutnosť obmedzenia hospodárskej súťaže...	40
1.5.2.1.3. Zachovanie zmyslu a podstaty ústavnej povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž....	42
1.5.2.2. Zákonná možnosť neaplikovania ZOHS.....	43
<b>2. Ochrana hospodárskej súťaže podľa § 39 ZOHS .....</b>	<b>48</b>
2.1. Nástroje zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 ZOHS .....	50
2.1.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním normatívneho správneho aktu.....	51
2.1.1.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním všeobecne záväzného nariadenia územnej samosprávy .....	52
2.1.1.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním pokynu.....	54
2.1.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním, resp. nevydaním individuálneho správneho aktu.....	55
2.1.2.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním individuálneho správneho rozhodnutia .....	55
2.1.2.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním záväzného stanoviska.....	57
2.1.2.3. Obmedzenie hospodárskej súťaže rozpisom záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku .....	59
2.1.2.4. Obmedzenie hospodárskej súťaže nevydaním individuálneho správneho aktu .....	60
2.1.3. Obmedzenie hospodárskej súťaže prijatím uznesenia zastupiteľského orgánu.....	61
2.1.4. Obmedzenie hospodárskej súťaže v dôsledku zmluvy.....	63
2.2. Protisúťažný účinok zásahov orgánov verejnej moci podľa § 39 ZOHS .....	67
2.2.1. Vytváranie stavu nerovnosti príjmov, nákladov či povinností podnikateľov alebo tolerovanie takéhoto stavu.....	69
2.2.2. Vytváranie bariér pôsobenia na trhu .....	71
2.2.3. Zvýhodňovanie podnikateľa v jeho súťažných vzťahoch .....	75
2.2.4. Zvýhodňovanie podnikateľa v jeho dodávateľsko-odberateľských vzťahoch.....	76
<b>3. Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnou štátnou reguláciou trhu podľa kombinácie článkov 101/102 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.....</b>	<b>81</b>
3.1. Spoločné podmienky naplnenia skutkovej podstaty protisúťažného opatrenia predstieranej štátnej regulácie trhu .....	87
3.1.1. Dohoda obmedzujúca súťaž .....	87
3.1.1.1. Dohoda obmedzujúca súťaž dojednaná v rámci špecifického sektorového orgánu .....	87
3.1.1.2. Dohoda obmedzujúca súťaž dojednaná v rámci združenia podnikov.....	91
3.1.2. Dohoda obmedzujúca súťaž spôsobilá ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi.....	92

3.2. Nariadenie alebo zvýhodnenie uzatvorenia dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia) alebo posilňovanie účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia).....	92
3.2.1. Nariadenie alebo zvýhodnenie uzavretia dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia).....	93
3.2.2. Posilnenie účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia).....	94
3.3. Delegovanie právomoci prijímať regulačné opatrenia podnikateľom.....	96
3.3.1. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na plecia podnikateľov .....	97
3.3.2. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na profesijné združenie podnikateľov .....	98
3.3.3. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na plecia špecifického sektorového orgánu .....	99
3.4. Právomoc slovenských orgánov pri identifikácii a sankcionovaní protisúťažnej štátnej regulácie trhu.....	100
<b>4. Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažným priznávaním a výkonom výlučných alebo osobitných práv podľa článku 106 ZFEÚ .....</b>	<b>104</b>
4.1. Opatrenie členského štátu týkajúce sa verejného podniku alebo podniku, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo .....	108
4.2. Riziko zneužitia dominantného postavenia .....	112
4.2.1. Vymedzenie relevantného trhu .....	112
4.2.2. Zistenie dominantného postavenia na podstatnej časti vnútorného trhu.....	115
4.2.3. Posúdenie protisúťažného následku – skutočného alebo potenciálneho zneužitia dominantného postavenia .....	116
4.2.3.1. Porušenie článku 102 písm. a) ZFEÚ .....	116
4.2.3.2. Porušenie článku 102 písm. b) ZFEÚ .....	117
4.2.3.3. Porušenie článku 102 písm. c) ZFEÚ .....	119
4.2.3.4. Vytvorenie nerovnakých podmienok hospodárskej súťaže medzi podnikmi.....	120
4.2.3.4.1. Prisúdenie zneužitia dominantného postavenia..	120
4.2.3.4.2. Identifikácia zneužitia dominantného postavenia .....	123
4.2.3.4.3. Priznanie výhody dotknutému podniku s dopadom na súťažné vzťahy na trhu, na ktorom pôsobia dotknutý podnik aj jeho konkurenti.....	124
4.2.3.4.4. Priznanie výhody dotknutému podniku s dominantným postavením na jednom trhu a s dopadom na súťažné vzťahy na vedľajšom trhu, na ktorom pôsobia dotknutý podnik aj jeho konkurenti – teória rozšírenia dominantného postavenia .....	125
4.2.4. Spôsobilosť postihnúť obchod medzi členskými štátmi .....	127

4.3. Kauzálny vzťah medzi opatrením členského štátu a vyvolaním rizika zneužitia dominantného postavenia .....	128
4.4. Právomoc európskych a slovenských orgánov pri identifikácii a sankcionovaní protisúťažného priznávania a výkonu výlučných alebo osobitných práv .....	130
<b>5. Kontrola priznávania výlučných alebo osobitných práv na zabezpečenie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu .....</b>	<b>132</b>
5.1. Poverenie na poskytovanie SVHZ .....	135
5.1.1. Akt poverenia orgánom verejnej moci .....	136
5.1.2. Jasné definovanie záväzkov SVHZ .....	137
5.1.3. Špecifická povaha poskytovanej SVHZ .....	138
5.1.4. Univerzálnosť a záväznosť poskytovania SVHZ .....	140
5.2. Nemožnosť poskytovania SVHZ pri uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže .....	141
5.2.1. Legitímne náležitosti režimu poskytovania SVHZ .....	141
5.2.1.1. Právo členského štátu na výber nástroja poskytovania SVHZ .....	142
5.2.1.2. Právo povereného podniku na poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok .....	143
5.2.2. Posudzovanie možnosti aplikácie pravidiel hospodárskej súťaže na režim poskytovania SVHZ .....	144
5.2.2.1. Presumpcia dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné práva na činnosti už vyhradené poskytovateľovi univerzálnej služby .....	144
5.2.2.2. Komplexné posúdenie dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné alebo osobitné právo .....	145
5.3. Nenarušenie obchodu medzi členskými štátmi v rozsahu v rozpore so záujmami Únie v dôsledku uplatnenia výnimky z pravidiel hospodárskej súťaže .....	148
Použitá literatúra .....	153
Použitá rozhodovacia prax .....	156
O autorovi .....	161

## ZOZNAM POUŽITÝCH SKRATIEK

Subjekty:

<b>EHS</b>	Európske hospodárske spoločenstvo
<b>ES</b>	Európske spoločenstvo
<b>EÚ alebo Únia</b>	Európska únia
<b>SR</b>	Slovenská republika

Právne predpisy:

<b>CSP</b>	Civilný sporový poriadok
<b>Dohovor</b>	Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd
<b>nariadenie č. 1/2003</b>	nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy
<b>SSP</b>	Správny súdny poriadok
<b>Ústava</b>	Ústava Slovenskej republiky
<b>ZEHS</b>	Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva
<b>ZES</b>	Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
<b>ZEÚ</b>	Zmluva o Európskej únii
<b>ZFEÚ</b>	Zmluva o fungovaní Európskej únie
<b>ZOHS</b>	zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

Orgány:

<b>Komisia</b>	Európska komisia
<b>Najvyšší súd</b>	Najvyšší súd Slovenskej republiky
<b>Protimonopolný úrad</b>	Protimonopolný úrad Slovenskej republiky
<b>Súdny dvor alebo ESD</b>	Súdny dvor Európskej únie, resp. Súdny dvor Európskych spoločenstiev
<b>Súd prvého stupňa</b>	Súd prvého stupňa Európskych spoločenstiev
<b>Ústavný súd</b>	Ústavný súd Slovenskej republiky
<b>Všeobecný súd</b>	Všeobecný súd Európskej únie

## Úvod

Článok 55 Ústavy potvrdil, že hospodárstvo Slovenska už nie je centrálné riadeným hospodárstvom, ale hospodárstvom trhovým<sup>1</sup>, a že základným mechanizmom realizácie trhového hospodárstva je hospodárska súťaž<sup>2</sup>.

Právo hospodárskej súťaže sa tradične delí na protimonopolné právo (nazývajúce tiež ako právo proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, kartelové právo alebo antitrustové právo) a právo proti nekalej súťaži (§ 42 ods.1 Obchodného zákonníka). Zatiaľ čo chráneným objektom práva proti nekalej súťaži je čistota súťažných vzťahov, chráneným objektom protimonopolného práva je taká súťažná štruktúra trhu (jej zachovanie alebo navodenie), ktorá je spôsobilá vytvárať na podnikateľov tlak smerujúci k tomu, aby ponúkali odberateľom plnenia čoraz vyššej kvantity a kvality za čoraz nižšie ceny.

Ťažiskom protimonopolného práva sú protisúťažné praktiky podnikateľov, teda dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia a koncentrácie vytvárajúce alebo posilňujúce dominantné postavenie. Súčasťou protimonopolného práva sú však aj pravidlá vzťahujúce sa na konanie orgánov verejnej moci.

Pravidlá vzťahujúce sa na konanie orgánov verejnej moci v oblasti hospodárskej súťaže sú obsiahnuté v právnych normách ako národného, tak aj európskeho pôvodu.

Relevantnými právnymi normami národného pôvodu sú najmä článok 55 ods. 2 Ústavy a § 39 ZOHS. Tieto dva vnútroštátne režimy ochrany hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci sa tvoria relatívne samostatne, o. i. preto, lebo ich normatívnym podkladom sú predpisy nachádzajúce sa na rôznych stupňoch hierarchie právnych noriem (Ústava, zákon); naopak, ich spoločným znakom je ich všeobecná vecná aplikovateľnosť.

Relevantnými právnymi normami európskeho pôvodu sú najmä článok 106 ZFEÚ, ktorý predstavuje normatívny podklad na kontrolu priznávania a výkonu výlučných alebo osobitných práv podnikom, a články 107 a nasl. ZFEÚ, ktoré predstavujú normatívny podklad na kontrolu poskytovania štátnej pomoci. Tieto dve agendy kontroly konania orgánov verejnej moci s dopadom na hospodársku súťaž sa opierajú o právne normy, ktoré výslovne upravujú zásadné hmotnoprávne povinnosti členských štátov v oblasti hospodárskej súťaže, ako aj výnimky z týchto povinností.

Popri týchto dvoch európskych agendách kontroly konania orgánov verejnej moci členských štátov s dopadom na hospodársku súťaž však existuje ešte ďalšia, menej známa európska agenda. Súdny dvor vyjaviť skutkovú podstatu protisúťažnej štátnej regulácie trhu, ktorá je postavená na kombinácii článkov 101/102 ZFEÚ, ktoré upravujú zákaz podnikateľov uzatvárať dohody obmedzujúce súťaž

<sup>1</sup> SVÁK, J., CIBULKA, L., KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Všeobecná časť. Bratislava : EUKÓDEX, 2009, s. 920.

<sup>2</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 1. júla 1998, sp. zn. PL. ÚS 13/97.



alebo zneužívať dominantné postavenie, a článku 4 ods. 3 ZEÚ, ktorý upravuje všeobecnú povinnosť lojality členských štátov voči Európskej únii pri plnení jej úloh a cieľov.

Aj uvedené európske tematické agendy ochrany hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci sa vyvíjajú relatívne samostatne, hoci ich normatívnym podkladom je rovnaký predpis (ZFEÚ, doplnkovo ZEÚ); ich spoločným znakom je ich tematicky obmedzená aplikovateľnosť (výlučné a osobitné práva, štátna pomoc, protisúťažná štátna regulácia trhu).

V tejto práci zameriame našu pozornosť práve na uvedené vnútroštátne všeobecné režimy a európske tematické agendy ochrany hospodárskej súťaže pred protisúťažnými zásahmi orgánov verejnej moci. Tento výsek pozitívneho protimonopolného práva doposiaľ nebol v slovenskej právnej spisbe predmetom systematického spracovania, a preto sa pokúsime ponúknuť prvý náhľad na túto problematiku.

V tejto práci sa nebudeme venovať európskej agende poskytovania štátnej pomoci. Dlhodobé a doposiaľ neutíchajúce pôsobenie rozhodovacej praxe Komisie, judikatúry ESD a európskej normotvorby spôsobuje, že táto agenda dosiahla taký stupeň rozvetvenia a objemu poznatkov pozitívneho práva, že odôvodňuje samostatnú prácu značného rozsahu. Navyše, na rozdiel od ostatných uvedených všeobecných režimov a tematických agend, európska agenda poskytovania štátnej pomoci sa v slovenskej a českej právnej spisbe už dočkala prvých ucelených doktrínálnych spracovaní<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> JANKŮ, M., MIKUŠOVÁ, J. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 290 s.

# 1. Ochrana hospodárskej súťaže podľa článku 55 ods. 2 Ústavy

Podľa článku 55 Ústavy:

„(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<sup>4</sup>.

Citovaný odsek 2 článku 55 Ústavy potvrdzuje, že základným mechanizmom realizácie trhového hospodárstva je hospodárska súťaž. Hospodárska súťaž je pre trhovú ekonomiku nepostrádateľná<sup>5</sup>.

Právna doktrína ponúkla niekoľko definícií, vymedzení či charakteristík hospodárskej súťaže<sup>6</sup>. Trochu prekvapivo sa uchopiť pojem hospodárskej súťaže podujal aj Ústavný súd, hoci jeho ambíciou nebolo sformulovať ucelenú definíciu hospodárskej súťaže, ale iba vystihnúť jej podstatu. Podľa Ústavného súdu 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 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, ktorí hospodársku činnosť vykonávajú neefektívne. Samotná okolnosť, že podniky, menšie či väčšie, môžu zaniknúť, vypadnúť z hospodárskej súťaže, nepodporuje Ústave, pretože je v článku 55 ods. 2 Ústavy implikovaná.<sup>7</sup>

Hospodárska súťaž, ktorú Slovenská republika podľa článku 55 ods. 2 Ústavy chráni a podporuje, je právnym inštitútom; Ústavný súd dáva právny inštitút hospodárskej súťaže v zmysle článku 55 ods. 2 Ústavy do protikladu tak s prípadným

<sup>4</sup> SVÁK, J., CIBULKA, E., KLÍMA, K. cit. dielo, s. 920.

<sup>5</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>6</sup> Niektoré definície hospodárskej súťaže v judikatúre a právnej doktríne – viď pozri napr. HUSÁR, J. *Právna regulácia ingerencie orgánov verejnej moci do podnikania (Hospodárske právo – náčrt teórie a systému)*. 1. vydanie. Košice : EQUILIBRIA, 2007, s. 210 a 211; KALESNÁ, K., BLAŽO, O. *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár*. Praha : C. H. Beck 2012, s. 1; OVEČKOVÁ, O. a kolektív. *Obchodný zákonník. Veľký komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 306; VOZÁR, J. *Právo proti nekalej súťaži*. Bratislava : Veda, 2013, s. 89 a 90; KRÁLIČKOVÁ B. *Súkromnoprávne aspekty protimonopolného práva*. Bratislava : Veda, 2012, s. 18.

<sup>7</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 14. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 26.

propagandistickým či politickým významom tohto pojmu, ako aj s prípadnou koncepciou hospodárskej súťaže ako tzv. ideálnej či absolútnej hospodárskej súťaže<sup>8</sup>, pretože taká hospodárska súťaž ako právny inštitút neexistuje<sup>9</sup>.

Napriek kľúčovej úlohe, ktorú hospodárska súťaž zohráva v súčasnom hospodárstve, a uznaniu hospodárskej súťaže ako právneho inštitútu, právna doktrína venuje rozboru právneho režimu ochrany hospodárskej súťaže podľa článku 55 ods. 2 Ústavy prekvapivo málo pozornosti. V druhej polovici deväťdesiatych rokov sa síce na stránkach časopisu *Právny obzor* rozvinula zaujímavá doktrinálna debata, ktorá sa čiastočne opierala o článok 55 ods. 2 Ústavy, ale táto debata nesmerovala primárne ku konštruovaniu obsahu záväzku chrániť hospodársku súťaž podľa článku 55 ods. 2 Ústavy, ale skôr k správne konceptnému uchopeniu hospodárskej súťaže, ktorá sa chráni podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže<sup>10</sup>. Zastávame názor, že doteraz vydané rozhodnutia Ústavného súdu vytvárajú podklad pre načrtnutie aspoň základných prvkov systému ochrany hospodárskej súťaže podľa článku 55 ods. 2 Ústavy.

## 1.1. Povinnosť chrániť hospodársku súťaž – základný ústavný princíp

Článok 55 ods. 2 sa v systematike Ústavy zaraďuje do tretej hlavy prvého oddielu, ktorý má názov Hospodárstvo Slovenskej republiky.

Ustanovením článku 55 ods. 1 Ústavy sa určujú princípy, na ktorých sa zakladá hospodárstvo Slovenskej republiky. Ide o princíp sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. Aby bol zákon v súlade s článkom 55 ods. 1 Ústavy musia byť splnené všetky tieto ustanovené princípy. Ústava v článku 55 ods. 2 deklaruje ochranu a podporu hospodárskej súťaže<sup>11</sup>.

Ustanovením článku 55 sa formulujú princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky. Princípy hospodárskej politiky patria k základným ústavným princípom<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Stručné predstavenie teórie dokonalej konkurencie – pozri napr. ŽITŇANSKÁ, L. *Podstata a predpoklady hospodárskej súťaže*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 339-347.

<sup>9</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 41.

<sup>10</sup> DRGONEC, J., DRGONCOVÁ, J. *Ústavná a zákonná ochrana hospodárskej súťaže v Slovenskej republike*. In *Právny obzor*, 1995, č. 78, s. 280 – 298; ŽITŇANSKÁ, L. *K vzťahu ústavnoprávnej a zákonnej ochrany hospodárskej súťaže v Slovenskej republike*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 135 – 138; ZEMANOVIČOVÁ, D. *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže vyžaduje logický výklad*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 247 – 252; DRGONEC, J. *Právna ochrana hospodárskej súťaže v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 351 – 358; ŽITŇANSKÁ, L. *Základné právne predpoklady existencie hospodárskej súťaže v podmienkach Slovenskej republiky*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 367 – 382; ŽITŇANSKÁ, L. *Štát, zákonodarstvo a hospodárska súťaž*. In *Právny obzor*, 1997, č. 80, s. 53 – 61.

<sup>11</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 28. januára 2009, sp. zn. PL. ÚS 3/03.

<sup>12</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

Článok 55 ods. 2 Ústavy – na rozdiel od práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, ktoré je subjektívnym právom oprávnených osôb – neupravuje subjektívne právo fyzickej alebo právnickej osoby. Ustanovenie článku 55 ods. 2 Ústavy nezaručuje právo na hospodársku súťaž, ani právo byť účastníkom hospodárskej súťaže<sup>13</sup>.

Skutočnosť, že ochrana hospodárskej súťaže je osobitným ústavným princípom výslovne zaručeným článkom 55 ods. 2 Ústavy, privodzuje – spolu s inými skutočnosťami – záver, podľa ktorého niet ústavnoprávneho dôvodu pre subsumpciu ochrany hospodárskej súťaže do kategórie kvázi trestného práva. V konaní podľa ZOHS niet dôvodu uplatňovať základné procesné práva priznané Ústavou z titulu kvázi trestnej povahy tohto konania.<sup>14</sup>

Základné ústavné princípy v právnom štáte určujú činnosť všetkých štátnych orgánov a predurčujú proces tvorby a obsah právnych predpisov, pretože normy uvedené v Ústave v právnom štáte nemajú iba politický alebo deklaratívny význam. Ustanovením článku 55 ods. 2 Ústavy sa právne záväzným spôsobom ustanovuje záujem Slovenskej republiky chrániť a podporovať hospodársku súťaž. Pretože článok 55 ods. 2 je ústavnou normou, v spojení s článkom 2 ods. 2 a článkom 152 ods. 4 Ústavy sa touto normou zakladá povinnosť všetkých štátnych orgánov Slovenskej republiky správať sa tak, aby v relevantných spoločenských vzťahoch chránili a podporovali hospodársku súťaž.<sup>15</sup> Z článku 55 ods. 2 Ústavy jednoznačne vyplýva ústavné právo ochrany hospodárskej súťaže ako hospodárskej politiky štátu; patrí k základným ústavným princípom a vyplýva z neho pozitívny záväzok štátu chrániť hospodársku súťaž<sup>16</sup>.

## **1.2. Adresáti povinnosti chrániť hospodársku súťaž**

Povinnosť štátnych orgánov chrániť a podporovať hospodársku súťaž sa vzťahuje tak na fázu tvorby práva, ako aj na fázu aplikácie práva.

### **1.2.1. Zákonodarca**

Ochranu a podporu hospodárskej súťaže vo fáze tvorby práva je povinná zabezpečiť Národná rada Slovenskej republiky<sup>17</sup>.

Článok 55 ods. 2 Ústavy neustanovuje, že Slovenská republika chráni a podporuje len takú časť alebo podobu hospodárskej súťaže, ktorú za hospodársku súťaž označí zákon vydaný na ochranu hospodárskej súťaže. Preto ochranu a podporu hospodárskej súťaže podľa Ústavy nemožno stotožniť s ochranou hospodárskej súťaže upravenej v § 1 ZOHS. Druhá veta článku 55 ods. 2 Ústavy má právny

<sup>13</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>14</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 13. januára 2016, sp. zn. I. ÚS 505/2015, odsek 38.

<sup>15</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>16</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 23. mája 2013, sp. zn. 8Sžhu/1/2012.

<sup>17</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 40.

význam nielen pre určenie, ktorý štátny orgán má právomoc tvoriť právo na ochranu a podporu hospodárskej súťaže. Formuláciou „podrobnosti ustanoví zákon“ sa nevytvára len ústavný základ na prijatie zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Národná rada Slovenskej republiky môže prijať ľubovoľné množstvo zákonov, v ktorých budú právne normy vzťahujúce sa výlučne alebo čiastočne aj na ochranu a podporu hospodárskej súťaže.<sup>18</sup>

V súlade s Ústavou prevzatým prísľubom chrániť a podporovať hospodársku súťaž má Národná rada Slovenskej republiky právomoc prijímať právne normy na ochranu a podporu hospodárskej súťaže, ako napr.:

- a) v zákonoch o daniach a cenách<sup>19</sup>,
- b) v zákone č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii, a to ochranou plurality informácií zákazom niektorých potenciálne rizikových majetkových prepojení podľa § 42 až § 44 tohto zákona<sup>20</sup>,
- c) v zákone č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach,
- d) v zákone č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci<sup>21</sup>, a to nielen kvôli § 2 ods. 1, v ktorom sa uvádza: „*Zakazuje sa poskytovanie štátnej pomoci, ktorá narušuje alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitého tovaru alebo poskytovanie služieb, ak poskytnutie štátnej pomoci nepriaznivo ovplyvňuje podmienky obchodu medzi Slovenskou republikou a Európskymi spoločenstvami...“*,
- e) v zákone č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby v § 10 ods. 2, podľa ktorého: „*O privatizácii podniku s charakterom prirodzeného monopolu, o určení majetkovej účasti štátu na podnikaní takéhoto podniku alebo obchodnej spoločnosti a o privatizácii akciovej spoločnosti s majetkovou účasťou štátu, ktorá má charakter prirodzeného monopolu, vždy rozhoduje vláda, a to po prerokovaní zámeru a postupu privatizácie v Národnej rade Slovenskej republiky... Národná rada sa musí vyjadriť o návrhu do 30 dní od jeho predloženia. Po márnom uplynutí tejto lehoty sa návrh považuje za prerokovaný.*“<sup>22</sup>

Z uvedeného exemplifikatívneho výpočtu právnych úprav, ktorých prostredníctvom zákonodarca napĺňa pozitívny záväzok štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž, vyplýva, že zákonodarca napĺňa tento záväzok prijímaním právnych úprav:

<sup>18</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>19</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>20</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 40.

<sup>21</sup> V súčasnosti zrušený a nahradený zákonom č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o štátnej pomoci).

<sup>22</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 30.

- a) ktoré priamo upravujú vzťahy v hospodárskej súťaži, a to či už výhradne (ZOHS) alebo čiastočne (zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii), alebo
- b) ktorých aplikácia môže mať vplyv na postavenie účastníkov v hospodárskej súťaži (zákony o daniach a cenách).

## 1.2.2. Orgány aplikácie práva

### 1.2.2.1. Inštitucionálna pôsobnosť povinnosti chrániť hospodársku súťaž

Povinnosť chrániť a podporovať hospodársku súťaž zaťažuje všetky orgány aplikujúce právne predpisy, ktorými zákonodarca napĺňa pozitívny záväzok štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž, a to tak právne úpravy priamo upravujúce vzťahy v hospodárskej súťaži, ako aj právne úpravy s potenciálnym vplyvom na postavenie účastníkov v hospodárskej súťaži.

Vo fáze aplikácie práva sú ochranu a podporu hospodárskej súťaže v Slovenskej republike povinné poskytovať všetky orgány Slovenskej republiky v rozsahu zverenej právomoci, nielen Protimonopolný úrad<sup>23</sup>.

Realizácia hospodárskej politiky Slovenskej republiky, zabezpečenie trhového hospodárstva a jeho princípov vyžaduje, aby úrad ustanovený podľa ZOHS (Protimonopolný úrad) vykonával kontrolu trhového prostredia a v prípade zistení jeho porušenia reagoval podľa článku 2 ods. 2 Ústavy svojimi rozhodnutiami a zabezpečil tak realizáciu Ústavou garantovaných princípov. Na druhej strane, ak Protimonopolný úrad zistí porušenie ZOHS (§ 39) orgánom verejnej moci pri plnení jeho rozhodovacej činnosti, takéto zistenie neznamená automaticky porušenie ústavných garancií podľa článku 55 ods. 1 Ústavy.<sup>24</sup>

Zákomom č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách<sup>25</sup> sa neustanovujú podmienky inej hospodárskej súťaže, aká je predmetom úpravy v ZOHS. Rozdiel medzi obomi zákonmi spočíva v orgánoch štátu, ktorým sa zverila pôsobnosť vo veciach hospodárskej súťaže. Pôsobnosť Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky<sup>26</sup> je obmedzená iba na hospodársku súťaž pri poskytovaní elektronických komunikačných sietí a elektronických komunikačných služieb. Pôsobnosť vo veciach ochrany hospodárskej súťaže má aj Rada pre vysielanie a retransmisiiu, a to v rozsahu ochrany plurality informácií pred majetkovými prepojeniami zakázanými v § 42 až 44 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii v znení neskorších predpisov.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 40.

<sup>24</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 31. marca 2005, sp. zn. PL. ÚS 2/04.

<sup>25</sup> V súčasnosti zrušený a nahradený zákonom č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách.

<sup>26</sup> V súčasnosti nahradený Úradom pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb (zákon č. 402/2013 Z. z. o Úrade pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb a Dopravnom úrade a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

<sup>27</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 40.

Ústavný súd už mal príležitosť skúmať, či postup daňového úradu pri výkone daňovej kontroly na daň z pridanej hodnoty mohol zasiahnuť do práva sťažovateľa vyplývajúceho z článku 14 Dohovoru (ustanovujúceho zákaz diskriminácie) v spojení s článkom 55 ods. 2 Ústavy. Ústavný súd nezistil v argumentácii sťažovateľa objektívne okolnosti nasvedčujúce tomu, že by sa s ním z dôvodov uvedených v článku 14 Dohovoru v spojení s článkom 55 ods. 2 Ústavy zaobchádzalo rozdielne oproti iným osobám v rovnakých situáciách.<sup>28</sup>

Zastávame názor, že povinnosť chrániť hospodársku súťaž zaťažuje nielen orgány štátnej správy, ale aj obce a vyššie územné celky. Z litery článku 55 ods. 2 Ústavy vyplýva, že povinnosť chrániť a podporovať hospodársku súťaž prevzala Slovenská republika, teda Slovenská republika ako celok. Z článku 64a Ústavy<sup>29</sup> vyplýva, že aj obce a vyššie územné celky sú súčasťou Slovenskej republiky. Obce a mestá vykonávajú územnú samosprávu (článok 64, článok 67 ods. 1 a 2 a článok 68 Ústavy) a prenesený výkon štátnej správy (článok 71 Ústavy). Navyše aj ZOHS zahŕňa do svojej pôsobnosti aj obce a vyššie územné celky, a to z dôvodu a v rozsahu výkonu samosprávy a preneseného výkonu štátnej správy, ktoré zabezpečujú [§ 2 ods. 1 písm. b)].

ZOHS zahŕňa do svojej pôsobnosti aj subjekty záujmovej samosprávy, a to v rozsahu preneseného výkonu štátnej správy [§ 2 ods. 1 písm. b)]. Ak prenesený výkon štátnej správy je dôvodom zahrnutia obcí a vyšších územných celkov do pôsobnosti článku 55 ods. 2 Ústavy, rovnaký dôvod odôvodňuje to, aby boli do pôsobnosti článku 55 ods. 2 Ústavy zahrnuté aj subjekty záujmovej samosprávy, a to práve v rozsahu preneseného výkonu štátnej správy.

### **1.2.2.2. Výklad právnych noriem priamo upravujúcich vzťahy v hospodárskej súťaži**

#### **1.2.2.2.1. Preferencia teleologického výkladu**

Z článku 55 ods. 2 Ústavy možno vyvodit' aj záver, že pri výklade právnych noriem v oblasti ochrany hospodárskej súťaže je nutné pri rozhodovacej činnosti orgánov ochrany hospodárskej súťaže a súdov preferovať tie výkladové techniky, ktorými bude tento cieľ naplnený, teda nie vychádzať zo striktno textualistického výkladu právnych noriem, ale z objektívneho teleologického výkladu právnych noriem<sup>30</sup>.

#### **1.2.2.2.2. Povinnosť eurokonformného výkladu a uplatňovania**

V zmysle článku 152 ods. 4 Ústavy<sup>31</sup> sa zákony musia interpretovať a aplikovať tak, aby boli v súlade s Ústavou. Súčasťou procesu zabezpečovania tohto sú-

<sup>28</sup> Uznesenie Ústavného súdu zo dňa 24. septembra 2008, sp. zn. II. ÚS 349/08.

<sup>29</sup> „Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky ...“

<sup>30</sup> Cit. rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžhpu/1/2012.

<sup>31</sup> Článok 152 ods. 4 Ústavy: „Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“



ladu je aj interpretácia a aplikácia zákonov podľa doložky prednosti určenej článkom 7 ods. 2 Ústavy<sup>32</sup>, teda tak, aby právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie<sup>33</sup> dostali prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. To sa v celom rozsahu a bez výnimiek vzťahuje aj na výklad a uplatňovanie ZOHS.<sup>34</sup>

Účelom článku 7 ods. 2 druhá veta Ústavy je založiť v prospech právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie rovnakú povinnosť, akú založil v prospech Ústavy článok 152 ods. 4 Ústavy, teda zabezpečiť prednosť európskeho práva prostredníctvom povinnosti vykladať a uplatňovať zákony a podzákonné právne normy v súlade s právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie<sup>35</sup>.

Zastávame názor, že reprodukováný záver Ústavného súdu, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ZOHS musia byť v súlade s právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie, je namieste spresniť. Povinnosť slovenských orgánov aplikácie práva zabezpečiť eurokonformný výklad ZOHS sa uplatní iba v situáciách, keď by sa ZOHS alebo iná vnútroštátna právna norma chrániaca hospodársku súťaž mala aplikovať na konanie, na ktoré by sa malo aplikovať aj európske súťažné právo, teda v situáciách súbežnej aplikácie vnútroštátneho a európskeho súťažného práva.

V svetle týchto spresnení môžu nastať rôzne situácie.

ZOHS upravuje zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž (§ 4 ods. 1 až 4), individuálnu výnimku z tohto zákazu (§ 4 ods. 5) a zákaz zneužívania dominantného postavenia (§ 8). Aj ZFEÚ upravuje zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž (článok 101 ods. 1), individuálnu výnimku a skupinové výnimky z tohto zákazu [články 101 ods. 3 a 103 ods. 2 písm. b)] a zneužívania dominantného postavenia (článok 102), ale iba takých, ktoré „môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi“. Vecná pôsobnosť § 4, 5 a 8 ZOHS sa teda:

- a) prekrýva s pôsobnosťou článkov 101 a 102 ZFEÚ v tom, že sa paralelne vzťahujú na dohody obmedzujúce súťaž, dohody obmedzujúce súťaž spĺňajúce podmienky individuálnej výnimky, a zneužívania dominantného postavenia, ktoré „môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi“; prednosť európskeho

<sup>32</sup> Článok 7 ods. 2 Ústavy: „Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzaté právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“

<sup>33</sup> Kategória „právne záväzných aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie“ v zmysle článku 7 ods. 2 Ústavy predstavuje osobitnú kategóriu prameňov práva, ktorá zahŕňa primárne právo a niektoré pramene sekundárneho práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie, medzi ktoré spadajú nariadenia a *case law* Súdneho dvora Európskej únie; smernice do tejto kategórie spadajú iba ohľadne niektorých typov svojich účinkov a možnosť zaradenia dokumentov *soft law* odporúčacieho charakteru (odporúčania, stanoviská) do tejto kategórie je otvorená (pozri napr. DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 319 – 323.

<sup>34</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 33.

<sup>35</sup> DRGONEC, J. cit. dielo *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*, s. 320.



súťažného práva v týchto prípadoch je normatívne upravená aj v článku 3 nariadenia č. 1/2003, a

- b) neprekrýva s pôsobnosťou článkov 101 a 102 ZFEÚ vo vzťahu k dohodám obmedzujúcim súťaž, dohodám obmedzujúcim súťaž spĺňajúcim podmienky individuálnej výnimky a zneužívaniam dominantného postavenia, u ktorých nie je splnená podmienka, že ‚môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi‘, teda vo vzťahu k dohodám obmedzujúcim súťaž a zneužívaniam dominantného postavenia s účinkami obmedzenými v zásade na vnútroštátny trh alebo jeho časť.

Vo vzťahu k dohodám obmedzujúcim súťaž, ktoré spĺňajú podmienky niektorej zo skupinových výnimiek zo zákazu [články 101 ods. 3 a 103 ods. 2 písm. b) ZFEÚ; § 5 ZOHS], otázka prekrývania sa vecnej pôsobnosti ZFEÚ a ZOHS nevystáva, pretože ZOHS iba odkazuje na relevantné európske nariadenia o skupinových výnimkách a rozširuje výslovne ich vecnú pôsobnosť aj na dohody obmedzujúc súťaž, ktoré nemôžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi Európskej únie (§ 5 ods. 1).

Preto povinnosť zabezpečiť eurokonformný výklad ZOHS bude nepochybne zaťažovať Protimonopolný úrad a sudy vo vzťahu k prípadom dohôd obmedzujúcich súťaž, dohôd obmedzujúcich súťaž spĺňajúcich podmienky individuálnej výnimky a zneužívania dominantného postavenia, ktoré ‚môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi‘.

Iná situácia nastáva v oblasti koncentrácií. Zákon o ochrane hospodárskej súťaže upravuje kontrolu koncentrácií (§ 9 a nasl.). Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikateľmi tiež upravuje kontrolu koncentrácií, no vecná pôsobnosť nariadenia sa obmedzuje na ‚koncentrácie s významom pre celé spoločenstvo‘, teda na koncentrácie, ktoré dosahujú určité minimálne kvantitatívne parametre (článok 1 ods. 2 a 3). Pôsobnosť nariadenia č. 139/2004 súčasne vylučuje pôsobnosť súťažného práva členského štátu (článok 21 ods. 3 nariadenia). Je síce pravda, že samotné nariadenie upravuje prípady, keď určitá koncentrácia spadajúca do pôsobnosti nariadenia napokon bude spadať do pôsobnosti súťažného práva členského štátu [článok 4 ods. 4 a článok 8 ods. 3 písm. b)] a *vice versa* (článok 4 ods. 5), ale ide o výnimočné a okrajové situácie. Namiesto je teda záver, že v oblasti kontroly koncentrácií sa pôsobnosť ZOHS s pôsobnosťou nariadenia č. 139/2004 v zásade neprekrýva a preto ani nemôže vzniknúť povinnosť zabezpečiť eurokonformný výklad ZOHS.

Taktiež, ZOHS ani iný vnútroštátny právny predpis neobsahuje vlastnú hmotnoprávnu právnú úpravu skutkových podstát zásadných zákazov a možných výnimiek z nich, ktoré európske protimonopolné právo formuluje vo vzťahu k orgánom verejnej moci, ako:

- a) zásadný zákaz poskytovania štátnej pomoci a výnimky z tohto zákazu podľa článku 107 ZFEÚ; samostatnú hmotnoprávnu úpravu posudzovania prípustnosti štátnej pomoci neobsahuje ani zákon č. 358/2015 Z. z. o štátnej pomoci, ktorý iba odkazuje na európsku hmotnoprávnu úpravu (§ 1 ods. 1, § 3 ods. 1);

- b) zásadný zákaz priznávania a výkonu výlučných a špeciálnych práv podnikom a výnimky z tohto zákazu podľa článku 106 ZFEÚ (viď kapitola 4.); ani
- c) zákaz protisúťažnej štátnej regulácie trhu podľa kombinácie článkov 101/102 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ (pozri kapitolu 3.).

V rámci ZOHS by bolo možné identifikovať iba jedno ustanovenie, ktoré by sa svojimi skutkovými podstatami mohlo čiastočne prekrývať s vyššie uvedenými skutkovými podstatami zásadných zákazov a výnimiek z nich, ktoré európske protimonopolné právo adresuje orgánom verejnej moci. Podľa ustanovenia § 39 ZOHS:

*„Orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, obce a vyššie územné celky pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a záujmová samospráva pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.“*

Citované ustanovenie formuluje osobitnú skutkovú podstatu protisúťažného konania orgánov verejnej moci. Znaky tejto skutkovej podstaty nie sú totožné so znakmi skutkových podstát protisúťažných konaní orgánov verejnej moci v európskom súťažnom práve, ktoré sme uviedli v predchádzajúcom odseku.

Protimonopolný úrad aplikoval § 39 ZOHS na konania orgánov verejnej moci, ktoré mali rôzne podoby<sup>36</sup> a spôsobovali rôzne typy zásahov do hospodárskej súťaže<sup>37</sup>. Nemožno vylúčiť, že niektoré konania orgánov verejnej moci, ktoré spĺňali/budú spĺňať podmienky aplikácie § 39 ZOHS, súčasne spĺňali/budú spĺňať:

- a) spoločnú podmienku uvedených skutkových podstát európskeho protimonopolného práva, teda aby konanie orgánu verejnej moci „mohlo ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi“; a
- b) osobitné podmienky niektorej spomedzi vyššie uvedených skutkových podstát európskeho protimonopolného práva.

Nemožno teda vylúčiť, že pôsobnosť § 39 ZOHS sa prekrýva s pôsobnosťou článku 107 ods. 1 ZFEÚ, článku 106 ods. 1 ZFEÚ alebo kombinácie článku 101 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Na prípady protisúťažných konaní orgánov verejnej moci, ktoré by spadali do pôsobnosti tak § 39 ZOHS, ako aj článku 107 ods. 1 ZFEÚ, článku 106 ods. 1 ZFEÚ alebo kombinácie článku 101 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ, by sa teda vzťahovala povinnosť eurokonformného výkladu a uplatňovania ZOHS, ktorú Ústavný súd pripomenul vo vyššie zmienenom náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 (odsek 33). Proti-

<sup>36</sup> LAPŠANSKÝ, L. *Nástroje protiprávných zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže*. In VOZÁR, J. (vedecký garant sympózia, ed.) *Milníky súťažného práva*. Zborník z medzinárodného sympózia. 1. vyd. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, Veda, 2014, s. 88 –108.

<sup>37</sup> LAPŠANSKÝ, L. *Typy zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže*. In *Právny obzor*, roč. 95, 2012, č. 6, s. 567 – 583.

monopolný úrad by tak mal povinnosť, predtým ako pristúpi k aplikácii (alebo k neaplikácii) § 39 ZOHS, ubezpečiť sa, či posudzované konanie orgánu verejnej moci nespadá do pôsobnosti noriem európskeho súťažného práva a nevzťahuje sa naň *case law* Súdneho dvora a, ak áno, interpretovať a aplikovať § 39 ZOHS tak, aby výsledok jeho aplikácie (alebo neaplikácie) bol v súlade v európskym právom.

Predmetom eurokonformného výkladu by mali byť nielen relevantné normy národného súťažného práva ako celky, ale aj jednotlivé pojmové znaky skutkových podstat týchto noriem. Príkladom sú pojmy podnikateľ<sup>38</sup>, ktorý vymedzuje osobnú pôsobnosť slovenského súťažného práva [§ 2 ods. 1 písm. a) ZOHS], a podnik, ktorý vymedzuje osobnú pôsobnosť európskeho súťažného práva. Hoci pojem podnikateľ vymedzuje osobnú pôsobnosť ZOHS aj v prípadoch, na ktoré sa súbežne neaplikuje aj európske súťažné právo, vzhľadom na potrebu minimalizácie odlišností pri aplikácii európskeho a vnútroštátneho súťažného práva je nutné vykladať pojem podnikateľ vždy eurokonformne<sup>39</sup>.

### 1.3. Predmet ochrany

Hospodársku súťaž, ktorú sa štát zaviazal chrániť a podporovať, teda objekt chránený článkom 55 ods. 2 Ústavy, vymedzuje Ústavný súd pomocou pojmov činnosť s ekonomickou podstatou a relevantný trh.

#### 1.3.1. Činnosť s ekonomickou podstatou

Ústavný súd dospel k záveru, že nie každé správanie súťažnej povahy je relevantné z hľadiska hospodárskej súťaže, pretože existujú súťažné činnosti bez ekonomickej podstaty, ktoré sú celkom vyňaté spod pôsobnosti pravidiel hospodárskej súťaže<sup>40</sup>.

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej praxi výslovne odvolal na niekoľko rozhodnutí Súdneho dvora, v ktorých súd charakterizoval činnosti bez ekonomickej podstaty a z tohto dôvodu ich vyňal spod pôsobnosti pravidiel hospodárskej súťaže, ako napr.:

- a) na rozhodnutie vo veci *Sat fluggesellschaft Mbh v. eurocontrol*<sup>41</sup>, kde Súdny dvor uviedol, že: „*navigácia vzdušnej dopravy je úlohou zahŕňajúcou uplatňovanie verejnej moci a nemá ekonomickú podstatu, pretože táto činnosť predsta-*

<sup>38</sup> K eurokonformnému výkladu pojmu podnikateľ – pozri BLAŽO, O. *Definícia pojmu podnikateľ v zákone o ochrane hospodárskej súťaže ako prekážka eurokonformnej aplikácie súťažného práva*. In PATAKYOVÁ, M. (zostavovateľ) *Efektívnosť právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže – návrhy de lege ferenda*. Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. septembra 2017 v Bratislave. 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 12 – 21.

<sup>39</sup> KALESNÁ, K., BLAŽO, O. cit. dielo, s. 17 a 18.

<sup>40</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odseky 32 a 33.

<sup>41</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 19. januára 1994, konanie č. C-364/92.

*vuje službu vo verejnom záujme, ktorý sa zameriava tak na ochranu užívateľov leteckej dopravy, ako aj obyvateľstva vystaveného vplyvom lietadiel letiacich nad ním*“<sup>42</sup>;

- b) na rozhodnutie vo veci *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)/Komisia*<sup>43</sup>, v ktorom Súdny dvor zamietol žalobu proti 26 verejným inštitúciám zabezpečujúcim správu národného zdravotného systému z dôvodu, že nie sú podnikmi pre účel uplatňovania zákazu zneužívania dominantného postavenia. Súdny dvor v odôvodnení uviedol, že národný zdravotný systém pôsobí v súlade so zásadou solidarity, pretože je financovaný z príspevkov na sociálne zabezpečenie a iných štátnych príspevkov a poskytuje bezplatné služby uvedeným poistencom na základe všeobecného poistenia, takže inštitúcie spravujúce národný zdravotný systém pri riadení zdravotného systému nekonajú ako podniky<sup>44</sup>;
- c) na rozhodnutie vo veci *Poucet a Pistre*<sup>45</sup>, v ktorom Súdny dvor vylúčil z pojmu „podnik“ inštitúcie poverené spravovaním niektorých obligatórnych systémov sociálneho zabezpečenia založených na zásade solidarity. V systéme zdravotného poistenia a poistenia v materstve, ktoré posudzoval, boli totiž dávky rovnaké pre všetky osoby, ktorým boli určené, hoci príspevky boli proporcionálne vo vzťahu k výške príjmov; v systéme starobného poistenia zabezpečovali financovanie starobných dôchodkov aktívni pracovníci a okrem toho práva na dôchodok stanovené zákonom neboli proporcionálne vo vzťahu k príspevkom zaplateným v systéme starobného poistenia; nakoniec sa systémy s prebytkom finančných prostriedkov podieľali na financovaní systémov, ktoré mali štrukturálne finančné problémy. Solidarita nutne znamenala to, že rôzne systémy boli spravované jedinou inštitúciou a účasť v týchto systémoch bola povinná<sup>46</sup>.

Kritériami, v ktorých svetle Súdny dvor posudzoval oprávnenosť neaplikovateľnosti európskych pravidiel hospodárskej súťaže na určité činnosti, sa zjavne inšpiroval aj Ústavný súd vo vlastnej rozhodovacej činnosti pri posudzovaní opodstatnenosti vyňatia určitých činností spod pôsobnosti pravidiel hospodárskej súťaže. Podľa Ústavného súdu napríklad: „*Zdravotné poistenie*<sup>47</sup> *a dôchodkové poistenie*<sup>48</sup> *patri k tým spoločenským vzťahom, ktoré vo verejnom záujme sú vyňaté z hospodárskej súťaže. Je to dané účelom zdravotného a dôchodkového poistenia a jeho právnou podstatou. V súlade so skôr citovaným rozhodnutím Súdneho*

<sup>42</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97; nález Ústavného súdu zo dňa 27. februára 1997, sp. zn. PL. ÚS 7/96.

<sup>43</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 11. júla 2006, konanie č. C-205/03.

<sup>44</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 35.

<sup>45</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 17. februára 1993, spojené konania číslo C-159/91 et C-160/91.

<sup>46</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 35.

<sup>47</sup> Ústavný súd formuloval svoj názor v dobe účinnosti zákona č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní.

<sup>48</sup> Ústavný súd formuloval svoj názor v dobe účinnosti zákona č. 123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

*dvora Európskej únie (s. 19) zdravotné aj dôchodkové poistenie možno hodnotiť ako službu vo verejnom záujme zameranú na uplatnenie ústavných práv jednotlivca. Štát zabezpečuje poskytovanie tejto služby ako dlžník, ktorý voči všetkým osobám plní záväzok slúžiaci na uplatnenie ústavou zaručeného práva na primerané hmotné zabezpečenie v starobe a pri nespôsobilosti na prácu, ako aj pri strate žiteľa (čl. 39 ods. 1), resp. práva na bezplatnú zdravotnú starostlivosť na základe zdravotného poistenia (čl. 40). Zdravotné a dôchodkové poisťovne v základnom zdravotnom a dôchodkovom poistení sú iba sprostredkovateľom plnenia záväzku štátu voči jednotlivcovi.*<sup>49</sup>

Kvalifikácia určitej činnosti ako činnosti ekonomickej, alebo, naopak, ako činnosti bez ekonomickej podstaty, nemusí byť jednoduchá a ani ustálená. Dôkazom toho sú peripetie ohľadne kvalifikácie činnosti poskytovania verejného zdravotného poistenia na Slovensku, ktorá zamestnávala príslušné slovenské aj európske orgány – s radikálne odlišnými závermi – od roku 2002 do roku 2020. Po počiatočnom názore Protimonopolného úradu, že činnosť poskytovania verejného zdravotného poistenia spadá do pôsobnosti ZOHS, Protimonopolný úrad zmenil názor a v roku 2009 dospel k záveru, že táto činnosť do pôsobnosti ZOHS nespadá. Potom, ako sa týmto záverom stotožnila v roku 2014 aj Európska komisia, keď dospela k záveru, že činnosť poskytovania verejného zdravotného poistenia na Slovensku nie je ekonomicou činnosťou, a tým zdravotné poisťovne nie sú podnikmi v zmysle európskeho protimonopolného práva, tento názor zvrátil v roku 2018 Všeobecný súd, ktorý dospel k opačnému názoru.<sup>50</sup> Bodku v tejto debata však dal samotný ESD, ktorý v roku 2020 zrušil rozsudok Všeobecného súdu a potvrdil rozhodnutie Európskej komisie<sup>51</sup>.

### **1.3.2. Činnosť s ekonomicou podstatou uskutočňovaná na konkrétne vymedzenom relevantnom trhu**

Predmetom ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy nie je akákoľvek činnosť s ekonomicou podstatou, ale iba taká činnosť s ekonomicou podstatou, ktorá je uskutočňovaná na určitom konkrétne vymedzenom relevantnom trhu.

Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu, hospodárska súťaž sa neuskutočňuje navzájom medzi všetkými subjektmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť<sup>52</sup>; objektom ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy nie je jediný celoštátny trh existujúci „od vzniku štátu do jeho zániku“ pre všetky výrobky, tovary a služby navzájom absolútne nezastupiteľné<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>50</sup> LAPŠANSKÝ, L. *Peripetie eurokonformného výkladu ustanovení o osobnej pôsobnosti zákona o ochrane hospodárskej súťaže na činnosť verejného zdravotného poistenia*. In *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 6, s. 566 – 582.

<sup>51</sup> Rozsudok zo dňa 11. júna 2020 vo veci *Európska komisia/Dôvera zdravotná poisťovňa*, spojené konania č. C-262/18 P a C-271/18 P.

<sup>52</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>53</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 43.

Naopak, už v náleze sp. zn. 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. V tomto konaní Ústavný súd identifikoval viaceré relevantné trhy, na ktorých pôsobili subjekty dotknuté posudzovanou právnou úpravou (trh doplnkového dôchodkového poistenia, trh doplnkového zdravotného poistenia, ...).

V náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 Ústavný súd potvrdil kľúčovú úlohu konceptu relevantný trh pri vymedzovaní predmetu ochrany 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 ozrejenie, že celý trh sa fragmentuje na veľké množstvo relevantných trhov ...“.*

Ústavný súd teda pre potreby vymedzenia predmetu ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy siahol po pojme relevantný trh, ktorý definuje ZOHS (§ 3 ods. 2 až 4) a aplikuje Protimonopolný úrad. Možným dôvodom akceptácie tohto zákonného pojmu pre potreby vymedzenia predmetu ústavnej ochrany hospodárskej súťaže je ten, že tento pojem sa stal štandardizovaným pojmom, ktorý opakovane využíva zákonodarca v zákonoch so všeobecnou pôsobnosťou<sup>54</sup> aj v zákonoch s odvetvovou pôsobnosťou<sup>55</sup> a ktorý sa systematicky používa aj v európskom súťažnom práve.

### **1.3.3. Rovnosť právneho postavenia subjektov pôsobiacich na rôznych relevantných trhoch?**

Ako sme už uviedli, nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014 jasne obmedzil predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy na činnosť s ekonomickou

<sup>54</sup> Napr. ZOHS; § 42 ods. 13 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>55</sup> Napr. 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; § 18 ods. 9 zákona č. 516/2008 Z. z. o Audiovizuálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov; § 3a ods. 5 písm. e) zákona č. 238/2006 Z. z. jadrového zákona; § 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.



podstatou uskutočňovanú na určitom konkrétne vymedzenom relevantnom trhu. V skoršom náleze sp. zn. PL. ÚS 13/97 ale Ústavný súd rozhodol tak, akoby predmetom ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy mohla byť – za určitých osobitných podmienok – aj rovnosť právneho postavenia subjektov pôsobiacich na rôznych relevantných trhoch. Podľa Ústavného súdu:

*„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 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 zvyhodňujúce 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.“*

Osobitne k právnej analýze premietnutej do citovanej pasáže nezaujal Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 žiadny postoj; inak sa na svoj nález sp. zn. PL. ÚS 13/97 v mnohých otázkach odvoláva.

Ak by bol právny názor premietnutý do vyššie citovanej pasáže stále aktuálny, znamenalo by to, že predmety ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy by boli dva, a to:

- a) všeobecný predmet ochrany, ktorým je činnosť s ekonomickou podstatou uskutočňovaná na určitom konkrétne vymedzenom relevantnom trhu, a
- b) osobitný predmet ochrany, ktorým je rovnosť právneho postavenia subjektov pôsobiacich na rôznych relevantných trhoch; tento osobitný predmet ochrany by sa aplikoval iba v prípade, ak by zvýhodnenie subjektov pôsobiacich na jednom relevantnom trhu (oproti subjektom pôsobiacim na iných relevantných trhoch) spočívalo v právnej skutočnosti, ktorá nie je ani podmienkou pôsobenia subjektov na dotknutom (zvýhodnenom) relevantnom trhu ani predmetom hospodárskej súťaže na dotknutom (zvýhodnenom) relevantnom trhu. Možno sa domnievať, že účelom aplikácie tohto osobitného predmetu ochrany by bolo zabrániť tomu, aby sa výber nástroja – inak ústavnoprávne možného – zvýhodnenia subjektov pôsobiacich na jednom relevantnom trhu (oproti subjektom pôsobiacim na iných relevantných trhoch) zo strany zákonodarcu ne-

uskutočnil úplne svojvoľne, mimo rámca požiadavky aspoň minimálnej systémovej koherentnosti.

Každopádne, ostáva dúfať, že Ústavný súd využije najbližšiu možnú príležitosť k tomu, aby sa vyjadril k otázke, či osobitný predmet ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy, ktorého existenciu načrtáva nález sp. zn. PL. ÚS 13/97, ostáva súčasťou pozitívneho práva alebo je prekonaný.

## **1.4. Obsah povinnosti chrániť hospodársku súťaž**

Medzi princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky patrí aj podporovanie a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené. Základom hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre účastníkov hospodárskej súťaže. Slovenská republika prostredníctvom čl. 55 ods. 2 Ústavy zaručuje, že zabezpečí základné pravidlá vstupu do hospodárskej súťaže a účasti na hospodárskej súťaži.<sup>56</sup>

Z uvedených záverov Ústavného súdu vyplýva, že orgány verejnej moci Slovenskej republiky zaťažuje pri zabezpečovaní ochrany podľa článku 55 ods. 2 Ústavy povinnosť:

- a) zabezpečiť voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na trhu, teda povinnosť dosiahnuť určitý stav právneho prostredia, a
- b) vymedziť nedovolené konania a ustanoviť právne prostriedky a záruky proti nedovoleným konaniam, teda povinnosť využiť určité normatívne nástroje.

### **1.4.1. Povinnosť dosiahnuť určitý stav právneho prostredia**

#### **1.4.1.1. Povinnosť zabezpečiť voľnosť vstupu na trh**

V citovanom náleze sp. zn. PL. ÚS 7/96 Ústavný súd posudzoval § 8 ods. 8 písm. e) nariadenia vlády č. 134/1994 Z. z. o vydávaní a použití investičných kupónov v znení nariadenia vlády č. 139/1996 Z. z.

Navrhovatelia namietali, že posudzovaným predpisom by vznikli dve skupiny obchodníkov s cennými papiermi. Jednu skupinu by tvorili tí obchodníci s cennými papiermi, s ktorými by *Fond národného majetku Slovenskej republiky* (ďalej tiež „*FNM*“) uzavrel zmluvu, a ak by pri sprostredkovaní obchodov s dlhopisami fondu túto zmluvu dodržali, nimi obstarávaný prevod dlhopisov fondu by stredisko cenných papierov vykonalo. Druhú skupinu by tvorili tí obchodníci s cennými papiermi, s ktorými by *FNM* zmluvu neuzatvoril, a teda ako obchodníci

<sup>56</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.



s cennými papiermi by pri nakladaní s dlhopismi fondu svoju podnikateľskú činnosť vykonávať nemohli.

Podľa Ústavného súdu, toto ustanovenie malo obmedzujúci charakter. Pritom verejný záujem na zavedení tohto obmedzenia sa nepreukázal. Navyše, toto obmedzenie nebolo ustanovené zákonom, ale iba nariadením vlády, čo je v rozpore s požiadavkou, aby z uvedených dôvodov Ústavný súd konštatoval porušenie článku 55 ods. 2 Ústavy.

V náleze sp. zn. PL. ÚS 1/06<sup>57</sup> Ústavný súd posudzoval § 25 ods. 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, ktorý stanovoval s účinnosťou od 1. januára 2005, že overovanie hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení podľa odseku 2 písm. c) tohto zákona vykonáva za úhradu vo výške ekonomicky oprávnených nákladov príspevková organizácia zriadená Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky (*Slovenská energetická agentúra*). Pritom overovanie hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení bolo až do 31. decembra 2004 voľnou živnosťou, ktorú vykonávali na základe živnostenského oprávnenia fyzické osoby, právnické osoby ako aj *Slovenská energetická agentúra*. Ústavný súd posudzoval súladnosť napadnutej legislatívy ako s článkom 35 ods. 1 Ústavy (právo podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť), tak aj s článkom 55 ods. 2 Ústavy.

Navrhovateľ (generálny prokurátor) odôvodňoval svoj návrh tým, že právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia. I keď je možné ho vo verejnom záujme obmedziť zákonom, zákonodarca musí pritom rešpektovať aj iné zásady, zakotvené v Ústave, najmä existenciu hospodárskej súťaže. Od 1. januára 2005 bolo konkurenčné hospodárske prostredie na úseku činnosti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení narušené a došlo k vážnemu obmedzeniu hospodárskej súťaže a týmto následne k narušeniu hospodárskej trhovej ekonomiky ako základného ústavného princípu v spomenutej oblasti ekonomiky. Takéto obmedzenie hospodárskej súťaže sa však neopiera o žiaden dôvod. Predmetná činnosť nemá strategický význam pre Slovenskú republiku ako takú, ani pre chod jej hospodárstva. Ani samotný predkladateľ návrhu zákona v dôvodovej správe neuvádza žiaden argument na podporu takéhoto závažného znemožnenia hospodárskej súťaže. Ak zákonodarca za tohto skutkového stavu prijal napadnutú právnu úpravu, zasiahol bez dostatočného dôvodu i do právnej istoty subjektov, ktoré si túto činnosť slobodne vybrali v minulosti ako predmet svojho podnikania a investovali svoje prostriedky do prístrojov a zariadení umožňujúcich túto činnosť technicky vykonávať.

Ústavný súd pripomenul svoju stabilizovanú judikatúru, podľa ktorej príkazy ústavných noriem obsiahnuté v jednotlivých článkoch Ústavy je potrebné rešpektovať pri prijímaní každého zákona Národnej rady Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či ide o zákon, ktorým sa určité spoločenské vzťahy upravujú po prvýkrát, alebo o zákon, ktorým sa mení, prípadne dopĺňa už predtým existujúca zákonná úprava určitých spoločenských vzťahov<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 10. marca 2010, sp. zn. PL. ÚS 1/06.

<sup>58</sup> Napr. PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00.

Ústavný súd tiež pripomenul svoju judikatúru, podľa ktorej každý zákon by mal spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z článku 1 ods. 1 Ústavy<sup>59</sup>. Princíp právnej istoty je nepochybne neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného článkom 1 ods. 1 Ústavy<sup>60</sup>. Ústavný súd v súvislosti s princípom právnej istoty vo svojej judikatúre už viackrát uviedol, že s jeho uplatňovaním v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionalnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem<sup>61</sup>.

Ústavný súd konštatoval, že zmena právnej úpravy vylúčila z možnosti vykonávať činnosť overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení tie subjekty, ktoré túto činnosť vykonávali za predchádzajúcej právnej úpravy na základe živnostenského oprávnenia, teda že určité kategórie účastníkov reálne prítomných na trhu boli zmenou právnej úpravy z tohto trhu eliminované.

V tomto prípade však Ústavný súd nevyslovil nesúlad posudzovanej právnej úpravy s článkom 55 ods. 2 Ústavy z dôvodu splnenia podmienky verejného záujmu odôvodňujúceho toto obmedzenie, ako aj podmienky nevyhnutnosti tohto zásahu do hospodárskej súťaže (pozri kapitolu 1.5.2.1.).

#### **1.4.1.2. Povinnosť zabezpečiť rovnosť pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na trhu**

Národná rada Slovenskej republiky, ako jediný zákonodarný orgán v Slovenskej republike (článok 72 Ústavy), prijíma veľké množstvo zákonov. Pri prijímaní zákonov sa národná rada snaží nielen naplňať ústavnú povinnosť zabezpečiť rovnosť pravidiel správania sa účastníkov hospodárskej súťaže na trhu vyplývajúcu z článku 55 ods. 2 Ústavy, ale aj premietnuť do legislatívnej roviny ochranu mnohých iných záujmov, ktoré vyhodnocuje ako legitímne. Pestrosť záujmov, ochrana ktorých sa premieta do legislatívy, a rozsah skupín subjektov, ktorým táto legislatívna ochrana svedčí, spôsobuje, že na mnohých relevantných trhoch pôsobia subjekty, na ktorých sa nevzťahujú dokonale rovnaké pravidlá správania. Logicky sa preto v rozhodovacej praxi Ústavného súdu objavila otázka, aké rozlišovanie subjektov pôsobiacich na rovnakom relevantnom trhu spadá do medzí legitímnej úvahy zákonodarcu a aké rozlišovanie už bude sankcionovateľné na základe článku 55 ods. 2 Ústavy.

Ústavný súd sa vyjadril k otázke, akú kvalitu musí mať situácia nerovnosti pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na trhu, aby na ňu bol článok 55 ods. 2 Ústavy vôbec aplikovateľný. No najmä sa vyjadril k otázke kritérií rozlišovania, na základe aplikácie ktorých sa účastníci hospodárskej súťaže na rovnakom relevantnom trhu dostanú do nerovného postavenia.

<sup>59</sup> Napr. PL. ÚS 1/04.

<sup>60</sup> *Mutatis mutandis* II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04 atď.

<sup>61</sup> Napr. PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/04 alebo PL. ÚS 8/04.

#### 1.4.1.2.1. Danosť nerovnakého postavenia účastníkov hospodárskej súťaže

V konaní sp. zn. PL. ÚS 7/2013<sup>62</sup> posudzoval Ústavný súd ustanovenie § 6 ods. 12 písm. j) zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Podľa posudzovaného ustanovenia obec poskytne finančné prostriedky na žiaka, poslucháča, resp. dieťa: i) cirkevnej alebo súkromnej základnej umeleckej školy, ii) cirkevnej alebo súkromnej jazykovej školy, iii) cirkevnej alebo súkromnej materskej školy, a iv) cirkevného alebo súkromného školského zariadenia; najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na žiaka, poslucháča, resp. dieťaťa, rovnakých typov škôl alebo školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. Obec poskytne finančné prostriedky na žiaka, poslucháča, resp. dieťa, v cirkevných alebo súkromných zariadeniach školského stravovania najmenej vo výške 88 % zo sumy určenej na mzdy a prevádzku na stravovanie žiaka školy v zriaďovateľskej pôsobnosti obce.

Ústavný súd považoval za potrebné uviesť, že na účely financovania cirkevných a súkromných školských zariadení vychádza napadnutá právna úprava z toho, že obecná samospráva sama určuje prostredníctvom všeobecného záväzného nariadenia podrobnosti ich financovania. Posudzovaná právna úprava tak postuluje iba všeobecný právny rámec pre financovanie cirkevných a súkromných školských zariadení v podobe minimálnej požiadavky na výšku dotácie v ich prospech v porovnaní s objemom financovania školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce. Ústavný súd mohol posudzovať iba ústavnú konformitu tohto všeobecného rámca na financovanie neštátnych školských zariadení. Obecnej samospráve nič nebráni, aby týmto cirkevným a súkromným školským zariadeniam zabezpečila rovnocenné financovanie v porovnaní s financovaním školských zariadení, ktoré zriaďuje samotná obec.

Podľa názoru Ústavného súdu pre záver o súlade právnej úpravy, ktorá upravuje minimálne požiadavky na financovanie cirkevných a súkromných školských zariadení a umožňuje ich odlišné financovanie oproti verejným školským zariadeniam, s článkom 55 ods. 2 Ústavy nie je potrebné skúmať, či verejné a iné školské zariadenia (resp. ich zriaďovatelia) sú navzájom v súťažnom vzťahu. Konanie, ktoré je prípustné podľa právnych predpisov týkajúcich sa financovania školských zariadení, nemôže porušovať predpisy na ochranu hospodárskej súťaže.

Z článku 55 ods. 2 Ústavy vyplýva povinnosť štátu vytvoriť (podústavný) právny rámec na ochranu hospodárskej súťaže a vytvoriť účinný mechanizmus na potieranie protisúťažných konaní. Podľa § 39 ZOHS orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.

<sup>62</sup> Nález Ústavného súdu zo dňa 25. júna 2014, sp. zn. PL. ÚS 7/2013.

Z uvedeného vyplýva, že k prípadnému porušeniu hospodárskej súťaže by mohlo dôjsť (ak vôbec) až konkrétnym konaním obecnej samosprávy, a nie priamo právnym predpisom upravujúcim minimálne požiadavky na financovanie školských zariadení, a to iba za podmienok ustanovených v zákone o ochrane hospodárskej súťaže, ktorého vydaním štát naplnil požiadavku článku 55 ods. 2 Ústavy. Preto Ústavný súd nepovažoval za dôvodnú námietku navrhovateľov, že napadnutá právna úprava upravujúca financovanie cirkevných a súkromných školských zariadení nie je v súlade s článkom 55 ods. 2 Ústavy.

Z reprodukováného právneho názoru Ústavného súdu možno vydedukovať, že článok 55 ods. 2 Ústavy je neaplikovateľný na stav, keď zákonodarca prikáže, aby orgány verejnej moci (v tomto prípade obce), ktoré poskytujú určitej skupine subjektov financovanie z verejných prostriedkov (v tomto prípade školským zariadeniam v zriaďovateľskej pôsobnosti obce), poskytovali inej skupine subjektov (v tomto prípade cirkevným a súkromným školským zariadeniam) financovanie z verejných prostriedkov najmenej vo výške určitého podielu z výšky financovania poskytovaného prvej skupine subjektov (v tomto prípade najmenej 88% financovania vybraných položiek školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obce). Orgány verejnej moci sa totiž vždy môžu rozhodnúť zabezpečiť druhej skupine subjektov rovnakú mieru financovania ako prvej skupine subjektov. Až definitívne určená výška financovania druhej skupiny subjektov oproti financovaniu prvej skupiny subjektov, ktorá bude vyplývať z rozhodnutia orgánu verejnej moci, bude môcť predstavovať predmet rozlišovania (prípadných) účastníkov hospodárskej súťaže relevantný z pohľadu článku 55 ods. 2 Ústavy.

#### **1.4.1.2.2. Kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže**

##### **1.4.1.2.2.1. Prípustné kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže**

V spomínanom náleze sp. zn. PL. ÚS 3/03 Ústavný súd posudzoval niektoré časti zákona č. 223/2001 Z. z. o odpadoch<sup>63</sup>. Tento zákon o. i. zriadil *Recyklačný fond* ako neštátny účelový fond, v ktorom sa zhromažďovali peňažné prostriedky na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania odpadov vznikajúcich z vymedzených okruhov výrobkov. Zákon upravoval orgány *Recyklačného fondu*, jeho činnosť a zdroje jeho príjmov. Zdrojmi príjmov boli tzv. príspevky výrobcov a dovozcov do *Recyklačného fondu* (ďalej len „príspevok“), pričom zákon rámcovo upravoval, ktoré okruhy výrobkov podliehajú povinnosti platiť príspevok. Platenie príspevku bolo založené na princípe, že príspevok platí výrobca alebo dovozca tých výrobkov, ktoré podliehajú povinnosti platiť príspevok. Príspevok sa platil vo výške súčinu ustanovenej sadzby a množstva (hmotnosti) výrobkov uvedených na trh v Slovenskej republike, po odpočítaní vyvezených (prípadne reexportovaných) výrobkov. Výrobca platil príspevok vo štvrtročných zálohových platbách v priebehu kalendárneho roka a nasledujúci kalendárny rok platil doplatok prí-

<sup>63</sup> Zákon č. 223/2001 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon bol s účinnosťou od 1. januára 2016 nahradený zákonom č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

spevku, ak uvedené zálohy nepokryli výšku príspevku vypočítaného z údajov za predchádzajúci kalendárny rok. Dovozca platil príspevok pri každom dovoze.

Najvyšším orgánom *Recyklačného fondu* bola správna rada, ktorá mala 16 členov. Desať členov správnej rady vymenúval minister hospodárstva na návrh reprezentatívneho združenia zamestnávateľov tak, aby v nej mali svoje zastúpenie výrobcovia alebo dovozcovia za každý sektor komodít podliehajúcich povinnosti platiť príspevok; návrhmi reprezentatívneho združenia zamestnávateľov na vymenovanie člena bol minister viazaný. Troch členov vymenúval minister životného prostredia na návrh záujmových združení miest a obcí, pričom návrhmi záujmových združení miest a obcí bol minister viazaný. Po jednom členovi vymenúvali bez návrhu minister hospodárstva, minister financií a minister životného prostredia. Správna rada schvaľovala rozpočet *Recyklačného fondu*, rozhodovala o zásadných otázkach týkajúcich sa rozvoja činnosti a politiky *Recyklačného fondu*, zodpovedala za hospodárenie s prostriedkami *Recyklačného fondu* a rozhodovala o poskytnutí prostriedkov *Recyklačného fondu*.

Podľa navrhovateľov mal právny stav vytvorený zákonom č. 223/2001 Z. z. o odpadoch negatívny vplyv na hospodársku súťaž vo viacerých podobách a rovinách, a to najmä v tom, že:

- a) vyberanie príspevku do *Recyklačného fondu* malo mať za následok zvyšovanie nákladov výrobcov a dovozcov, a tým mať vplyv aj na hospodársku súťaž s výrobkami zaťaženými príspevkom na recykláciu,
- b) dovozcovia museli vynakladať finančné prostriedky určené na zaplatenie príspevku už v priebehu kalendárneho roka, v rámci ktorého uskutočňujú dovozy. Výrobcovia však obdobné prostriedky mohli až do vzniku povinnosti zaplatiť štvrtročné príspevky a tzv. doplatok príspevku použiť na svoju hospodársku činnosť, čím získavali v hospodárskej súťaži oproti dovozcom výhodu, ktorá nie je vecne odôvodniteľná,
- c) dovážaný finálny výrobok bol zaťažený príspevkom spravidla iba raz, i keď porovnateľný domáci finálny výrobok môže byť fakticky príspevkom zaťažený aj viacnásobne (ak je výsledkom spracovania medziproduktu, za ktorý už bol, ako za samostatný výrobok, príspevok zaplatený).

Podľa Ústavného súdu navrhovateľa nepreukázali, že by na základe napadnutých častí zákona o odpadoch dochádzalo k nerovnakému zaobchádzaniu so skupinou podnikateľov. Namietaná zákonná úprava ukladala rovnaké práva a povinnosti v rámci tej istej skupiny dovozcov alebo vývozcov alebo predajcov a výrobcov zákonom upravených komodít.

Ústavný súd nezistil, že by preskúmaná právna úprava vytvárala objektívne nezdôvodniteľné rozdiely v právnom postavení subjektov hospodárskej súťaže.

Podľa navrhovateľov dochádzalo k porušeniu ústavných zásad na ochranu a podporu hospodárskej súťaže aj tým, že zákon o odpadoch umožňoval konkrétne sadzby príspevku stanoviť až vo vykonávacom právnom predpise, i keď v duchu zákonných kritérií, ktoré však neboli v skutočnosti aplikovateľné.

Správna rada *Recyklačného fondu* mala pri rozhodovaní o poskytnutí prostriedkov *Recyklačného fondu* prihliadať na: i) súlad navrhovaného využitia prostriedkov s účelom odpadového hospodárstva, ii) súlad so schváleným rozpočtom *Recyklačného fondu*, iii) schválené priority štátnej environmentálnej politiky Slovenskej republiky a iv) schválený program Slovenskej republiky. Účel odpadového hospodárstva bol v ustanovení § 3 zákona o odpadoch definovaný pomerne všeobecne a v konečnom dôsledku skutočnosť, či požadovaný súlad bol alebo nebol naplnený, posudzovala v rámci svojej úvahy správna rada. Navyše, čo sa týka schválených priorít štátnej environmentálnej politiky, na ktoré mala správna rada prihliadať, žiaden právny predpis sa nezmieňoval o mechanizme schvaľovania priorít štátnej environmentálnej politiky.

*Recyklačný fond* si teda mohol vytvárať vlastnú politiku, ktorá ale nebola politikou štátnou, resp. verejnou, ale politikou tohto fondu, ktorý bol kreačne závislý na súkromnom združení (reprezentatívne združenie zamestnávateľov zastupujúceho aj výrobcov alebo dovozcov komodít podliehajúcich povinnosti platiť príspevok). Podľa navrhovateľov z uvedeného vyplývalo, že správna rada rozhoduje o rozdelení prostriedkov *Recyklačného fondu*, na ktoré nie je právny nárok, vychádzajúc z pomerne vágnych kritérií, má dostatok priestoru na voľnú úvahu, sama si stanovuje politické ciele takéhoto rozdeľovacieho mechanizmu, je len vecou jej rozhodnutia, či v konečnom dôsledku uchádzačovi, ktorý spĺňa inak jej požiadavky a požiadavky zákona, prostriedky poskytne, a je pri svojej rozhodovacej činnosti nezávislá od štátu a verejných inštitúcií.

Ústavný súd sa s týmito argumentmi nestotožnil. Podľa jeho názoru tvrdenie, že *Recyklačný fond* (resp. jeho orgány) koná mimo dozoru štátu, neobstojí. Jednotlivé kontrolné právomoci, ako aj otázka zodpovednosti za porušenie povinností z tohto zákona, sú zverené orgánom štátnej správy odpadového hospodárstva. Tieto orgány nerozhodujú len o správnych deliktach, ale prijímajú aj evidenciu o objemoch výroby, dovoze, vývoze a reexporte jednotlivých komodít, ktoré sú im predkladané raz štvrťročne. Orgány štátnej správy odpadového hospodárstva kontrolujú aj správnosť výpočtu odvodu do *Recyklačného fondu*.

Navrhovatelia napokon uviedli, že bez ohľadu na vhodnosť alebo nevhodnosť ponechania *Recyklačného fondu* ako inštitúcie, *Recyklačný fond* svojou činnosťou zasahuje do súťažných vzťahov a svojou príspevkovou politikou deformuje hospodársku súťaž. Reálne je určený na podporu podnikateľov, ktorí v tejto oblasti podnikajú zo ziskových dôvodov a ktorých činnosť nie je osobitne odôvodnené dotovať, a už vôbec nie z dôvodov motivovať zvýšenie rozsahu zberu a zhodnotenia odpadov. Uvedené obmedzenie súťaže nie je pritom odôvodnené verejným záujmom, a preto je podľa navrhovateľov v rozpore s článkom 55 ods. 2 Ústavy.

Ústavný súd uviedol, že všeobecné námietky navrhovateľov smerujúce k poukazovaniu rozporu právnej úpravy riadenia a pôsobenia *Recyklačného fondu*, ako aj k spôsobu odvádzania príspevkov a podpory vybraných činností zo strany fondu, s článkom 55 ods. 2 Ústavy nie sú spôsobilé narušiť hospodársku súťaž v takom rozsahu (v tom zmysle, že vytvárali objektívne nezdôvodniteľné rozdiely



v právnom postavení jednotlivých súťažiteľov do takej miery), že dochádza k jej podstatnému obmedzeniu, resp. vylúčeniu hospodárskej súťaže.

V spomínanom náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 Ústavný súd posudzoval niektoré ustanovenia zákona č. 463/2013 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmu a ktorým sa do zákona o dani z príjmov zaviedol inštitút daňovej licencie právnických osôb. Daňová licencia je minimálna daň, ktorú právnické osoby musia platiť bez ohľadu na prípadnú nižšiu daňovú povinnosť vypočítanú v daňovom priznaní alebo na prípadnú daňovú stratu daňovníka. Cieľom zavedenia daňovej licencie bolo dosiahnuť zníženie počtu a výšky jednotlivých daňových únikov.

Navrhovatelia namietali porušenie ochrany hospodárskej súťaže uzákonením daňových licencií z dôvodu nastolenia rozdielov medzi podnikateľmi – právnickými osobami, ktoré boli zaťažené povinnosťou platiť daňové licencie, a podnikateľmi – fyzickými osobami, ktoré povinnosťou platiť daňové licencie zaťažené neboli.

Ústavný súd uviedol, že hospodárska súťaž sa neuskutočňuje na relevantnom trhu, kde by právnické osoby súťažili s fyzickými osobami. Hospodárska súťaž sa môže uskutočňovať aj medzi právnickými osobami a fyzickými osobami, ale nie na základe rozlíšenia podnikateľských subjektov na protikladné skupiny právnických osôb a fyzických osôb. Právnické osoby môžu súťažiť s fyzickými osobami na početných relevantných trhoch, no môžu súťažiť aj na relevantných trhoch, kde fyzické osoby vôbec nepôsobia. Navrhovatelia teda namietli porušenie článku 55 ods. 2 Ústavy z dôvodu, ktorý nie je spôsobilý s ústavnou intenzitou naozaj ohrozovať či obmedzovať hospodársku súťaž (odsek 44).

V náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2014 Ústavný súd vyslovil aj právny názor, podľa ktorého na relevantných trhoch (bez obmedzenia na jeden alebo viacero zo všetkých relevantných trhov) v zásade pôsobia podnikatelia dvoch skupín – takí podnikatelia, ktorí daňový základ priznávajú podľa svojich skutočných výsledkov a z neho zaplatia daň, a podnikatelia, ktorí protiprávne, na hrane zákona alebo aj oprávnene dane neodvedú. Ústavný súd si bol pritom vedomý zložitosti a komplikovanosti hľadania hranice medzi tzv. daňovou optimalizáciou (zákonom ešte dovoleným postupom), vyhýbaním sa daňovej povinnosti, daňovým únikom či protiprávnym konaním daňového subjektu. Tento stav okrem iného zapríčiňuje nerovnaký prístup na trh a nerovnaké postavenie na trhu, ktoré sa vytvára rozdeľením podnikateľov na tých, ktorí dane riadne platia, a tých, ktorí sú oproti prvej skupine zvýhodnení, lebo dane neplatia, a tak si vytvárajú príležitosť na investovanie, ktorá je nedostupná podnikateľom, ktorí o svoje zdroje prišli zaplatením daní. Mnohí neoprávnene zvýhodnení podnikatelia tak získavajú konkurenčnú výhodu oproti podnikateľom podnikajúcim v súlade so zákonom (odsek 47).

Na základe uvedených právnych názorov Ústavného súdu možno uviesť, že orgány verejnej moci môžu vystaviť účastníkov hospodárskej súťaže pôsobiacich na jednom relevantnom trhu rôznym pravidlám správania bez toho, aby tým porušili článok 55 ods. 2 Ústavy, ak rozdielnosť v pravidlách správania účastníkov hospodárskej súťaže pôsobiacich na jednom relevantnom trhu nedosahuje ústavnoprávnu

intenzitu v podobe podstatného ohrozenia, podstatného obmedzenia alebo vylúčenia hospodárskej súťaže na relevantnom trhu. Kritériami rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže, ktoré nedosahujú stanovenú ústavnoprávnu intenzitu, sú:

- a) postavenie účastníka ako fyzickej osoby alebo právnickej osoby,
- b) začlenenie účastníka do určitej skupiny dovozcov, vývozcov, predajcov alebo výrobcov zákonom vymedzených komodít,
- c) neodvedenie dane účastníkom (či už protiprávne, na hrane zákona alebo aj oprávnene) oproti účastníkom, ktorí daňový základ priznajú podľa svojich skutočných výsledkov a z neho zaplatia daň, a
- d) iná skutočnosť, ktorá je objektívne odôvodniteľná.

#### 1.4.1.2.2.2. Nepripustné kritériá rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže

V náleze sp. zn. PL. ÚS 13/97 Ústavný súd posudzoval vybrané ustanovenia zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby. Zákony č. 190/1995 Z. z. a č. 322/1996 Z. z. novelizovali zákon č. 92/1991 Zb. tak, že zvýhodnili niektoré skupiny právnických osôb pri nadobúdaní a používaní dlhopisov emitovaných *FNM. Fond národného majetku* bol právnickou osobou zriadenou priamo zákonom. Okrem iných úloh bol na *FNM* prevedený majetok štátu určený na privatizáciu a *FNM* vydával rozhodnutia o privatizácii tohto majetku postupom, ktorý upravoval práve zákon č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby. Menovitá hodnota dlhopisov fondu bola stanovená na 10 000 slovenských korún. Výnos týchto dlhopisov sa určil vo výške diskontnej sadzby vyhlásenej Národnou bankou Slovenska a platnej ku koncu bežného roka. Splatnosť dlhopisov fondu vrátane výnosu z nich bola stanovená v zásade na 31. decembra 2000, resp. 31. decembra 1997, ak majiteľ dlhopisu dosiahol (ku dňu 19. novembra 1996) vek 70 rokov a viac. *Fond národného majetku* ručil za splatenie dlhopisov svojím majetkom. Právo nadobudnúť dlhopis fondu mal ktorýkoľvek občan Slovenskej republiky; právo nadobudnúť dlhopisy fondu teda bolo vyhradené fyzickým osobám. Vybrané skupiny právnických osôb boli zvýhodnené tým, že mali právo nadobudnúť dlhopisy fondu do vlastníctva (od fyzických osôb, ktoré ho prvotne nadobudli) pred dobou ich splatnosti a tým, že mali aj právo dlhopisy fondu pred dobou ich splatnosti použiť na splatenie svojich záväzkov voči *FNM* alebo voči Slovenskému pozemkovému fondu. Týmito zvýhodnenými skupinami právnických osôb boli:

- a) právnické osoby alebo fyzické osoby na splatenie svojich záväzkov voči fondu súvisiacich s nadobudnutím privatizovaného majetku,
- b) právnické osoby, ktoré vykonávajú doplnkové dôchodkové a zdravotné poistenie podľa osobitného predpisu, a
- c) banky, ktoré sú určené na reštrukturalizáciu podľa osobitného predpisu.

Podľa Ústavného súdu ustanovenia zákona určovali účelové využitie dlhopisu fondu pred dobou jeho splatnosti. Účinok týchto ustanovení zákona bol obmedze-



ný v čase, konkrétne len do doby splatnosti dlhopisu fondu, pretože po splatnosti dlhopisov fondu všetci majitelia dlhopisu dosiahli pri nakladaní s dlhopisom rovnaké právne postavenie. Pred dobou splatnosti dlhopisov fondu sa však dostali do nerovného postavenia niektoré skupiny osôb v porovnaní so všetkými ostatnými osobami. Časť osôb, ktoré zákon oprávňoval nadobudnúť dlhopis fondu do vlastníctva ešte pred jeho splatnosťou, sa zúčastňovala na hospodárskej súťaži. Týmto účastníkom hospodárskej súťaže zákon priznáva oprávnenie, ktoré nemajú iní účastníci hospodárskej súťaže.

Podľa Ústavného súdu vytváralo už samotné oprávnenie nadobudnúť vlastníctvo k dlhopisom fondu pred dobou ich splatnosti priznané iba niektorým zo všetkých účastníkov hospodárskej súťaže nerovnaké právne postavenie subjektov zúčastňujúcich sa na hospodárskej súťaži.

Neboli uvedené dôvody, pre ktoré by bolo vo verejnom záujme obmedziť hospodársku súťaž tak, aby subjekty, ktoré nadobudli majetok privatizáciou, získali výhodnejšie právne postavenie ako ostatní účastníci hospodárskej súťaže na relevantnom trhu.

Tým, že zákonodarca umožnil nadobudnúť dlhopisy fondu pred ich splatnosťou subjektom, ktoré nadobudli svoj majetok v privatizácii, zákonodarca narušil hospodársku súťaž na všetkých relevantných trhoch, kde pôsobia účastníci, ktorí nadobudli majetok v privatizácii, a zároveň účastníci, ktorí nadobudli majetok z iného právneho dôvodu. Zákonodarca tak nastolil právny stav, ktorý nie je v súlade s princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže zaručeným článkom 55 ods. 2 Ústavy.

Banky mali podľa § 1 ods. 1 zákona č. 21/1992 Zb. o bankách navzájom rovnocenné postavenie. Posudzované ustanovenia zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby narušili toto rovnocenné postavenie bánk tým, že právo nadobudnúť dlhopisy fondu pred dobou splatnosti priznali len bankám, ktoré sú určené na reštrukturalizáciu<sup>64</sup>. Nadobudnutie dlhopisov fondu pred dobou jeho splatnosti nebolo nevyhnutnou podmienkou reštrukturalizácie bánk. Nadobudnutie dlhopisov fondu pred dobou splatnosti dlhopisu nebolo ani zárukou dosiahnutia účelu reštrukturalizácie. Právo priznané bankám určeným na reštrukturalizáciu nebolo možné hodnotiť ako oprávnenie priznané vo verejnom záujme za účelom reštrukturalizácie bánk. Preto Ústavný súd rozhodol, že ustanovenie zákona č. 92/1991 Zb. o podmienkach prevodu majetku štátu na iné osoby, ktoré priznalo právo nadobudnúť dlhopisy fondu pred dobou ich splatnosti bankám určeným na reštrukturalizáciu, nie je v súlade s princípom ochrany hospodárskej súťaže zaručeným článkom 55 ods. 2 Ústavy.

<sup>64</sup> Proces reštrukturalizácie úverového portfólia bánk upravoval zákon č. 58/1996 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 21/1992 Zb. o bankách. Procesom reštrukturalizácie s účasťou štátu mali prejsť úverové portfólia bánk, ktoré poskytlí úvery alebo na ktoré prešli pohľadávky z úverov poskytnutých pred 1. januárom 1990, pričom tieto úvery sa stali klasifikovanými z dôvodu existencie rizika, že pohľadávky z nich nebudú dlžníkmi splatené riadne a včas v ich plnej menovitej hodnote (§ 44a zákona č. 21/1992 Zb. o bankách v znení zákona č. 58/1996 Z. z.).

Na základe uvedených právnych názorov ústavného súdu možno uviesť, že orgány verejnej moci nemôžu vystaviť účastníkov hospodárskej súťaže pôsobiacich na jednom relevantnom trhu rôznym pravidlám správania bez toho, aby tým porušili článok 55 ods. 2 Ústavy, ak rozdielnosť v pravidlách správania je dôsledkom aplikácie kritérií ako napr.:

- a) nadobudnutie majetku účastníka v privatizácii (oproti účastníkom, ktorí svoj majetok nadobudli z iného právneho dôvodu),
- b) určenie banky na reštrukturalizáciu (oproti bankám, ktoré na reštrukturalizácie určené nie sú).

Možno sa domnievať, že všeobecnou pohnútkou pri aplikácii článku 55 ods. 2 Ústavy v týchto prípadoch bolo zabrániť tomu, aby sa výber kritéria zvýhodnenia určitých subjektov pôsobiacich na trhu zo strany zákonodarcu uskutočnil úplne svojvoľne, mimo rámca požiadavky aspoň minimálnej systémovej koherentnosti a legitímnosti.

#### **1.4.2. Povinnosť použiť určité normatívne nástroje**

Ako sme už spomenuli, medzi princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky patrí aj vytváranie právnych prostriedkov a záruk proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré zákon označí za nedovolené<sup>65</sup>. Po rozčlenení tohto záveru Ústavného súdu na konkrétne čiastkové úlohy možno povedať, že z článku 55 ods. 2 Ústavy vyplýva pozitívny záväzok štátu:

- a) vymedziť hypotézy obmedzovania hospodárskej súťaže<sup>66</sup>,
- b) označiť tieto obmedzovania hospodárskej súťaže za nedovolené,
- c) upraviť záruky toho, aby k nedovoleným obmedzovaniám hospodárskej súťaže nedochádzalo, a
- d) upraviť právne prostriedky zisťovania a vyvodzovania dôsledkov z nedovolených obmedzovaní hospodárskej súťaže.

Vzhľadom na povahu týchto čiastkových úloh je zrejmé, že subjektom, ktorý ich bude musieť plniť, je zákonodarca.

<sup>65</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>66</sup> Otázka vymedzovania protisúťažných konaní bola predmetom pozornosti zo strany právnej doktríny; pozri napr. KALESNÁ, K. *Zneužívanie dominantného postavenia v teórii a v aplikáčnej praxi*. In *Právny obzor*, 2012, č. 4, s. 297 – 306; ŠABOVÁ, Z. *Zásada nullum crimen sine lege a ukládanie sankcií v súťažnom práve*. In *Právny obzor*, 2013, č. 2, s. 105 – 125; KALESNÁ, K. *Generálne klauzuly v súťažnom práve*. In *Právny obzor*, 2016, č. 2, s. 79 – 88.

## **1.5. Obmedzenie povinnosti chrániť hospodársku súťaž**

### **1.5.1. Spôsob riešenia konfliktu záujmu chrániť hospodársku súťaž s inými záujmami chránenými Ústavou**

Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem; len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou Ústavy<sup>67</sup>.

V prípade stretu záujmov chránených právnymi normami sa nijakému záujmu neposkytuje taká veľká ochrana, ktorá by mala za následok absolútnu neuplatniteľnosť práv slúžiacich na ochranu konfliktného záujmu. V súlade s touto zásadou sa zaručujú aj podpora a ochrana hospodárskej súťaže podľa článku 55 ods. 2 Ústavy. Hospodársku súťaž štát chráni len tam a dovtedy, kde a dokiaľ nevzniknú dôvody na obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme. Tak ako právo podnikat', ani ochranu hospodárskej súťaže teda nemožno nadradovať nad všetky ostatné verejné záujmy, ani nad práva a slobody priznané súkromným osobám.<sup>68</sup>

Na druhej strane sa zvýšený záujem Slovenskej republiky o ochranu a podporu hospodárskej súťaže v súlade s článkom 55 ods. 2 Ústavy zaručuje tým, že o podrobnostiach ochrany a podpory hospodárskej súťaže sa odkazuje na zákon bez toho, aby Ústava zákonodarnému orgánu dovolila splnomocniť orgány výkonnej moci na ďalšie obmedzenia hospodárskej súťaže. Preto ustanovenie obmedzujúce hospodársku súťaž musí mať právnu silu zákona; nariadenie vlády takýto účinok vyvolať nemôže, pretože by tým došlo k porušeniu nielen článku 55 ods. 2, ale aj článku 120 ods. 1 Ústavy.<sup>69</sup>

### **1.5.2. Verejný záujem prevažujúci nad záujmom chrániť hospodársku súťaž**

Ústavný súd pripomenul, že vôľa Európskej únie na dodržovaní pravidiel hospodárskej súťaže a zachovaní jednoty spoločného trhu nedeterminuje všetky aktivity ani neabsolutizuje výkon aktivít, ktoré podriaďuje zákonitostiam hospodárskej súťaže. Sú činnosti, ktoré sú celkom vyňaté z hospodárskej súťaže (pozri kapitolu 1.3.1.). V rámci činností, ktoré nie sú vyňaté spod pravidiel hospodárskej súťaže, prichádzajú do úvahy také činnosti, kde uplatnenie pravidiel hospodárskej súťaže je zúžené, aby nedošlo k zmareniu výkonu činnosti realizovanej vo verejnom záujme.<sup>70</sup>

Normatívnym vyjadrením možnosti zúženej aplikácie alebo neaplikácie pravidiel hospodárskej súťaže na vybrané podniky z dôvodu ohrozenia realizácie činností vo verejnom záujme je článok 106 ods. 2 ZFEÚ, podľa ktorého:

<sup>67</sup> Uznesenie Ústavného súdu zo dňa 10. októbra 1995, sp. zn. II. ÚS 128/95.

<sup>68</sup> Cit. nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/96 a PL. ÚS 13/97.

<sup>69</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/96.

<sup>70</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 33.

*„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 neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené. Rozvoj obchodu nesmie byť ovplyvnený v takom rozsahu, aby to bolo v rozpore so záujmami Únie.“*

Tým, že článok 106 ods. 2 ZFEÚ umožňuje za istých podmienok odchýlky od aplikácie všeobecných pravidiel zmluvy, usiluje sa o zosúladenie záujmu členských štátov využívať určité podniky hlavne z verejného odvetvia ako nástroj hospodárskej alebo sociálnej politiky so záujmom únie na dodržiavanií pravidiel hospodárskej súťaže a zachovaní jednoty spoločného trhu. Na splnenie podmienok uplatnenia článku 106 ods. 2 ZFEÚ nie je nutné, aby bola finančná rovnováha alebo ekonomická životnosť podniku povereného spravovaním služby všeobecného hospodárskeho významu ohrozená. Stačí, aby bolo pri neexistencii sporných práv marené plnenie zvláštnych úloh zverených podniku vyplývajúcich z povinností a obmedzení, ktoré mu boli uložené alebo aby zachovanie týchto práv bolo nutné na to, aby sa ich majiteľovi poskytla možnosť plniť úlohy všeobecného hospodárskeho významu, ktoré mu boli zverené, za ekonomicky prijateľných podmienok.<sup>71</sup>

Popri pripomenutí možnosti neaplikácie – inak aplikovateľných – pravidiel hospodárskej súťaže z dôvodu znemožnenia realizácie činností vo verejnom záujme v európskom práve, slovenský Ústavný súd otvára rovnakú možnosť aj v slovenskom práve. Ústavný súd konzistentne formuluje názor, že popri súťažnom správaní bez ekonomickej podstaty existujú aj spoločenské vzťahy s ekonomicou podstatou, v ktorých pôsobia alebo by mohli pôsobiť zákonitosti hospodárskej súťaže, ale existujú spoločenské záujmy prevažujúce nad záujmami uplatňovanými pri ochrane hospodárskej súťaže<sup>72</sup>.

Súčasťou Ústavou zaručenej ochrany a podpory hospodárskej súťaže je podmienka, aby každý orgán Slovenskej republiky uplatňujúci svoju pôsobnosť vo veciach hospodárskej súťaže prikročil k obmedzujúcemu zásahu voči hospodárskej súťaži iba vtedy, ak sa obmedzenie hospodárskej súťaže deje vo verejnom záujme<sup>73</sup>. Ústava síce v článku 55 ods. 2 výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu, táto požiadavka však patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže.<sup>74</sup>

Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže (článok 55 ods. 2 Ústavy) nemožno stotožňovať, ani zamieňať s verejným záujmom opodstatňujúcim obmedzenie práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť (článok 35 Ústavy).

<sup>71</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 34.

<sup>72</sup> Cit. nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/96 a PL. ÚS 13/97.

<sup>73</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 22.

<sup>74</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať.<sup>75</sup>

Výslovná identifikácia verejného záujmu, pre ktorého naplnenie sa prijíma zákonné obmedzenie vlastníka, sa vo fáze tvorby práva nevyžaduje. Stačí jeho následná identifikácia v prípade pochybnosti o jeho existencii, pričom verejný záujem nemusí identifikovať iba Národná rada SR, ale môže ho zistiť aj Ústavný súd bez súčinnosti Národnej rady SR. Ide o interpretačné pravidlo s univerzálnou aplikovateľnosťou v každom prípade, keď treba posúdiť splnenie podmienky verejného záujmu z hľadiska zásahu do základných práv a slobôd.<sup>76</sup>

Podmienka existencie verejného záujmu nie jedinou podmienkou prípustnosti obmedzujúceho zásahu voči hospodárskej súťaži.

Už sme uviedli, že Ústavný súd vyžaduje, aby ustanovenie obmedzujúce hospodársku súťaž malo právnu silu zákona (pozri kapitolu 1.5.1.).

V spomínanom náleze PL. ÚS 1/06 Ústavný súd posudzoval súladnosť napadnutej legislatívy ako s článkom 35 ods. 1 Ústavy (právo podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť), tak aj s článkom 55 ods. 2 Ústavy. Súd pripomenul, že je žiaduce zohľadniť aj princíp, resp. zásadu primeranosti (proporcionality), ktorý podľa stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu<sup>77</sup> tiež patrí medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu. Vo vzťahu k princípu proporcionality možno z doterajšej judikatúry Ústavného súdu vyvodit', že obmedzenie, resp. zasahovanie do Ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa článku 35 ods. 1 Ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom<sup>78</sup>. Z uvedeného (v súvislosti s článkom 35 ods. 1 a článkom 55 ods. 2 Ústavy) vyplýva, že ustanovenie podmienok a obmedzenie výkonu určitého povolania a určitých hospodárskych činností uskutočňuje verejná moc vo verejnom záujme, ktorým je predovšetkým záujem na kvalite výkonu takýchto činností. V týchto prípadoch je potrebné vždy sledovať, či obmedzenie práva (na slobodnú voľbu povolania) takýmto verejným záujmom je ešte proporcionálne alebo či dokonca nedochádza takýmto obmedzením k narušeniu či popretiu zmyslu a podstaty základného práva (práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť zaručeného v čl. 35 ods. 1 Ústavy).

Vzhľadom na uvedené by bolo možné uviesť, že 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:

<sup>75</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/97.

<sup>76</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 24.

<sup>77</sup> Napr. PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 1/04.

<sup>78</sup> *Mutatis mutandis* PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03.

- a) sa obmedzenie hospodárskej súťaže deje vo verejnom záujme, teda za účelom dosiahnutia určitého cieľa, ktorý je legitímny a zodpovedá naliehavej spoločenskej potrebe,
- b) podmienky obmedzenia hospodárskej súťaže upravuje zákon,
- c) obmedzenie hospodárskej súťaže je nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa v tom zmysle, že vzťah medzi obmedzením hospodárskej súťaže a sledovaným cieľom je primerane vyvážený, a
- d) obmedzenie hospodárskej súťaže nenarušuje či nepopiera zmysel a podstatu ústavnej povinnosti štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž.

### **1.5.2.1. Ústavná možnosť obmedzenia povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž**

Ako sme už uviedli (pozri kapitolu 1.4.1.1.), v spomínanom náleze PL. ÚS 1/06 Ústavný súd posudzoval ustanovenia zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, ktorý stanovoval s účinnosťou od 1. januára 2005, že overovanie hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení mala vykonávať výlučne príspevková organizácia zriadená Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky (*Slovenská energetická agentúra*), a tým z výkonu tejto činnosti vylúčil subjekty, ktoré ju vykonávali do 31. decembra 2004 na základe živnostenského oprávnenia.

#### **1.5.2.1.1. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže**

V spomínanom náleze PL. ÚS 1/06 Ústavný súd vyvodil verejný záujem na stanovení zákonného monopolu pri overovaní hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení v prospech Slovenskej energetickej agentúry z účelu, na ktorý sa toto overovanie vykonáva.

Overovaním sa zisťujú skutočnosti o stave prevádzky sústavy tepelných zariadení, ukazovatele energetickej účinnosti jednotlivých častí sústavy tepelných zariadení a hospodárnosť prevádzky sústavy tepelných zariadení. Nemožno spochybniť, že tieto ukazovatele majú charakter indikátorov, na základe ktorých možno následne prijímať či už priame alebo nepriame opatrenia na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja životného prostredia, úspornej energetickej politiky (ako regiónov, tak aj štátu), a tým aj ovplyvnenie energetickej náročnosti ekonomiky. Ako vyplýva z vyjadrenia ministerstva hospodárstva, výstupy z overovania sa využívajú pri regulácii variabilnej zložky ceny tepla, ktorej rozhodujúcu časť tvoria náklady na palivo. Na výpočet jednotkovej ceny sa uplatňujú normatívne účinnosti výroby, transformácie a rozvodu tepla určené pri overovaní. V cene tepla sú teda premietnuté iba technicky akceptovateľné straty tepla. Nehospodárnosť pri výrobe a rozvode tepla sa nemôže v jeho cene uplatňovať. Mechanizmus regulácie ceny tepla nepriamo stimuluje regulované subjekty k zvyšovaniu technickej úrovne zariadení na výrobu a rozvod tepla, zlepšovaniu energetickej hospodárnosti výroby a rozvodu tepla, a tým aj k dodržiavaniu normatívnych účinností, ktoré sa určujú pri overovaní hospodárnosti prevádzky sústav tepelných zariadení, aby eli-



minovali finančné straty zapríčinené nehospodárnosťou pri dodávke tepla. Výsledky overenia sú teda podkladom na určovanie štandardov energetickej účinnosti zariadení na výrobu, rozvod a spotrebu tepelnej energie, a tým prispievajú k zabezpečeniu celkového hospodárneho využívania energie. V neposlednom rade hospodárnosť prevádzky sústavy tepelných zariadení má nepriamy dopad aj na ekonomické zaťaženie spotrebiteľov v súvislosti so spotrebou tepla. Ak tepelná energetika zabezpečí výrobu tepla v požadovanom množstve a kvalite a pritom spoľahlivo a dlhodobo, tak to nesporne prispieva k rastu životnej úrovne.

Na druhej strane predstavuje tepelná energetika jednu z oblastí ekonomických aktivít, ktoré sa spätne zásadným spôsobom môžu podieľať na znižovaní kvality života občanov, na znečisťovaní životného prostredia a vyčerpaní prírodných zdrojov (najmä neobnoviteľných).

Preto je nevyhnutné zabezpečiť vzájomnú úzku prepojenosť energetických a environmentálnych aspektov v oblasti energetického plánovania a riadenia, ako aj pri praktickej činnosti pri výrobe, rozvode a spotrebe energie. Veľký význam pri súčasnom riešení energetických a environmentálnych cieľov má hospodárne využívanie tepelnej energie spočívajúce v opatreniach a činnostiach zameraných na zvyšovanie celkovej energetickej účinnosti (t. j. zvyšovanie účinnosti energetických premien, znižovanie mernej spotreby energie a strát pri jej využívaní). Tieto skutočnosti si však pre svoje reálne využitie vyžadujú jednotnosť postupov a použitých technológií na získavanie údajov spôsobilých zabezpečiť uvedené ciele v oblasti tepelnej energetiky, a to najmä prostredníctvom overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení.

Za daných okolností je z ústavného hľadiska akceptovateľný názor ministerstva hospodárstva, podľa ktorého Slovenská republika musí mať jednotnú metódu overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení, ktorej uplatňovanie v praxi je najvhodnejšie zabezpečovať prostredníctvom príspevkovej organizácie zriadenej a riadenej týmto ministerstvom. Je pochopiteľný aj záver, že nejednotné vykonávanie tohto overovania na účely zákona o tepelnej energetike by mohlo ovplyvňovať výsledky overovania a v konečnom dôsledku tolerovať nehospodárnosť pri dodávke tepla, čím by sa značne narušila ochrana odberateľov a konečných spotrebiteľov tepla. Prijatá zákonná úprava umožnila príslušným orgánom štátnej správy získať jednotný a jednoznačný prehľad relevantných údajov o hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení prihliadnúc aj na jednotnosť ekonomického zaťaženia dotknutých subjektov.

Z uvedeného Ústavný súd vyvodil, že na účely zabezpečovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení prostredníctvom overovania uskutočňovaného príspevkovou organizáciou zriadenou ministerstvom hospodárstva existuje dostatočný verejný záujem, ktorým možno podľa názoru Ústavného súdu ospravedlniť zásah do podnikania, a tým aj obmedzenie hospodárskej súťaže v tejto oblasti. Napadnutá právna úprava nebola prijatá samoúčelne. Naopak, prijaté ustanovenie smeruje k naplneniu legitímneho účelu, ktorý je z hľadiska zabezpečovania verejného záujmu dostatočne dôležitý, aby odôvodnil obmedzenie označeného základného práva, preto ho možno považovať za zlučiteľný s princípom

právneho štátu. Rovnako tieto závery odôvodňujú racionálnosť tohto zákonného obmedzenia a jeho cieľa.

Ústavný súd posúdil existenciu verejného záujmu o zavedenie zákonného monopolu na výkon činnosti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení v prospech príspevkovej organizácie zriadenej ministerstvom hospodárstva nielen z pohľadu kritéria účelu, pre ktorý k tejto činnosti (overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení) dochádza, ale aj z pohľadu dvoch dodatočných kritérií, a to kritérií:

- a) sektora, pre ktorého potreby k činnosti dochádza,
- b) sektora, z ktorého iniciatívy činnosť vznikla.

Z pohľadu prvého dodatočného kritéria súd zdôraznil, že existencia verejného záujmu o ustanovenie podmienok uskutočňovania, ako aj samotného výkonu určitého povolania alebo činnosti je ďaleko intenzívnejšia v prípadoch, ak ide o výkon odbornej činnosti na účely verejnej správy (oproti podmienkam výkonu „štandardnej“ podnikateľskej činnosti), a to zvlášť vtedy, ak ide o činnosť, ktorej prostredníctvom sa *de facto* vykonáva kontrola podnikateľskej činnosti v určitom odbore či odvetví.

Z pohľadu druhého dodatočného kritéria Ústavný súd zdôraznil, že to bola práve verejná moc, ktorá iniciovala už predošlou právnou úpravou existenciu činnosti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení, pričom práve na potreby a účely verejnej moci je táto činnosť vykonávaná príspevkovou organizáciou zriadenou ministerstvom hospodárstva, ktorá je zárukou splnenia podmienok ustanovených pre výkon overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení, ako aj jeho objektívneho vykonávania.

S aplikáciou tohto kritéria vyjadril nesúhlasné stanovisko sudca Lajos Mészáros. Podľa jeho názoru nález vytvára dojem – tón, že verejný záujem je „žolíkom“, ktorý temer za každých okolností vyváži právo na podnikanie. Obzvlášť myšlienka, že štát daný predmet podnikania poskytol, a tak ho môže aj odobrať, je ťažko zlučiteľná s konceptom priority občana pred štátom, s konceptom štátu založeného na úcte k základným právam.

#### **1.5.2.1.2. Nevyhnutnosť obmedzenia hospodárskej súťaže**

V spomínanom náleze PL. ÚS 1/06 sa Ústavný súd taktiež zaoberal otázkou, či obmedzenie podnikania v oblasti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení bolo z hľadiska zverenia jeho výkonu iba príspevkovej organizácii zriadenej ministerstvom hospodárstva nevyhnutné.

Ústavný súd uviedol, že:

*„... Je zjavné, že v takmer každom prípade obmedzenia základných práv a slobôd je predstaviteľné aj menej obmedzujúce riešenie. Avšak takéto striktné chápanie „nevyhnutnosti“ by mohlo demokraticky nepripustným spôsobom zúžiť priestor*



*parlamentu pre realizáciu jeho politiky. Preto ústavný súd vzal do úvahy aj istý priestor pre uváženie parlamentu nezabúdajúc však na zásadu minimalizácie zásahov do základných práv a slobôd.*

*Ako už bolo uvedené, hospodárnosť prevádzky sústavy tepelných zariadení má preukázateľne dopad na širokú oblasť života spoločnosti (kvalita života občanov, životné prostredie, rozsah čerpania prírodných zdrojov a pod.) a jej overovanie nepochybne predstavuje podstatný prvok pri regulácii samotného podnikania v oblasti tepelnej energetiky (výroba tepla, výroba a rozvod tepla, rozvod tepla). Z tohto hľadiska možno preto konštatovať, že obmedzenie overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení je nevyhnutné a to aj s prihliadnutím na uvedenú potrebu zabezpečenia jednotnosti, prehľadnosti a objektívnosti výsledkov overovania.“*

V prvom citovanom odseku Ústavný súd výslovne priznáva zákonodarcovi právo na veľkorysé poňatie podmienky nevyhnutnosti opatrenia, ktoré predstavuje obmedzenie práva podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť, a taktiež obmedzenie povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž. V druhom citovanom odseku Ústavný súd konštatuje splnenie podmienky nevyhnutnosti zavedenia zákonného monopolu (na výkon činnosti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení), hoci svoj záver opiera o potrebu dosiahnutia viacerých cieľov (hospodárnosť prevádzky sústavy tepelných zariadení; overovanie hospodárnosti ...; potreba zabezpečenia jednotnosti, prehľadnosti a objektívnosti výsledkov overovania hospodárnosti ...). Súdom uvedené ciele sú však relevantné skôr vo fáze zisťovania existencie verejného záujmu na obmedzení, a nie vo fáze posudzovania nevyhnutnosti zvoleného obmedzenia.

Práve fáza posudzovania splnenia podmienky nevyhnutnosti zvoleného obmedzenia (práva podnikat' a vykonávať inú zárobkovú činnosť a taktiež povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž) bola dôvodom na sformulovanie troch odlišných stanovísk sudcov Ústavného súdu.

Sudca Lubomír Dobřík vyjadril názor, podľa ktorého identifikovaný verejný záujem mohol byť dosiahnutý aj tým, že živnosť (na ktorej základe mohli do 31. decembra 2004 činnosť overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení vykonávať aj iné subjekty ako *Slovenská energetická agentúra*) mohla byť presunutá medzi viazané živnosti s priamou ingerenciou kontroly a odborného vedenia. Aj v iných odvetviach dochádza k potenciálne nebezpečným činnostiam, ako napr. k nakladaniu so závažnými materiálmi ako napr. jedmi, prekursorami, liekmi, zbraňami, a právny poriadok rieši všetky tieto závažné činnosti v prospech voľnej súťaže hospodárskych subjektov, a nie obmedzovaním ich súťaže.

Podľa sudcu Rudolfa Tkáčika:

*„... úlohou ústavného súdu nebolo zaoberať sa posudzovaním iba verejného záujmu „ako takého“ v tejto oblasti, ale preukazovaním verejného záujmu v relácii s konkrétnym legislatívnym riešením, ktoré predstavuje napadnuté zákonné usta-*

novenie, a to najmä so zreteľom na ústavný princíp právnej istoty a princíp proporcionality. Všetky požiadavky, ktoré mali byť dôvodom na odňatie predmetnej činnosti fyzickým a právnickým osobám (vrátane náležitej odbornosti) a zverenú príspevkovej organizácii, je možné dosiahnuť právnou reguláciou podmienok vykonávania tejto činnosti (napr. zmena zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), podrobnejšia úprava pravidiel a výstupov overovania a pod.) bez toho, aby muselo byť zasiahnuté do práv zaručených čl. 35 ods. 1 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Inými slovami, v odôvodnení nálezu úplne absentuje príčinná súvislosť medzi deklarovaným verejným záujmom týkajúcim sa skvalitnenia overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení a konkrétnym legislatívnym riešením tejto otázky v napadnutom ustanovení § 25 ods. 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov. Prezumpcia automatického skvalitnenia tejto služby tým, že ju bude vykonávať štátom zriadená príspevková organizácia, nemá opodstatnenie.“

Sudca Lajos Mészáros uviedol, že:

„Nález je tiež veľmi nedôsledný v aplikácii testu proporcionality. V rámci kroku nevyhnutnosti uvádza, že parlament musí mať priestor na uváženie, a teda nevyhnutnosť nemožno brať striktno, ale viac kontextuálne. S tým vzhľadom na povahu testu proporcionality možno súhlasiť (porov. Hogg, P. W.: *Constitutional Law of Canada*, Carswell. Toronto: Student Edition, 2001, s. 760, Grimm, D.: *Proportionality in Canadian and German Constitutional Jurisprudence*, Volume 57, Number 2, Spring 2007, s. 383 a nasl.). Pretože namietané ustanovenie prešlo krokom nevyhnutnosti, správne mal nasledovať test proporcionality v užšom zmysle, avšak ten v náleze absentuje (porov.: Grimm, D.: *tamtiež*, s. 397, Kosař, D.: *Kolize základných práv v judikatúre Ústavního soudu ČR*, *Jurisprudence* 1/2008, s. 16 a 17).“

V náleze použil Ústavný súd aj kritérium skúsenosti s aplikáciou napadnutej právnej úpravy v praxi. Podľa súdu, v prospech záveru o opodstatnenosti stanovenia zákonného monopolu na výkon činnosti overovania hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení v prospech organizácie zriadenej ministerstvom hospodárstva hovoria aj poznatky ministerstva hospodárstva získané pri preskúmvaní sťažností pre podozrenie z nehospodárnosti výroby a dodávky tepla po odberné miesto. Zatiaľ čo väčšina sťažností bola za účinnosti predošlej právnej úpravy opodstatnená, počet oprávnených sťažností sa za účinnosti napadnutej právnej úpravy znížil.

#### **1.5.2.1.3. Zachovanie zmyslu a podstaty ústavnej povinnosti chrániť a podporovať hospodársku súťaž**

V spomínanom náleze PL. ÚS 1/06 Ústavný súd neopomenul zdôrazniť, že napadnutá úprava obmedzila výkon podnikateľskej činnosti iba a jedine na účely

§ 25 ods. 2 písm. c) zákona o tepelnej energetike<sup>79</sup>. K inému obmedzeniu podnikateľskej činnosti zákonom o tepelnej energetike nedošlo. Pokiaľ ide o možnosti výkonu tejto podnikateľskej činnosti pre iné účely ako tie, ktoré vyplývajú z § 25 ods. 2 písm. c) zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, Ústavný súd poznamenal, že táto otázka nebola predmetom konania.

Ústavný súd teda pripomenul, že dodávatelia (držitelia povolenia na rozvod tepla) musia nechať organizáciu zriadenú ministerstvom hospodárstva overiť hospodárnosť prevádzky nimi prevádzkovaných sústav tepelných zariadení iba za účelom splnenie zákonnej periodickej povinnosti vyplývajúcej z § 25 ods. 2 písm. c) zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike; inak si môžu kedykoľvek nechať overiť hospodárnosť prevádzky nimi prevádzkovaných sústav tepelných zariadení akýmkoľvek subjektom.

### 1.5.2.2. Zákonná možnosť neaplikovania ZOHS

Početnosť situácií, keď by plná aplikácia pravidiel hospodárskej súťaže znemožňovala plnenie úloh vo verejnom záujme, ktorých plnením boli poverení niektorí podnikatelia, viedla ako v európskom, tak aj v slovenskom práve k stanoveniu pravidiel, podľa ktorého sa pravidlá ochrany hospodárskej súťaže uplatňujú na týchto účastníkov iba do tej miery, pokiaľ sa tým nezmarí plnenie zverenej úlohy vo verejnom záujme.

Možnosť vylúčenia alebo obmedzenia aplikácie pravidiel ZOHS z dôvodu nutnosti umožniť uskutočňovanie činností vo verejnom záujme bola zákonodarcom výslovne priznaná aj priamo v ZOHS, ktorého § 2 ods. 2 stanovuje, že:

*„Tento zákon sa vzťahuje na činnosti a konania podnikateľov, ktoré obmedzujú alebo môžu obmedzovať súťaž, okrem prípadov obmedzovania súťaže zo strany podnikateľov, ktorí poskytujú služby vo verejnom záujme podľa osobitného predpisu, ak uplatňovanie tohto zákona znemožňuje fakticky alebo právne plniť ich úlohy podľa osobitného predpisu.“*

Z citovaného ustanovenia vyplýva, že na základe § 2 ods. 2 ZOHS môžu byť spod aplikácie ZOHS vyňaté iba prípady obmedzovania súťaže zo strany podnikateľov. Formami obmedzovania súťaže zo strany podnikateľov sú iba dohody obmedzujúce súťaž (§ 4 a nasl. ZOHS) a zneužívanie dominantného postavenia (§ 8 ZOHS). Na základe ustanovenia § 2 ods. 2 ZOHS tak nemôžu byť vyňaté spod aplikácie ZOHS koncentrácie medzi podnikateľmi (§ 9 a nasl. ZOHS) ani nedovolené obmedzovanie hospodárskej súťaže orgánmi štátnej správy a subjektmi

<sup>79</sup> „Dodávateľ je povinný zabezpečiť jedenkrát za tri roky overenie hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení po odberné miesto; overenie hospodárnosti prevádzky zariadenia na výrobu tepla, ktoré využíva tuhé alebo kvapalné fosilné palivá, zabezpečiť jedenkrát za dva roky; ak dôjde k podstatnej zmene technických parametrov, inštalovaného výkonu, skutočného odberu alebo organizácie prevádzky sústavy tepelných zariadení po odberné miesto, je dodávateľ povinný zabezpečiť overenie hospodárnosti prevádzky sústavy tepelných zariadení po odberné miesto najneskôr do 12 mesiacov od vykonanej zmeny.“

územnej a záujmovej samosprávy (§ 39 ZOHS). Prvou podmienkou aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS je teda to, že podnikatelia sa dopustili porušenia zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia.

Podnikatelia, na ktorých by sa mohol uplatňovať § 2 ods. 2 ZOHS: „... poskytnú služby vo verejnom záujme podľa osobitného predpisu, ...“; a cieľom týchto podnikateľov je: „... plniť ... úlohy podľa osobitného predpisu.“

Zákonodarca doplnil druhú citovanú odvolávku na osobitný predpis poznámkou pod čiarkou, ktorá znie: „Napríklad § 5 a 7 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov.“ Exemplifikatívne uvedené § 5 a 7 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní upravujú podmienky záväznosti kolektívnych zmlúv pre zamestnávateľov združených v organizácii zamestnávateľov, ktorá kolektívnu zmluvu uzatvorila, ako aj pre zamestnávateľov, ktorí v tejto organizácii zamestnávateľov združení nie sú. Záväzná kolektívna zmluva podpísaná organizáciou zamestnávateľov, ktorá upravuje mzdové nároky zamestnancov tých zamestnávateľov, ktorí sú členmi tejto organizácie (a prípadne aj tých zamestnávateľov, ktorí členmi tejto organizácie nie sú), predstavuje v podstate dohodu podnikateľov, prípadne rozhodnutie združenia podnikateľov, o ich významnej nákladovej položke (mzdové nároky zamestnancov). Tento osobitný predpis neupravuje poskytovanie služieb vo verejnom záujme, ale plnenie úlohy vo verejnom záujme, ktorou je realizácia kolektívneho vyjednávania, ako nástroja podpory účinného sociálneho dialógu a dosahovania sociálneho zmieru založeného na bipartitnom princípe (§ 1 ods. 2 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní). Osobitný predpis preto nemusí upravovať poskytovanie služieb vo verejnom záujme a súčasne naplnenie úlohy vo verejnom záujme, ale stačí, ak upravuje poskytovanie služieb vo verejnom záujme alebo plnenie úlohy vo verejnom záujme.

Z uvedeného vyplýva, že ďalšou podmienkou aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS je, aby osobitný predpis upravoval konanie podnikateľov pri poskytovaní služby vo verejnom záujme alebo pri plnení úlohy vo verejnom záujme.

Pojem verejný záujem nie je v slovenskom právnom poriadku vo všeobecnosti definovaný, ale vyplýva z niektorých osobitných predpisov<sup>80</sup>. Zákonodarca zvolenou formuláciou („... poskytovania služieb vo verejnom záujme podľa osobitného predpisu.“) prejavil vôľu, aby poskytovanie služieb vo verejnom záujme podnikateľmi, ktoré bude môcť odôvodniť zúženú aplikáciu alebo neaplikáciu ZOHS, bolo upravené osobitným predpisom. Ako sme už uviedli, právny predpis obmedzujúci hospodársku súťaž musí mať právnu silu zákona (pozri kapitolu 1.5.1.). Preto právomoc upraviť vo verejnom záujme konanie podnikateľov predstavujúce dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia, a tým odôvodniť zúženú aplikáciu alebo neaplikáciu ZOHS, má výlučne zákonodarca prostredníctvom prijatia osobitného zákona.

Na druhej strane, ak zákonodarca má právomoc upraviť v osobitnom zákone konanie podnikateľov predstavujúce dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia, tento osobitný zákon zväčša neobsahuje výslovnú

<sup>80</sup> KALESNÁ, K., BLAŽO, O. cit. dielo, s. 14.

kvalifikáciu týchto protisúťažných konaní podnikateľov ako konaní uskutočňovaných vo verejnom záujme. Vystáva preto otázka, či by Protimonopolný úrad mohol dospieť k záveru, že síce osobitný zákon upravuje také konanie podnikateľov, ktoré predstavuje dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia, ale toto konanie nie je vo verejnom záujme.

V neprospech takejto právomoci Protimonopolného úradu hovorí skutočnosť, že Protimonopolný úrad aplikujúci ZOHS ako všeobecný zákon upravujúci právne vzťahy pri ochrane hospodárskej súťaže, by tým negoval vôľu zákonodarcu vyjadrenú v osobitnom zákone umožniť podnikateľom konanie v rozpore so ZOHS. Takým postupom by Protimonopolný úrad porušil zásadu *lex specialis derogat legi generali*, o to viac, že aj samotný ZOHS v § 2 ods. 2 výslovne uznáva vzťah ZOHS, ako *lex generalis*, a iného zákona upravujúceho konanie podnikateľov v rozpore so ZOHS, ako *lex specialis*.

Navyše, ako sme už uviedli, súčasťou Ústavou zaručenej ochrany a podpory hospodárskej súťaže je podmienka, aby každý orgán Slovenskej republiky uplatňujúci svoju pôsobnosť vo veciach hospodárskej súťaže prikočil k obmedzujúcemu zásahu voči hospodárskej súťaži iba vtedy, ak sa obmedzenie hospodárskej súťaže deje vo verejnom záujme<sup>81</sup> (pozri kapitolu 1.5.2.). Ak konanie podnikateľov predstavujúce dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužitie dominantného postavenia upravil zákonodarca v osobitnom zákone, zákonodarca zvažil konflikt záujmu na ochrane hospodárskej súťaže a iného verejného záujmu a uprednostnil tento iný verejný záujem; preto zvážením tohto konfliktu a uprednostnením niektorého z konfliktných záujmov by už nemohlo prináležať Protimonopolnému úradu, ako orgánu výkonnej moci.

Vzhľadom na uvedené zastávame názor, že treťou podmienkou aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS je, aby úpravu konania podnikateľov pri poskytovaní služby vo verejnom záujme alebo pri plnení úlohy vo verejnom záujme obsahoval osobitný zákon.

Na podnikateľov spĺňajúcich vyššie uvedené podmienky sa ZOHS nebude aplikovať, ak by im aplikácia ZOHS znemožňovala fakticky alebo právne plniť ich úlohy podľa osobitného predpisu. Podľa právnej doktríny, túto podmienku treba vykladať tak, že poskytnutie služby (alebo plnenie úlohy) vo verejnom záujme nie je možné zabezpečiť inak ako spôsobom, ktorý predstavuje obmedzenie súťaže<sup>82</sup>.

Je zrejmé, že zákonodarca sa pri formulácii § 2 ods. 2 ZOHS priamo inšpiroval vyššie citovaným článkom 106 ods. 2 ZFEÚ (viď kapitola 1.5.2.). V ponímaní Ústavného súdu, na splnenie podmienok uplatnenia článku 106 ods. 2 ZFEÚ nie je nutné, aby bola finančná rovnováha alebo ekonomická životnosť podniku povereného spravovaním služby všeobecného hospodárskeho významu ohrozená. Stačí, aby bolo pri neexistencii sporných práv marené plnenie zvláštnych úloh zverených podniku vyplývajúcich z povinností a obmedzení, ktoré mu boli uložené

<sup>81</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 22.

<sup>82</sup> KALESNÁ, K., BLAŽO, O. cit. dielo, s. 14.

alebo aby zachovanie týchto práv bolo nutné na to, aby sa ich majiteľovi poskytla možnosť plniť úlohy všeobecného hospodárskeho významu, ktoré mu boli zverené, za ekonomicky prijateľných podmienok.<sup>83</sup>

Vzhľadom na uvedené je poslednou podmienkou aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS to, aby poskytovanie služby vo verejnom záujme alebo plnenie úlohy vo verejnom záujme:

- a) bolo pri aplikácii ZOHS zmarené, alebo
- b) nebolo pri aplikácii ZOHS možné za ekonomicky prijateľných podmienok.

Príkladom situácie, keď by aplikácia ZOHS zmarila poskytovanie služby vo verejnom záujme alebo plnenie úlohy vo verejnom záujme, je práve už popísaný príklad záväznej kolektívnej zmluvy podpísanej organizáciou zamestnávateľov, ktorá upravuje mzdové nároky zamestnancov tých zamestnávateľov, ktorí sú členmi tejto organizácie (a prípadne aj tých zamestnávateľov, ktorí členmi tejto organizácie nie sú). Pritom nepochybne mnohí spomedzi zamestnávateľov, ktorých zastrešujúca organizácia dojednala a podpísala kolektívnu zmluvu, pôsobia na rovnakom relevantnom trhu a sú medzi sebou v súťažnom vzťahu. Keďže takáto kolektívna zmluva predstavuje v podstate dohodu podnikateľov vrátane podnikateľov vo vzájomnom súťažnom vzťahu, o ich významnej nákladovej položke (mzdové nároky zamestnancov), v zásade by sa na ňu mal vzťahovať zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž. Aplikácia zákazu dohôd obmedzujúcich súťaž by tak znemožnila vyjednanie a uzavretie kolektívnej zmluvy, ktorá by bola záväzná pre podnikateľov vo vzájomnom súťažnom vzťahu.

Odpoveď na otázku, či by podnikateľ/podnikatelia mohli poskytovať službu vo verejnom záujme alebo plniť úlohu vo verejnom záujme za ekonomicky prijateľných podmienok aj pri aplikácii ZOHS alebo nie, bude závisieť od konkrétneho posúdenia relevantných parametrov hospodárenia dotknutého podnikateľa/dotknutých podnikateľov a kvantitatívnych a/alebo kvalitatívnych požiadaviek kladených na službu alebo úlohu vo verejnom záujme, ktorú musí/musia poskytovať/plniť.

Pri oboch uvedených alternatívach dôvodu splnenia poslednej podmienky aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS si naplnenie dôvodu bude vyžadovať právne a/alebo ekonomické posúdenie viac alebo menej komplexných skutočností, ktoré sa môžu od prípadu k prípadu meniť. Preto posudzovanie skutočností relevantných na naplnenie a konštatovanie naplnenia alebo nenaplnenia niektorej z alternatívnych možností splnenia tejto podmienky logicky spadá do pôsobnosti Protimonopolného úradu.

Súhrnne teda možno povedať, že podľa § 2 ods. 2 ZOHS sa ZOHS nebude aplikovať vtedy, ak:

<sup>83</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/2014, odsek 34.



- a) sa podnikatelia dopustili konania predstavujúceho dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia,
- b) konajúc na základe osobitného zákona, ktorý upravuje konanie podnikateľov pri poskytovaní služby vo verejnom záujme alebo pri plnení úlohy vo verejnom záujme,
- c) pričom poskytovanie tejto služby vo verejnom záujme alebo plnenie úlohy vo verejnom záujme:
  - i) by pri aplikácii ZOHS bolo zmarené, alebo
  - ii) by pri aplikácii ZOHS nebolo možné za ekonomicky prijateľných podmienok.

Účinkom aplikácie § 2 ods. 2 ZOHS na konanie podnikateľov obmedzujúce súťaž by bolo to, že hoci by sa toto konanie uskutočnilo v súťažnom prostredí, podnikatelia by boli chránení pred postihom Protimonopolného úradu<sup>84</sup>, či už v podobe rozhodnutia o tom, že konanie je zakázané [§ 22 ods. 1 písm. d) ZOHS], alebo v podobe uloženia peňažnej pokuty [§ 38 ods. 1 písm. a) a b) ZOHS].

---

<sup>84</sup> KALESNÁ, K., BLAŽO, O. cit. dielo, s. 14.



## 2. Ochrana hospodárskej súťaže podľa § 39 ZOHS

Popri troch „klasických“ agendách protimonopolného práva, ktorými sú dohody obmedzujúce súťaž, zneužívanie dominantného postavenia a kontrola koncentrácií, má Protimonopolný úrad za úlohu taktiež identifikovať a sankcionovať prípady obmedzovania hospodárskej súťaže v dôsledku zásahov orgánov verejnej moci. Podľa § 39 ZOHS:

*„Orgány štátnej správy pri výkone štátnej správy, orgány územnej samosprávy pri výkone samosprávy a pri prenesenom výkone štátnej správy a orgány záujmovej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy nesmú zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom obmedzovať súťaž.“*

Prvým rozdielom medzi tromi spomínanými „klasickými“ agendami protimonopolného práva a agendou identifikácie a sankcionovania protisúťažných konaní orgánov verejnej moci podľa § 39 ZOHS je odlišnosť adresátov povinností z nich vyplývajúcich. Kým povinnosti vyplývajúce z troch „klasických“ agend protimonopolného práva dopadajú na podnikateľov, adresátmi povinností vyplývajúcich z § 39 ZOHS sú orgány verejnej moci, konkrétne:

- a) orgány štátnej správy (ústrednej<sup>85</sup> alebo miestnej<sup>86</sup>),
- b) orgány územnej samosprávy<sup>87</sup> a
- c) orgány záujmovej samosprávy (napr. Slovenská advokátska komora<sup>88</sup> či Slovenská komora architektov a Slovenská komora stavebných inžinierov<sup>89</sup>).

Hoci zákonodarca zaradil do personálnej pôsobnosti § 39 ZOHS orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a orgány záujmovej samosprávy, nie každé konanie týchto orgánov verejnej moci spadá do vecnej pôsobnosti § 39 ZOHS. Ďalším pojmovým znakom skutkovej podstaty uvedenej v § 39 ZOHS je totiž to, že konanie vymedzených orgánov verejnej moci sa musí týkať:

- a) – v prípade orgánov štátnej správy: výkonu štátnej správy,
- b) – v prípade orgánov územnej samosprávy: výkonu samosprávy alebo preneseného výkonu štátnej správy,
- c) – v prípade orgánov záujmovej samosprávy: preneseného výkonu štátnej správy.

<sup>85</sup> Pozri zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

<sup>86</sup> Pozri zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>87</sup> Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice, zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch).

<sup>88</sup> Pozri zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii.

<sup>89</sup> Pozri zákon č. 138/1992 Zb. o autorizovaných architektoch a autorizovaných stavebných inžinieroch.

Podľa Krajského súdu v Bratislave<sup>90</sup> možno za výkon štátnej správy považovať realizáciu politiky štátu v danej oblasti akýmikoľvek spôsobmi a metódami, ktoré sa nepriečia platnému právu. Rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb, teda vydávanie individuálnych správnych rozhodnutí, je len jedným z prejavov výkonu štátnej správy, nie jeho definíciou. Pri rozhodovaní o spôsobe výkonu štátnej správy v určitej oblasti je ale orgán verejnej moci povinný postupovať v súlade s § 39 ZOHS tak, aby nedochádzalo k zjavnej podpore zvýhodňujúcej určitého podnikateľa, ani sa iným spôsobom neobmedzovala hospodárska súťaž.

Toto spresnenie je dôležité, pretože rôzne konania označených orgánov verejnej moci môžu sledovať rôzne účely, pričom iba niektoré spomedzi týchto konaní by sa dali kvalifikovať ako realizácia výkonu štátnej správy, preneseného výkonu štátnej správy alebo výkonu samosprávy.

Napríklad orgány verejnej moci vstupujú do zmluvných vzťahov s podnikateľmi za účelom zabezpečovania potrieb vlastnej prevádzky v zmysle § 261 ods. 2 Obchodného zákonníka. Pod potrebami vlastnej prevádzky zákonodarca nepochybne myslel plnenia potrebné pre zabezpečenie chodu samotného orgánu verejnej moci, ako napr. zabezpečovanie kancelárskych, hygienických, stravovacích či iných potrieb personálu, komunikačných služieb, plnení spojených s užívaním nebytového priestoru, atď. Vznik, plnenie a zánik takéhoto zmluvného vzťahu by bolo možné iba ťažko charakterizovať ako výkon štátnej správy, prenesený výkon štátnej správy či výkon samosprávy. Vznik (prípadne aj absencia vzniku), plnenie alebo zánik takéhoto zmluvného vzťahu by mohli spadať pod „klasické“ agendy protimonopolného práva, konkrétne pod dohody obmedzujúce súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia.

Na druhej strane, zmluvy, ktoré uzatvárajú orgány verejnej moci s podnikateľmi, môžu byť aj nástrojom výkonu právomoci alebo úlohy, ktoré im priznáva alebo ukladá zákon; v takom prípade sú zmluvy s podnikateľmi nástrojom výkonu štátnej správy alebo samosprávy a spadajú pod § 39 ZOHS (pozri kapitolu 2.1.4.). Napokon, rozdielnosť účelov, na ktoré môžu orgány verejnej moci uzatvárať zmluvy s podnikateľmi, potvrdzuje aj samotný § 261 ods. 2 Obchodný zákonník, pretože predpokladá, že tieto zmluvy sa týkajú zabezpečovania verejných potrieb alebo vlastnej prevádzky orgánov verejnej moci.

Napokon, pojmovým znakom skutkovej podstaty vyplývajúcej z § 39 ZOHS je aj obmedzenie súťaže, ku ktorému dochádza v dôsledku zjavnej podpory zvýhodňujúcej určitého podnikateľa alebo iným spôsobom. Úvahy vzťahujúce sa k tomuto pojmovému znaku sú prednostne ekonomickej povahy.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Rozsudok zo dňa 28. februára 2007, sp. zn. 2S 192/2005, v prípade *zmluvy Ministerstva pôdohospodárstva SR so spoločnosťou N-ADOVA na výkon veterinárnej asanácie dôsledkov nákazy BSE*, s. 4, potvrdzujúci rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2005/39/R/2/054 zo dňa 13. mája 2005.

<sup>91</sup> Pozri napr. LAPŠANSKÝ, L. *Typy zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže*. In *Právny obzor*. Roč. 95, 2012, č. 6, s. 567 – 583.

V prípade protisúťažných zásahov orgánov verejnej moci môže Protimonopolný úrad konštatovať porušenie § 39 ZOHS, uložiť previnivšiemu sa orgánu verejnej moci povinnosť zdržať sa protisúťažného konania a/alebo odstrániť protiprávny stav [§ 22 ods. 1 písm. e) ZOHS]. Na rozdiel od troch klasických agend protimonopolného práva, pokuta, ktorú môže Protimonopolný úrad uložiť obci, vyššiemu územnému celku alebo záujmovej samospráve za porušenie § 39 ZOHS, je paušálne obmedzená na 66 000 EUR (§ 38 ods. 3 ZOHS).

Skutkovú podstatu vymedzenú v § 39 ZOHS je namieste odlišovať nielen od skutkových podstát, ktoré sú aplikovateľné na správanie sa podnikateľov a vyplývajú zo ZOHS, ale aj od skutkových podstát, ktoré sú aplikovateľné na správanie sa orgánov verejnej moci no ktoré vyplývajú z právnych noriem európskeho práva. V európskom práve ide o skutkové podstaty:

- a) zásadného zákazu poskytovania štátnej pomoci a výnimiek z tohto zákazu podľa článku 107 ZFEÚ,
- b) zásadného zákazu priznávania a výkonu výlučných a špeciálnych práv podnikom a výnimky z tohto zákazu podľa článku 106 ZFEÚ a
- c) zákazu protisúťažnej štátnej regulácie trhu podľa kombinácie článkov 101/102 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ.

Mnohé konania slovenských orgánov verejnej moci, ktoré možno sankcionovať na základe § 39 ZOHS, by bolo možné sankcionovať aj na základe spomenutých skutkových podstát európskeho protimonopolného práva vzťahujúcich sa na správanie sa orgánov verejnej moci<sup>92</sup>. Na druhej strane, ako § 39 ZOHS, tak aj spomenuté skutkové podstaty európskeho protimonopolného práva, sú postavené na vlastných skutkových podstatách s vlastným aparátom pojmov, definícií a hodnotiacich kritérií či parametrov.

## **2.1. Nástroje zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 ZOHS**

Škála nástrojov orgánov verejnej moci, ktoré Protimonopolný úrad vo svojej rozhodovacej praxi identifikoval ako nástroje protisúťažného zásahu podľa § 39 ZOHS, je široká: normatívny správny akt, individuálny správny akt, uznesenie zastupiteľského orgánu jednotky územnej samosprávy či zmluva. Ťažiskovými otázkami, ktoré je nutné zodpovedať pri posudzovaní aplikovateľnosti § 39 ZOHS na určitý nástroj činnosti orgánu verejnej moci, sú otázka spoľahlivého určenia účelu použitia posudzovaného nástroja v posudzovanom prípade a otázka identifikácie prípadných normatívnych prekážok aplikovateľnosti § 39 ZOHS na posudzovaný nástroj v posudzovanom prípade.

<sup>92</sup> Porovnaj úvahy uvedené v rozsudku Najvyššieho súdu zo dňa 15. decembra 2009, sp. zn. 1Sžphu 1/2008, v prípade *rozpisu rozpočtového príspevku Tlačovej agentúry SR na rok 2005 Ministerstvom kultúry SR*, strany 14, 15 a 20.

Identifikácia nástroja porušenia § 39 ZOHS by nemala vyvolávať žiadne pochybnosti. Rada Protimonopolného úradu vyslovila názor, že výroková časť rozhodnutia úradu musí obsahovať vymedzenie: i) zodpovedného subjektu, ii) ustanovenie právneho predpisu, ktoré porušil, a iii) popis skutku, ktorým došlo k porušeniu konkrétneho ustanovenia zákona<sup>93</sup>. Keďže podľa litery § 39 ZOHS orgán verejnej moci nesmie obmedzovať súťaž „zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa alebo iným spôsobom“, v prípadoch, keď došlo k obmedzeniu súťaže práve „zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa“, výrok rozhodnutia úradu niekedy obsahuje aj identifikáciu zvýhodneného podnikateľa<sup>94</sup>. Naopak, nepredstavujú podstatné náležitosti výroku rozhodnutia: i) uvedenie konkrétnych dopadov posudzovaného konania ani ii) konkretizovanie poškodených subjektov; dopady protiprávneho konania v praxi úrad hodnotí v rámci svojej úvahy o uložení sankcie a jej výške<sup>95</sup>.

### 2.1.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním normatívneho správneho aktu

Normatívne správne akty sú výrazom normotvornej činnosti orgánov verejnej správy s obsahom a formou podzákonných právnych predpisov, pričom ich platnosť a účinnosť je podmienená splnením viacerých podmienok, medzi ktorými figuruje aj ich vydanie orgánmi na to splnomocnenými a ich súlad s právnymi predpismi vyššej právnej sily<sup>96</sup>.

Dôsledky konštatovania porušenia § 39 ZOHS vydaním normatívneho správneho aktu treba odlišovať od dôsledkov konštatovania rozporu správneho normatívneho aktu s právnym predpisom vyššej právnej sily v rámci konania podľa iných právnych predpisov. Konštatovanie Protimonopolného úradu o tom, že došlo k porušeniu § 39 ZOHS nemá samo o sebe žiadny dopad na existenciu správneho normatívneho aktu, ako súčasť právneho priadku SR. Naopak, sankciou konštatovania nesúladu normatívneho správneho aktu s právnym predpisom vyššej právnej sily v rámci konania vedeného Ústavným súdom podľa článku 125 Ústavy by bola najskôr strata účinnosti správneho normatívneho aktu a – v prípade absencie uvedenia normatívneho správneho aktu do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily – následne aj strata platnosti správneho normatívneho aktu, teda jeho eliminácia z právneho poriadku. Rovnaká sankcia by postihla aj všeobecne záväzné nariadenia obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov,

<sup>93</sup> Rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu v prípade *zvýhodňovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum I* č. 2009/39/R/2/012 zo dňa 27. marca 2009, bod 28 druhý odsek.

<sup>94</sup> Napr. výroková časť spomínaného rozhodnutia Rady Protimonopolného úradu v prípade *zvýhodňovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum I*. Správnosť takejto identifikácie potvrdil aj Krajský súd v Bratislave vo svojom potvrdzujúcom rozsudku zo dňa 24. novembra 2010, sp. zn. 2S 89/09, strana 5.

<sup>95</sup> Spomínané rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu v prípade *zvýhodňovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum I*, bod 28, tretí odsek.

<sup>96</sup> ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2 vydanie. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 108 – 109.

teda normatívne správne akty orgánov územnej samosprávy, v súvislosti s ktorými krajský súd konštatoval nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily v rámci konania podľa § 357 až 367 SSP.

Rozdiel medzi sankciou konštatovania porušenia § 39 ZOHS v dôsledku vydania normatívneho správneho aktu a sankciou konštatovania nesúladu normatívneho správneho aktu s právnym predpisom vyššej právnej sily podľa článku 125 Ústavy alebo podľa § 357 až 367 SSP možno vysvetliť aj rozdielom medzi predmetom ochrany v konaní podľa § 39 ZOHS a predmetom ochrany v konaniach podľa článku 125 Ústavy alebo podľa § 357 až 367 SSP. Predmetom ochrany v konaní podľa § 39 ZOHS je záujem chránený zákonom, konkrétne záujem na zachovaní hospodárskej súťaže. Cieľom úradu v tomto konaní je zistiť, či činnosťou, alebo nečinnosťou, orgánu verejnej moci nedošlo k porušeniu uvedeného záujmu chráneného zákonom, teda k situácii, ktorú zákon kvalifikuje ako správny delikt (§ 38 ods. 2 ZOHS). Predmetom ochrany v konaniach podľa článku 125 Ústavy alebo podľa § 357 až 367 SSP je samotný právny predpis vyššej právnej sily. Cieľom príslušných súdov v týchto konaniach je zistiť, či vydaním normatívneho správneho aktu vznikla situácia rozporu medzi týmto normatívnym správnym aktom a právnym predpisom vyššej právnej sily, teda situácia, pri ktorej ústavodarca, resp. zákonodarca vyžadujú – v prípade absencie dodatočného zabezpečenia súladu – elimináciu nesúladného normatívneho správneho aktu z právneho poriadku SR.<sup>97</sup>

Predmetom posudzovania z pohľadu § 39 ZOHS môžu byť rôzne kategórie normatívnych správnych aktov vydávaných orgánmi štátnej správy, ako napr. vyhlášky, výnosy, opatrenia. Predmetom pozornosti súťažných orgánov boli opakovane aj všeobecne záväzné nariadenia miest, osobitne v oblasti tepelnej energetiky. Do vecného poľa pôsobnosti § 39 ZOHS však spadá aj podmnožina tzv. interných normatívnych aktov, ako napr. inštrukcie, usmernenia či pokyny.

### **2.1.1.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním všeobecne záväzného nariadenia územnej samosprávy**

V prípade *všeobecne záväzného nariadenia mesta Zvolen o záväznej časti územného plánu mesta Zvolen – časť Energetika* dospeli Protimonopolný úrad, Rada Protimonopolného úradu<sup>98</sup> i Krajský súd v Bratislave<sup>99</sup> k názoru, že mesto Zvolen porušilo § 39 ZOHS:

*„... vydaním všeobecne záväzného nariadenia č. 83/2004 o záväznej časti Územného plánu mesta Zvolen v bode G.3 – Energetika, v ktorom sa ustanovuje, že*

<sup>97</sup> Porovnaj napr. rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 18. septembra 2009, sp. zn. 2S 11/2007, v prípade *všeobecne záväzného nariadenia mesta Zvolen o záväznej časti územného plánu mesta Zvolen – časť Energetika*, s. 5.

<sup>98</sup> Rozhodnutie č. 2006/39/R/2/127 zo dňa 24. novembra 2006, ktorým Rada Protimonopolného úradu potvrdila prvostupňové rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2006/39/2/1/087 zo dňa 21. júla 2006.

<sup>99</sup> Cit. rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S 11/2007 v prípade *všeobecne záväzného nariadenia mesta Zvolen o záväznej časti územného plánu mesta Zvolen – časť Energetika*.

*mesto má „v zásobovaní teplom rozvojových území mesta v jednotlivých mestských sektoroch uprednostniť pripojenie na centrálny zdroj tepla tam, kde sú pre toto riešenie optimálne územno-technické podmienky“ a že mesto má „zamedziť vytváraniu nových malých zdrojov znečistenia ovzdušia v jednotlivých mestských sektoroch, pokiaľ sú objekty napojené na systém CZT“ zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa obmedziť súťaž v oblasti tepelnej energetiky na území mesta Zvolen ...“ (výroková časť rozhodnutia Protimonopolného úradu).*

Platný právny rámec dodával tomuto všeobecne záväznému nariadeniu mesta Zvolen kľúčovú dôležitosť pre budúcu podobu trhu tepelnej energetiky na území mesta Zvolen.

Obecné zastupiteľstvo schvaľuje územný plán obce a územný plán zóny [§ 11 a 12 stavebného zákona č. 50/1976 Zb. a § 11 ods. 4 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej tiež „zákon o obecnom zriadení“)], pričom ich záväzné časti vyhlasuje všeobecne záväzným nariadením (§ 27 ods. 3 stavebného zákona č. 50/1976 Zb.). V súlade s § 31 písm. a) zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike, obec zabezpečuje vypracúvanie koncepcie rozvoja obce v tepelnej energetike (v súlade s dlhodobou koncepciou Energetickej politiky SR a v rozsahu metodického usmernenia Ministerstva životného prostredia SR), ak na jej území pôsobí dodávateľ alebo odberateľ, ktorý rozpočítava množstvo dodaného tepla konečnému spotrebiteľovi. Koncepcia rozvoja obce v tepelnej energetike sa po schválení obecným zastupiteľstvom stáva súčasťou záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie obce.

Schválená územnoplánovacia dokumentácia (napr. územný plán obce a územný plán zóny) je záväzným alebo smerným podkladom o. i. na územné rozhodovanie a na vypracovanie dokumentácie stavieb (§ 27 ods. 6 stavebného zákona č. 50/1976 Zb.). V územnom rozhodnutí stavebný úrad (ktorým je obec, v tomto prípade mesto Zvolen) o. i. vymedzuje podmienky, ktorými sa zabezpečí súlad s cieľmi a zámermi územného plánu (§ 39 stavebného zákona č. 50/1976 Zb.).

V rámci územných konaní mesto Zvolen vydávalo stanoviská, kde v časti podmienok uskutočnenia výstavby stanovovalo aj spôsob zabezpečenia vykurovania budúcej stavby. Ako vyplýva zo spisového materiálu, v prípadoch umiestnenia stavby v lokalite, kde zasahuje systém centrálného zásobovania teplom (ďalej tiež „CZT“), mesto Zvolen vo svojich stanoviskách žiadalo napojiť stavbu na CZT.

V rámci stavebných konaní, v prípade, ak mal byť alternatívny zdroj zásobovania teplom (plynový kotol) umiestnený v už existujúcej stavbe, išlo o zmenu v užívaní stavby, ktorá si vyžadovala buď stavebné povolenie od stavebného úradu (ktorým je obec, v tomto prípade mesto Zvolen) alebo rozhodnutie o zmene vo využití stavby, kde obec dáva súhlas na vykonanie potrebných stavebných úprav. Mesto Zvolen v liste založenom v spise potvrdilo, že:

*„V prípade žiadosti o stavebné povolenie na nové odberné plynové zariadenie ... V zásade bude platiť, že tam, kde je možnosť pripojenia na CZT, bude táto žiadosť zamietnutá, v ostatných prípadoch mesto Zvolen za podmienky splnenia zákonom*



*predpokladaných náležitostí nemá dôvod nevydať stavebné povolenie na takéto zariadenie, resp. stavbu.“;*

čím samo priznalo, že – v dôsledku všeobecne záväzného nariadenia č. 83/2004 o záväznej časti Územného plánu mesta Zvolen v bode G.3 – Energetika – malo v úmysle zamietat' žiadosti o stavebné povolenie na nové odberné plynové zariadenia tam, kde je možnosť napojenia sa na CZT.

Vo vzťahu ku všeobecne záväznému nariadeniu zákon upravuje viacero skutočností, ktoré podmieňujú vznik všeobecne záväzného nariadenia ako prameňa objektívneho práva, a to: i) akt vydania, prijatia či schválenia nariadenia obecným (alebo mestským) zastupiteľstvom (§ 6 ods. 3 zákona o obecnom zriadení), čo je skutočnosť, ktorú zrejme zákonodarcu stotožňuje s aktom vydania nariadenia v zmysle § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení, ii) vyhlásenie nariadenia (§ 6 ods. 8 prvá a druhá veta zákona o obecnom zriadení), a iii) nadobudnutie účinnosti nariadenia (§ 6 ods. 8 druhá veta za bodkočiarkou zákona o obecnom zriadení). Ako vyplýva z výrokovej časti rozhodnutia Protimonopolného úradu („... mesto Zvolen vydaním všeobecne záväzného nariadenia č. 83/2004 ... porušilo § 39 zákona ...“), už svojím vydaním sa všeobecne záväzné nariadenie obce či mesta stáva spôsobilé spadať do vecnej pôsobnosti § 39 ZOHS.

Aj napriek tomu, že Protimonopolný úrad v rozhodnutí identifikoval aj konkrétne prípady aplikácie všeobecne záväzného nariadenia mesta Zvolen o záväznej časti územného plánu mesta Zvolen – časť Energetika, ktoré sa prejavili obmedzením možnosti odberateľov vybrať si spôsob zásobovania teplom, vo výrokovej časti svojho rozhodnutia jednoznačne označil vydanie všeobecne záväzného nariadenia mesta ako právnu skutočnosť spôsobujúcu porušenie § 39 ZOHS.

Veľmi podobné konanie ako v prípade mesta Zvolen posudzovali Protimonopolný úrad a Rada Protimonopolného úradu aj v prípade mesta Stará Ľubovňa<sup>100</sup>.

### **2.1.1.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním pokynu**

V rozhodovacej praxi Protimonopolného úradu nechýbajú ani príklady cenzúry tzv. interných normatívnych aktov, medzi ktoré patria napr. inštrukcie, usmernenia či pokyny<sup>101</sup>. Ide o akty, ktorých právne účinky nesmerujú mimo sféry verejnej správy, ale, naopak, ostávajú obmedzené na okruh orgánov či subjektov, voči ktorým orgán vydávajúci interný normatívny akt vykonáva určitú riadiacu právomoc<sup>102</sup>.

V prípade *metodických pokynov Ministerstva zdravotníctva SR uverejnených v číslach 11/1997 a 12/1997 Vestníka MZ SR*<sup>103</sup> sa mala sieť lekární vytvárať pod-

<sup>100</sup> Rozhodnutie č. 2008/39/2/1/104 zo dňa 27. novembra 2008; potvrdzujúce rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2009/39/R/2/027 zo dňa 15. mája 2009; potvrdzujúci rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 20. októbra 2010, sp. zn. 2S 128/09.

<sup>101</sup> ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. cit. dielo, s. 110, 111, 115 a 116; MACHAJOVÁ, J. a kolektív. *Všeobecné správne právo*. 6 aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 184.

<sup>102</sup> MACHAJOVÁ, J. a kolektív, cit. dielo s. 184.

<sup>103</sup> V tej dobe účinný zákon č. 188/1994 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže stanovoval vo svojom § 18 ods. 1, že: „Orgány štátnej správy a obce nesmú vlastnými opatreniami, zjavnou podporou alebo inými spôsobmi obmedzovať hospodársku súťaž.“



ľa nasledujúcich obmedzujúcich kritérií: priemerný počet obyvateľov na jednu lekárňu má byť najmenej 3 000 a vzdialenosť medzi lekárňami nesmie byť menšia ako 300 metrov.<sup>104</sup>

Rovnako v prípade pokynu Ministerstva zdravotníctva SR z roku 1998 adresovaného Sociálnej poisťovni Bratislava, Ministerstvo zdravotníctva SR adresovalo Sociálnej poisťovni Bratislava pokyn, aby neakceptovala zdravotnícke tlačivá od firmy IGAZ, ale výlučne tlačivá spoločnosti ŠEVT, a. s. Sociálna poisťovňa o tom následne formou Pokynu upozornila aj zmluvné zdravotnícke zariadenia.<sup>105</sup>

## **2.1.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním, resp. nevydaním individuálneho správneho aktu**

Individuálny správny akt predstavuje najtypickejšiu a najrozsiahlejšiu kategóriu foriem správnej činnosti<sup>106</sup>. Najčastejšou formou individuálneho správneho aktu je individuálne správne rozhodnutie, no môže mať aj inú podobu, ako napr. vydanie záväzného stanoviska či rozpis záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku. Z rozhodovacej praxe Protimonopolného úradu vyplýva, že dôvodom porušenia § 39 ZOHS môže byť tak vydanie individuálneho správneho aktu s určitým obsahom, ako aj pasivita orgánu verejnej moci v podobe nevydania individuálneho správneho aktu.

### **2.1.2.1. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním individuálneho správneho rozhodnutia**

Vo vzťahu k znakom individuálneho správneho rozhodnutia, ktoré sú nevyhnutné na to, aby sa mohlo stať predmetom posudzovania z pohľadu § 39 ZOHS, Rada Protimonopolného úradu pripomenula, že sa musí jednať o správne rozhodnutie po nadobudnutí právoplatnosti a vykonateľnosti<sup>107</sup>.

Príkladom sankcionovania skutočnosti vydania individuálneho správneho rozhodnutia s určitým obsahom pre rozpor s § 39 ZOHS môže byť prípad *vydania a aplikácie všeobecne záväzného nariadenia mesta Považská Bystrica č. 37/2005 o rozvoji mesta v tepelnej energetike*<sup>108</sup>.

V tomto prípade vydal Protimonopolný úrad rozhodnutie, pričom podľa jeho výrokovej časti:

*„... mesto Považská Bystrica vydaním Všeobecne záväzného nariadenia č. 37/2005 o rozvoji mesta v tepelnej energetike a jeho následnou aplikáciou tak, že odmietať vydať stavebné povolenia na vybudovanie malých zdrojov tepla z dôvodu presadzovania centralizovaného zásobovania teplom, zjavnou podporou zvýhodňujú-*

<sup>104</sup> [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk).

<sup>105</sup> [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk).

<sup>106</sup> ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. cit. dielo, s. 117.

<sup>107</sup> Rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2008/39/R/2/073 zo dňa 5. septembra 2008.

<sup>108</sup> Rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2007/39/2/1/073 zo dňa 14. septembra 2007.

*cou určitého podnikateľa obmedzilo súťaž v oblasti tepelnej energetiky na území mesta Považská Bystrica, a tým porušilo § 39 zákona ...“.*

Právne skutočnosti spôsobujúce porušenie § 39 ZOHS boli dve, a to:

- a) vydanie všeobecne záväzného nariadenia mesta č. 37/2005 a
- b) aplikácia nariadenia vo forme odmietania vydať stavebné povolenie na vybudovanie malých zdrojov tepla.

Kľúčová dôležitosť všeobecne záväzného nariadenia mesta č. 37/2005 pre budúcu podobu trhu tepelnej energetiky na území mesta Považská Bystrica vyplývala z rovnakých dôvodov, ako tie, ktoré sme uviedli vyššie na preukázanie kľúčovej dôležitosti záväzného nariadenia mesta Zvolen – časť Energetika pre budúcu podobu trhu tepelnej energetiky na území mesta Zvolen.

Protimonopolný úrad v citovanej výrokovej časti svojho rozhodnutia nekonkretizoval prípady odmietnutia vydania stavebného povolenia; konkretizoval ich v odôvodnení rozhodnutia takto:

*„Žiadosť o vydanie stavebného povolenia na zmenu v užívaní stavby „Zmena plynoinštalácie na vlastné etážové vykurovanie s plynovým kotlom“ v byte č. 2 na ul. Odporov 242/1, Považská Bystrica, žiadosť o vydanie stavebného povolenia na zmenu v užívaní stavby ... boli mestom Považská Bystrica ako príslušným stavebným úradom podľa § 117 stavebného zákona zamietnuté s odôvodnením, že žiadosti boli preskúmané z hľadísk uvedených v § 60 až 62 a § 85 ods. 2 stavebného zákona ...“.*

Na základe citovanej pasáže odôvodnenia rozhodnutia Protimonopolného úradu možno predpokladať, že konkretizované žiadosti o vydanie stavebného povolenia potrebného na inštaláciu malých zdrojov tepla boli zamietnuté podľa § 62 ods. 4 stavebného zákona č. 50/1976 Zb.<sup>109</sup> Z uvedeného vyplýva, že charakteristika aplikácie všeobecne záväzného nariadenia mesta č. 37/2005 spočívajúca v tom, že mesto: „... odmietalo vydať stavebné povolenie na vybudovanie malých zdrojov tepla ...“; nebola úplne presná. Mesto Považská Bystrica odmietalo vydať stavebné povolenia zrejme v tom zmysle, že vydávalo rozhodnutia o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia podľa § 62 ods. 4 stavebného zákona č. 50/1976 Zb.

<sup>109</sup> § 62 ods. 4 stavebného zákona č. 50/1976 Zb. v znení do 31. októbra 2005: „Ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť záujmy spoločnosti alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.“; a v znení od 1. novembra 2005: „Ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.“

Je zrejmé, že v tomto prípade bola druhá právna skutočnosť spôsobujúca porušenie § 39 zákona, teda rozhodnutia o zamietnutí žiadostí o vydanie stavebného povolenia, iba nevyhnutným dôsledkom prvej skutočnosti spôsobujúcej porušenie § 39 ZOHS, teda vydania všeobecne záväzného nariadenia mesta č. 37/2005 zvyhodňujúceho dodávateľov tepla prostredníctvom CZT. Možno však vysloviť názor, že ak Protimonopolný úrad vymedzil ako skutočnosti porušujúce § 39 ZOHS tak vydanie všeobecne záväzného nariadenia mesta, ako aj jeho praktickú aplikáciu spočívajúcu vo vydávaní rozhodnutí o zamietnutí žiadosti o vydanie stavebného povolenia, pripustil tým možnosť, že predmetom cenzúry z pohľadu § 39 ZOHS môže byť vydanie jedného alebo viacerých individuálnych správnych rozhodnutí aj samostatne.

### 2.1.2.2. Obmedzenie hospodárskej súťaže vydaním záväzného stanoviska

Do kategórie individuálnych správnych aktov spadajú nielen rozhodnutia, ktoré sú vydávané v správnom konaní, ale aj rôzne iné správne akty, ako napr. opatrenia, vyjadrenia, stanoviská či posudky pod podmienkou, že: i) sú vydávané orgánmi na to príslušnými, ii) pri ich vydávaní je zachovaný zákonom predpísaný postup, a iii) obsahujú zákonom predpísané náležitosti<sup>110</sup>.

Vydanie záväzného stanoviska bolo predmetom pozornosti súťažných orgánov v prípade *nesúhlasného stanoviska Bratislavy – mestskej časti Nové mesto k umiestneniu lekárne v objekte Polikliniky Tehelná*<sup>111</sup> odôvodneného záverom, podľa ktorého súčasťou objektu Polikliniky Tehelná už bola fungujúca lekáreň, ktorá spolu s ďalšími lekárňami nachádzajúcimi sa v blízkosti polikliniky zabezpečovala v dostatočnej miere poskytovanie zdravotnej starostlivosti občanom bývajúcim v predmetnej lokalite.

V tomto prípade, podľa ustanovenia § 7 ods. 3 písm. j) vtedy účinného zákona č. 140/1998 Z. z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, žiadosť o vydanie povolenia na poskytovanie lekárenskej starostlivosti vo verejnej lekárni, ktorú žiadateľ podával samosprávnemu kraju, musela obsahovať aj záväzné stanovisko obce k začatiu činnosti a k umiestneniu zariadenia. Z uvedeného znenia § 7 ods. 3 písm. j) zákona č. 140/1998 Z. z., ani z ustanovenia § 4 ods. 3 písm. d) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení<sup>112</sup> nebolo zrejmé, aký má byť obsah záväzného stanoviska obce. Protimonopolný úrad si preto v rámci správneho konania vyžiadal od úradov jednotlivých samosprávnych krajov Slovenskej republiky podklady a informácie, z ktorých vyplynulo, že samosprávne kraje by sa pridrižovali strikt-

<sup>110</sup> MACHAJOVÁ, J. a kolektív, cit. Dielo, s. 188 – 189.

<sup>111</sup> Prvostupňové rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2007/39/1/1/083 zo dňa 9. októbra 2007, druhostupňové rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2008/39/R/2/018 zo dňa 7. marca 2008.

<sup>112</sup> „Obec pri výkone samosprávy najmä ..., a ak tak ustanovuje osobitný predpis, 5b) vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci.“

ného výkladu § 7 zákona o liekoch v tom zmysle, že v prípade vydania nesúhlasného stanoviska obce s umiestnením a prevádzkou verejnej lekárne príslušný samosprávny kraj nevydá žiadateľovi povolenie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti vo verejnej lekárni.

Tento argument Rada Protimonopolného úradu čiastočne použila aj pri posudzovaní námietky mestskej časti, podľa ktorej vydávanie záväzných stanovísk (adresovaných Bratislavskému samosprávnemu kraju) na začatie prevádzky a umiestnenie verejnej lekárne mestskou časťou bolo protiprávne, pretože štatút hlavného mesta SR Bratislavy (ktorý upravuje o. i. aj otázku rozdelenia právomocí medzi mesto a mestské časti) takúto kompetenciu mestským častiam nepriznával. Rada Protimonopolného úradu pripomenula, že úlohou úradu je posúdiť konanie orgánu verejnej správy výlučne z pohľadu ZOHS, teda či toto konanie neobmedzuje hospodársku súťaž. Z tohto pohľadu bolo relevantné, že vydanie záporného záväzného stanoviska mestskej časti k začatiu prevádzky a umiestneniu verejnej lekárne spoločnosti *Enotrade, s. r. o.*, bolo – bez ohľadu na otázku platnosti vydávania týchto stanovísk – priamou príčinou rozhodnutia Bratislavského samosprávneho kraja o nevydaní povolenia. Napokon, Rada Protimonopolného úradu pripomenula, že zatiaľ nikto nespochybnil platnosť skúmaného záväzného stanoviska mestskej časti, ani iných záväzných stanovísk s rovnakým predmetom vydaných mestskou časťou.

Mestská časť sformulovala aj námietku, podľa ktorej sankcionovanie jej odmietavého záväzného stanoviska je zásahom do jej zákonnej právomoci a prakticky ju núti k vydávaniu iba kladných stanovísk. Rada Protimonopolného úradu pripomenula, že uvedenú zákonnú právomoc vydávať záväzné stanoviská síce obciam priznáva zákon (zákon o liekoch a zákon o obecnom zriadení), ale výkon tejto zákonnej právomoci nemôže byť neobmedzený, a najmä, že pri jej výkone nesmú byť porušované Ústava ani iné zákony, teda ani ZOHS. Samotná mestská časť uviedla, že pri vydávaní záväzného stanoviska k žiadosti o povolenie umiestnenia verejnej lekárne prihliada aj na dostupnosť jednotlivých lekární širokej verejnosti, na opodstatnenosť zriadenia lekárne vzhľadom na jej umiestnenie, na rozmiestnenie lekární, a to z hľadiska vzdialenosti medzi jednotlivými lekárňami, teda v podstate na existujúci stav hospodárskej súťaže na trhu. Vydanie negatívneho záväzného stanoviska odôvodnené zohľadnením skutočností odrážajúcich súčasný stav súťaže na trhu tak nemohlo byť Protimonopolným úradom posúdené inak ako tak, že obmedzuje hospodársku súťaž na trhu zvýhodňovaním prevádzkovateľov lekární už prítomných na trhu na úkor potenciálneho konkurenta majúceho v úmysle na tento trh preniknúť. Nemožnosť obcí vychádzať pri vydávaní záväzného stanoviska k zriadeniu a umiestneniu lekárne z uvedených hľadísk potvrdilo aj stanovisko Ministerstva zdravotníctva SR č. 07383-1/2007-OF zo dňa 17. januára 2007, zaslané Bratislavskému samosprávnemu kraju, podľa ktorého obce majú pri vydávaní týchto stanovísk zohľadňovať najmä hľadiská ochrany bezpečnosti, zdravia obyvateľov, životného prostredia, verejného poriadku, morálky a pod. A nakoniec, nemožnosť obcí vychádzať pri vydávaní záväzného stanoviska k zriadeniu a umiestneniu lekárne zo skutočností odrážajúcich súčasný

stav súťaže na trhu potvrdil aj Krajský súd v Bratislave<sup>113</sup>, keď uviedol, že mestská časť nebola pri vydávaní záväzného stanoviska k žiadosti o povolenie umiestnenia verejnej lekárne oprávnená posudzovať žiadosť z hľadiska rozmiestnenia, hustoty a rozsahu poskytovanej lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach, ani z hľadiska množstva spotrebiteľov.

### 2.1.2.3. Obmedzenie hospodárskej súťaže rozpisom záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku

V rokoch 2005 a 2006 riešili Protimonopolný úrad<sup>114</sup> a Rada Protimonopolného úradu<sup>115</sup>, a v roku 2009 aj Najvyšší súd SR<sup>116</sup> prípad *rozpisu rozpočtového príspevku TASR na rok 2005 Ministerstvom kultúry SR*. Tento typ úkonu právna doktrína klasifikuje ako individuálny finančnoprávny akt konštitutívnej povahy, teda ako akt aplikácie práva na určitý konkrétny prípad zo strany finančného orgánu, ktorým sa zakladajú, menia alebo rušia konkrétne finančnoprávne vzťahy<sup>117</sup>.

Nástrojom, ktorým Ministerstvo kultúry SR uskutočnilo rozpis záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku pre TASR na rok 2005, bol list č. MK – 1238/2005-700/2048 zo dňa 26. januára 2005 s prílohou adresovaný TASR, kde Ministerstvo kultúry SR: i) rozpísalo časť rozpočtového príspevku určeného na bežné výdavky na päť redakcií, ii) rozpísalo časť rozpočtového príspevku určeného na krytie odpisov na všetkých 9 redakcií, iii) určilo kvantitatívne a kvalitatívne minimálne úlohy TASR.

Podľa Rady Protimonopolného úradu:

*„Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky ... skreslilo hospodársku súťaž tým, že pri poskytovaní finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu vo forme príspevku pre rozpočtový rok 2005 Tlačovej agentúre Slovenskej republiky – Slovakia ... umožnilo, aby táto financovala z poskytnutých finančných prostriedkov aj činnosti, ktoré sú poskytované v konkurenčnom prostredí, čím porušilo § 39 zákona ...“*

Inými slovami skutočnosť, že Ministerstvo kultúry SR umožnilo TASR financovať z rozpočtových zdrojov aj činnosti, ktoré dokáže úspešne poskytovať súkromná tlačová agentúra SITA aj bez rozpočtových zdrojov, predstavuje porušenie § 39 ZOHS.

Určenie toho, či list zriaďovateľskej organizácie, ktorým určuje príspevkovej organizácii vo svojej pôsobnosti záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku, môže spadať do vecnej pôsobnosti § 39 ZOHS, sa odvíjalo od odpovede na otázku, či zákonný režim rozpisu záväzných ukazovateľov rozpočtového príspevku je

<sup>113</sup> Rozsudok zo dňa 10. septembra 2008, sp. zn. 2S60/08, potvrdený rozsudkom Najvyššieho súdu zo dňa 12. marca 2009, sp. zn. 8Sžpu 2/2008.

<sup>114</sup> Rozhodnutie č. 2005/39/2/111 zo dňa 28. februára 2005.

<sup>115</sup> Rozhodnutie č. 2006/39/R/2/023 zo dňa 24. marca 2006.

<sup>116</sup> Cit. rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžpu 1/2008.

<sup>117</sup> BABČÁK, V. a kolektív. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1 vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 96.

pre zriaďovateľa natoľko obmedzujúci, že mu neponecháva žiadny priestor pre vlastnú úvahu alebo nie.

Podľa zistení Protimonopolného úradu bola *TASR* zriadená zákonom č. 81/1992 Zb. o Československej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky a v súlade s § 2 ods. 2 tohto zákona bola príspevkovou organizáciou napojenou finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva kultúry, ktoré vo vzťahu k nej vykonáva funkciu zriaďovateľa. Podľa § 24 ods. 7 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy zriaďovateľ poskytuje príspevkovej organizácii príspevok na prevádzku v takej výške, aby jej rozpočet bol vyrovnaný. Podľa § 9 ods. 4 písm. f) zákona č. 523/2004 Z. z. správca kapitoly rozpisuje schválené záväzné ukazovatele kapitoly pre príspevkové organizácie vo svojej pôsobnosti. Zákon č. 81/1992 Zb. ani zákon č. 523/2004 Z. z. nestanovovali, akým spôsobom má Ministerstvo kultúry SR rozpočtový príspevok v prospech *TASR* rozpísať, a ani to, akým spôsobom má *TASR* rozpočtový príspevok použiť, čo potvrdilo aj Ministerstvo financií SR vo svojom stanovisku, podľa ktorého: „... podmienky poskytnutia a použitia prostriedkov zo štátneho rozpočtu na činnosť *TASR* určuje poskytovateľ prostriedkov, t. j. Ministerstvo kultúry SR, ktoré je súčasne vo vzťahu k *TASR* jeho zriaďovateľom.“ Tým sa otváral priestor, aby túto otázku riešilo Ministerstvo kultúry SR podľa svojej úvahy a súčasne aj pre to, aby spôsob riešenia tejto otázky zvolený Ministerstvom kultúry SR mohol byť následne predmetom kontroly úradu z pohľadu § 39 ZOHS.

#### **2.1.2.4. Obmedzenie hospodárskej súťaže nevydaním individuálneho správneho aktu**

V rokoch 1991 a 1992<sup>118</sup> schválilo mesto Levoča *všeobecne záväzné nariadenie o poplatku z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov*. V skutočnosti však jedna tretina podnikateľov, na ktorých sa vzťahovala povinnosť platenia poplatku, poplatok nezaplatila, pričom mesto neudelilo žiadnu výnimku z povinnosti platiť predmetný poplatok. Odhliadnuc od prípadnej protiústavnosti všeobecne záväzného nariadenia obce stanovujúceho bez zákonného zmocnenia podľa vtedajšieho zákona č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch povinnosť platiť miestny poplatok z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov, Protimonopolný úrad na základe žiadosti o prešetrenie jedného z podnikateľov – platičov predmetného poplatku – konštatoval, že tolerovaním takéhoto stavu v oblasti vymáhania platenia predmetného poplatku zo strany mestského úradu dochádza k obmedzeniu súťaže v podobe diskriminácie tých podnikateľov, ktorí poplatok platili. Zároveň požiadal primátora mesta o nápravu situácie formou vymáhania dlžných poplatkov, v prípade neúspechu aj súdnou cestou.<sup>119</sup>

<sup>118</sup> Teda ešte za pôsobnosti vtedajšieho zákona č. 63/1991 Zb. o ochrane hospodárskej súťaže, ktorého § 18 ods. 1 stanovoval, že: „Orgány štátnej správy a orgány obcí nesmú vlastnými opatreniami, zjavnou podporou alebo inými spôsobmi obmedziť alebo vylúčiť hospodársku súťaž.“

<sup>119</sup> Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 1993.



Keďže aktom vymáhania predmetného miestneho poplatku mal byť platobný výmer (§ 11 ods. 1 vtedajšieho zákona č. 544/1990 Zb.), teda individuálny správny akt, nástrojom diskriminácie podnikateľov – platiteľov predmetného poplatku bolo v tomto prípade nevydávanie platobných výmerov voči neplatičom predmetného poplatku, teda nevydávania individuálnych správnych aktov.

### 2.1.3. Obmedzenie hospodárskej súťaže prijatím uznesenia zastupiteľského orgánu

V prípade *zvyšovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum I*, ktorý riešili Protimonopolný úrad, Rada Protimonopolného úradu i Krajský súd v Bratislave v rokoch 2008 a 2009,<sup>120</sup> bolo vektorom porušenia § 39 ZOHS vydanie uznesenia mestského zastupiteľstva mesta Bratislavy o spôsobe poskytovania cintorínskych, kremačných a pohrebných služieb mestskou príspevkovou organizáciou *Marianum – pohrebníctvo mesta Bratislavy* (ďalej tiež „*Marianum*“). Rada Protimonopolného úradu vo svojom rozhodnutí takto zmenila znenie výrokovej časti rozhodnutia:

*„Hlavné mesto ... Bratislava uznesením č. 447/1996 zo dňa 19. 12. 1996 v časti B., v ktorej sa ustanovuje, že „vykonávanie cintorínskych a kremačných služieb (obradník, nosič, aranžér a pod.) na pohrebiskách spravovaných mestskou príspevkovou organizáciou Marianum – pohrebníctvo v Bratislave ponechať v nezmenenej forme v pôsobnostiestskej príspevkovej organizácie Marianum – pohrebníctvo v Bratislave“ a že „súkromné pohrebníctva môžu uskutočňovať všetky činnosti na úseku pohrebnej služby vrátane prepravy zosnulých, avšak bez možnosti vykonávania komerčných služieb v objektoch, ktoré sú majetkom mesta Bratislavy“ zjavnou podporou zvýhodnilo podnikateľa MARIANUM – pohrebníctvo mesta Bratislavy a tým v období od 01.05. 2004 porušilo § 39 zákona ...“*

Rada Protimonopolného úradu v prvom rade pripomenula, že podľa § 25 ods. 3 písm. e) ZOHS je aj v tomto prípade účastníkom konania mesto Bratislava. Bratislava je právnická osoba (§ 2 ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave) a zároveň je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky (§ 1a ods. 1 prvá veta zákona č. 377/1990 Zb.). Bratislava zabezpečuje výkon svojich samosprávnych funkcií prostredníctvom orgánov mesta, teda aj prostredníctvom mestského zastupiteľstva (§ 5 zákona č. 377/1990 Zb.), a ako právnická osoba s právnou subjektivitou nesie zodpovednosť za konanie týchto orgánov. Bratislava vykonáva územnú samosprávu patriacu obci (§ 1a ods. 1 druhá veta zákona č. 377/1990 Zb.), pričom medzi právomoci

<sup>120</sup> Rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2008/39/2/1/079 zo dňa 29. septembra 2008, cit. rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2009/39/R/2/012, cit. rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S 89/09.



obce patrí aj zabezpečovanie výstavby, údržby a správy obecného cintorína [§ 4 ods. 3 písm. f) zákona č. 377/1990 Zb.].

Rada Protimonopolného úradu preverovala aj otázku, či skúmané uznesenie mestského zastupiteľstva mesta Bratislava bolo vynútiteľné. Rada Protimonopolného úradu dospela k záveru, že aj napriek skutočnosti, že v texte uznesenia nie sú obsiahnuté sankčné ani iné nástroje na vynútenie jeho plnenia, nemožno považovať uznesenie mesta za nevynútiteľné. Možnosť vynútenia plnenia tohto uznesenia vyplýva z postavenia *Marianumu* ako príspevkovej organizácie, voči ktorej mesto Bratislava vykonáva zákonné právomoci zriaďovateľa, medzi ktoré patria napr. právo príspevkovú organizáciu zrušiť, kontrolovať, vymenovať i odvolať jej riaditeľa (§ 21 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách).

Aplikácii § 39 ZOHS na uznesenie mestského zastupiteľstva by nebránilo ani to, že protisúťažné konanie, ktoré uznesenie predpokladalo, by sa v praxi neuplatňovalo. Na posúdenie konania totiž nebolo rozhodujúce, či predmetné uznesenie bolo alebo nebolo *Marianumom* uplatňované v praxi, pretože v správnom konaní bolo posudzované výlučne konanie mesta Bratislava z pohľadu porušenia § 39 ZOHS. A keďže obmedzením hospodárskej súťaže je v zmysle § 39 ZOHS každé, i potenciálne, obmedzenie súťaže, k jeho porušeniu došlo už tým, že uznesenie mestského zastupiteľstva mesta Bratislava vytvorilo priestor na to, aby mestská príspevková organizácia *Marianum* uskutočňovala protisúťažné konanie využívajúce svoje monopolné postavenie na trhu poskytovania cintorínskych a kremačných služieb v Bratislave, čím mesto skreslilo súťažné podmienky na trhu poskytovania pohrebných služieb v Bratislave.

Uznesenie mestského zastupiteľstva mesta Bratislava bolo nástrojom porušenia § 39 ZOHS aj v prípade *zvýhodňovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum II*, teda v prípade uznesenia mestského zastupiteľstva mesta Bratislava o schválení cenníka prác a služieb poskytovaných *Marianumom* na pohrebiskách patriacich mestu Bratislava<sup>121</sup>. Vo výrokovej časti rozhodnutia, tak ako bola preformulovaná Radou Protimonopolného úradu, bolo porušenie § 39 ZOHS vymedzené tak, že:

*„Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava schválením nasledovných poplatkov v Cenníku prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách s účinnosťou od 01.08.2006:*

- *„Likvidácia kvetinových darov ...“*,
- *„Likvidácia hrobového (urnového) pomníka ...“* ...,
- *„Zapožičanie obradnej siene ...“*, ...

*zjavnou podporou zvýhodnilo podnikateľa MARIANUM ... a tým porušilo § 39 zákona ...“*

<sup>121</sup> Rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2008/39/2/1/097 zo dňa 18. novembra 2008, ktorého výroková časť bola formulačne zmenená rozhodnutím Rady Protimonopolného úradu č. 2009/39/R/2/013 zo dňa 27. marca 2009.

Po tom, ako vtedajší zákon č. 470/2005 Z. z. o pohrebníctve (§ 19 ods. 2) ustanovil povinnosť pre prevádzkovateľa pohrebiska predložiť prevádzkový poriadok pohrebiska (ďalej len prevádzkový poriadok) vrátane cenníka prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách (ďalej tiež cenník) na schválenie obci, *Marianum* ako príspevková organizácia mesta spravujúca všetky cintoríny a jediné krematórium v Bratislave predložilo mestskému zastupiteľstvu mesta Bratislavy na schválenie prevádzkový poriadok, ktorého súčasťou bol aj cenník. Mestské zastupiteľstvo prevádzkový poriadok vrátane cenníka schválilo uznesením č. 1059/2006 zo dňa 6. júla 2006.

Jedna z námietok mesta Bratislava bola založená na tvrdení, podľa ktorého mesto Bratislava schvaľovalo prevádzkový poriadok vrátane cenníka tak, ako to ukladal zákon o pohrebníctve, ktorý v § 19 ods. 3 písm. a) až i) stanovoval presný obsah prevádzkového poriadku pohrebiska, ktorého súčasťou je aj cenník služieb. Pritom zákon o pohrebníctve ďalej nestanovoval rozsah položiek cenníka ani neformuloval žiadne zákonné kritériá pre konštatovanie odôvodnenosti, resp. neodôvodnenosti, konkrétnej položky v cenníku, a preto Protimonopolný úrad nemôže tvrdiť, že niektoré položky sú neodôvodnené.

Protimonopolný úrad v odpovedi na túto námietku uznal, že zákon o pohrebníctve dáva priestor na to, aby si mesto Bratislava vytvorilo vlastný rozsah položiek cenníka. Vzápätí však pripomenul, že dodržiavanie, resp. napĺňanie jedného právneho predpisu nesmie znamenať porušenie iného právneho predpisu s rovnakou alebo vyššou právnou silou. Mesto, ktoré vydávalo cenník služieb, musí dbať, aby tento cenník bol v súlade s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Ak to tak nie je, mesto Bratislava za túto skutočnosť nesie právnú zodpovednosť. Preto nie je relevantný ani argument mesta Bratislava, že vydaním cenníka služieb si plní svoju zákonnú povinnosť vyplývajúcu mu zo zákona o pohrebníctve. Protimonopolný úrad neposudzuje splnenie si povinnosti mesta schváliť prevádzkový poriadok, ktorého súčasťou je aj cenník, ale posudzuje súlad obsahu predmetného cenníka so ZOHS, preto kritériá odôvodnenosti konkrétnej položky v cenníku je potrebné hľadať medzi kritériami hodnotenia prípustnosti konaní z pohľadu požiadavky ochrany hospodárskej súťaže.

Je nutné dodať, že Najvyšší súd SR<sup>122</sup> obe správne rozhodnutia (Protimonopolného úradu aj Rady Protimonopolného radu) vydané v tomto prípade zrušil a vec vrátil Rade Protimonopolného úradu na ďalšie konanie, no výlučne z formálneho dôvodu týkajúceho sa formulácie vzťahu medzi výrokovou časťou druhostupňového rozhodnutia a výrokovou časťou prvostupňového rozhodnutia.

#### **2.1.4. Obmedzenie hospodárskej súťaže v dôsledku zmluvy**

Rôzne zmluvné vzťahy, do ktorých vstupujú orgány verejnej moci, môžu sledovať rôzne účely, pričom iba niektoré spomedzi týchto zmluvných vzťahov by sa

<sup>122</sup> Rozsudok zo dňa 6. apríla 2011, sp. zn. 2Sžh 1/2010, ktorý zmenil predchádzajúci potvrdzujúci rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 27. januára 2010, sp. zn. 2S 90/09.

dali kvalifikovať ako realizované pri výkone štátnej správy, pri prenesenom výkone štátnej správy alebo pri výkone samosprávy.

Jednou z kategórií zmlúv, ktoré orgány verejnej moci môžu uzatvárať, sú tzv. správne dohody. Podľa kategorizácie správnych dohôd, tak ako ju podáva právna doktrína, správnymi dohodami, ktoré by svojim predmetom mohli spadať do vecného poľa pôsobnosti § 39 ZOHS, sú tzv. subordinačné správne dohody. Ide o kategóriu správnych dohôd, ktorých účastníkmi sú na jednej strane orgán verejnej moci a, na strane druhej, subjekt súkromného práva, pričom predmetom takýchto správnych dohôd môže byť napríklad prevzatie záväzku subjektu súkromného práva poskytovať verejnú službu (napr. prevádzkovať v obci verejnú autobusovú dopravu) alebo prepožičanie výkonu určitých činností prináležiacich inak orgánu verejnej moci subjektu súkromného práva (napr. zverenie správy diaľnic *Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s.*).<sup>123</sup>

V nadväznosti na požiadavku, aby zmluvný vzťah sledoval účel výkonu štátnej správy, preneseného výkonu štátnej správy alebo výkonu samosprávy, Protimonopolný úrad bol konfrontovaný s prípadmi zmluvných vzťahov, ktorými orgány verejnej moci vykonávali rôzne právomoci, oprávnenia alebo úlohy, ktoré im zákon priznal alebo uložil.

V roku 2005 Protimonopolný úrad vydal rozhodnutie v prípade *nájomných zmlúv na pozemky na umiestnenie stánku uzavretých mestom Kysucké Nové Mesto*<sup>124</sup>, kde vo výrokovej časti rozhodnutia konštatoval, že:

*„konanie Mesta Kysucké Nové Mesto, ... pri výkone samosprávy spočívajúce v uzatvorení nájomnej zmluvy na prenájom pozemku ... a nájomnej zmluvy na prenájom pozemkov ... s podnikateľom Ing. Miroslavom Hladom – ROFIS, ... dňa 27. 12. 2002, ktoré obsahujú článok IV, ods. 7 v znení: „Prenajímateľ (mesto) sa zaväzuje, že počas trvania nájmu nepristúpi v lokalite, t.j. okruh 400 m, v ktorej sa nachádza predmet nájmu, k uzavretiu nájomnej zmluvy s treťou osobou, predmetom ktorej bude prenájom pozemku (časti pozemku) za rovnakým alebo podobným účelom, ako podľa tejto zmluvy, ani nevydá súhlas tretím osobám k otvoreniu prevádzky v týchto lokalitách za rovnakým alebo podobným účelom. V prípade porušenia tejto povinnosti má nájomca nárok na náhradu vzniknutej škody.“ je zjavnou podporou zvýhodňujúcou podnikateľa Ing. Miroslav Hlad – ROFIS, ... a je obmedzovaním súťaže podľa § 39 zákona ...“.*

Hoci to v texte rozhodnutia nebolo výslovne uvedené, vzhľadom na skutočnosť, že predmetom nájomných zmlúv boli pozemky vo vlastníctva mesta Kysucké Nové Mesto, možno predpokladať, že uzavretím týchto nájomných zmlúv mesto napĺňalo svoju zákonnú úlohu vykonávať úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona o obecnom zriadení.

<sup>123</sup> ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. cit. dielo, s. 128 – 129.

<sup>124</sup> Rozhodnutie č. 2005/KV/1/1/043 zo dňa 4. apríla 2005.

K podobnému typu zvýhodňovania došlo v prípade *zvýhodňovania spoločnosti JCDecaux Slovakia mestom Bratislava*, ktorý riešili Protimonopolný úrad<sup>125</sup> i Rada Protimonopolného úradu<sup>126</sup> v roku 2006. Ako porušujúce § 39 ZOHS bolo vzhľadnuté konanie mesta, ktoré spočívalo v tom, že aj po 1. máji 2004<sup>127</sup> existovali:

- a) zmluva medzi mestom a GUVÉ, spoločnosťou pre mestské dopravné zariadenia s r. o., ... zo dňa 11. júla 1990 v znení dodatku k tejto zmluve uzatvoreného dňa 29. septembra 1998 medzi mestom a spoločnosťou *JCDecaux Slovakia, s.r.o.* ... ktorý (dodatok) obsahoval klauzulu v tomto znení: „*§ 9 bod 6 veta druhá zmluvy z 20.06.1990 /20.12.1991 sa dopĺňa nasledovne: Terajšia ochranná zóna 20 m sa rozširuje na 50 m. Výnimkou sú reklamné zariadenia, ktoré už existujú pri podpise tohto dodatku...*“; a
- b) pokyn primátora mesta pre odborné útvary mesta vo veci povoľovania umiestnenia reklamných, informačných a propagačných zariadení na cestných telesech cestných komunikácií a v dopravnom priestore miestnych komunikácií I. a II. triedy, pre ktoré je príslušným cestným správnym orgánom mesto a príslušných pozemkoch vo vlastníctve mesta zo dňa 1. júla 2002, ktorý (pokyn) obsahoval ustanovenia:

- odsek (3) písm. e) v znení: „*Umiestnenie zariadenia sa povolí na miestach, kde nie sú umiestnené bližšie ako 50 m od zariadení JCDecaux Slovakia, s. r. o.,*

- odsek (4) bod 2. písm. a) v znení: „*Podmienky povolenia pre umiestnenie zariadení pri dodržaní ustanovení v bodoch 2 a 3 tohto pokynu: v ostatných prípadoch: minimálna vzdialenosť reklamného zariadenia od dopravnej značky alebo medzi reklamnými zariadeniami navzájom, v smere jazdy musí byť:*

- *Pre prejazdne úseky ciest a miestne komunikácie I. triedy - 50 m*

- *Pre miestne komunikácie II. triedy - 25 m*

Toto konanie mesta bolo kvalifikované ako zjavná podpora zvýhodňujúca podnikateľa *JCDecaux Slovakia, s. r. o.*, na úkor ostatných podnikateľov pôsobiacich na trhu vonkajšej reklamy.

Hoci táto otázka nebola predmetom bližšej pozornosti Protimonopolného úradu, možno predpokladať, že mesto Bratislava tým, že ponechalo v platnosti vyššie uvedenú zmluvu a vyššie uvedený pokyn primátora, realizovalo svoje úlohy a právomoci podľa § 4 ods. písm. a) („*Obec ... vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce ...*“), písm. d) („*Obec ... usmerňuje ekonomickú činnosť v obci ...*“) či písm. e) („*Obec ... zabezpečuje*

<sup>125</sup> Rozhodnutie č. 2006/KV/1/1/028 zo dňa 4. apríla 2006.

<sup>126</sup> Rozhodnutie č. 2006/KV/R/2/102 zo dňa 18. júna 2006.

<sup>127</sup> Keďže Protimonopolný úrad mal – na základe novely ZOHS uskutočnenej zákonom č. 204/2004 Z. z – právo viesť správne konanie voči orgánu verejnej moci pre podozrenie z porušenia § 39 ZOHS a prípadne mu udeliť pokutu iba počnúc 1. májom 2004.

výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev ...“) zákona o obecnom zriadení, a preto konanie mesta mohlo spadať pod pôsobnosť § 39 ZOHS.

Jedným z argumentov sformulovaných mestom Bratislava na svoju obranu bolo aj tvrdenie, že mesto Bratislava vyvinulo enormné úsilie na ukončenie zmluvného vzťahu a nemôže niesť zodpovednosť za obštrukcie a neochotu zmeniť zmluvné podmienky zo strany zmluvného partnera – spoločnosti *JCDecaux Slovakia*. Rada Protimonopolného úradu vo vzťahu k tomuto argumentu uviedla, že mesto Bratislava do súťaž obmedzujúceho zmluvného vzťahu dobrovoľne vstúpilo a tento zmluvný vzťah aj plnilo. Až v dôsledku zásahu Protimonopolného úradu mesto Bratislava začalo rokovania so zmluvným partnerom o zmene zmluvy. Prekážky súkromnoprávného charakteru dané nutnosťou súhlasu všetkých účastníkov so zmenou zmluvy nemôžu byť dôvodom, aby mesto Bratislava bolo zbavené zodpovednosti za obmedzovanie hospodárskej súťaže v rozpore so zákonom. Je vecou mesta Bratislava, ako zabezpečí, aby jeho zmluvné vzťahy súkromnoprávného charakteru neboli v rozpore so zákonom.<sup>128</sup>

O výkon odlišnej právomoci išlo v prípade *zmluvy Ministerstva pôdohospodárstva SR so spoločnosťou N-ADOVA na výkon veterinárnej asanácie dôsledkov nákazy BSE uzavretej v roku 2004*. Protimonopolný úrad vo výrokovvej časti svojho rozhodnutia uviedol<sup>129</sup>, že:

*„konanie Ministerstva pôdohospodárstva SR ... v čase od 01.05.2004 do 31.08.2004 spočívajúce v uzatvorení a plnení Zmluvy č. 2287/2004-520 zo dňa 14.4.2004 s podnikateľom N-ADOVA, s.r.o. ... je podporou zvýhodňujúcou podnikateľa N-ADOVA, s.r.o. ... a je obmedzením súťaže podľa § 39 zákona ...“*

Protimonopolný úrad sa v rozhodnutí venoval o. i. rozboru krokov vedúcich k uzavretiu tejto zmluvy. Dňa 24. januára 2001 bola zriadená osobitná komisia vlády pre BSE (Bovinná sponiformná encefalopatia, tzv. choroba šialených kráv), ktorá riešila spôsob podpory veterinárnej asanácie v súvislosti s BSE. Likvidácia materiálov v spojení s chorobou BSE sa mala riešiť s príspevkom štátu, s postupným prechodom z plného hradenia nákladov likvidácie štátom po ich plné hradenie samotnými producentmi živočíšneho odpadu. Na základe poverenia vlády malo problematiku riešenia BSE v kompetencii Ministerstvo pôdohospodárstva SR, ktoré zabezpečovalo jeho realizáciu i financovanie. Dňa 13. februára 2001 osobitná komisia vlády pre BSE odporučila Ministerstvu pôdohospodárstva SR rozhodnúť o kafilériovom zariadení, ktoré bude určené na likvidáciu špecificky rizikového materiálu. Z uvedeného vyplýva, že hoci osobitná komisia vlády pre BSE odporučila Ministerstvu pôdohospodárstva SR rozhodnúť o kafilériovom zariadení, ktoré bude určené na likvidáciu špecificky rizikového materiálu, konkrétny

<sup>128</sup> Spomínané rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu veci *zvýhodňovania spoločnosti JCDecaux Slovakia*.

<sup>129</sup> Rozhodnutie č. 2004/39/2/1/218 zo dňa 17. decembra 2004 potvrdené rozhodnutím Rady Protimonopolného úradu č. 2005/39/R/2/054 zo dňa 13. mája 2005.

spôsob realizácie veterinárnej asanácie dôsledkov nákazy BSE bol výlučne v právomoci Ministerstva pôdohospodárstva SR. Spôsob realizácie veterinárnej asanácie dôsledkov nákazy BSE, ktorý zvolilo Ministerstvo pôdohospodárstva SR, bolo uzavretie viacerých časovo nadväzujúcich zmlúv na výkon asanácie dôsledkov nákazy BSE výhradne so spoločnosťou *N-ADOVA, s. r. o.*

Keďže Protimonopolný úrad mal právo viesť správne konanie proti orgánu verejnej moci pre podozrenie z porušenia § 39 ZOHS iba počnúc 1. májom 2004, úrad posudzoval iba zmluvu o zbere, zvoze, spracovaní a následnej likvidácii živočíšnych vedľajších produktov neurčených na ľudskú spotrebu z územia SR, ktorú Ministerstvo pôdohospodárstva SR uzavrelo so spoločnosťou *N-ADOVA, s. r. o.*, dňa 14. apríla 2004 na obdobie od 1. januára do 31. decembra 2004. Ministerstvo pôdohospodárstva SR na základe vykonanej následnej finančnej kontroly odstúpilo od tejto zmluvy dňa 1. septembra 2004. Z uvedených dôvodov Protimonopolný úrad vymedzil konanie ministerstva pôdohospodárstva, o ktorom mohol v správnom konaní konštatovať porušenie § 39 ZOHS, aj časovo, a to obdobím od 1. mája 2004 do 31. augusta 2004.

Podľa rozsudku Krajského súdu v Bratislava<sup>130</sup> v tomto prípade Ministerstvo pôdohospodárstva SR realizovalo politiku štátu v oblasti veterinárnej asanácie dôsledkov nákazy BSE v rozsahu svojich kompetencií a právomocí, a to spôsobom, ktorý nepochybne spadá pod výkon štátnej správy. Na tom nič nemení fakt, že tak urobil uzavretím obchodnej zmluvy podriadenej režimu Obchodného zákonníka, pričom v rámci realizácie svojich kompetencií použil verejné zdroje zo štátneho rozpočtu. Pri rozhodovaní o spôsobe výberu kafilérie, prostredníctvom ktorej mal štát v rámci realizácie svojej politiky podporiť riadne spracovanie živočíšnych odpadov, bolo Ministerstvo pôdohospodárstva SR povinné postupovať v súlade s § 39 ZOHS tak, aby nedošlo k zjavnej podpore zvýhodňujúcej určitého podnikateľa, ani sa iným spôsobom neobmedzovala hospodársku súťaž.

Hoci vo výrokovej časti rozhodnutia Protimonopolného úradu boli za skutočnosti porušujúce § 39 ZOHS označené uzavretie zmluvy i plnenie zmluvy zo dňa 14. apríla 2004, úrad potvrdil, že k porušeniu § 39 ZOHS došlo v tomto prípade už aj samotným faktom uzavretia zmluvy, a to bez ohľadu na skutočnosť, či na základe tejto zmluvy došlo aj k reálnemu peňažnému plneniu.

## **2.2. Protisúťažný účinok zásahov orgánov verejnej moci podľa § 39 ZOHS**

Pri posudzovaní praktík subsumovateľných pod § 39 ZOHS Protimonopolný úrad prechádza jednotlivými štandardizovanými etapami súťažnej analýzy, známymi aj z aplikácie „klasických“ agend protimonopolného práva, teda vymedzením relevantného trhu (§ 3 ods. 2 až 4 ZOHS), skúmaním obmedzenia hospodárskej súťaže, ako dôsledku skúmaného konania, a ukladaním pokút (§ 38 ZOHS).

<sup>130</sup> Cit. rozsudok sp. zn. 2S 192/2005.



Rozhodovacia prax Protimonopolného úradu ukazuje, že vymedzenie relevantného trhu pri aplikácii § 39 ZOHS nemusí byť také dôkladné ako pri aplikácii „klasických“ agend protimonopolného práva, pretože, hoci by okolnosti prípadu odôvodňovali vymedzenie veľmi úzko poňatého relevantného trhu, Protimonopolný úrad si vystačí s vymedzením širšie poňatého relevantného trhu, ak už na takto širšie poňatom relevantnom trhu zistí prítomnosť podnikateľa v postavení konkurenta neoprávnene zvýhodňovaného podnikateľa.

Pojmovým znakom naplnenia skutkovej podstaty uvedenej v § 39 zákona je skutočnosť, že dôsledkom konania alebo nekonania orgánu verejnej moci je obmedzenie súťaže, pričom zo znenia § 39 ZOHS vyplýva, že k tomuto obmedzeniu hospodárskej súťaže môže dôjsť:

- a) zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa,
- b) iným spôsobom.

Protimonopolný úrad, Rada Protimonopolného úradu, Krajský súd v Bratislave ani Najvyšší súd neposkytli všeobecný návod na to, ako treba chápať tieto dva možné spôsoby obmedzovania hospodárskej súťaže a aký je medzi nimi rozdiel.

Prvkom odpovede na túto otázku je však nepochybne právny názor vyjadrený Radou Protimonopolného úradu v už uvedenom prípade *zvýhodňovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum II*, ktorý sa týkal cenníka prác a služieb poskytovaných na pohrebiskách. Protimonopolný úrad v tomto prípade posudzoval cenník niektorých činností spadajúcich do trhu poskytovania cintorínskych služieb, na ktorom bola monopolným poskytovateľom mestská príspevková organizácia *Marianum*. Nastavenie cenníka jednoznačne zvýhodňovalo *Marianum* v jeho vzťahoch s odberateľmi týchto služieb. Pod dojmom zistenia, že nastavenie cenníka zvýhodňovalo *Marianum* v jeho vertikálnych vzťahoch s odberateľmi jeho služieb, Protimonopolný úrad kvalifikoval toto porušenie § 39 ZOHS ako „obmedzenie hospodárskej súťaže iným spôsobom“. Rada Protimonopolného úradu sa nestotožnila s touto právnou kvalifikáciou posudzovaného konania a uprednostnila jeho kvalifikáciu ako „obmedzenia súťaže zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa“, a to konkrétne organizácii *Marianum*. Rada pripomenula, že zjavná podpora smerovaná k určitému podnikateľovi nemusí spočívať iba v takej podpore, ktorá podnikateľa zvýhodní oproti iným podnikateľom pôsobiacim na tom istom relevantnom trhu, ale môže byť tiež vyjadrená tak, že umožní podnikateľovi získať neadekvátny prospech, ktorý by bez takejto neodôvodnenej podpory nezískal. Zákon v ustanovení § 39 nepredvída konkrétne formy zjavnej podpory podnikateľa alebo iného spôsobu obmedzenia súťaže zo strany orgánu verejnej moci a ich konkretizovanie ponecháva na aplikačnú prax. Pod „obmedzovanie hospodárskej súťaže zjavnou podporou zvýhodňujúcou určitého podnikateľa“ tak treba subsumovať prípady zvýhodňovania určitého podnikateľa nielen v jeho horizontálnych súťažných vzťahoch s inými podnikateľmi, ale aj v jeho vertikálnych dodávateľsko-odberateľských vzťahoch.

Bez ohľadu na široko koncipovanú čiastkovú skutkovú podstatu „obmedzovania hospodárskej súťaže zjavnou podporou určitého podnikateľa“ existencia druhej čiastkovej skutkovej podstaty, teda „obmedzovania hospodárskej súťaže iným spôsobom“ s jej subsidiárnym, čiže „zberným“ charakterom zvädza k záveru, že podmienkami aplikácie § 39 ZOHS budú:

- a) označenie konania alebo nekonania orgánu verejnej moci a
- b) zistenie obmedzovania hospodárskej súťaže ako dôsledku tohto konania alebo nekonania orgánu verejnej moci; výslovné subsumovanie tohto obmedzovania hospodárskej súťaže pod „zjavnú podporu zvýhodňujúcu určitého podnikateľa“, alebo pod „iný spôsob obmedzovania súťaže“ je nadbytočné.

Osobitosť skutkovej podstaty uvedenej v § 39 ZOHS teda spočíva v tom, že k obmedzeniu súťaže musí dôjsť v dôsledku zásahu alebo absencie zásahu orgánu verejnej moci. Rozhodovacia prax Protimonopolného úradu ukazuje, že škála typov zásahov do hospodárskej súťaže zo strany orgánov verejnej moci je užšia ako škála typov zásahov do súťaže zo strany podnikateľov. Okrem relatívnej novosti skutkovej podstaty podľa § 39 ZOHS je príčinou tohto stavu zrejme aj skutočnosť, že aj škála hospodárskych vzťahov, do ktorých orgány verejnej moci vstupujú pri výkone ich regulačnej právomoci, či iným spôsobom, a v ktorých môžu obmedzovať hospodársku súťaž, je predsa len užšia ako škála hospodárskych vzťahov, ktorých účastníkmi sú podnikatelia a v ktorých môžu podnikatelia obmedzovať hospodársku súťaž.

### **2.2.1. Vytváranie stavu nerovnosti príjmov, nákladov či povinností podnikateľov alebo tolerovanie takéhoto stavu**

Častým zásahom do rovnosti súperiacich podnikateľov bolo udeľovanie diskriminujúcich výnimiek z určitej povinnosti stanovenej všeobecne záväzným aktom samotného porušovateľa. Pritom takáto diskriminácia nemusí byť zámerná, stačí, ak je objektívne existuje.

V spomínanom prípade *všeobecne záväzného nariadenia mesta Levoča o poplatku z predaja alkoholických nápojov a tabakových výrobkov* Protimonopolný úrad na základe žiadosti o prešetrenie jedného z podnikateľov – platičov predmetného poplatku konštatoval, že tolerovaním stavu, keď jedna tretina podnikateľov, na ktorých sa vzťahovala povinnosť platenia poplatku, poplatok nezaplatila, pričom mesto neudelilo žiadnu výnimku z povinnosti platiť predmetný poplatok, zo strany mesta dochádza k obmedzeniu súťaže v podobe diskriminácie tých podnikateľov, ktorí poplatok platili.

V spomínanom prípade *rozpisu rozpočtového príspevku TASR na rok 2005 Ministerstvom kultúry SR* Protimonopolný úrad zistil, že:

- a) *TASR* bola zriadená zákonom č. 81/1992 Zb. o Československej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky a v súlade s § 2 ods. 2 tohto zákona je príspevko-

vou organizáciou, napojenou finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva kultúry SR, ktoré voči nej vykonáva funkciu zriaďovateľa. Podľa § 24 ods. 7 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy zriaďovateľ poskytuje príspevkovej organizácii príspevok na prevádzku v takej výške, aby jej rozpočet bol vyrovnaný. Podľa § 9 ods. 4 písm. f) zákona č. 523/2004 Z. z. správca kapitoly rozpisuje schválené záväzné ukazovatele kapitoly pre príspevkové organizácie vo svojej vecnej pôsobnosti,

- c) zákon č. 81/1992 Zb. ani zákon č. 523/2004 Z. z. nestanovujú, akým spôsobom má *TASR* rozpočtový príspevok použiť, čím sa otvára priestor na to, aby túto otázku riešilo Ministerstvo kultúry SR, ktorého postup môže byť následne predmetom kontroly úradu z pohľadu § 39 ZOHS,
- d) ministerstvo kultúry rozpísalo tú časť rozpočtového príspevku pre *TASR* na rok 2005, ktorá bola určená na bežné výdavky, na päť redakcií: medzinárodnú, exportnú, obrazovú, dokumentačnú a na redakciu regionálneho spravodajstva. Časť rozpočtového príspevku určeného na krytie odpisov ministerstvo kultúry rozpísalo na všetkých 9 redakciách *TASR*,
- e) na trhu poskytovaní slovného a obrazového spravodajstva pôsobí okrem *TASR* aj podnikateľ *SITA*, ktorý poskytuje rovnako ako *TASR* spravodajstvo v oblasti domácej politiky, zahraničnej politiky, spoločnosti, ekonomiky, športu, ako aj rôzne špecializované služby pre firmy a inštitúcie.

Vychádzajúc z týchto zistení a čiastkových záverov Protimonopolný úrad i Rada Protimonopolného úradu vyhodnotili postup ministerstva kultúry tak, že skreslilo hospodársku súťaž tým, že pri poskytovaní rozpočtového príspevku *TASR* umožnilo, aby *TASR* použila prostriedky z tohto príspevku na financovanie činností poskytovaných v konkurenčnom prostredí. Tým sa podnikateľ *SITA* dostal do konkurenčnej nevýhody, keďže si – na rozdiel od *TASR*, ktorý si vykryla časť svojich nákladov nie z vlastných zdrojov, ale z verejných zdrojov – musel vykryť všetky náklady na tieto činnosti z vlastných zdrojov. Toto hodnotenie bolo podporené poznatkom Protimonopolného úradu z jeho predchádzajúcej rozhodovacej praxe, podľa ktorého podnikateľ *SITA* k zavedeniu produktov, ako napr. regionálneho servisu či fotoservisu, nepristúpil už skôr práve z obavy o návratnosť investície, keďže v týchto segmentoch pôsobí aj *TASR* za ceny, ktoré nepokrývajú reálne náklady *TASR* na výrobu týchto spravodajských servisov, čo je umožnené práve poskytovaním príspevku zo štátneho rozpočtu. Preto napriek tomu, že *SITA* bola konkurencieschopná, systém financovania *TASR* mohol pre ňu vytvárať prekážky napr. v inovácii produktov a v zavádzaní technologických noviniek, a to všetko na úkor spotrebiteľov – odberateľov spravodajského servisu, ktorí by mohli profitovať z konkurenčného boja medzi podnikateľmi v podobe kvalitných a inovatívnych produktov za nízke ceny.

Protimonopolný rad upozornil, že nie je v jeho právomoci určiť presný postup, ako odstrániť závadný, protisúťažný spôsob financovania *TASR*. Pripomenul, že je na ministerstve kultúry, aby prehodnotilo spôsob financovania *TASR* tak, aby ne-

narúšal súťaž, a to tak, že vyselektuje z aktivít vykonávaných TASR tie, ktoré nie sú uskutočňované v konkurenčnom prostredí. Úrad dodal, že do budúca je žiaduce, aby ministerstvo výšku finančných prostriedkov pre TASR určovalo vždy vopred, objektívnym a transparentným spôsobom a iba v nevyhnutnej výške.

Je nutné uviesť, že predmetom konania pred Protimonopolným úradom a Radou Protimonopolného úradu bol aj rozpis rozpočtového príspevku ministerstva kultúry v prospech TASR na rok 2006, pričom i v tomto prípade dospeli úrad a Rada úradu – z rovnakých dôvodov ako pri rozpise rozpočtového príspevku na rok 2005 – k záveru, že Ministerstvo kultúry SR porušilo § 39 ZOHS. I tento prípad sa dostal až pred Najvyšší súd SR<sup>131</sup>, ktorý – na rozdiel od už spomenutého rozsudku v prípade týkajúcom sa rozpisu rozpočtového príspevku na rok 2005 – dospel k záveru o oprávnenosti rozpisu rozpočtového príspevku na rok 2006 a potvrdil zrušenie rozhodnutí Protimonopolného úradu a Rady Protimonopolného úradu Krajským súdom v Bratislave.<sup>132</sup>

### 2.2.2. Vytváranie bariér pôsobenia na trhu

V roku 1994 Protimonopolný úrad riešil prípad *rozhodnutia Rady Obecného úradu v Tomášove*, ktorá síce povolila zriadenie druhej výkupne druhotných surovín v obci, obmedzila však jej činnosť na papier, sklo, textil a plasty. Prítom prvá výkupňa pôsobiaca v obci žiadne takéto obmedzenia nemala. Protimonopolný úrad vyzval obec na vykonanie nápravy v podobe povolenia zriadenia druhej výkupne bez obmedzení, čo aj bolo realizované.<sup>133</sup>

Ako obmedzovanie možnosti vstupu na trh formou chránenia na trhu už etablovaných subjektov bol posúdený aj už spomínaný prípad *metodických pokynov Ministerstva zdravotníctva SR uverejnených v čísle 11/1997 a 12/1997 Vestníka MZ SR*, podľa ktorých sa mala sieť lekární vytvárať podľa nasledujúcich obmedzujúcich kritérií: priemerný počet obyvateľov na jednu lekárňu má byť najmenej 3 000 a vzdialenosť medzi lekárňami nesmie byť menšia ako 300 metrov. Ministerstvo zdravotníctva na základe opakovanej žiadosti Protimonopolného úradu metodický pokyn zrušilo.<sup>134</sup>

Povoľovania lekární sa týkal aj už spomínaný prípad *nesúhlasného stanoviska Bratislavy – mestskej časti Nové mesto k umiestneniu lekárne v objekte Polikliniky Tehelná*. V tomto prípade Bratislava – mestská časť Nové mesto vydala nesúhlasné záväzné stanovisko k začatiu činnosti a umiestneniu lekárne spoločnosti *Eno-trade, s. r. o.*, v objekte Polikliniky Tehelná s odôvodnením, že: „... súčasťou ob-

<sup>131</sup> Rozsudok zo dňa 3. júna 2009, sp. zn. 2Sžhp/3/2008.

<sup>132</sup> Táto problematika sa však nakoniec stala predmetom záujmu zákonodarcu, ktorý prijal úplne nový zákon č. 385/2008 Z. z. o Tlačovej agentúre Slovenskej republiky, a v ňom stanovil také pravidlá použitia rozpočtového príspevku určeného TASR, ktoré by mali zabrániť opätovnému vzniku situácií, ktoré boli dôvodom vyššie uvedených rozhodnutí súťažných orgánov.

<sup>133</sup> Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 1994.

<sup>134</sup> [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk).

*jektu Polikliniky Tehelná je fungujúca lekáreň, ktorá spolu s ďalšími lekárňami nachádzajúcimi sa v blízkosti Polikliniky zabezpečuje v dostatočnej miere poskytovanie zdravotnej starostlivosti občanom bývajúcim v predmetnej lokalite, ...*“.

V rámci správneho konania pred Protimonopolným úradom vyšlo najavo, že v období rokov 2003 až 2006 mestská časť Bratislava – Nové Mesto vydala súhlasné stanovisko k začatiu činnosti a k umiestneniu lekárne celkovo 16 iným podnikateľom. Protimonopolný úrad dospel k záveru, že vydanie nesúhlasného stanoviska s citovaným odôvodnením predstavovalo obmedzenie súťaže na relevantnom trhu poskytovania lekárenskej starostlivosti vo verejných lekárňach v spádovej oblasti Bratislava Nové Mesto zjavnou podporou podnikateľov už poskytujúcich lekárenskú starostlivosť vo verejných lekárňach v dotknutej spádovej oblasti. Uvedené nesúhlasné stanovisko s citovaným odôvodnením vytvára bariéry vstupu podnikateľa *Enotrade, s. r. o.*, na predmetný relevantný trh spôsobuje obmedzenie počtu subjektov pôsobiacich na relevantnom trhu, čím sa v konečnom dôsledku zúžila možnosť voľby spotrebiteľa vo výbere lekárne.

V roku 2005 Protimonopolný úrad vydal rozhodnutie v už spomínanom prípade *nájomných zmlúv na pozemky na umiestnenie stánku uzavretých mestom Kysucké Nové Mesto*, v ktorom kvalifikoval ako porušenie § 39 ZOHS konanie Kysuckého Nového Mesta pri uzavretí zmluvy o nájme pozemku s prevádzkovateľom predajného stánku, v ktorej sa o. i. uvádzalo, že: *„Prenajímateľ (mesto) sa zaväzuje, že počas trvania nájmu nepristúpi v lokalite, t. j. okruh 400 m, v ktorej sa nachádza predmet nájmu, k uzavretiu nájomnej zmluvy s treťou osobou, predmetom ktorej bude prenájom pozemku (časti pozemku) za rovnakým alebo podobným účelom, ako podľa tejto zmluvy, ani nevydá súhlas tretím osobám k otvoreniu prevádzky v týchto lokalitách za rovnakým alebo podobným účelom. V prípade porušenia tejto povinnosti má nájomca nárok na náhradu vzniknutej škody.“* Na základe citovanej zmluvnej klauzuly a ďalších podkladov (mapy územia mesta s vyznačením okruhov – lokalít, v ktorých malo dohodnuté obmedzenie platiť) úrad zistil, že v prípade jeho uplatnenia by na prevažnej časti územia mesta, vrátane centrálnej, najatraktívnejšej časti mesta, mohol nájomca zo svojho predajného stánku umiestneného na prenajatom pozemku dlhodobo realizovať svoju podnikateľskú činnosť (predaj novín, časopisov, suvenírov a iného doplnkového tovaru), pričom by mal mestom garantované, pod hrozbou pokuty, že vo vymedzených lokalitách nebudú môcť podnikáť iní podnikatelia s rovnakým alebo podobným predmetom podnikania. Uplatnenie predmetnej zmluvnej klauzuly by vytvorilo bariéru vstupu na vymedzený relevantný trh a malo by za následok obmedzenie hospodárskej súťaže na území mesta.

Podobný obmedzujúci následok malo aj konanie mesta Bratislava v už spomínanom prípade *zvyšovania spoločnosti JCDecaux Slovakia mestom Bratislava*.

O bránenie vstupu na trh išlo v už spomínanom prípade *zvyšovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum I*. Mestské zastupiteľstvo mesta Bratislavy prijalo uznesenie č. 447/1996 zo dňa 19. decembra 1996, pričom v časti B. tohto uznesenia sa ustanovovalo, že: *„... vykonávanie cintorínskych a kremačných služieb (obradník, nosič, aranžér a pod.) na pohrebiskách spravovaných mestskou*

*príspevkovou organizáciou Marianum – pohrebníctvo v Bratislave ponechať v nezmenenej forme v pôsobnosti mestskej príspevkovej organizácie Marianum – pohrebníctvo v Bratislave“; a že: „... súkromné pohrebníctva môžu uskutočňovať všetky činnosti na úseku pohrebnej služby vrátane prepravy zosnulých, avšak bez možnosti vykonávania komerčných služieb v objektoch, ktoré sú majetkom mesta Bratislavy“. V správnom konaní vyšlo najavo, že toto uznesenie mestského zastupiteľstva bolo prijaté v nadväznosti na pracovný materiál mesta, v ktorom sa pod pojmom „komerčné služby“ vykonávané na cintorínoch a v krematóriu na území mesta Bratislavy myslí vykonávanie funkcie hrobára, nosičov, obradníka (organizátora), organistu, aranžéra, paliča. V konaní nebolo sporné, že v dôsledku úmrtia určitej osoby jednotlivé subjekty poskytujú celý rad služieb, ktoré možno rozdeliť do troch skupín:*

- a) cintorínske služby, teda všetky činnosti, ktoré sú spojené priamo s prevádzkovaním cintorína a sú vykonávané iba jeho prevádzkovateľom, najmä: výkopové práce, pochovávanie, zasypanie hrobu a úprava povrchu hrobu po pochovaní, prenájom hrobových miest, obnova hrobových miest, ak je súčasťou cintorína aj dom smútku – jeho správa, udržiavanie, prenájom obradnej siene, prenájom chladiacich zariadení ...,
- b) kremačné služby, ktoré sa fyzicky poskytujú iba v priestoroch krematória a ich vykonávanie zabezpečuje iba prevádzkovateľ krematória, najmä: prevzatie ľudských pozostatkov a ich dočasné uloženie do spolnolia, spolnliovanie ľudských pozostatkov, uloženie popola do urny, skladovanie a odovzdávanie urien, pochovávanie (rozptyl spolnliovaných ľudských pozostatkov na rozptylovej lúke alebo ich vsyp na vsypovej lúke v krematóriu alebo ich uloženie do urny a uloženie urny do urnového miesta na území krematória), prenájom, správu a údržbu obradnej siene v krematóriu, prenájom chladiacich zariadení ...
- c) pohrebné služby, poskytovanie ktorých je živnosťou a ktoré zahŕňajú všetky činnosti, ktoré súvisia s prípravou ľudských pozostatkov na pochovanie a s obstaraním pietneho aktu. Pohrebné služby možno rozdeliť na činnosti vykonávané mimo pohrebiska, resp. krematória, a na činnosti, ktoré sú ich poskytovateľom vykonávané priamo na pohrebisku, resp. v krematóriu.

Mimo pohrebiska, resp. krematória, sú poskytované najmä tieto pohrebné služby: vykonanie administratívnych úkonov vo vzťahu k nemocnici a matrike, prevoz zosnulého z miesta úmrtia na miesto prechodného uloženia, vrátane zabezpečenia uloženia v chladiacom zariadení, dodanie rakvy a doplnkového vybavenia rakvy, zabezpečenie vencov a kvetinovej výzdoby, manipulácia so zosnulým (úprava ľudských pozostatkov pred pietnym uložením do rakvy), obstaranie smútočných oznámení, zabezpečenie miesta a termínu konania pietneho aktu (prenájom obradnej siene, zabezpečenie kňaza, obradníka, rečníka, nosičov, hudby, katafalku).

Priamo na pohrebisku, resp. v krematóriu, sú poskytované najmä tieto pohrebné služby: prevoz zosnulého z miesta dočasného uloženia do miesta konania



pietneho aktu a následne na miesto pochovania, príprava obradnej siene a zariadení na pietny akt (umiestnenie rakvy na katafalk a späť, vystavenie kvetinových darov, príprava ozvučenia, príprava smútočnej tabule a pod.), vystavenie zosnulého pred pietnym aktom (príprava výstavného priestoru a zariadení, vystavenie rakvy so zosnulým, uvedenie pozostalých a pod.), dodanie doplnkových predmetov k uskutočneniu pietneho aktu a pochovaniu, resp. ku kremácii, organizácia a vykonanie samotného pietneho aktu (vykonie funkcie obradníka, rečníka, nosičov, púšťanie hudby, použitie katafalku, uvedenie pozostalých a pod.).

Služby nosiča, obradníka/organizátora, organistu a aranžéra sú pohrebnými službami (ďalej len dotknuté pohrebné služby), ktoré na základe živnostenského oprávnenia môžu vykonávať aj iné pohrebníctva ako prevádzkovateľ cintorína, resp. krematória.

Jediným prevádzkovateľom cintorínov a krematória v Bratislave je práve mestská príspevková organizácia *Marianum*, ktorá však zároveň vykonáva (na ním prevádzkovaných cintorínoch a v krematóriu v Bratislave) aj pohrebné služby. Takto vertikálne integrované je teda *Marianum* na trhu poskytovania pohrebných služieb konkurentom ostatných pohrebných služieb pôsobiacich v Bratislave a súčasne je pre nich nevyhnutným obchodným partnerom, pretože, ako prevádzkovateľ všetkých cintorínov a jediného krematória v Bratislave, je jediným poskytovateľom cintorínskych a kremačných služieb, ktorých poskytnutie je nevyhnutným predpokladom možnosti poskytnutia pohrebných služieb. V tomto kontexte, administratívnym zásahom mesta v podobe zákazu vykonávania dotknutých pohrebných služieb inými pohrebníctvami na cintorínoch a v krematóriu v Bratislave, bolo *Marianum* zvýhodnené oproti ostatným podnikateľom na trhu poskytovania pohrebných služieb v Bratislave.

Navyše, protisúťažný nemal byť iba očakávaný následok uplatňovania skúmaného uznesenia mestského zastupiteľstva zo strany organizácie *Marianum*, ale aj úmysel mestského zastupiteľstva pri prijímaní tohto uznesenia. V pracovnom materiáli mesta, ktorý bol podkladom na skúmané uznesenie mestského zastupiteľstva, sa totiž, ako jeden z dôvodov navrhovaného uznesenia, výslovne uvádzalo, že: „... umožnenie vstupu ostatných pohrebníctiev by zapríčinilo: i. Zníženie výnosov spôsobených obmedzením činnostiestskej príspevkovej organizácie v oblasti cintorínskych a kremačných služieb.“

Protimonopolný úrad tiež skúmal možnosť pre súkromných poskytovateľov pohrebných služieb v Bratislave vymaniť sa z postavenia závislosti od svojho konkurenta – organizácie *Marianum* tým, že by poskytovali svoje pohrebné služby na iných cintorínoch či krematóriách, ako tie, ktorých prevádzkovateľom je práve *Marianum*. Po rozbere právnej úpravy upravujúcej otázku zriaďovania a prevádzkovania pohrebísk (cintorínov) a krematórií úrad dospel k záveru, že zriadenie pohrebiska iným subjektom ako obec je zrejme právne nemožné, a ak by aj bolo právne možné, bolo bo nereálne. V prípade krematória by síce jeho vybudovanie inou osobou ako obec bolo zrejme právne možné, ale úrad uviedol, že

nevie o žiadnom takomto projekte a že v každom prípade by bol časovo a finančne veľmi náročný.

Protimonopolný úrad takisto skúmal možnosť pre súkromných poskytovateľov pohrebných služieb v Bratislave vymaniť sa z postavenia závislosti od svojho konkurenta – organizácie *Marianum* tým, že by sa pohrebný obrad (na ktorý sa časť poskytovaných pohrebných služieb viaže) neodohrával v obradnej sieni umiestnenej na cintorínoch, resp. v krematóriu, prevádzkovaných *Marianumom*, ale v iných vhodných (prenajatých či vlastných) priestoroch, ktoré si zvolí samotné pohrebníctvo. Z výsledkov pozorovania správania spotrebiteľov (pozostalých) však bolo zrejmé, že v prípade, ak sa pozostalí rozhodnú pochovať zosnulého s pohrebným obradom na cintoríne v Bratislave, pohrebný obrad sa uskutoční na tom cintoríne, na ktorom je zosnulý pochovaný, a v prípade, ak sa pozostalí rozhodnú pre kremáciu zosnulého s pohrebným obradom v krematóriu v Bratislave, pohrebný obrad sa uskutoční v obradnej sieni tohto krematória. Z uvedeného je zrejmé, že pozostalí tak v prípade pochovania zosnulého na cintoríne, ako aj pri kremácii zosnulého, nehľadajú alternatívne miesta, kde by sa mohol uskutočniť pohrebný obrad.

### 2.2.3. Zvýhodňovanie podnikateľa v jeho súťažných vzťahoch

V roku 2000 bola uzavretá dohoda medzi mestom Detva a pivovarom *Šariš, a. s.*, podľa ktorej sa mesto zaviazovalo uzatvárať s podnikateľmi poskytujúcimi občerstvenie počas festivalu *Folklórne slávnosti pod Poľanou* také zmluvy o poskytovaní občerstvenia, ktoré by ich zavazovali predávať výhradne piva pivovaru *Šariš, a. s.* Tým by vopred vylúčili ostatné pivovary z možnosti zabezpečiť odbyt svojich výrobkov na tomto festivale prostredníctvom podnikateľov poskytujúcich na ňom občerstvenie.<sup>135</sup>

Uprednostnenie jedného podnikateľa na úkor druhého môže byť aj dôsledkom jednostranných opatrení orgánu štátnej správy. V už spomínanom prípade *pokynu Ministerstva zdravotníctva SR z roku 1998 adresovaného Sociálnej poisťovni Bratislava* Ministerstvo zdravotníctva SR v priebehu roka 1998 dalo pokyn Sociálnej poisťovni Bratislava, aby neakceptovala zdravotnícke tlačivá od firmy *IGAZ*, ale výlučne tlačivá spoločnosti *ŠEVT, a. s.* Protimonopolný úrad zistil, že v predchádzajúcom období zdravotnícke tlačivá bez prekážok tlačili a dodávali viacerí podnikatelia (nielen *ŠEVT* a *IGAZ*). Podľa úradu sa súťaž pri presne stanovených požiadavkách kladených na obsah formulárov a podmienky dodávok medzi viacerými dodávateľmi na úrovni cien a včasnosti dodávok priaznivo prejaví ako na chode, tak aj na výdavkoch zdravotníckych zariadení. Neodôvodnené obmedzovanie hospodárskej súťaže v dôsledku pokynu ministerstva bolo odstránené tým, že Ministerstvo zdravotníctva SR oznámilo všetkým výrobcem a distribútorom zdravotníckych tlačív rovnaké podmienky v zmysle príslušného odborného usmernenia.<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 2000.

<sup>136</sup> [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk).

## 2.2.4. Zvýhodňovanie podnikateľa v jeho dodávateľsko-odberateľských vzťahoch

V už spomínanom prípade *všeobecne záväzného nariadenia mesta Zvolen o záväznej časti územného plánu mesta Zvolen-časť Energetika* Protimonopolný úrad, Rada Protimonopolného úradu i Krajský súd v Bratislave videli porušenie § 39 ZOHS v tom, že podľa tohto nariadenia malo mesto: „... v zásobovaní teplom rozvojových území mesta v jednotlivých mestských sektoroch uprednostniť pripojenie na centrálny zdroj tepla tam, kde sú na toto riešenie optimálne územno-technické podmienky“ a že mesto má „zamedziť vytváraniu nových malých zdrojov znečistenia ovzdušia v jednotlivých mestských sektoroch, pokiaľ sú objekty napojené na systém centrálného zásobovania teplom.“ Rada Protimonopolného úradu popísala mechanizmus, ktorým citované ustanovenie záväznej časti územného plánu mesta dopadalo – síce iba nepriamo, ale zreteľne – na trh tepelnej energetiky na území mesta Zvolen, a to prostredníctvom dôsledkov tohto ustanovenia na územné i stavebné konanie (pozri kapitolu 2.1.1.1.).

Podľa Protimonopolného úradu i Rady Protimonopolného úradu malo konanie mesta Zvolen za následok obmedzenie výberu spôsobu zásobovania teplom pre odberateľov. Existujúci odberatelia, ktorí sú napojení na systém CZT, sú obmedzení v možnostiach sa od tohto systému odpojiť a zmeniť spôsob dodávok tepla. A budúci odberatelia, ktorí sa nachádzajú v lokalite, kde je vybudovaný systém CZT, nemajú možnosť uprednostniť alternatívny zdroj zásobovania a nepripojiť sa k systému CZT. Pritom úrad i Rada úradu zdôraznili skutočnosť, že právo odberateľov tepelnej energie odpojiť sa od sústavy CZT vyplýva nielen zo zásady ochrany hospodárskej súťaže, ktorý implikuje právo výberu nielen dodávateľa, ale aj spôsobu dodávania daného tovaru alebo služby, ale aj zo špeciálneho sektorového zákona, a to z § 20 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike. Neexistencia vykonávacieho predpisu k tomuto ustanoveniu zákona č. 657/2004 Z. z., ktorý má určiť rozsah ekonomicky oprávnených nákladov, ktoré zaplatí odberateľ za odpojenie od CZT, neznamená, že predmetné ustanovenie je nevykonateľné. Právna možnosť ukončenia dodávok tepla z CZT zo strany odberateľa existuje, dodávateľa tepla si však výšku nákladov za odpojenie do času vydania predmetného vykonávacieho predpisu určujú sami. Je pritom známou skutočnosťou, že v praxi k odpájaniu odberateľov od systémov CZT a k budovaniu vlastných kotolní dochádza.

V konečnom dôsledku, keďže bolo zrejmé, ktoré podnikateľské subjekty dodávali teplo cez systém CZT v meste Zvolen (konkrétne podnikatelia *Zvolenská teplárenská, a. s.*, a *MPBH, a. s.*), vydaním záväznej časti územného plánu obsahujúcej citované ustanovenie tak došlo k zvýhodneniu týchto subjektov, pretože mali zabezpečený stabilný odber tepla bez ohľadu na kvalitu a cenu dodávok. Cez preferovanie systému CZT pred alternatívnymi spôsobmi zásobovania teplom tak došlo k zvýhodneniu týchto konkrétnych podnikateľov.

Veľmi podobný obmedzujúci následok malo aj už spomínané podobné konanie mesta Stará Ľubovňa (pozri kapitolu 2.1.1.1. posledný odsek).

V spomínanom prípade *zvyšovania bratislavskej príspevkovej organizácie Marianum II* museli Protimonopolný úrad a Rada Protimonopolného úradu posudzovať hneď niekoľko protisúťažných praktík, ku ktorým by mohla viesť aplikácia prevádzkového poriadku, a najmä cenníka ako súčasť prevádzkového poriadku, schváleného mestským zastupiteľstvom mesta Bratislava.

Prvým problematickým bodom cenníka bol poplatok za službu Likvidácia kvetinových darov po 3 – 4 týždňoch po pohrebe, resp. podľa želania rodiny, ktorej podstata spočívala v likvidácii kvetinovej výzdoby, ktorú prinesú na cintorín pozostalí pri pohrebe a ktorá sa po nejakom čase stane odpadom, ktorý treba odviezť a uskladniť (ďalej tiež „poplatok za likvidáciu kvetinových darov“). Poplatok za likvidáciu kvetinových darov mal zahŕňať náklady spojené s likvidáciou zvýšeného množstva kvetinového odpadu po pohrebe, zozbieranie kvetinových darov, ich prevezenie do kontajnera, vyvezenie kontajnera na skládku a zaplatenie poplatku za skládku. Pritom podľa prevádzkového poriadku je nájomca hrobového miesta povinný včas odstrániť z hrobového miesta znehodnotenú kvetinovú dary, odpad z vyhorených sviečok a ďalšie predmety, ktoré narušujú estetický vzhľad pohrebiska. Navyše, pokiaľ ide o likvidáciu zvýšeného množstva odpadu po pohrebe, vyvezenie kontajnera na skládku a zaplatenie poplatku za skládku, výdavky spojené s týmito činnosťami sú už zahrnuté v poplatku Služby spojené s nájmom hrobového, urnového a kryptového miesta (1 rok) (ďalej tiež „poplatok za nájom hrobového miesta“). Je teda zrejmé, že stanovením poplatku za likvidáciu kvetinových darov v cenníku mesto Bratislava umožňovalo *Marianumu* preniesť na nájomcov náklady za likvidáciu zvýšeného množstva kvetinovej výzdoby v období po pohrebe duplicitne, keďže tieto náklady už boli zahrnuté do poplatku za nájom hrobového miesta.

V konaní o rozklade pred Radou Protimonopolného úradu sa mesto Bratislava bránilo tvrdením, podľa ktorého *Marianum* si úhradu poplatku za likvidáciu kvetinových darov nevynucuje, pretože zaviedlo možnosť pre klientov požiadať o vrátenie tohto poplatku. Túto možnosť neupravuje žiaden predpis, avšak v praxi sa mala realizovať tak, že pri objednávaní jednotlivých činností súvisiacich s pochovaním je klient na túto možnosť ústne upozornený, t. j. je priamo upozornený na možnosť požiadať o vrátenie predmetného poplatku v prípade, ak sa rozhodne sám odnieť kvetinové dary po obrade. Z pohľadu Protimonopolného úradu však bola rozhodujúca skutočnosť, že poplatok za likvidáciu kvetinových darov sa klientom účtuje automaticky a iba v prípade výslovnej žiadosti klientov (a reálneho zabezpečenia likvidácie kvetinovej výzdoby samotným klientom) sa poplatok klientovi vráti, čo však nič nemenilo na tom, že systém poplatkov, predpokladajúci duplicitnú úhradu tých istých činností, bol nastavený jednoznačne v neprospech klientov.

V nadväznosti na uvedený záver sa Rada Protimonopolného úradu podujala na rozbor hypotetickej situácie, v ktorej by *Marianum* poplatok za likvidáciu kvetinových darov neúčtoval klientom automaticky, ale len na základe objednávky klienta. Rada dospela k záveru, že ani v takejto situácii by účtovanie poplatku za likvidáciu kvetinových darov neriešilo otázku neopodstatnenosti tohto poplatku,

keďže by si ním *Marianum* stále pokrývalo náklady na činnosti, ktorých náklady by si už pokrylo poplatkom za nájom hrobového miesta. Rada síce z uvedenej úvahy výslovne nevyvodila záver, že aj v takejto situácii by cenník umožňujúci takéto účtovanie poplatku za likvidáciu kvetinových darov predstavoval porušenie § 39 ZOHS, no takýto jej záver možno tušiť.

S týmto záverom by sme si však dovolili polemizovať. Je síce pravda, že prijatie poplatku za likvidáciu kvetinových darov by predstavovalo – aj v prípade klientovej výslovnej objednávky služby likvidácie kvetinových darov – duplicitné uhradenie jednej, už raz uhradenej činnosti, a tým aj neopodstatnené plnenie v prospech *Marianumu*, ale situácia prijatia takéhoto neopodstatneného plnenia *Marianumom* by nebola nevyhnutným dôsledkom jej postavenia ako monopolného poskytovateľa cintorínskych služieb, pretože tomuto dôsledku by sa klient mohol vyhnúť tým, že by si jednoducho túto službu neobjednal. Situácia prijatia takéhoto neopodstatneného plnenia *Marianumom* by teda nebola nevyhnutným dôsledkom jej postavenia ako monopolného poskytovateľa cintorínskych služieb, ale iba náhodným dôsledkom rozhodnutia klienta objednať si službu likvidácie kvetinových darov motivovaného nesprávnou predstavou klienta (navodenou cenníkom) o existencii činnosti *Marianumu*, ktorej náklady treba pokryť.

Ďalšou problematickou položkou cenníka bol poplatok za likvidáciu hrobového (urnového) pomníka (ďalej tiež „poplatok za likvidáciu pomníka“).

Prevádzkový poriadok umožňoval oprávnenej osobe (nájomcovi hrobového miesta) vybudovať na cintoríne príslušenstvo hrobového miesta, čím sa myslia najmä náhrobné pomníky, záhlavné pomníky či epitafné dosky. Podmienkou na vybudovanie tohto príslušenstva je predchádzajúci súhlas prevádzkovateľa cintorína. Oprávnená osoba sa vybudovaním príslušenstva k prenajatému hrobovému miestu stáva vlastníkom tohto príslušenstva, no ako vlastník má aj povinnosť znášať náklady, ktoré vzniknú pri odstraňovaní jeho veci. To znamená, že oprávnená osoba ako vlastník príslušenstva hrobového miesta je v prípade zániku samotného hrobového miesta povinná toto príslušenstvo odstrániť na vlastné náklady.

Podľa prevádzkového poriadku je prevádzkovateľ cintorína povinný zriaďovať hrobové miesta na všetkých pohrebiskách. V prípade, že oprávnená osoba neodstráni príslušenstvo hrobového miesta na vlastné náklady, táto povinnosť sa prenáša na prevádzkovateľa cintorína, ktorý následne náklady súvisiace s týmto odstránením môže vymáhať od oprávnenej osoby.

Podľa vyjadrenia mesta sa poplatok za likvidáciu pomníka vyberal v prípade, že oprávnená osoba prejavila záujem o hrobové miesto, ktoré v čase podania žiadosti bolo zrušené, no pôvodná oprávnená osoba po zániku užívacieho práva k predmetnému hrobovému miestu príslušenstvo hrobového miesta neodstránila, neprejavila oň záujem a taktiež oň, ako o vec opustenú, neprejavil záujem ani štát. Podľa vyjadrenia mesta tým, že sa tento poplatok neúčtoval plošne, ale iba v prípade objednania hrobového miesta na tých cintorínoch, kde už nie sú voľné hrobové miesta bez pomníkov, *Marianum* sa vyvarovalo prenášania nákladov spojených s likvidáciou pôvodného príslušenstva hrobového miesta na novú oprávnenú osobu. Tým, že nové oprávnené osoby mali možnosť získať voľné hrobové miesto

(aj keď niekedy na inom cintoríne) do nájmu bez uvedeného poplatku, odmietnutím takéhoto voľného hrobového miesta a trvaním na získaní hrobového miesta na už zaplnenom cintoríne sa dobrovoľne zaviazali zaplatiť poplatok za likvidáciu pomníka.

Protimonopolný úrad sa s takýmto posúdením poplatku za likvidáciu pomníka nestotožnil.

V prvom rade Protimonopolný úrad pripomenul, že podľa prevádzkového poriadku je prevádzkovateľ povinný zriaďovať hrobové miesta na všetkých pohrebiskách. Preto, ak má nová oprávnená osoba záujem o prenájom hrobového miesta opatreného pomníkom, ktorý pôvodná oprávnená osoba neodstránila na vlastné náklady, prevádzkovateľ je povinný zriadiť toto hrobové miesto pre novú oprávnenú osobu tak, že existujúci pomník (patriaci pôvodnej oprávnenej osobe) zlikviduje na vlastné náklady. Z ničoho nevyplýva povinnosť novej oprávnenej osoby odstrániť existujúci pomník (patriaci pôvodnej oprávnenej osobe) ani povinnosť znášať náklady takéhoto odstránenia.

Zároveň, z pohľadu pozostalých ako odberateľov služieb prevádzkovateľa cintorína, je každý cintorín nezastupiteľný. Pozostali sa pri výbere pohrebiska, na ktorom má byť zosnulý pochovaný, riadia napr. aj tým, že sú tam pochovaní členovia rodiny zosnulého, odporúčaniami známych pre výber pohrebiska, poslednou vôľou zosnulého, bydliskom zosnulého atď. Vo všeobecnosti sa teda výber cintorína odvíja od citových, subjektívnych kritérií pozostalých – obstarávateľov pohrebu. Preto ak sa pozostalý rozhodne pochovať zosnulého na určitom konkrétnom cintoríne vybratom na základe uvedených citových či subjektívnych kritérií, možnosť pochovať pozostalého na inom cintoríne (na ktorom sú voľné hrobové miesta) pre neho nepredstavuje prijateľnú alternatívu, a tak mu nezostáva nič iné, ako uhradiť – popri ostatných poplatkoch spojených s nájmom hrobového miesta – aj poplatok za likvidáciu pomníka.

Protimonopolný úrad dospel k záveru, že mesto schválením cenníka obsahujúceho aj poplatok za likvidáciu pomníka, umožnilo prevádzkovateľovi cintorínov prenášať na nové oprávnené osoby majúce záujem o hrobové miesto na cintorínoch, na ktorých už nie sú voľné hrobové miesta bez pomníkov, náklady na likvidáciu pomníkov patriacich pôvodným oprávneným osobám, hoci tieto náklady mali znášať tieto pôvodné oprávnené osoby alebo prevádzkovateľ cintorína, a tým neoprávnené zaťažovať nové oprávnené osoby.

Poslednou spornou položkou v cenníku bol poplatok za Zapožičanie obradnej siene (domu smútku na cintoríne) k vykonaniu pietneho aktu poslednej rozlúčky za jeden obrad (ďalej len „poplatok za zapožičanie obradnej siene“), ktorý obsahoval povinnosť odobratia služby obradníka/organizátora, nosičov a zapožičania katafalku.

Zapožičanie obradnej siene je jednou zo základných služieb poskytovaných prevádzkovateľom pohrebiska, ktorá spadá pod cintorínske služby. Naopak, poskytnutie obradníka/organizátora, nosičov a požičania katafalku spadajú pod služby pohrebne. Keďže súčasťou poplatku za zapožičanie obradnej siene je aj poskytnutie služby nosičov, požičania katafalku a obradníka/organizátora, ak si poh-



rebníctvo, resp. pozostalý, zapožičia obradnú sieň na cintoríne, ktorý v súčasnosti prevádzkuje *Marianum*, tak je nútený v rámci tohto poplatku odobrať od *Marianumu* aj služby nosičov, požičanie katafalku a obradníka/organizátora. A to napriek tomu, že pohrebníctvo organizujúce pohreb by si samo mohlo na základe svojho živnostenského oprávnenia zabezpečiť činnosti nosičov (okrem činnosti pochovávanía zosnulého do hrobu) a obradníka/organizátora. Činnosť nosičov a činnosť obradníka/organizátora nie sú totiž vyhradené prevádzkovateľovi cintorína; sú to činnosti spadajúce medzi pohrebné služby, ktoré môžu na základe príslušného živnostenského oprávnenia vykonávať viaceré pohrebníctva.

Protimonopolný úrad zistil, že na území mesta Bratislava pôsobia pohrebníctva, ktoré majú záujem o poskytovanie pohrebných služieb obradníka/organizátora, nosičov a zapožičania katafalku, ale mesto Bratislava tým, že do poplatku za zapožičanie obradnej siene zahrnulo aj poskytnutie týchto služieb, núti pohrebníctva tieto pohrebné služby odobrať od prevádzkovateľa cintorína. Podľa úradu musí mesto Bratislava umožniť pohrebníctvam zapožičať si obradnú sieň bez podmienky súčasného odobratia pohrebných služieb obradníka/organizátora, nosičov a zapožičania katafalku s tým, že tieto pohrebné služby, ako i všetky ostatné, bude mať možnosť poskytnúť každé pohrebníctvo samostatne vo vlastnej réžii a umožniť tak pozostalým slobodný výber pohrebníctva na zabezpečenie všetkých pohrebných služieb, ktoré sa poskytujú na území cintorína.

Je nutné dodať, že Najvyšší súd SR<sup>137</sup> obe správne rozhodnutia (Protimonopolného úradu a Rady Protimonopolného radu) vydané v tomto prípade zrušil a vec vrátil Rade úradu na ďalšie konanie, no výlučne z formálneho dôvodu týkajúceho sa formulácie vzťahu medzi výrokovou časťou druhostupňového rozhodnutia Rady úradu a výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia úradu.

---

<sup>137</sup> Cit. rozsudok sp. zn. 2Sžh 1/2010.

### 3. Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnou štátnou reguláciou trhu podľa kombinácie článkov 101/102 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ

„Hoci je nesporné, že článok 101 ZFEÚ<sup>138</sup> upravujúci zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž sa týka iba správania podnikov a nie zákonov alebo iných právnych predpisov členských štátov, nič to nemení na skutočnosti, že tento článok v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ (rozumej Zmluvy o Európskej únii, p. a.) zavádzajúcim povinnosť spolupráce medzi Európskou úniou a členskými štátmi ukladá členským štátom povinnosť, aby neprijímali alebo nezachovávali v účinnosti opatrenia, a to ani vo forme zákonov alebo iných právnych predpisov, spôsobilé zmať potrebný účinok pravidiel hospodárskej súťaže, ktoré sa uplatňujú na podniky. K porušeniu článku 101 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ dôjde vtedy, ak členský štát nariadi alebo zvýhodní uzatváranie kartelových dohôd v rozpore s článkom 101 ZFEÚ, alebo posilní účinky takýchto dohôd, alebo zbaví svoju vlastnú právnu úpravu jej štátneho charakteru tým, že preniesie zodpovednosť za prijatie rozhodnutí zasahujúcich do oblasti hospodárstva na súkromné hospodárske subjekty.“<sup>139</sup>

Citovaný text je ustálenou syntetizujúcou formuláciou, ktorou ESD vyjadruje dôvod vzniku a obsah skutkovej podstaty, ktorú ESD vyjaval a ktorá doplnila pozitívne európske protimonopolné právo. Pre potreby tejto práce budeme túto skutkovú podstatu označovať ako protisúťažnú štátnu reguláciu trhu.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> „1. Nasledujúce sa zakazuje ako nezlučiteľné s vnútorným trhom: všetky dohody medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, najmä tie, ktoré:

- a) priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny alebo iné obchodné podmienky;
- b) obmedzujú alebo kontrolujú výrobu, odbyt, technický rozvoj alebo investície;
- c) rozdeľujú trhy alebo zdroje zásobovania;
- d) uplatňujú nerovnaké podmienky pri rovnakých plneniach voči ostatným obchodným partnerom, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú;
- e) podmieňujú uzatváranie zmlúv s ostatnými zmluvnými stranami prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.

2. Všetky dohody alebo rozhodnutia zakázané podľa tohto článku sú automaticky neplatné.  
3. Ustanovenia odseku 1 sa však neuplatnia na:

- dohody alebo kategórie dohôd medzi podnikmi,
- rozhodnutia alebo kategórie rozhodnutí združení podnikov,
- zosúladené postupy alebo kategórie zosúladených postupov, ktoré prispievajú k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku, pričom umožňujú spotrebiteľom primeraný podiel na výhodách z toho vyplývajúcich, a ktoré:
  - a) neukladajú príslušným podnikom obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné pre dosiahnutie týchto cieľov a
  - b) neumožňujú týmto podnikom vylúčiť hospodársku súťaž vo vzťahu k podstatnej časti daných výrobkov.“

<sup>139</sup> Rozsudok vo veci API – Anonima Petrolí Italiana zo dňa 4. septembra 2014, spojené konania č. C-184/13 až C-187/13, C-194/13, C-195/13 a C-208/13, body 28 a 29.

<sup>140</sup> LAPŠANSKÝ, L. *Hospodárska súťaž a štátna pomoc*. In *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva v Európskej únii*. Editor Juraj Čorba. Bratislava : Kalligram, 2002, s. 411; ŽIT-

Skutkovú podstatu protisúťažnej štátnej regulácie trhu teda napĺňa konanie členského štátu (ktoréhokoľvek orgánu verejnej moci členského štátu, vrátane zákonodarného zboru), ktorý nariadi alebo zvýhodní uzatváranie dohôd obmedzujúcich súťaž alebo zneužívanie dominantného postavenia, alebo posilní účinky dohôd obmedzujúcich súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia, alebo zbaví svoju vlastnú právnu úpravu jej štátneho charakteru tým, že prenesie zodpovednosť za prijatie rozhodnutí zasahujúcich do oblasti hospodárstva na súkromné hospodárske subjekty<sup>141</sup>.

Účelom vyjavenia skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu ako skutkovej podstaty aplikovateľnej na členské štáty, bolo zachovanie potrebného účinku (*effet utile*) článkov 85 a 86 ZEHS (dnes článkov 101 a 102 ZFEÚ) ustanovujúcich zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia, teda skutkových podstat aplikovateľných na podniky. V historicky prvých rozsudkoch, v ktorých Súdny dvor vyjaval existenciu skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu, uvádzal:

*„... hoci je pravda, že článok 86 sa vzťahuje na podniky, je rovnako pravda, že zmluva ukladá členským štátom neprijímať alebo neponechávať účinné opatrenia spôsobilé vylúčiť potrebný účinok tohto ustanovenia“*<sup>142</sup>

a že:

*„Hoci je pravda, že tieto pravidlá sa týkajú správania sa podnikov a nie legislatívnych a administratívnych opatrení členských štátov, tieto sú napriek tomu povinné, podľa článku 5 odsek 2 zmluvy nenarušovať svojou národnou legislatívou plnú a jednotnú aplikáciu komunitárneho práva a účinok jeho vykonávacích aktov a neprijímať alebo neudržiavať účinné opatrenia, hoc i legislatívnej alebo administratívnej povahy, spôsobilé vylúčiť potrebný účinok súťažných pravidiel aplikovateľných na podniky ...“*<sup>143</sup>.

Normatívnym podkladom skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu bola pôvodne kombinácia:

- a) článkov 85 a 86 ZEHS upravujúcich zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž a zákaz zneužívania dominantného postavenia,

---

ŇANSKÁ, L., OVEČKOVÁ, O. a kolektív. *Obchodné právo. Obchodné spoločnosti*. 2. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Iuris Libri, 2013, s. 550; PROCHÁZKA, R., ČORBA, J. *Právo Európskej únie (vybrané otázky pre právnu prax)*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 436; OVEČKOVÁ, O., CSACH, K. *Obchodné právo I. Všeobecná časť a súťažné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 261; LAPŠANSKÝ, L. *Zodpovednosť členského štátu Európskej únie za protisúťažnú reguláciu trhu*. In *Zodpovednosť v práve – Pocta Oľge Ovečkovej*. Vozár, J. (ed). Bratislava : Ústav štátu a práva SAV vo vydavateľstve Wolters Kluwer, 2019, s. 177 – 208.

<sup>141</sup> Napríklad rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. novembra 1995 vo veci *Esso Espagnola*, konanie č. C-134/94, bod 18.

<sup>142</sup> Napr. rozsudok zo dňa 16. novembra 1977 vo veci *Inno/ATAB*, konanie č. 13/77, bod 31.

<sup>143</sup> Napr. rozsudok zo dňa 10. januára 1985 vo veci *Leclerc/Au blé vert*, konanie č. C-229/83, bod 14.

- b) článku 3 písm. f) ZEHS<sup>144</sup> stanovujúceho nastolenie režimu neskreslenej súťaže ako jeden z cieľov Európskeho hospodárskeho spoločenstva a
- c) článku 5 druhý odsek ZEHS<sup>145</sup> stanovujúceho všeobecnú povinnosť lojality členských štátov, teda povinnosť neprijímať opatrenia ohrozujúce naplnenie cieľov ZEHS.<sup>146</sup>

Súdny dvor teda priznal všeobecným ustanoveniam článkov 3 písm. f) a 5 druhý odsek ZEHS (stanovujúcim všeobecný cieľ nastolenia neskreslenej súťaže a všeobecnú povinnosť lojality členských štátov) spôsobilosť byť podkladom na vyjavenie konkrétnej povinnosti členských štátov, ktorá nie je výslovne upravená v inom ustanovení upravujúcom oblasť hospodárskej súťaže. Túto spôsobilosť odôvodnil o. i. aj tým, že ustanovenia upravujúce konkrétne povinnosti (najmä zákazy protisúťažných konaní) a práva v oblasti hospodárskej súťaže sú iba spresneniami, osobitnými aplikáciami týchto všeobecných ustanovení, či už adresátni ustanovení upravujúcich tieto konkrétne povinnosti a práva sú podniky alebo členské štáty<sup>147</sup>.

Navyše, konkrétne článok 3 písm. f) ZEHS bol súčasťou všeobecných zásad spoločného trhu, ktoré sa aplikujú v kombinácii s príslušnými kapitolami ZEHS určenými na uplatnenie týchto zásad. Preto, ak cieľom článku 3 písm. f) ZEHS bolo nastolenie režimu zabezpečujúceho, že súťaž na spoločnom trhu nebude skresľovaná, tento cieľ bol vysvetlený najmä pravidlami hospodárskej súťaže upravenými v Tretej časti, Hlava I, Kapitola I, ZEHS, ktoré zahŕňali aj články 85 a 86<sup>148</sup>.

Konkrétne vo vzťahu k článku 5 druhý odsek ZEHS bolo možné povedať, že kým článok 5 druhý odsek ZEHS stanovoval obsah povinnosti členských štátov, články 85 a 86 ZEHS určovali predmet tejto povinnosti<sup>149</sup>.

V súčasnosti, po viacerých prečíslovaniach článkov a zmenách názvu zakladajúcej zmluvy, je skutková podstata protisúťažnej štátnej regulácie trhu postavená na kombinácii:

<sup>144</sup> „Pre účely uvedené v predchádzajúcom článku konanie Spoločenstva zahŕňa, za podmienok a podľa tempa predpokladaného touto Zmluvou, nastolenie režimu zabezpečujúceho, že súťaž na spoločnom trhu nebude skresľovaná“

<sup>145</sup> „Vzdávajú sa (členské štáty, pozn. autora) akýchkoľvek opatrení spôsobilých ohroziť naplnenie cieľov tejto Zmluvy.“

<sup>146</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Inno/ATAB*, body 29 až 33; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Leclerc/Au blé vert*, body 13 a 14.

<sup>147</sup> Napríklad cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Inno/ATAB*, body 29 a 42.

<sup>148</sup> Spomínaný cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Leclerc/Au blé vert*, bod 8; rozsudok zo dňa 29. januára 1985 vo veci *Leclerc Essence*, konanie č. C-231/83, bod 10.

<sup>149</sup> DELVOLVÉ, J. – L. *Légalité des réglementations nationales des prix et responsabilité des Etats membres et des Entreprises au regard du droit communautaire de la concurrence (art. 37, 5 alinéa 2, 85, 85, 90 du traité de Rome)*. In *Gazette du palais*, 1985 (2e sem.), Doctrine, s. 476.

- a) článku 101 ZFEÚ upravujúceho zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž<sup>150</sup> alebo článku 102 ZFEÚ zakazujúceho zneužívanie dominantného postavenia<sup>151</sup> a
- b) článku 4 ods. 3 ZEÚ<sup>152</sup> upravujúceho všeobecnú povinnosť lojality členských štátov voči Európskej únii pri plnení jej úloh a cieľov.<sup>153</sup>

Skutočnosť, že Súdny dvor oprel skutkovú podstatu protisúťažnej štátnej regulácie trhu o uvedený normatívny podklad, nič nemení na závere, že táto skutková podstata má judikatórny pôvod. Voľba kombinácie relevantných podkladových ustanovení zakladajúcich zmlúv Súdnym dvorom, určenie právnych skutočností tvoriacich skutkovú podstatu Súdnym dvorom a napokon aj vyjavenie tejto skut-

<sup>150</sup> Článok 101 ZFEÚ:

*„1. Nasledujúce sa zakazuje ako nezlučiteľné s vnútorným trhom: všetky dohody medzi podnikmi, rozhodnutia združení podnikov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu, najmä tie, ktoré: a) priamo alebo nepriamo určujú nákupné alebo predajné ceny alebo iné obchodné podmienky; b) obmedzujú alebo kontrolujú výrobu, odbyt, technický rozvoj alebo investície; c) rozdeľujú trhy alebo zdroje zásobovania; d) uplatňujú nerovnaké podmienky pri rovnakých plneniach voči ostatným obchodným partnerom, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú; e) podmieňujú uzatváranie zmlúv s ostatnými zmluvnými stranami prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.*

*2. Všetky dohody alebo rozhodnutia zakázané podľa tohto článku sú automaticky neplatné.*

*3. Ustanovenia odseku 1 sa však neuplatnia na:*

- dohody alebo kategórie dohôd medzi podnikmi,*
- rozhodnutia alebo kategórie rozhodnutí združení podnikov,*
- zosúladené postupy alebo kategórie zosúladených postupov,*

*ktoré prispievajú k zlepšeniu výroby alebo distribúcie tovaru alebo k podpore technického alebo hospodárskeho pokroku, pričom umožňujú spotrebiteľom primeraný podiel na výhodách z toho vyplývajúcich, a ktoré:*

- a) neukladajú príslušným podnikom obmedzenia, ktoré nie sú nevyhnutné pre dosiahnutie týchto cieľov a*
- b) neumožňujú týmto podnikom vylúčiť hospodársku súťaž vo vzťahu k podstatnej časti daných výrobkov.“*

<sup>151</sup> Článok 102 ZFEÚ: *„Akékoľvek zneužívanie dominantného postavenia na vnútornom trhu či jeho podstatnej časti jedným alebo viacerými podnikmi sa zakazuje ako nezlučiteľné s vnútorným trhom, ak sa tým môže ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Takéto zneužívanie môže zahŕňať najmä:*

*a) priame alebo nepriame vynucovanie neprimeraných nákupných alebo predajných cien alebo iných obchodných podmienok;*

*b) obmedzovanie výroby, odbytu alebo technického rozvoja na úkor spotrebiteľov;*

*c) uplatňovanie nerovnakých podmienok voči obchodným partnerom pri rovnakých plneniach, čím ich v hospodárskej súťaži znevýhodňujú;*

*d) podmieňovanie uzatvárania zmlúv prijatím dodatočných záväzkov, ktoré svojou povahou alebo podľa obchodných zvyklostí nesúvisia s predmetom týchto zmlúv.“*

<sup>152</sup> *„3. Podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv.*

*Členské štáty prijímú všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.*

*Členské štáty pomáhajú Únii pri plnení jej úloh a neprijímú žiadne opatrenie, ktoré by mohlo ohroziť dosiahnutie cieľov Únie.“*

<sup>153</sup> Napríklad cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, bod 28.

kovej podstaty v judikatúre Súdneho dvora až v roku 1977, teda 20 rokov po podpísaní ZEHS, potvrdzujú judikatórny pôvod tejto skutkovej podstaty.

Z pohľadu systematiky pozitívneho protimonopolného práva vyjavenie skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu malo za cieľ zamedziť javu, keď členské štáty umožňovali podnikom pôsobiacim na ich území vyňať ich dohody obmedzujúce súťaž a zneužívania dominantného postavenia spod zákazu, ktorý by sa inak na ne vzťahoval, tým, že ich protisúťažné praktiky „oddeliť“ do aktu orgánu verejnej moci, že im dodali legitimitu opatrení štátnej regulácie trhu. Vyjavením skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu luxemburský súd vyplnil medzeru v pozitívnom európskom protimonopolnom práve, ktorá umožňovala uvedený jav predstieranej štátnej regulácie trhu, ktorá v skutočnosti vytvárala priestor na podnikateľské protisúťažné praktiky.

Na druhej strane Európska komisia zdôrazňuje, že kontrola protisúťažnej štátnej regulácie trhu nemôže byť interpretovaná tak, že by zbavovala členské štáty akejkoľvek právomoci v hospodárskej oblasti tým, že by im bránila zasahovať do voľnej súťaže<sup>154</sup>. Preto sa Súdny dvor obmedzil na sankcionovanie iba celkom zjavne predstieraných štátnych regulácií, pri ktorých miera intervencie orgánu verejnej moci vo verejnom záujme do procesu protisúťažného dojednávania podnikateľov bola prakticky nulová.

Taktiež je namieste dodať, že ak sú opatrenia štátnej regulácie trhu predmetom kontroly ich súladu s európskym právom, referenčnými normami by mali byť predovšetkým normy upravujúce voľný pohyb tovarov a služieb; kontrola týchto opatrení z pohľadu protimonopolného práva by mala ostať výnimočná<sup>155</sup>. Skutočne, v mnohých spomedzi uvedených rozsudkov Súdneho dvora bolo opatrenie štátnej regulácie trhu posudzované z pohľadu protimonopolného práva a následne aj zásady voľného pohybu tovarov alebo služieb<sup>156</sup>.

Z pohľadu práv, povinností a zodpovednosti štátu, ako regulátora súťažných vzťahov, kombinácia článkov 101 a 102 ZFEÚ a článku 4 ods. 3 ZEÚ, o ktorú sa skutková podstata protisúťažnej štátnej regulácie trhu opiera, je zakazujúcou kombináciou právnych noriem. Adresátom povinnosti zdržať sa konaní vymedzených v skutkovej podstate protisúťažnej štátnej regulácie trhu je členský štát Európskej únie. V prípade naplnenia skutkovej podstaty sa členský štát vystavuje riziku vzniku zodpovednosti za škodu spôsobenú porušením európskeho práva.

Z pohľadu práv, povinností a zodpovednosti podnikov ako najčastejších aktérov súťažných vzťahov má naplnenie skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu za následok to, že zodpovednosť za protisúťažnú prax, ktorej sú podniky účastníkmi (typicky zákaz dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia), nebude pripísaná týmto podnikom, ale členskému štátu. Dôvodom je poznatok, že ak sa podniky stali účastníkmi protisúťažnej praxe, príčinou vzniku tohto stavu nebolo samostatné rozhodnutie, vlastná iniciatíva

<sup>154</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Leclerc/Au blé vert*, bod 12.

<sup>155</sup> IDOT. L. *Europe*. Janvier 1994, č. 28, s. 18; DELVOLVÉ, J. – L. cit. dielo, s. 474 – 476.

<sup>156</sup> Napr. cit. rozsudky Súdneho dvora vo veciach *Inno/ATAB* (body 43 a nasl.), *Leclerc/Au blé vert* (body 21 a nasl.) a *Leclerc Essence* (body 19 a nasl.).



týchto podnikov, ale národná legislatíva (alebo iné opatrenie orgánu verejnej moci členského štátu)<sup>157</sup>.

Takýto presun zodpovednosti za protisúťažnú praktiku z podnikov, ktoré sú jej priamymi účastníkmi, na iný subjekt, nie je v pozitívnom protimonopolnom práve ojedinelý; judikatúra podobne zbavila viny podniky, ktoré sa stali účastníkmi dohôd obmedzujúcich súťaž alebo zosúladených postupov, ak tieto podniky boli vo vzťahu úzkej podriadenosti voči jednej materskej spoločnosti<sup>158</sup>.

Súčasťou skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je aj to, že praktika podnikateľov (zodpovednosť, za ktorú sa pripisuje orgánom verejnej moci) je skutočne praktikou protisúťažnou, konkrétne dohodou obmedzujúcou súťaž alebo zneužívaním dominantného postavenia, a že táto praktika podnikateľov môže ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. K týmto pojmovým znakom, ktoré sú pojmovými znakmi skutkových podstát dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia podľa článkov 101 a 102 ZFEÚ, prístupujú pojmové znaky štátnej regulácie a jej vzťahu s protisúťažnými praktikami podnikov; práve tieto dva pojmové znaky tvoria špecifickosť skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu.

Skutková podstata protisúťažnej štátnej regulácie trhu sa člení na dve rôzne, vzájomne alternatívne vetvy, pričom podmienky naplnenia skutkovej podstaty nie sú pri jej rôznych vetvách úplne rovnaké. Postupne tak predstavíme protiprávne konanie členského štátu (ktoréhokoľvek orgánu verejnej moci vrátane zákonodarného zboru), ktoré môže spočívať v tom, že:

- a) nariadi alebo zvýhodní uzatvorenie dohody obmedzujúcej súťaž, resp. zneužívanie dominantného postavenia, alebo posilní účinky dohody obmedzujúcej súťaž, resp. zneužívania dominantného postavenia, alebo
- b) zbaví svoju vlastnú právnu úpravu jej štátneho charakteru tým, že prenesie zodpovednosť za prijatie rozhodnutí zasahujúcich do oblasti hospodárstva na súkromné hospodárske subjekty.

Navyše, ako uvedieme ďalej, vetva skutkovej podstaty spočívajúca v nariadení alebo zvýhodnení uskutočnenia protisúťažnej praktiky alebo v posilnení jej účinkov sa rozčleňuje na ďalšie dve vzájomne alternatívne vetvy, a to na jednej strane na nariadenie alebo zvýhodnenie protisúťažnej praktiky, a na posilnenie účinkov protisúťažnej praktiky na strane druhej. Alternatívnosť jednotlivých vetiev a podvetiev skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu znamená, že na naplnenie skutkovej podstaty stačí, aby bola naplnená jedna z jej vetiev alebo podvetiev. Súdny dvor už však bol konfrontovaný aj s prípadmi, keď národná právna úprava napĺňala skutkovú podstatu vo všetkých troch jej vetvách, resp. podvetvách; takáto situácia nastala napr. vo veci *Európska komisia/Taliansko*<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. novembra 1997 vo veci *Komisia a Francúzsko/ Ladbroke*, spojené konanie č. C-359/95P a C-379/95P, bod 33; IDOT. L. *Europe*. Janvier 1998, č. 27, s. 19.

<sup>158</sup> DELVOLVÉ, J. – L. cit. dielo, s. 474.

<sup>159</sup> Rozsudok zo dňa 18. júna 1998, konanie č. C-35/96, body 56 až 59.

Súdny dvor v svojich rozhodnutiach spája možnosť naplnenia vetvy skutkovej podstaty, ktorá spočíva v nariadení alebo zvýhodnení uskutočnenia protisúťažnej praktiky alebo v posilnení jej účinkov, väčšinou iba s dohodami obmedzujúcimi súťaž, pretože vo väčšine prípadov táto otázka vzniká pri dohodách obmedzujúcich súťaž. Súdny dvor však zároveň výslovne pripomenul, že vetva skutkovej podstaty, ktorá spočíva v nariadení alebo zvýhodnení uskutočnenia protisúťažnej praktiky alebo v posilnení jej účinkov, sa môže naplniť (vo všetkých jej možných podvetvách) aj pri zneužívaní dominantného postavenia<sup>160</sup>.

### **3.1. Spoločné podmienky naplnenia skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu**

Spoločnými podmienkami naplnenia oboch vetiev skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je, aby konanie podnikov (ktoré štátna regulácia nariaďuje, zvýhodňuje, ktorej účinky posilňuje alebo ktoré preberá funkciu štátnej regulácie):

- a) bolo protisúťažným konaním, teda dohodou obmedzujúcou súťaž podľa článku 101 ods. 1 ZFEÚ alebo zneužívaním dominantného postavenia podľa článku 102 ZFEÚ, a
- b) bolo spôsobilé ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi v zmysle článku 101 a 102 ZFEÚ.

#### **3.1.1. Dohoda obmedzujúca súťaž**

V judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa aplikácie kombinácie článkov 101/102 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ boli opakovane riešené niektoré otázky, najmä otázka, či došlo k vzniku dohody obmedzujúcej súťaž (alebo rozhodnutia združenia podnikov) v rámci činnosti špecifického sektorového orgánu alebo združenia podnikov.

##### **3.1.1.1. Dohoda obmedzujúca súťaž dojednaná v rámci špecifického sektorového orgánu**

Pri posudzovaní splnenia podmienky existencie dohody obmedzujúcej súťaž bol Súdny dvor často konfrontovaný s otázkou, či k takejto dohode mohlo dôjsť v rámci špecifického orgánu, ktorého zloženie, úlohy či právomoci upravujú národné právne normy a ktorého členmi sú aj zástupcovia podnikov (a popri nich prípadne aj zástupcovia nepodnikateľských subjektov a orgánov verejnej moci) zainteresovaných na chode určitého sektora národného hospodárstva (ďalej tiež

<sup>160</sup> Napr. rozsudok zo dňa 5. decembra 2006 vo veci *Cipolla*, spojené konania č. C-94/04 a C-202/04, bod 53.

„špecifický sektorový orgán“). Pri hľadani odpovede na uvedenú otázku Súdny dvor zohľadňoval kritériá zloženia a úloh špecifického sektorového orgánu.

V prípade *BNIC/Clair*<sup>161</sup> Súdny dvor posudzoval dohodu uzavretú v rámci medziprofesijnej organizácie združujúcej najmä zástupcov dvoch „rodín“ subjektov zainteresovaných na výrobe a predaji produktov *Cognac* (*Bureau national interprofessionnel du cognac* – ďalej tiež „*BNIC*“), ktorých záujmy boli protichodné (1. pestovatelia vína určeného na výrobu *Cognacu*, a výrobcovia týchto produktov, 2. zástupcovia obchodníkov s produktmi značky *Cognac*), o stanovení minimálnej ceny výrobkov. *BNIC* argumentoval o. i. tým, že dohoda medzi „rodinami“ vinárov a obchodníkov nebola uzavretá dobrovoľne, ale v rámci *BNIC*-u a postupom podľa vnútorného poriadku *BNIC*-u, ktorý je organizáciou verejného práva vzhľadom na modalitu jeho zriadenia, financovania, organizácie, fungovania, menovania členov a zverenej úlohy verejnej služby. Súdny dvor posúdil tento argument ako irelevantný, pretože právny rámec, v ktorom podniky uzatvárajú dohody alebo združenia podnikov prijímajú rozhodnutia, a ich právna kvalifikácia v národnom právnom poriadku nemajú žiadny dopad na aplikovateľnosť článku 85 ZEHS (dnes článku 101 ZFEÚ).<sup>162</sup> *BNIC* argumentoval tiež tým, že členovia jeho plenárneho zasadnutia (ktorí sa dohodli na minimálnej cene) boli všetci vymenovaní ministrom poľnohospodárstva a preto ich nemožno považovať za zástupcov profesijných organizácií, z ktorých vzišli, a ich dohodu nemožno považovať za dohodu združení podnikov. Súdny dvor tento argument zamietol s odôvodnením, podľa ktorého dohoda obmedzujúca súťaž môže byť dojednaná aj osobami, ktoré, hoci boli vymenované orgánom verejnej moci, boli vymenované na základe návrhov priamo zainteresovaných profesijných organizácií (okrem dvoch členov, ktorí boli vymenovaní priamo ministrom) a ktoré preto boli fakticky zástupcami týchto profesijných organizácií. Preto súd dospel k záveru, že uvedená dohoda o minimálnej cene uzavretá „rodinami“ vinárov a obchodníkov sa považuje za dohodu podnikov alebo združení podnikov.<sup>163</sup>

V prípade *Reiff*<sup>164</sup> boli relevantné skutočnosti mierne odlišné. Nemecká právna úprava v oblasti diaľkovej nákladnej dopravy upravovala o. i. zloženie a úlohy tarifných komisií, pričom jednou z ich úloh bolo navrhnúť minimálne sadzby služieb nákladnej dopravy. Minimálne sadzby boli homologizované federálnym ministrom dopravy. Súdny dvor podčiarkol, že podľa aplikovateľnej právnej úpravy: i) tarifné komisie boli zložené z tarifných expertov zainteresovaných odvetví sektora cestnej dopravy, ktorých menoval federálny minister dopravy spomedzi osôb navrhnutých podnikmi alebo združeniami dotknutého sektora, a ii) členovia tarifných komisií neboli viazaní príkazmi alebo inštrukciami podnikov alebo združení, ktoré ich navrhli. Na základe uvedených skutočností Súdny dvor konštatoval, že tarifné komisie by nemohli byť považované za stretnutia zástupcov podnikov dotknutého sektora<sup>165</sup>.

<sup>161</sup> Rozsudok zo dňa 30. januára 1985 vo veci *BNIC/Clair*, konanie č. C-123/83.

<sup>162</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *BNIC/Clair*, body 16 a 17.

<sup>163</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *BNIC/Clair*, body 18 až 20.

<sup>164</sup> Rozsudok zo dňa 17. novembra 1993, konanie č. C-185/91.

<sup>165</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Reiff*, bod 17.

K tomuto záveru založenému na aplikácii kritéria zloženia špecifického sektorového orgánu pridal Súdny dvor úvahu založenú na aplikácii kritéria úloh špecifického sektorového orgánu. Súd zdôraznil, že aplikovateľná právna úprava neumožňuje tarifným komisiám stanoviť sadzby výlučne na základe záujmov dopravných podnikov a združení dopravných podnikov, ale ukladá im zohľadňovať verejný záujem (záujmy poľnohospodárskeho sektora, stredných podnikov a zón, ktoré sú hospodársky slabé a dopravne zle dostupné). Napokon tarifné komisie musia návrhy sadziieb predložiť poradnému výboru zástupcov odberateľov služieb na účely vypracovania jeho povinného stanoviska.<sup>166</sup>

Na základe uvedených úvah Súdny dvor dospel k záveru, že členovia tarifných komisií by nemohli byť považovaní za zástupcov priamo zainteresovaných profesionálnych organizácií určených dojednávať a uzatvárať dohodu o cenách<sup>167</sup>.

Uvedené rozhodnutie vo veci *Reiff* bolo považované za pokus Súdneho dvora obmedziť potenciálne dopady aplikácie judikatúry *BNIC/Clair*.<sup>168</sup>

Aj v neskorších rozhodnutiach Súdny dvor dospel k záveru, že nemožno konštatovať existenciu dohody obmedzujúcej súťaž, ak aplikovateľná právna úprava ukladá špecifickému sektorovému orgánu úlohu vypracovať návrh povinného cenníka tovarov alebo služieb, ak sú členovia tohto orgánu povinní pri formulácii svojich návrhov rešpektovať aj stanovené kritériá verejného záujmu, a nie iba záujmy podnikateľských subjektov, ktoré ich nominovali<sup>169</sup>. Splnenie tejto podmienky bráni tomu, aby zástupcovia podnikateľských subjektov – hoci boli orgánom verejnej moci do daného orgánu vymenovaní na základe nominácie podnikateľských subjektov – boli vnímaní ako zástupcovia týchto podnikateľských subjektov určených na zjednanie dohody o cenách<sup>170</sup>. Po splnení tejto podmienky dokonca nie je potrebné, aby v danom orgáne mali zástupcovia orgánov verejnej moci početnú prevahu nad zástupcami podnikateľských subjektov<sup>171</sup>.

Súdny dvor však opakovane zdôrazňuje, že národné súdy sa musia ubezpečiť o tom, že tieto špecifické sektorové orgány svoje návrhy formulujú skutočne na základe kritérií verejného záujmu, na ktorých základe ich formulovať majú<sup>172</sup>.

Podobne sa v rozsudku vo veci *DIP E.A.*<sup>173</sup> Súdny dvor zaoberal otázkou, či talianska právna úprava udeľovania povolenia na otvorenie maloobchodných predajní, ktoré starosta obce alebo mesta udeľoval na základe stanoviska obecnej komisie, ktorej členmi sú aj zástupcovia maloobchodníkov, vytvára priestor na uzavretie dohody (maloobchodníkov) obmedzujúcej súťaž. Súdny dvor odpovedal negatívne, keď pripomenul, že podľa talianskej právnej úpravy zástupcovia maloob-

<sup>166</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Reiff*, bod 18.

<sup>167</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Reiff*, bod 19.

<sup>168</sup> IDOT, *L. Europe*. Janvier 1994, č. 28, s. 17 a 18.

<sup>169</sup> Napríklad rozsudok zo dňa 5. októbra 1995 vo veci *Spediporto*, konanie č. C-96/94, body 23 až 25; rozsudok zo dňa 1. októbra 1998 vo veci *Autotransporti Librandi*, konanie č. C-38/97, bod 34.

<sup>170</sup> Rozsudok zo dňa 9. júna 1994 vo veci *Delta*, konanie č. C-153/94, body 17 a 18.

<sup>171</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, body 33 a 34.

<sup>172</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, bod 36.

<sup>173</sup> Rozsudok zo dňa 17. októbra 1995, spojené konania č. C-140/94, C-141/94, a C-142/94.

chodníkov tvorili v komisii iba menšinu a, navyše, úlohou zástupcov maloobchodníkov v komisii nebolo obhajovať sektorové záujmy maloobchodníkov, ale pôsobiť ako experti na problémy distribúcie<sup>174</sup>.

Naopak, v spomínanom rozsudku vo veci *Anonima Petroli Italiana* Súdny dvor posudzoval taliansku právnu úpravu, ktorá zverovala špecifickému sektorovému orgánu, ktorý bol zložený väčšinou zo zástupcov združení cestných dopravcov a užívateľov dopravných služieb (a menšinou zo zástupcov štátnej správy) (ďalej tiež „*Osservatorio*“), právomoc určovať minimálne prevádzkové náklady, oproti ktorým odmeny za poskytovanie cestných dopravných služieb nesmeli byť nižšie. Posúdenie relevantnej právnej úpravy z pohľadu kritérií zloženia a úloh *Osservatoria* vyústilo do záveru, že podniky zastúpené ňom uzavreli dohodu obmedzujúcu súťaž. Z pohľadu kritéria zloženia špecifického sektorového orgánu Súdny dvor pripomenul, že v čase skutkových okolností osem z desiatich členov *Osservatoria* zastupovalo združenia dopravcov a užívateľov dopravných služieb a rozhodnutia *Osservatoria* sa schvaľovali väčšinou jeho členov bez toho, aby mal zástupca štátu právo veta alebo rozhodujúci hlas, ktoré by mohli zmeniť rozloženie síl medzi verejnou správou a súkromným sektorom<sup>175</sup>. Z pohľadu kritéria úloh špecifického sektorového orgánu Súdny dvor identifikoval viacero relevantných skutočností nasvedčujúcich tomu, že *Osservatorio* sa stalo miestom uzavretia dohody podnikov o minimálnych prevádzkových nákladoch, a to, že: i) menovací dekrét členov uvádzal, že sú vymenovaní „na účely zastupovania“ združenia, ktorého sú členmi, alebo podniku, ktorého sú zamestnancami, ii) vnútroštátna právna úprava neuvádzala základné zásady, ktoré *Osservatorio* muselo dodržiavať, a neobsahovalo žiadne ustanovenie, ktoré by mohlo zabrániť zástupcom profesijných organizácií konať vo výlučnom záujme danej profesie, iii) vnútroštátna právna úprava sa síce odvolávala na ciele ochrany bezpečnosti cestnej premávky, riadneho fungovania trhu s nákladnou cestnou dopravou a nutnosti, aby minimálne prevádzkové náklady zabezpečovali dodržiavanie bezpečnostných parametrov stanovených zákonom, ale odkaz na tie ciele ostal iba všeobecný a vnútroštátna právna úprava ponechávala členom *Osservatoria* pri stanovení minimálnych prevádzkových nákladov v záujme profesijných organizácií, ktoré zastupujú, širokú mieru voľnej úvahy a autonómie, iv) zápisnica zo stretnutia *Osservatoria* preukazuje, že ak jeho členovia nedospeli k dohode o rozsahu pôsobnosti minimálnych prevádzkových nákladov, bolo to preto, lebo jeden z nich vzniesol námietku z dôvodu záujmov profesijného združenia, ktoré zastupoval, a nie z dôvodu verejných záujmov.

Súdny dvor tak dospel k záveru, že vnútroštátna právna úprava neobsahovala ani procesné podmienky, ani hmotnoprávne požiadavky, ktoré by mohli zabezpečiť, aby *Osservatorio* pri stanovení minimálnych prevádzkových nákladov bude postupovať ako zástupca verejnej moci konajúci vo verejnom záujme.<sup>176</sup>

<sup>174</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DIP E.A.*, body 17 a 18.

<sup>175</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Anonima Petroli Italiana*, body 32 a 33.

<sup>176</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Anonima Petroli Italiana*, body 33 až 38.

### 3.1.1.2. Dohoda obmedzujúca súťaž dojednaná v rámci združenia podnikov

Podmienku, aby praktiky podnikov boli kvalifikovateľné ako dohoda obmedzujúca súťaž v zmysle článku 101 ods. 1 ZFEÚ, je potrebné spresniť vo vzťahu k rozhodnutiam združení podnikov, ako jednej z podôb dohody obmedzujúcej súťaže. Toto spresnenie je dôležité, pretože pri skúmaní rôznych protisúťažných štátnych regulácií trhu hralo často práve rozhodnutie združenia podnikov úlohu vektora obmedzenia súťaže.

Toto spresnenie vyplýva z ustálenej judikatúry Súdneho dvora, podľa ktorej akékoľvek rozhodnutie združenia podnikov, ktoré obmedzuje slobodu činnosti členov združenia alebo jedného z nich, nespadá nevyhnutne pod zákaz stanovený článkom 101 ods. 1 ZFEÚ. Na to, aby sa v konkrétnom prípade uplatnilo toto ustanovenie, treba najprv zohľadniť celkový kontext, v ktorom bolo prijaté sporné rozhodnutie združenia podnikov alebo v ktorom nastávajú jeho účinky, najmä jeho ciele (napríklad zabezpečenie nevyhnutných záruk konečným spotrebiteľom služieb, ktoré poskytujú členovia združenia podnikov). Následne treba preskúmať, či reštriktívne účinky na hospodársku súťaž, ktoré vyplývajú z rozhodnutia združenia podnikov, sú nerozlučne spojené s dosiahnutím sledovaného cieľa.<sup>177</sup>

Toto spresnenie je aplikovateľné aj na prípady spadajúce pod kombináciu článkov 101 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ. Podľa Súdneho dvora, vnútroštátna právna úprava, na ktorej základe sa stáva záväzným rozhodnutie združenia podnikov, ktorého cieľom alebo účinkom je obmedziť hospodársku súťaž alebo ktoré obmedzuje slobodu konania člena združenia alebo jedného z nich, nepatrí nevyhnutne do pôsobnosti zákazu uvedeného v článku 101 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ. S cieľom uplatniť tieto ustanovenia na konkrétny prípad je totiž potrebné zobrať do úvahy celkový kontext, v ktorom rozhodnutie združenia predmetných podnikov bolo prijaté alebo vytvára svoje účinky, a najmä jeho ciele. Následne je potrebné preskúmať, či reštriktívne účinky na hospodársku súťaž, ktoré z rozhodnutia združenia podnikov vyplývajú, sú nerozlučne spojené s dosiahnutím sledovaných cieľov. V tejto súvislosti treba preveriť, či obmedzenia, ktoré sú stanovené pravidlami, o ktoré ide, sú obmedzené na to, čo je nevyhnutné na zabezpečenie dosiahnutia legitímnych cieľov.<sup>178</sup>

V spomínanom prípade *API – Anonima Petroli Italiana* deklarovaným dôvodom regulácie minimálnych prevádzkových nákladov pri poskytovaní cestných dopravných služieb bola potreba zaistiť dodržiavanie bezpečnostných noriem<sup>179</sup>. Súdny dvor uviedol, že vzhľadom na väčšinové zastúpenie zástupcov dopravcov a užívateľov dopravných služieb v *Osservatorio*, na absenciu kritérií verejného záujmu pri rozhodovaní *Osservatoria* o minimálnych prevádzkových nákladoch

<sup>177</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. februára 2002 vo veci *Wouters a i.*, konanie č. C-309/99, bod 97; rozsudok Súdneho dvora zo dňa 18. júla 2013 vo veci *Consiglio nazionale dei geologi/Autorità garante della concorrenza e del mercato*, konanie č. C-136/12, bod 53.

<sup>178</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, body 46 až 48.

<sup>179</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, body 11 až 15.



a na absenciu dohľadu a rozhodovacej právomoci štátu nad týmto rozhodovaním, *Osservatorio* je treba považovať za združenie podnikov v zmysle článku 101 ZFEÚ<sup>180</sup>.

Keďže rozhodnutie *Osservatoria* o minimálnych prevádzkových nákladoch bolo rozhodnutím združenia podnikov, bolo namieste naň aplikovať vyššie uvede-  
ný test kontextu a cieľa rozhodnutia združenia podnikov obmedzujúceho súťaž. Súdny dvor uznal, že ochrana bezpečnosti cestnej premávky predstavuje legitím-  
ny cieľ. Na druhej strane, Súdny dvor dospel k záveru, že stanovenie minimál-  
nych prevádzkových nákladov nie je vhodným nástrojom na dosiahnutie cieľa  
ochrany bezpečnosti cestnej premávky, pretože: i) z právnej úpravy nevyplýva  
žiadny vzťah medzi minimálnymi prevádzkovými nákladmi a zaručením vyššej  
bezpečnosti na cestách, ii) samotná právna úprava stanovuje z povinnosti dodržiava-  
vať minimálne prevádzkové náklady výnimky a iii) existujú iné, účinné a súťaž  
menej obmedzujúce nástroje na zabezpečenie bezpečnosti cestnej premávky.<sup>181</sup>

### **3.1.2. Dohoda obmedzujúca súťaž spôsobilá ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi**

Podmienka, aby protisúťažná praktika podnikov bola spôsobilá ovplyvniť ob-  
chod medzi členskými štátmi, je zväčša splnená bez nutnosti hlbšieho rozboru, ak  
má pôsobnosť na celom území jedného členského štátu, pretože má vo svojej pod-  
state za následok upevnenie rozdelenia trhu na vnútroštátnej úrovni, čím bráni  
vzájomnému hospodárskemu prieniku trhov, ktorej dosiahnutie sleduje ZFEÚ<sup>182</sup>.

## **3.2. Nariadenie alebo zvýhodnenie uzatvorenia dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia) alebo posilňovanie účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia)**

Vo svetle tejto vetvy skutkovej podstaty boli posudzované rôzne podoby proti-  
súťažných opatrení štátnej regulácie trhu, ktoré by bolo možné rozčleniť na dve  
podvetvy, a to:

- a) nariadenie alebo zvýhodnenie protisúťažnej praktiky (uzavretia dohody obme-  
dzujúcej súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia) a
- b) posilnenie účinkov protisúťažnej praktiky (dohody obmedzujúcej súťaž alebo  
zneužívania dominantného postavenia).

<sup>180</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, bod 41.

<sup>181</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, body 50 až 58.

<sup>182</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, bod 44.

### 3.2.1. Nariadenie alebo zvýhodnenie uzavretia dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia)

Vychádzajúc z doterajšej judikatúry Súdneho dvora naplnenie tejto podvetvy skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je podmienené existenciou:

- a) štátneho opatrenia v podobe všeobecne záväzného právneho predpisu alebo praxe orgánu verejnej moci, ktoré ukladajú povinnosť uzavrieť dohodu obmedzujúcu súťaž (alebo zneužívať dominantné postavenie) alebo zvýhodňuje uzavretie dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívanie dominantného postavenia) a
- b) dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia, ku ktorým došlo v dôsledku aplikácie štátneho opatrenia.

Z vyššie citovanej formulácie Súdneho dvora charakterizujúcej skutkovú podstatu („... *K porušeniu článku 101 ZFEÚ v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ dôjde vtedy, ak členský štát nariadi alebo zvýhodní uzatváranie kartelových dohôd v rozpore s článkom 101 ZFEÚ ...*“) by sa mohlo zdať, že skutková podstata je splnená už tým, že štátne opatrenie vyžaduje alebo zvýhodňuje uzavretie dohody obmedzujúcej súťaž, a nie je nutné, aby takáto dohoda obmedzujúca súťaž bola skutočne uzavretá. V skutočnosti Súdny dvor aj pri aplikácii tejto podvetvy skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu systematicky vyžaduje dôkaz o uzavretí dohody obmedzujúcej súťaž.<sup>183</sup>

Štátne opatrenie môže ukladať alebo zvýhodňovať uzavretie dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívanie dominantného postavenia) viacerými možnými spôsobmi.

V spomínanom rozsudku vo veci *Európska komisia/Taliansko* Súdny dvor sankcionoval taliansku právnu úpravu profesie colných deklarantov. Táto právna úprava výslovne ukladala záujmovej organizácii, ktorá zastrešovala profesiu colných deklarantov, povinnosť vydávať cenník služieb povinný pre všetkých colných deklarantov pod hrozbou (v prípade nedodržiavania cenníka) disciplinárnych sankcií.<sup>184</sup>

Právne úpravy viacerých členských štátov podmieňovali možnosť prevádzkovania leteckej dopravy schválením cenníka služieb leteckej dopravy príslušným štátnym orgánom, pričom subjekt, ktorý by nerešpektoval tento cenník, by sa vystavoval občianskoprávnym či dokonca i trestnoprávnym sankciám. Pri prejednávaní prípadu *Asjes*<sup>185</sup> Európska komisia vyjadrila názor, že národná právna úprava

<sup>183</sup> BACON, K. *Regulace trhu státem*. In *EMP*, 1997, č. 9-10, s. 47 a 48.

<sup>184</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Európska komisia/Taliansko*, najmä body 56 a 58.

<sup>185</sup> Rozsudok zo dňa 30. apríla 1986, spojené konania č. C-209 až 213/84; FOCSANEANU, L. *Transports aériens et concurrence dans la Communauté économique européenne. L'arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 30. avril 1986 (Aff. jointes 209 à 213/84)*. In *La Semaine juridique – Edition entreprise*, 1987, č. 23, II. – Études et commentaires, s. 343 a 344.

vyžadujúca povinnú homologizáciu cenníka leteniek a sankcionujúca nerešpektovanie homologizovaného cenníka nepredstavuje sama osebe opatrenie nútiace letecké spoločnosti uzavrieť dohodu obmedzujúcu súťaž. Ak by sa príslušný štátny orgán obmedzil na homologizáciu cenníkov služieb predkladaných nezávisle jednotlivými dopravcami, takýto postup by nebol v nesúlade s európskym protimonopolným právom. Podľa Európskej komisie by však bolo v rozpore s európskym právom, ak by príslušný verejný orgán neakceptoval cenníky služieb predkladané jednotlivými dopravcami samostatne a vyžadoval by iba cenníky, na ktorých sa dohodli viacerí dopravcovia.<sup>186</sup>

### **3.2.2. Posilnenie účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia)**

Vychádzajúc z doterajšej judikatúry Súdneho dvora naplnenie tejto podvetvy skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je podmienené existenciou:

- a) dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia) a
- b) štátneho opatrenia v podobe všeobecne záväzného právneho predpisu, individuálneho právneho aktu alebo praxe orgánu verejnej moci, ktoré posilňujú účinky dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia).

Táto podvetva skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je naplnená, ak stav posilnenia účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia) je predmetom alebo účinkom štátneho opatrenia<sup>187</sup>.

Posilnenie účinkov dohody obmedzujúcej súťaž (alebo zneužívania dominantného postavenia) môže mať viacero podôb.

V spomínanom prípade *Asjes* Súdny dvor tiež uviedol, že by bolo prirodzene v rozpore s komunitárnym protimonopolným právom aj to, ak by príslušný štátny orgán homologizoval cenníky služieb leteckej dopravy, o ktorých by už predtým príslušný súťažný orgán (či už národný alebo Európska komisia) rozhodol, že sú výsledkom protisúťažnej dohody viacerých dopravcov<sup>188</sup>, ale aj cenníky služieb leteckej dopravy, ktoré by objektívne – teda aj bez rozhodnutia príslušného súťažného orgánu – boli výsledkom protisúťažnej dohody viacerých dopravcov<sup>189</sup>.

V spomínanom rozsudku vo veci *Vlaamse Reisebureaus* bola Súdny dvorom odsúdená právna úprava upravujúca vzťahy medzi cestovnými kancelárkami a ich klientmi, dodávateľmi (tour operátormi) i konkurentmi (inými cestovnými kancelárkami), ktorá ukladala cestovným kancelárkam povinnosť rešpektovať ceny a sadzby určené tour operátormi a dohodnutý zákaz deliť sa s klientmi o provízie a zľavy poskytnuté tour operátormi. Posudzovaná právna úprava neprevzala ob-

<sup>186</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Asjes*, bod 74.

<sup>187</sup> Rozsudok zo dňa 1. októbra 1987 vo veci *Vlaamse Reisebureaus*, konanie č. C-311/85, bod 11.

<sup>188</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Asjes*, bod 76.

<sup>189</sup> Rozsudok zo dňa 11. apríla 1989 vo veci *Ahmed Saeed*, konanie č. C-66/86.

sah dohôd o cenách, sadzbách a zákaze cestovných kancelárií deliť sa s klientmi o poskytnuté provízie, iba na tieto dohody obecne odkázala („*Nositeľ povolenia ... je povinný ... dodržiavať dohodnuté ceny a sadzby ... dohodnutý zákaz deliť sa s klientom o získané provízie ...*“). Súdny dvor zdôraznil, že táto právna úprava sa aplikovala v kontexte existencie celej siete dohôd uzavretých ako medzi cestovnými kancelármi, tak aj medzi cestovnými kancelármi a tour operátormi (prostredníctvom dohôd uzavretých v rámci združenia cestovných kancelárií, etického kódexu prijatého združením ...). Vnútroštátna právna úprava posilnila účinky protisúťažných dohôd podnikateľov (o povinnosti rešpektovať dohodnuté ceny, sadzby a zákaz deliť sa s klientmi o provízie a zľavy poskytnuté tour operátormi) tým, že:

- a) zákaz pôvodu zmluvného transformovala na zákaz povahy normatívnej, čím nadobudli permanentný charakter a už nemohli byť zrušené prejavom vôle ich pôvodných účastníkov,
- b) kvalifikáciou dohodnutého zákazu ako aktu nekalej súťaže umožnila cestovným kanceláriám dodržiavajúcim dohodnutý zákaz začať konanie o zdržanie sa porušovania dohodnutého zákazu voči cestovným kanceláriám, ktoré by dohodnutý zákaz nedodržiavali, a
- c) možnosťou odňatia povolenia na výkon činnosti cestovnej kancelárie v prípade nerešpektovania dohodnutého zákazu vytvorila účinný nástroj na presadenie dodržiavania dohodnutého zákazu voči cestovným kanceláriám, ktoré by sa nechceli podriaďovať dohodnutej disciplíne.<sup>190</sup>

V spomínanom prípade *Európska komisia/Taliansko* minister financií, hoci ho k tomu právna úprava vyslovene neoprávňovala, uverejnil v úradnom vestníku dekrét o schválení cenníka vydaného záujmovou organizáciou colných deklarantov, a tým zabezpečil prezumpciu jeho znalosti všetkými subjektmi, uľahčil aplikáciu cenníka deklarantmi a odradil odberateľov služieb colných deklarantov od spochybňovania cien stanovených cenníkom<sup>191</sup>. Minister financií týmto postupom posilnil účinky rozhodnutia združenia podnikateľov obmedzujúceho súťaž.

Ďalším variantom posilnenia protisúťažných praktík je situácia, keď právna úprava preberá obsah protisúťažnej dohody podnikateľov a tým posilňuje jej účinky. Aby mohol nastať takýto prípad, bolo by potrebné preukázať, že všeobecne záväzný právny predpis sa obmedzil plne alebo čiastočne na prebratie prvkov obsiahnutých v dohode uzavretej medzi podnikateľmi a núti alebo nabáda podnikateľov k ich rešpektovaniu<sup>192</sup>.

Takáto situácia nastala v spomínanom prípade *BNIC/Clair*, v ktorom právna úprava umožňovala medziprofesijnej organizácii *BNIC* požiadať ministra poľnohospodárstva o vydanie výnosu o „rozšírení“, teda výnosu, ktorým sa učiní výsledok rokovaní dosiahnutý v rámci *BNIC* o stanovení minimálnej ceny výrobkov

<sup>190</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Vlaamse Reisebureaus*, body 23 a 24.

<sup>191</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Európska komisia/Taliansko*, bod 59.

<sup>192</sup> Rozsudok zo dňa 21. septembra 1988 vo veci *Van Eycke*, konanie č. C-267/86, bod 18.

povinným pre všetky subjekty zainteresované na výrobe a predaji produktov *Cognac*, a to pod sankciou neplatnosti zmluvy obsahujúcej cenu nižšiu. Relevantná právna norma teda upravila transformáciu súkromnoprávnej dohody (o minimálnej cene výrobkov) na všeobecne záväzný verejnoprávny akt<sup>193</sup>. Táto právna úprava bola Súdnym dvorom, hoci iba nepriamo, odsúdená. Aj napriek vydaniu ministerského výnosu o „rozšírení“, súd odmietol priznať dohode povahu štátnej regulácie, zjavne preto, lebo za podstatnú považoval fázu dojednávania a uzavretia dohody medzi dotknutými profesiami, a iba za vedľajšiu považoval fázu „rozšírenia“ dohody (učinenia povinnou) aktom orgánu verejnej moci<sup>194</sup>.

Rovnaká právna úprava bola Súdnym dvorom odsúdená aj pri jej použití na „rozšírenie“ dohody dosiahnutej v rámci *BNIC* o stanovení výrobných kvót a príspevkov vymáhateľných v prípade prekročenia týchto kvót<sup>195</sup>.

Naopak, samotná skutočnosť, že dohoda medzi bankami o znížení úrokov za sporiace bankové produkty predchádzala prijatiu všeobecne záväzného právneho predpisu (prijatého z dôvodu nedodržovania bankovej dohody všetkými bankami), ktorý o. i. stanovil maximálny úrok za sporiace bankové produkty, ešte neznamená, že sa všeobecne záväzný právny predpis obmedzil na prebratie obsahu dohody podnikateľov. Z popisu daného prípadu totiž nevyplývalo, že by sa všeobecne záväzný právny predpis obmedzil na prebratie ako metódy znižovania úrokov za sporiace bankové produkty, tak aj miery ich maximálnej výšky, ako boli určené v dohode bánk<sup>196</sup>.

### 3.3. Delegovanie právomoci prijímať regulačné opatrenia podnikateľom

Vychádzajúc z doterajšej judikatúry Súdneho dvora naplnenie tejto vetvy skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu je podmienené existenciou:

- a) štátneho opatrenia v podobe všeobecne záväzného právneho predpisu, ktoré:
  - i) ukladá podnikateľom, resp. združeniu podnikateľov, povinnosť prijať akt (jednostranný alebo viacstranný) regulácie trhových vzťahov, a
  - ii) nepriznáva orgánu verejnej moci právomoc zasahovať do obsahu aktu regulácie trhových vzťahov, a
- b) protisúťažnej praxe podnikateľov (dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia), ku ktorej došlo pri prijímaní aktu regulácie trhových vzťahov.

<sup>193</sup> BERGERES, M.-Ch. *La Semaine Juridique – Edition Générale*, 1986, č. 25, Études et commentaires, s. 323.

<sup>194</sup> DELVOLVÉ, J.-L. cit. dielo, s. 477.

<sup>195</sup> Rozsudok zo dňa 3. decembra 1987 vo veci *BNIC/Aubert*, konanie č. C-136/86.

<sup>196</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Van Eycke*, bod 18.

V judikatúre Súdneho dvora sa vyskytli prípady, keď právna úprava presunula túto právomoc na plecía samotných podnikateľov, profesijného združenia podnikateľov, ale aj špecifického sektorového orgánu s účasťou podnikateľov.

### **3.3.1. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na plecía podnikateľov**

V spomínanom prípade *Inno/ATAB* bol Súdny dvor konfrontovaný s otázkou, či predstavuje protisúťažnú štátnu reguláciu trhu belgická legislatíva, podľa ktorej výrobcovia a dovozcovia tabakových výrobkov priamo a záväzne určovali maloobchodnú cenu svojich výrobkov (ktoré vyrábali alebo dovážali), ktorú museli maloobchodní predajcovia týchto výrobkov rešpektovať. Belgický Kasačný súd (ktorý položil prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru) si kládol otázku, či takáto legislatíva nezvýhodňuje zneužívanie kolektívneho dominantného postavenia výrobcov a dovozcov tabakových výrobkov tým, že im umožňuje prinútiť maloobchodných predajcov rešpektovať nimi určené maloobchodné ceny tabakových výrobkov. Súdny dvor spochybnil možnosť, že by toto osobitné právo priznané belgickou legislatívou výrobcom a dovozcom tabakových výrobkov mohlo byť kvalifikované ako výlučné alebo osobitné právo udelené podnikom v zmysle článku 90 ods. 1 ZEHS (dnes článok 106 ods. 1 ZFEÚ), pretože bolo priznané akémukoľvek subjektu v postavení výrobcu alebo dovozcu tabakových výrobkov, teda otvorenej skupine subjektov<sup>197</sup>. Na druhej strane Súdny dvor uviedol, že článok 86 ZEHS (dnes článok 102 ZFEÚ) zakazuje zneužívanie dominantného postavenia jedným alebo viacerými podnikmi (v tomto prípade vzniklo podozrenie skôr zo zneužívania kolektívneho dominantného postavenia viacerými podnikmi), aj keď takéto zneužívanie je podporované národnou legislatívnou normou. Úlohu zodpovedať otázku, či využívajúc právomoc, ktorú spomínaná belgická legislatíva priznala výrobcom a dovozcom tabakových výrobkov, sa tieto dve kategórie subjektov skutočne dopustili zneužívania kolektívneho dominantného postavenia v Belgicku, Súdny dvor ponechal vnútroštátnemu súdu v závislosti od posúdenia splnenia podmienok aplikácie článku 86 ZEHS (dnes článku 102 ZFEÚ) v konkrétnom prípade.<sup>198</sup>

V spomínanom prípade vo veci *Leclerc/Au blé vert* bola posudzovaná francúzska právna úprava, ktorá ukladala vydavateľom kníh a dovozcom kníh, teda vlastne veľkoobchodným predajcom kníh, povinnosť určiť maloobchodnú cenu ich kníh, pričom maloobchodní predajcovia týchto kníh mohli túto cenu znížiť najviac o 5 %. Táto právna úprava nebola Súdnym dvorom cenzurovaná, keďže to, čo bolo predmetom zákonnej povinnosti uloženej vydavateľom a importérom kníh, nebolo uzatvorenie dohody o cene, ale jednostranné určenie maloobchodnej ceny ich kníh. Súdny dvor dodal, že uvedená legislatíva tým, že uložila vydavateľom a dovozcom kníh povinnosť určiť maloobchodné ceny kníh, urobila dohody

<sup>197</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Inno/ATAB*, bod 41.

<sup>198</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Inno/ATAB*, body 31 až 38.



obmedzujúce súťaž (medzi vydavateľmi a dovozcami kníh, na jednej strane, a maloobchodnými predajcami kníh na strane druhej) zbytočnými.<sup>199</sup>

Na rozdiel od uvedeného prípadu *Inno/ATAB* luxemburský súd v prípade *Leclerc/Au blé vert* ani neotvoril otázku, či – využívajúc právomoc, ktorú spomínaná francúzska legislatíva priznávala vydavateľom a dovozcom kníh určiť maloobchodnú cenu nimi vydávaných alebo dovážaných kníh – sa tieto dve kategórie subjektov nedopustili zneužívania kolektívneho dominantného postavenia či inej protisúťažnej praktiky. Dôvodom nesankcionovania francúzskej právnej úpravy bolo konštatovanie, podľa ktorého v čase rozhodovania súdu neexistovala jednotná komunitárna súťažná politika týkajúca sa čisto národných systémov alebo postupov v oblasti kníh, ktorú by členské štáty boli povinné rešpektovať na základe ich povinnosti zdržať sa akéhokoľvek opatrenia spôsobilého ohroziť naplnenie cieľov zmluvy. Na druhej strane, na rozdiel od uvedeného prípadu *Inno/ATAB*, Odvolací súd v Poitiers (ktorý položil prejudiciálnu otázku Súdnemu dvoru) nesignalizoval podozrenie, že pri výkone právomoci priznanej legislatívou sa vydavatelia a dovozcovia kníh mohli dopustiť protisúťažnej praktiky.

### 3.3.2. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na profesijné združenie podnikateľov

Príkladom takejto právnej úpravy môže byť už spomínaná talianska právna úprava profesie colných deklarantov v súvislosti s rozsudkom vo veci *Európska komisia/Taliansko*. Právna úprava prípravy cenníka služieb colných deklarantov bola Súdnym dvorom odsúdená aj z titulu tejto druhej vetvy skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu, a to s odôvodnením, že talianska právna úprava plne prenechala otázku stanovenia ceny služieb colných deklarantov profesijnému združeniu colných deklarantov a vylúčila možnosť zásahu orgánov verejnej moci konajúcich vo verejnom záujme<sup>200</sup>.

V spomínanom rozsudku vo veci *Cipolla* a v rozsudku vo veci *Manuele Arduino*<sup>201</sup> Súdny dvor posudzoval taliansku legislatívu upravujúcu spôsob tvorby a priznávania odmien a náhrad advokátom. Podľa talianskej legislatívy sú kritériá určenia odmien a náhrad advokátom stanovené s ohľadom na hodnotu sporu, stupeň konajúceho orgánu a dĺžku konania; priznaná odmena sa môže pohybovať v rozpätí medzi minimálnou a maximálnou výškou. Návrh sadzobníka odmien a náhrad advokátom formulovala každé dva roky Národná rada advokátskej komory, ktorá bola zriadená pri ministrovi spravodlivosti a ktorá bola zložená výlučne z advokátov zvolených advokátmi z obvodov jednotlivých odvolacích súdov. Sadzobník odmien a náhrad advokátov však schvaľoval minister spravodlivosti po stanovisku Medzirezortného výboru pre ceny a Štátnej rady. Súdny dvor podčiarkol, že Národná rada advokátskej komory pripravuje iba návrh sadzobníka odmien a náhrad; o nadobudnutí jeho účinnosti rozhoduje minister spravodlivosti,

<sup>199</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Leclerc/Au blé vert*, bod 15.

<sup>200</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Európska komisia/Taliansko*, bod 57.

<sup>201</sup> Rozsudok zo dňa 19. februára 2002, konanie č. C-35/99.

pričom má právomoc návrh zmeniť. Minister spravodlivosti taktiež musí pred schválením sadzobníka alebo jeho zmeny získať stanovisko oboch uvedených verejných orgánov. Napokon, o priznaní konkrétnej výšky odmeny advokátovi rozhoduje súd na základe kritérií uvedených v zákone s prihliadnutím na zložitosť a počet riešených otázok; navyše môže vo výnimočných prípadoch priznať odmenu mimo rozpätia medzi minimálnou a maximálnou výškou odmeny. Preto Súdny dvor dospel k záveru, že Taliansko neprenieslo zodpovednosť za prijatie rozhodnutí zasahujúcich do oblasti hospodárstva na súkromné hospodárske subjekty.<sup>202</sup>

### 3.3.3. Právna úprava presúvajúca právomoc prijímať regulačné opatrenia na plecía špecifického sektorového orgánu

Súdny dvor mal príležitosť sankcionovať takúto situáciu iba v jednom prípade, a to v spomínanom prípade *API – Anonima Petroli Italiana*. Súdny dvor zdôraznil, že podľa aplikovateľnej právnej úpravy *Osservatorio* „stanovuje“ rôzne druhy nákladov upravených vnútroštátnou právnou úpravou. Pritom orgány verejnej moci nevykonávali žiadnu formu dohľadu nad posúdeniami *Osservatoria*, pokiaľ ide o kritériá stanovenia minimálnych prevádzkových nákladov alebo ich určenú hodnotu. Rovnako nie je zjavné, že by predtým, ako sú náklady uvedené v dekrétu a vyhlásené za uplatniteľné, boli konzultované s inými verejnými orgánmi alebo združeniami. Z predchádzajúcich úvah vyplýva, jednak vzhľadom na zloženie a spôsob fungovania *Osservatoria*, a jednak na neexistenciu takých kritérií verejného záujmu stanovených zákonom dostatočne presne na to, aby zabezpečili, že zástupcovia dopravcov a užívateľov dopravných služieb pri svojom konaní skutočne dodržiavajú všeobecný verejný záujem, ktorý sa zákon snaží dosiahnuť, ako aj na neexistenciu skutočného dohľadu štátu, že *Osservatorio* treba považovať za združenie podnikov v zmysle článku 101 ZFEÚ, ak prijíma rozhodnutia, ktorými sa stanovujú minimálne prevádzkové náklady pri poskytovaní cestných dopravných služieb.<sup>203</sup>

Vo viacerých prípadoch, v ktorých národné právne úpravy zverovali špecifickým sektorovým orgánom úlohu sformulovať návrh regulačných opatrení, táto právna úprava zároveň vyhradzovala orgánu verejnej moci právomoc rozhodnúť v konečnom dôsledku o schválení tohto regulačného opatrenia<sup>204</sup>, v dôsledku čoho boli tieto právne úpravy z pohľadu európskeho protimonopolného práva posúdené ako prípustné. K tejto skutočnosti často pristupujú aj ďalšie skutočnosti nasvedčujúce tomu, že orgány verejnej moci si ponechali reálnu možnosť samostatne konať, ako napr. povinnosť orgánu verejnej moci konzultovať navrhované opatrenie s ďalšími subjektmi (inými ako špecifický sektorový orgán)<sup>205</sup>, právomoc orgánu

<sup>202</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Cipolla*, body 50 a 51; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Manuele Arduino*, body 40 až 43.

<sup>203</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, body 39 až 41.

<sup>204</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Spediporto*, body 27 a 30; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, bod 35; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Delta*, bod 21.

<sup>205</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Spediporto*, bod 28; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, body 31 a 35.

verejnej moci vyzvať špecifický sektorový orgán na predloženie nového návrhu regulačného opatrenia a v prípade nesúhlasu s ním právomoc zmeniť návrh špecifického sektorového orgánu<sup>206</sup> alebo právomoc orgánu verejnej moci prijať iný obsah regulačného opatrenia, ak navrhované regulačné opatrenie nie je v súlade s verejným záujmom<sup>207</sup>. Naopak, nie je rozhodujúce, či orgán verejnej moci má alebo nemá možnosť priamo sa zúčastňovať práce špecifického sektorového orgánu<sup>208</sup>.

Aj pre tú druhú „vetvu“ skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu však platí upozornenie Súdneho dvora smerujúce k národným súdom, podľa ktorého sa musia ubezpečiť nielen o tom, že orgán verejnej moci má právomoc slobodne rozhodnúť o obsahu regulačného opatrenia, ale aj o tom, že zodpovednosť za prijímanie regulačných opatrení nie je – aj napriek formálnej existencii právomoci orgánu verejnej moci rozhodnúť o obsahu regulačného opatrenia – fakticky prenechaná podnikateľom<sup>209</sup>.

### 3.4. Právomoc slovenských orgánov pri identifikácii a sankcionovaní protisúťažnej štátnej regulácie trhu

Z pohľadu právomoci a povinnosti slovenských orgánov identifikovať protisúťažnú štátnu reguláciu trhu a vyvodzovať z jej naplnenia dôsledky, treba rozlišovať situáciu Protimonopolného úradu a situáciu všeobecných súdov.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 3 ZOHS aplikuje PMÚ procesné ustanovenia § 22 až 41 ZOHS aj pri posudzovaní činností a konaní podnikateľov podľa článkov 101 a 102 ZFEÚ. Na dohody obmedzujúce súťaž alebo zneužívania dominantného postavenia, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, tak Protimonopolný úrad bude aplikovať hmotnoprávnu úpravu ako národnú (§ 4 až 8 ZOHS), tak aj európsku (články 101 a 102 ZFEÚ), ale postupovať bude len podľa procesných ustanovení § 22 až 41 ZOHS<sup>210</sup>. Podčiarkujeme, že ZOHS priznáva Protimonopolnému úradu právomoc aplikovať články 101 a 102 ZFEÚ iba na činnosti a konania podnikateľov.

V nadväznosti na uvedené je však namieste uviesť, že v rozsudku vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*<sup>211</sup> Súdny dvor najskôr pripomenul, že povinnosť nechať neuplatnené ustanovenia vnútroštátneho všeobecne záväzného právneho predpisu rozporné s európskymi právnymi normami platí nielen pre všeobecný

<sup>206</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, body 11 a 35.

<sup>207</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Delta*, bod 21; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Reiff*, bod 22.

<sup>208</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Delta*, bod 21.

<sup>209</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Autotransporti Librandi*, bod 36.

<sup>210</sup> KALESNÁ, K. – BLAŽO, O. cit. dielo, s. 14.

<sup>211</sup> Rozsudok zo dňa 9. septembra 2003, konanie č. C-198/01.

súd, ale aj pre správne orgány<sup>212</sup>. Vzápätí Súdny dvor uviedol, že ak je národný súťažný orgán poverený aj uplatňovaním článku 81 ZES (dnes článok 101 ZFEÚ), a táto norma v kombinácii s článkom 10 ZES (dnes článok 4 ods. 3 ZEÚ) ukladá členským štátom povinnosť zdržať sa určitého konania, účinok týchto noriem by bol zmarený, ak by národný súťažný orgán nemohol – v rámci prešetrovania konania podnikateľov z pohľadu článku 81 ZES – konštatovať, že národné všeobecne záväzné opatrenie je v rozpore s kombináciou článkov 10 a 81 ZES a toto národné opatrenie nechať neuplatnené<sup>213</sup>, a to bez ohľadu na skutočnosť, že samotným podnikateľom porušenie článku 81 ZES nakoniec nebude možné pripísať (keďže prijatie protisúťažnej dohody im priamo uložilo vnútroštátne všeobecne záväzné opatrenie)<sup>214</sup>.

Z uvedeného teda vyplýva, že Protimonopolný úrad by v rámci konania vo veci podozrenia z dohody obmedzujúcej súťaž alebo zo zneužívania dominantného postavenia mal právomoc neaplikovať opatrenie slovenského orgánu verejnej moci vrátane právnej normy so silou zákona, ktoré by v rozpore s kombináciou článkov 101, resp. 102, ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ nariaďovalo protisúťažné praktiky podnikov (dohodu obmedzujúcu súťaž alebo zneužívanie dominantné postavenie), zvyhodňovalo tieto protisúťažné praktiky, posilňovalo ich účinky alebo zbavovalo právnu úpravu jej štátneho charakteru tým, že by prenášalo zodpovednosť za prijatie rozhodnutí zasahujúcich do oblasti hospodárstva na súkromné hospodárske subjekty. Hmotnoprávnym dôsledkom tejto právomoci Protimonopolného úradu by bolo to, že konanie podnikateľov porušujúce článok 101 alebo 102 ZFEÚ by bolo zbavené „zákonného krytia“, bez ktorého by bolo postihnuteľné ako bežné porušenie článku 101 alebo 102 ZFEÚ; takýto dôsledok vyvodil taliansky súťažný orgán v uvedenom prípade *Conorzio Industrie Fiammiferi* z konštatovania rozporu talianskej legislatívy s kombináciou článkov 81 ods. 1, 3 ods. 1 písm. g) a 10 ZES<sup>215</sup>.

Možnosti Protimonopolného úradu konať voči podnikateľom v prípade, že konštatuje rozpor národnej legislatívy (alebo iného opatrenia národného orgánu verejnej moci) s kombináciou článkov 101/102 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ, sa odvíjajú od odpovede na dve otázky<sup>216</sup>.

Prvou je, či národná legislatíva (alebo iné opatrenie národného orgánu verejnej moci):

- a) nariaďovala protisúťažné konanie podnikov (uzavretie dohody obmedzujúcej súťaž alebo zneužívanie dominantné postavenie) alebo sama odstraňovala akúkoľvek možnosť súťažného správania podnikov, alebo
- b) ponechávala priestor na súťaž, ktorá mohla byť znemožnená, obmedzená alebo skreslená samostatným konaním podnikov, najmä v prípadoch, ak sa národná

<sup>212</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*, bod 49.

<sup>213</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*, bod 50.

<sup>214</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*, bod 51.

<sup>215</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*, bod 22.

<sup>216</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Conorzio Industrie Fiammiferi*, bod 52.

legislatíva obmedzovala na to, že nabádala k prijatiu alebo zvýhodňovala prijatie protisúťažných konaní podnikov.

V prípadoch spadajúcich pod písmeno a) sú články 101/102 ZFEÚ na podniky neaplikovateľné, pretože obmedzenie súťaže zo strany podnikov nemalo príčinu v samostatnom rozhodnutí, vo vlastnej iniciatíve, podnikov, ale v národnej legislatíve (alebo inom opatrení národného orgánu verejnej moci)<sup>217</sup>.

V prípadoch spadajúcich pod písmeno a) druhou otázkou je, či k protisúťažnému konaniu podnikov došlo pred momentom, keď sa rozhodnutie národného súťažného orgánu o neaplikovaní národnej legislatívy (rozpornej s kombináciou článkov 101/102 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ) stalo voči podnikom definitívnym, alebo až po ňom. Akékoľvek sankcionovanie (či už trestnoprávne alebo administratívno-právne) podnikov za minulé protisúťažné konanie, ktoré im bolo vnútené národnou legislatívou a ku ktorým by došlo do momentu, keď sa rozhodnutie národného súťažného orgánu o neaplikovaní národnej legislatívy stalo voči podnikom definitívnym, by bolo v rozpore so zásadou právnej istoty ako všeobecnou zásadou európskeho práva<sup>218</sup>. Naopak, od momentu, keď sa rozhodnutie národného súťažného orgánu o neaplikovaní národnej legislatívy stalo voči podnikom definitívnym, podniky už nebudú môcť argumentovať, že uchýliť sa k protisúťažným konaniam boli prinútení touto národnou legislatívou, a ich prípadné protisúťažné konania budú plne postihnuteľné podľa článkov 101/102 ZFEÚ<sup>219</sup>.

V prípadoch spadajúcich pod písmeno b) je protisúťažné konanie podnikov plne postihnuteľné podľa článkov 101/102 ZFEÚ. Na druhej strane Súdny dvor pripustil, že existencia národného právneho rámca nabádajúceho na prijatie alebo zvýhodňujúceho prijatie protisúťažných konaní podnikov môže predstavovať pre previnivšie sa podniky poľahčujúcu okolnosť pri stanovovaní výšky sankcie<sup>220</sup>.

Svoje práva by subjekty dotknuté protisúťažnou štátnou reguláciou trhu mohli brániť aj v rámci konania pred všeobecným súdom.

Kombinácia článkov 101/102 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ je priamo účinná v právnych poriadkoch členských štátov<sup>221</sup>. S priamou aplikáciou článkov 101/102 ZFEÚ všeobecnými súdmi a správny súdmi výslovne počítajú aj CSP a SSP. Súd bezodkladne oznámi Protimonopolnému úradu a Európskej komisii začatie konania, v ktorom sa použije článok 101 alebo 102 ZFEÚ<sup>222</sup>, Protimonopolný úrad a Európska komisia majú právo písomne sa vyjadriť k otázkam týkajúcim sa aplikácie článkov 101/102 ZFEÚ, so súhlasom súdu sa môžu vyjadriť aj ústne a za účelom vyjadrenia sa majú prístup do súdneho spisu<sup>223</sup>.

<sup>217</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Komisia a Francúzsko/ Ladbroke*, bod 33; IDOT. L. *Europe*. Janvier 1998, č. 27, s. 19.

<sup>218</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Consorzio Industrie Fiammiferi*, body 53 a 54.

<sup>219</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Consorzio Industrie Fiammiferi*, bod 55.

<sup>220</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Consorzio Industrie Fiammiferi*, body 56 a 57.

<sup>221</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. decembra 1995 vo veci *van Schijndel*, spojené konania č. C-430/93 a C-431/93, bod 13.

<sup>222</sup> § 158 druhá veta CSP, § 104 druhá veta SSP.

<sup>223</sup> Článok 15 ods. 3 nariadenia č. 1/2003, § 94 ods. 1 až 4 CSP, § 44 ods. 1 až 4 SSP.

Situácia, keď vznikne otázka súladnosti národných protisúťažných štátnych regulácií trhu s kombináciou článkov 101/102 ZFEÚ a 4 ods. 3 ZEÚ, najpravdepodobnejšie nastane vtedy, ak sa subjekty dotknuté týmito reguláciami budú pred súdom brániť proti negatívnym (občianskoprávnym alebo správno-právnym) dôsledkom ich nerešpektovania. Súd bude mať možnosť túto otázku posúdiť sám ako prejudiciálnu otázku<sup>224</sup>, alebo konanie prerušiť a dať podnet Protimonopolnému úradu na začatie konania o tejto otázke<sup>225</sup> a rozhodnúť v závislosti od výsledku konania Protimonopolného úradu o tejto otázke.

---

<sup>224</sup> § 194 ods. 1 CSP, § 132 ods. 1 SSP.

<sup>225</sup> § 164 CSP, § 100 ods. 2 písm. a) SSP.



#### **4. Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažným priznávaním a výkonom výlučných alebo osobitných práv podľa článku 106 ZFEÚ**

Podľa článku 106 ZFEÚ:

*„1. V prípade verejnoprávných 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 neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť určité úlohy, ktoré im boli zverené. Rozvoj obchodu nesmie 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 ZFEÚ obsahuje dva hmotnoprávne odseky, tretí odsek upravuje právomoc Európskej komisie pri uplatňovaní hmotnoprávných odsekov. Článok 106 ods. 1 ZFEÚ upravuje povinnosť členských štátov pri prijímaní a zachovávaní právneho režimu verejných podnikov a podnikov, ktorým priznali osobitné alebo výlučné práva. Článok 106 ods. 2 ZFEÚ upravuje podmienky vyňatia spod pravidiel hospodárskej súťaže v prospech podnikov poverených poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu alebo majúcich povahu fiškálneho monopolu.

Článok 106 ods. 1 ZFEÚ je zakazujúcou právnou normou, ktorá ukladá členským štátom povinnosť zdržať sa určitého konania.

Predmetom povinnosti členských štátov sú verejné podniky a podniky, ktorým členské štáty priznali osobitné alebo výlučné práva.

Obsahom povinnosti členských štátov je zdržanie sa ustanovenia alebo ponechania opatrení, ktoré by boli v rozpore s pravidlami ZFEÚ, najmä s pravidlami ZFEÚ o hospodárskej súťaži. Z uvedeného dôvodu je článok 106 ods. 1 ZFEÚ tzv. odkazujúcou právnou normou<sup>226</sup>. K porušeniu článku 106 ods. 1 ZFEÚ teda môže dôjsť vtedy, ak opatrenie týkajúce sa verejných podnikov a podnikov, ktorým členské štáty priznali osobitné alebo výlučné práva, je v rozpore nielen s pravidlami o hospodárskej súťaži, ale aj s inými pravidlami ZFEÚ, ako napr. s pravidlami o slobode

<sup>226</sup> PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 213.

usadiť sa (článok 49 ZFEÚ)<sup>227</sup>. Jednako však k porušeniu článku 106 ods. 1 ZFEÚ najčastejšie dochádza tak, že členský štát ustanoví alebo ponechá v účinnosti opatrenie, ktoré porušuje práve pravidlá ZFEÚ o hospodárskej súťaži, najmä zákaz zneužívania dominantného postavenia podľa článku 102 ZFEÚ.<sup>228</sup>

Ustanovenie článku 106 ods. 1 ZFEÚ nespresňuje vzťah medzi opatrením členského štátu a stavom rozporu s článkom 102 ZFEÚ. Túto medzeru vyplnía Súdny dvor, ktorý pri konfrontácii s rôznymi prípadmi podozrenia z porušenia článku 106 ods. 1 ZFEÚ postupne rozvetvoval formuláciu, ktorou vyjadruje vzťah medzi opatrením členského štátu a stavom rozporu s článkom 102 ZFEÚ. Podľa Súdneho dvora:

*„41 Treba pripomenúť, že podľa judikatúry členský štát porušuje zákazy stanovené v článku 86 ods. 1 ES v spojení s článkom 82 ES, ak prijme zákon, iný právny predpis a správne opatrenie, ktorý vyvoláva situáciu, v ktorej je verejný podnik alebo podnik, ktorému priznal osobitné a výlučné práva, v dôsledku samotného výkonu prednostných práv, ktoré mu boli udelené, vedený k zneužívaniu svojho dominantného postavenia alebo ak tieto práva môžu vyvolať situáciu, na základe ktorej tento podnik pristúpi k takémuto zneužitiu (pozri v tomto zmysle rozsudky Connect Austria, EU:C:2003:297, bod 80, a MOTOE, EU:C:2008:376, bod 49, ako aj citovanú judikatúru). V tejto súvislosti nie je nevyhnutné, aby k zneužitiu postavenia skutočne došlo (rozsudky GB-Inno-BM, EU:C:1991:474, body 23 až 25; Raso a i., EU:C:1998:54, bod 31, ako aj MOTOE, EU:C:2008:376, bod 49).*

*42 K porušeniu týchto ustanovení tak dochádza v prípade, ak opatrenie, ktoré možno pripísať členskému štátu, vytvára riziko zneužitia dominantného postavenia (pozri rozsudok MOTOE, EU:C:2008:376, bod 50 a citovanú judikatúru).*

*43 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že systém nenarušenej hospodárskej súťaže, aký je stanovený v Zmluve, možno zaručiť len vtedy, keď je medzi jednotlivými hospodárskymi subjektmi zabezpečená rovnosť príležitostí (pozri rozsudky GB-Inno-BM, EU:C:1991:474, bod 25; MOTOE, EU:C:2008:376, bod 51, a Connect Austria, EU:C:2003:297, bod 83, ako aj citovanú judikatúru).*

*44 Z toho vyplýva, že štátne opatrenie predstavuje porušenie článku 86 ods. 1 ES v spojení s článkom 82 ES, ak spôsobuje nerovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi a v dôsledku toho skreslenie hospodárskej súťaže (pozri rozsudok Connect Austria, EU:C:2003:297, bod 84).*

<sup>227</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci *VTM* zo dňa 8. júla 1999, konanie č. T-266/97, body 10 a 107.

<sup>228</sup> LAPŠANSKÝ, L. cit. dielo *Hospodárska súťaž a štátna pomoc*, s. 411 a 412; ŽITŇANSKÁ, L. – OVEČKOVÁ, O. a kolektív. cit. dielo, s. 550 a 551; PROCHÁZKA, R. – ČORBA, J. cit. dielo, s. 436; OVEČKOVÁ, O. – CSACH, K. cit. dielo, s. 261; LAPŠANSKÝ, L. *Kontrola priznania a výkonu osobitných a výlučných práv v európskom práve*. In *Právny obzor*, 102, 2019, č. 6, s. 492 – 508.

45 Súdny dvor mal navyše príležitosť v tomto ohľade spresniť, že hoci samotná skutočnosť, že členský štát vytvorí dominantné postavenie udelením výlučných práv, nie je sama osebe nezlučiteľná s článkom 86 ES, nič to nemení na tom, že Zmluva ukladá členským štátom povinnosť neprijívať a neponechať v platnosti opatrenia spôsobilé obmedziť potrebný účinok tohto ustanovenia (rozsudky ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, bod 35; Corbeau, C-320/91, EU:C:1993:198, bod 11, ako aj Deutsche Post, C-147/97 a C-148/97, EU:C:2000:74, bod 39).

46 Z úvah pripomenutých v bodoch 41 až 45 tohto rozsudku vyplýva, ... že ustanovenia článku 86 ods. 1 ES v spojení s ustanoveniami článku 82 ES môžu byť porušené nezávisle od skutočnej existencie zneužitia. Dôležité je iba to, aby Komisia identifikovala potenciálny alebo skutočný protisúťažný následok, ktorý môže vyplývať z predmetného štátneho opatrenia. Takéto porušenie teda možno konštatovať v prípade, ak predmetné štátne opatrenia ovplyvňujú štruktúru trhu vytvorením nerovnakých podmienok hospodárskej súťaže medzi podnikmi a tým, že umožňujú verejnému podniku alebo podniku, ktorému boli udelené osobitné alebo výlučné práva, udržať si, napríklad bránením vstupu nových konkurentov na tento trh, posilniť alebo rozšíriť svoje dominantné postavenie na iný trh, a tým obmedziť hospodársku súťaž, bez toho, aby sa vyžadovalo preukázanie existencie skutočného zneužívania.

47 Za týchto podmienok z toho vyplýva, že ... postačuje preukázať, že tento potenciálny alebo skutočný protisúťažný následok, môže vyplývať z predmetného štátneho opatrenia a nie je potrebné identifikovať iné zneužitie než je to, ktoré vyplýva zo situácie vzniknutej na základe predmetného štátneho opatrenia. ...<sup>229</sup>

Vo všeobecnosti článok 106 ods. 1 ZFEÚ v kombinácii s článkom 102 ZFEÚ zakazujú členským štátom postaviť svojimi opatreniami verejné podniky a podniky, ktorým priznali osobitné alebo výlučné právo, do situácie, v akej by sa nemohli ocitnúť svojim autonómnym konaním bez toho, aby porušili článok 102 ZFEÚ<sup>230</sup>.

Podľa niektorých autorov koncepčným podkladom na prijatie článku 106 ods. 1 ZFEÚ bola snaha zabrániť zneužívaniu článku 345 ZFEÚ, podľa ktorého: „Zmluvy sa nedotýkajú úpravy vlastníckych vzťahov uplatňovanej v členských štátoch.“; zo strany členských štátov. Keďže toto ustanovenie zaručuje nedotknuteľnosť práva členských štátov zriaďovať a zachovávať verejné podniky a osobitné a výlučné práva v prospech niektorých podnikov, účelom článku 106 ods. 1 ZFEÚ

<sup>229</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia* zo dňa 17. júla 2014, konanie č. C-553/12 P, body 41 až 47; pozri tiež napr. rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 25. marca 2015 vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, konanie č. T-556/08, body 97 až 103.

<sup>230</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 13. decembra 1991 vo veci *RTT*, konanie č. C-18/88, bod 20; WACHSMANN, A. – BERROD, F. *Les criteres de justification des monopoles: un premier bilan apres l'affaire Corbeau*. In *Revue trimestrielle de droit europeen*, 1994, č. 1 (janvier – mars), s. 40.

bolo zabezpečiť, aby takto členským štátom zvýhodnené podniky neboli úplne vyňaté spod pravidiel hospodárskej súťaže.<sup>231</sup>

Túto myšlienku nepriamo potvrdzuje aj judikatúra Súdneho dvora, ktorá konštantne pripomína, že ak samotná skutočnosť, že členský štát vytvorí dominantné postavenie priznaním výlučných práv, nie je sama osebe nezlučiteľná s článkom 106 ZFEÚ, súčasne platí, že zmluva ukladá členským štátom povinnosť neprijímať alebo neponechávať účinné opatrenia spôsobilé eliminovať užitočný účinok (*effet utile*) tohto ustanovenia<sup>232</sup>.

Do roku 1991 sa článok 90 ods. 1 ZEHS (dnes článok 106 ods. 1 ZFEÚ) považoval za nástroj kontroly výkonu osobitných a výlučných práv, ktoré členské štáty priznali podnikom; otázka samotného priznania osobitného alebo výlučného práva členským štátom ostávala mimo pôsobnosti európskeho protimonopolného práva. Po sérii rozsudkov Súdneho dvora z roku 1991, najmä v nižšie uvádzaných veciach *Höfner*, *RTT* a *Merci*, sa predmetom kontroly súladnosti s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ stala aj samotná existencia osobitného alebo výlučného práva.<sup>233</sup>

Skutková podstata porušenia kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ sa skladá z troch znakov, a to:

- a) opatrenia členského štátu týkajúce sa verejného podniku alebo podniku, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo,
- b) rizika zneužitia dominantného postavenia verejným podnikom alebo podnikom, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo, a
- c) kauzálneho vzťahu medzi a) a b).

Otázka vymedzenia okruhu opatrení členského štátu, ktoré sa týkajú verejných podnikov alebo podnikov, ktorým členský štát priznal osobitné alebo výlučné právo, v zmysle článku 106 ods. 1 ZFEÚ nevyvoláva v judikatúre Súdneho dvora osobitné ťažkosti.

Zisťovanie, či štátne opatrenie vyvoláva riziko zneužitia dominantného postavenia zo strany dotknutého podniku, zahŕňa viaceré fázy.

Niektoré fázy tejto analýzy sú vcelku štandardné v tom zmysle, že sa neodlišujú od fáz analýzy pri aplikácii samotného článku 102 ZFEÚ, teda pri zisťovaní zneužitia dominantného postavenia autonómnym konaním podniku (vymedzenie relevantného trhu, zisťovanie dominantného postavenia na podstatnej časti vnútorného trhu, spôsobilosť konania postihnúť obchod medzi členskými štátmi).

Naopak, fáza posudzovania konania dotknutého podniku ako zneužitia dominantného postavenia vykazuje určité špecifická. Špecifikom tejto časti súťažnej

<sup>231</sup> DECOCQ, A. – DECOCQ, G. *Droit de la concurrence. Droit interne et droit de l'Union européenne*. 7 vydanie. LGDJ, Lextenso éditions, 2016, s. 549; WACHSMANN, A. – BERROD, F. cit. dielo, s. 39.

<sup>232</sup> Napr. cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 101.

<sup>233</sup> PIJNACKER-HORDJIK, E. *EC Law versus legal monopolies: a tense relationship*. In *International Business Law Review/Revue du Droit des Affaires Internationales*, 1995, č. 5, s. 599 a 601.

analýzy je to, že konanie dotknutého podniku je determinované alebo umožnené štátnym opatrením. Výrazným špecifikom tejto časti súťažnej analýzy je aj to, že k zneužitiu dominantného postavenia nemusí dôjsť; stačí, ak k nemu môže dôjsť. Zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom preto môže byť skutočné alebo iba potenciálne. Podľa Súdneho dvora na to, aby mohlo byť konštatované porušenie článku 106 ods. 1 ZFEÚ v kombinácii s článkom 102 ZFEÚ, nie je nutné, aby sa dotknutý podnik skutočne dopustil zneužitia dominantného postavenia; úplne stačí, ak príslušný orgán konštatuje protisúťažný dôsledok, potenciálny alebo skutočný, ktorý môže vyplynúť zo skúmaného štátneho opatrenia<sup>234</sup>. Porušenie článku 102 ZFEÚ, teda zneužitie dominantného postavenia, v kontexte aplikácie kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, je teda iba tzv. ohrozovací delikt.

Vzhľadom na uvedené, ambíciou tohto výkladu nebude detailne rozoberať jednotlivé fázy – inak klasickej – súťažnej analýzy v prípadoch spadajúcich pod kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, ale zamerať sa na tie prvky rozhodovacej praxe, ktoré vyjadrujú špecifiká prípadov spadajúcich pod uvedenú kombináciu článkov.

Citovaná pasáž rozhodnutia Súdneho dvora formuluje rôzne podoby kauzálneho vzťahu medzi opatrením členského štátu a vyvolaním rizika zneužitia dominantného postavenia. A práve tento kauzálny vzťah tvorí výrazné špecifikum skutkovej podstaty porušenia kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ.

#### **4.1. Opatrenie členského štátu týkajúce sa verejného podniku alebo podniku, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo**

Opatrenie členského štátu týkajúce sa verejného podniku alebo podniku, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo, predstavuje znak skutkovej podstaty porušenia článku 106 ods. 1 ZFEÚ, ktorý je založený na splnení ďalšej série podrobnejších znakov.

V prvom rade sa opatrenie členského štátu musí týkať podniku. Všeobecné vymedzenie pojmu „podnik“ v európskom protimonopolnom práve sa vzťahuje aj na aplikáciu článku 106 ods. 1 ZFEÚ<sup>235</sup>. Za podnik bol považovaný nemecký Federálny pracovný úrad (*Bundesanstalt für Arbeit*, ďalej tiež „BA“), ktorému nemecká právna úprava priznala výlučné právo uskutočňovať činnosť vyhľadávania pracovníkov pre zamestnávateľov, aj napriek tomu, že túto činnosť vykonával bezodplatne<sup>236</sup>. Za podnik bolo považované aj francúzske ministerstvo pôšt a telekomu-

<sup>234</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 102 a 103.

<sup>235</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. júla 2008 vo veci vo veci *MOTOE*, konanie č. C-49/07, body 21 a 22.

<sup>236</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. apríla 1991 vo veci *Höfner*, konanie č. C-41/90, body 20 až 23.

nikácií, ktorému národná právna úprava zverila úlohu prevádzkovania verejnej telekomunikačnej siete, teda hospodársku činnosť, a súčasne mu priznávala právomoc formalizovať technické špecifikácie koncových telekomunikačných zariadení, kontrolovať ich dodržiavanie a vydávať schválenie koncových telekomunikačných zariadení, teda výkon verejnej moci<sup>237</sup>. Za podnik bolo považované aj grécke neziskové združenie Grécky automobilový a turistický klub (*Elliniki Leschi Aftokinitou kai Perigiseon*, ďalej tiež „ELPA“), ktoré vykonávalo činnosť organizovania a komerčného využitia motocyklových pretekov, teda hospodársku činnosť, a ktorému grécka právna úprava súčasne priznala právomoc vydávať záväzné súhlasné stanovisko k žiadostiam o povolenie organizovania motocyklových pretekov podávaným inými subjektmi, teda výkon verejnej moci. Súdny dvor spresnil, že kvalifikácia určitej činnosti ako výkon výsadných práv verejnej moci alebo ako hospodárska činnosť sa musí uskutočniť zvlášť pre každú činnosť, ktorú daný subjekt vykonáva.<sup>238</sup>

Následne sa opatrenie členského štátu musí týkať podniku, ktorý je verejným podnikom, alebo podniku, ktorému členský štát priznal osobitné alebo výlučné právo.

ZFEÚ ani judikatúra Súdneho dvora nedefinuje pojmy verejný podnik, osobitné právo ani výlučné právo. Tieto pojmy definuje smernica Komisie č. 2006/111/ES zo dňa 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch<sup>239</sup>, no definuje ich oba pre potreby tejto smernice (článok 2 úvodná veta). Z uvedeného vyplýva, že orgány aplikujúce články 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ sa od definícií týchto pojmov uvedených v smernici môžu odchýliť. Jednako však tieto normatívne definície poskytujú základnú predstavu o vymedzení týchto pojmov.

Podľa článku 2 písm. b) smernice:

*„...verejné podniky“ označujú všetky podniky, na ktoré môžu mať orgány verejnej moci, a to priamo alebo nepriamo, dominantný vplyv prostredníctvom ich vlastníctva, finančnej účasti alebo predpisov, ktorými sa riadia.*

*Dominantný vplyv orgánov verejnej moci sa predpokladá vtedy, keď tieto orgány priamo alebo nepriamo vo vzťahu k podniku:*

- i) vlastní väčšiu časť upísaného kapitálu podniku alebo*
- ii) kontrolujú väčšinu hlasov pridelených k akciám, ktoré podniky vydali, alebo*
- iii) môžu dosadiť viac ako polovicu členov do správnych, riadiacich a dozorných orgánov;“.*

Podľa článku 2 písm. f) smernice:

*„...výlučné práva“ označujú tie práva, ktoré členský štát udeľuje jednému podniku prostredníctvom akéhokoľvek legislatívneho, regulačného alebo administratívne-*

<sup>237</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 27. októbra 1993 vo veci *Decoster*, konanie č. C-69/91, body 12, 13 a 21.

<sup>238</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *MOTOE*, body 25 a 26.

<sup>239</sup> Smernica zo dňa 16. novembra 2006, uverejnená v Úradnom vestníku Európskej únie zo dňa 17. novembra 2006 č. L 318/17.



ho právneho úkonu, ktorým sa preň rezervuje právo poskytovať služby alebo vykonávať aktivity v medziach daného geografického územia;“.

Podľa článku 2 písm. g) smernice:

„...osobitné práva“ označujú práva, ktoré členský štát udelil obmedzenému počtu podnikov prostredníctvom akéhokoľvek legislatívneho, regulačného alebo administratívneho právneho úkonu, ktorým sa v medziach daného geografického územia:

- i) obmedzuje počet podnikov, ktoré môžu poskytovať služby alebo vykonávať určité činnosti ináč ako podľa objektívnych, proporcionálnych a nediskriminačných kritérií na dva alebo viaceré alebo
- ii) určuje ináč ako na základe takýchto kritérií niekoľko konkurujúcich si podnikov ako oprávnených poskytovať služby alebo vykonávať určité činnosti alebo
- iii) udeľuje podnikom alebo podniku, a to ináč ako na základe spomínaných kritérií, právne alebo regulačné zvýhodnenie, ktoré podstatne ovplyvní schopnosť ktoréhokoľvek podniku poskytovať rovnaké služby alebo vykonávať rovnaké činnosti na tom istom geografickom území za rovnakých podmienok.“

Osobitné alebo výlučné právo v zmysle článku 106 ods. 1 ZFEÚ udeľuje ochranu obmedzenému počtu podnikov a je spôsobilé podstatným spôsobom ovplyvniť spôsobilosť ostatných podnikov vykonávať predmetnú hospodársku činnosť na tom istom území za podmienok, ktoré sú v podstate rovnocenné<sup>240</sup>.

Čo sa týka pojmu osobitné právo, na rozdiel od nositeľa výlučného práva, nositeľ osobitného práva nie je jediný oprávnený vykonávať činnosť, ktorá je predmetom tohto práva. No na rozdiel od ostatných podnikov, ktoré vykonávajú alebo by mohli vykonávať túto činnosť, nositeľ osobitného práva nebol vybraný na základe objektívnych a nediskriminačných kritérií.<sup>241</sup>

Takáto situácia však nenastala v prípade *SOA* týkajúcom sa talianskej právnej úpravy vydávania povolenia na vykonávanie činnosti certifikácie, ktorá bola podmienkou účasti (certifikovaných) osôb na zadávaní zákaziek na verejné práce. Všetky subjekty vykonávajúce činnosť certifikácie mali rovnaké práva a rovnaké právomoci v rámci relevantného trhu služieb certifikácie, nevznikala nijaká konkurenčná výhoda v prospech niektorých podnikov činných na tomto trhu a na škodu ostatných podnikov, ktoré poskytovali rovnaké služby, a povolenie na vykonávanie činnosti certifikácie nebolo vyhradené obmedzenému počtu organizácií, ale vydávalo sa každej organizácii, ktorá spĺňala stanovené podmienky<sup>242</sup>.

<sup>240</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. decembra 2013 vo veci *SOA a iní*, číslo konania C-327/12, bod 41.

<sup>241</sup> Rozhodnutie Európskej komisie zo dňa 18. decembra 1996 vo veci *Podmienky stanovené druhému operátorovi GSM v Španielsku*, č. 97/181, Úradný vestník 1997 L 76, najmä bod 10.

<sup>242</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *SOA a iní*, body 28 a 42.

Do kategórie osobitných alebo výlučných práv spadá aj regulačná právomoc priznaná určitému podniku, ktorú vykonáva voči svojim konkurentom<sup>243</sup>.

Opatrenie členského štátu môže mať rôznu právnu formu; v rozhodovacej praxi boli posudzované opatrenia štátu majúce právnu formu:

- a) všeobecne záväzného právneho predpisu, zákonného<sup>244</sup> alebo podzákonného<sup>245</sup>,
- b) zmluvy (napr. koncesnej) medzi orgánom verejnej moci konajúcim za účelom zabezpečenia plnenia úlohy, ktorú ako orgán verejnej moci má plniť podľa všeobecne záväzného právneho predpisu, a podnikateľom<sup>246</sup>,
- c) všeobecne záväzného právneho predpisu, na ktorý nadväzuje individuálny právny akt orgánu verejnej moci<sup>247</sup>,
- d) aktu dotknutého podniku (napr. sadzobníka) schváleného individuálnym právnym aktom orgánu verejnej moci a následne vykonateľného na základe všeobecne záväzného právneho predpisu<sup>248</sup> alebo
- e) rozhodovacej praxe orgánu verejnej moci<sup>249</sup>.

Autorom opatrenia musí byť členský štát, pod ktorým sa myslia nielen centrálné orgány štátu, ale aj orgány verejnej moci na úrovni regionálnej, oblastnej alebo obecnej<sup>250</sup>.

Kľúčovou sa však javí otázka obsahu štátneho opatrenia. Možno pripomenúť, že článok 106 ods. 1 ZFEÚ („*V prípade verejnoprávnych podnikov a podnikov, ktorým členské štáty priznávajú osobitné alebo výlučné práva, tieto štáty neustanovia ani neponechajú v účinnosti opatrenia ...*“) neupravuje *prima facie* problematiku samotnej skutočnosti priznania postavenia verejného podniku alebo priznania osobitného alebo výlučného práva určitému podniku, ale problematiku „opatrení týkajúcich sa týchto podnikov“. Aby určité štátne opatrenie mohlo byť predmetom kontroly z pohľadu kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, tak nie je potrebné, aby toto opatrenie priznávalo alebo posilňovalo osobitné alebo výlučné právo; stačí, aby toto opatrenie vytváralo situáciu, na ktorej základe verejný podnik alebo podnik, ktorému už bolo priznané osobitné alebo výlučné právo, pristúpi k zneužitiu svojho dominantného postavenia<sup>251</sup>. Napriek tomu je to

<sup>243</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *MOTOE*, body 38 a 51; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *RTT*, body 15 a 25.

<sup>244</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Höfner*, body 3 a 4.

<sup>245</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora zo dňa 29. marca 2001 vo veci *Portugalská republika/Európska komisia*, konanie č. C-163/99, bod 2.

<sup>246</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 4. mája 1988 vo veci *Bodson*, konanie č. C-30/87, body 17, 18 a 34.

<sup>247</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 22. mája 2003 vo veci *Connect Austria*, konanie č. C-462/99, bod 20.

<sup>248</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. mája 1994 vo veci *Corsica Ferries*, konanie č. C-18/93, bod 5.

<sup>249</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, body 11 a 12.

<sup>250</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Bodson*, bod 33.

<sup>251</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, body 58 a 59.

často práve samotná existencia osobitného alebo výlučného práva, ktorá je predmetom kontroly súladnosti s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ. V rozhodovacej praxi Európskej komisie a Súdneho dvora boli predmetom posudzovania súladnosti s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ:

- a) samotná existencia práv (priznanie, ponechanie),
- b) okolnosti priznania práv (napr. odplatnosť priznania práva jednému podniku a bezodplatnosť priznania rovnakého práva inému podniku, systematické priznávanie práv v prospech určitého podniku), alebo
- c) určitý spôsob výkonu práv (napr. stanovenie výšky ceny alebo poplatku za poskytnutie služby spadajúcej do výlučného práva, nastavenie systému zliav z poplatku, oslobodenie od poplatku).

Ak má mať štátne opatrenie podobu normatívneho aktu, musí mať aspoň minimálny vlastný normatívny obsah. Súdny dvor posudzoval v prípade *British Telecom*<sup>252</sup> britskú právnu úpravu, ktorá priznávala spoločnosti *British Telecom* ako spoločnosti verejného práva majúcej zákonný monopol na prevádzkovanie telekomunikačných systémov a súčasne povinnosť poskytovať najmä telefonické a telexové služby, normatívnu právomoc určovať prostredníctvom nariadení sadzby a podmienky poskytovania telekomunikačných služieb. Súdny dvor podčiarkol, že normatívna právomoc priznaná *British Telecom* sa striktnie obmedzuje na otázky sadziieb a ostatných predpokladov a podmienok poskytovania služieb, ktoré práve *British Telecom* poskytuje užívateľom, a že britský zákonodarca nijakým spôsobom vopred neurčil obsah týchto nariadení, ktorý je určovaný slobodne spoločnosťou *British Telecom*. Tieto nariadenia teda boli považované za neoddeliteľnú súčasť podnikateľskej činnosti *British Telecom*. Komisia preto oprávnene posudzovala nastavenie sadziieb poskytovania niektorých služieb prostredníctvom nariadení vydávaných *British Telecom* jej klientom iba v rámci článku 86 ZEHS a nie v rámci kombinácie článkov 90 ods. 1 a 86 ZEHS (v súčasnosti článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ).<sup>253</sup>

## 4.2. Riziko zneužitia dominantného postavenia

Pre potreby identifikácie stavu – skutočného alebo potenciálneho – zneužitia dominantného postavenia zo strany verejného podniku alebo podniku s priznaným osobitným alebo výlučným právom, sa orgán aplikujúci článok 106 ods. 1 ZFEÚ podujme na analýzu, ktorá pozostáva z viacerých fáz.

### 4.2.1. Vymedzenie relevantného trhu

Vo fáze vymedzenia relevantného trhu je v prípadoch aplikácie článku 106 ods. 1 ZFEÚ častou črtou to, že relevantný trh sa stotožňuje s okruhom plnení, na

<sup>252</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 20. marca 1985, konanie č. C-41/83.

<sup>253</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *British Telecom*, body 19 a 20.

ktoré sa vzťahuje osobitné alebo výlučné právo, ktoré bolo podniku priznané. Napríklad v prípade *Portugalská republika/Európska komisia* boli relevantnými trmi služby spojené s prístupom ku každému zo siedmich portugalských letísk spravovaných verejným podnikom *Aerportos e Navegação Aérea/ Empresa Publica* (ďalej tiež „*ANA-EP*“)<sup>254</sup>. V prípade *Merci* boli do relevantného trhu zahrnuté dva okruhy služieb, a to služby organizácie (pre tretie osoby) prístavných operácií týkajúcich sa obvyčajného tovaru v prístave Janov a služby vykonania týchto operácií, pričom práve tieto dva okruhy služieb boli predmetom osobitných práv priznaných dvom kategóriám subjektov (tzv. prístavné podniky mali monopol na služby organizovania prístavných operácií a tzv. prístavné spoločnosti mali monopol na služby vykonávania niektorých prístavných operácií)<sup>255</sup>.

V iných prípadoch vznikla otázka, či do relevantného trhu mala byť zahrnutá len tá služba, ktorá bola pokrytá výlučným právom, alebo aj iné služby s touto službou spojené.

V spomínanom prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* prijatím zákona č. 80/2008 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 507/2001 Z. z. o poštových službách (ďalej tiež „poštový zákon“), Národná rada SR rozšírila tzv. poštovú výhradu, teda okruh poštových služieb, ktoré sú vyhradené poskytovateľovi univerzálnej služby (*Slovenská pošta, a. s.*), 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 alternatívni operátori (napr. *Cromwell a. s., Slovak Mail Services a. s., a Prvá Doručovacia, a. s.*)<sup>256</sup>. Európska komisia v rozhodnutí zo dňa 7. októbra 2008<sup>257</sup> vydanom podľa článku 86 ods. 3 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). Proti tomuto rozhodnutiu Komisie podala *Slovenská pošta* žalobu na Všeobecný súd. Všeobecný súd spomínaným rozsudkom zo dňa 25. apríla 2015 žalobu v celom rozsahu zamietol. Proti tomuto rozsudku Všeobecného súdu podala navrhovateľka odvolanie. Súdny dvor rozhodol o zamietnutí odvolania pre zjavnú neopodstatnenosť uznesením zo dňa 30. júna 2016<sup>258</sup>.

Európska komisia vymedzila v svojom rozhodnutí ako relevantný trh služieb hybridnej pošty, pričom hybridnou poštou je služba, ktorou je obsah komunikácie elektronicky prenesený poskytovateľovi služby, elektronicky spracovaný a prevedený do fyzickej podoby listu, ktorý je vytlačený, vložený do obálky a fyzicky odovzdaný adresátovi.<sup>259</sup>

<sup>254</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Portugalská republika/Európska komisia*, bod 11.

<sup>255</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 10. decembra 1991, konanie č. C-179/90, bod 15.

<sup>256</sup> K liberalizácii odvetvia poštových služieb na Slovensku – pozri aj HUSÁR, J. cit. dielo, s. 250 až 252.

<sup>257</sup> Rozhodnutie č. C (2008) 5912 vo veci COMP/F-1/39.562 – *Slovenský poštový zákon*.

<sup>258</sup> Konanie č. C-293/15 P.

<sup>259</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 23 a 28.

*Slovenská pošta* v žalobe proti rozhodnutiu Komisie spochybňovala, že by doručovanie hybridnej pošty, ktoré jej bolo vyhradené, zahŕňalo niektoré dodatočné služby ako sledovanie zásielky a doručovanie sedem dní v týždni.<sup>260</sup>

Všeobecný súd najskôr pripomenul vymedzenie služby sledovania zásielky zo strany Komisie ako službu prenosu elektronickej správy uvádzajúcej pre každú zásielku, či bola doručená alebo nie a čas jej doručenia.<sup>261</sup> Všeobecný súd následne reprodukoval základné body analýzy Komisie v otázke existencie služieb sledovania zásielky a doručovania sedem dní v týždni ako súčasti služieb hybridnej pošty a v otázke existencie dopytu po týchto službách. Podľa súdu Komisia dospela k záveru, že služby hybridnej pošty predstavovali poštovú službu zodpovedajúcu osobitným potrebám klientely tvorenej dôležitými spoločnosťami ako banky, poisťovne, telekomunikační operátori, pretože títo klienti musia pravidelne zasielať faktúry svojim konečným klientom. Pre týchto klientov majú dodatočné služby ako sledovanie zásielky osobitnú dôležitosť, pretože im umožňuje sledovať odosielanie faktúr, mať presnú informáciu o doručení určitej zásielky konečnému klientovi a o čase tohto doručenia a prepojením procesu distribúcie zásielok s ich internými systémami spracovávanía údajov im umožňujú obmedzovať prípady nezaplatenia faktúr a zamedzovať vzniku nedobytných pohľadávok.

Komisia tiež podčiarkla, že *Slovak Telekom* ako dôležitý odberateľ poštových služieb potvrdil, že služba sledovania zásielok predstavovala jedno z výberových kritérií v jeho výberovom konaní na dodávateľa poštových služieb, pričom toto kritérium malo kľúčovú dôležitosť z pohľadu vzťahov so spotrebiteľmi, keďže mu umožňuje znížiť náklady na zber platieb a vyhnúť sa vzniku nedobytných pohľadávok. *Slovak Telekom* spresnil, že služba sledovania zásielok predstavovala v jeho výberovom konaní najdôležitejšiu spomedzi štyroch dodatočných služieb ponúkaných spoločnosťami *Slovak Mail Services* a *Cromwell*. Pre zdôraznenie dôležitosti, akú *Slovak Telekom* prikladal kvalite tejto služby, Komisia dodala, že za účelom posúdenia ponúkanej služby *Slovak Telekom* požiadal o nastavenie skúšobného poskytovania tejto služby počas obdobia troch až šiestich mesiacov. Vo vzťahu k otázke reprezentatívnosti záujmu, ktorý *Slovak Telekom* prejavoval o službu sledovania zásielok, súd pripomenul, že výberové konanie *Slovak Telekomu* bolo považované z pohľadu hodnoty poskytovaných poštových služieb (3 až 4,6 milióna EUR ročne) za jeden z najdôležitejších kontraktov. Záujem prejavovaný *Slovak Telekomom* o službu sledovania zásielok preto mohol byť považovaný za ilustráciu záujmu, ktorý prejavoval trh v zmysle spomínanej judikatúry *Höfner a Elser*.

Čo sa týka služby doručovania sedem dní v týždni, podľa súdu *Slovenská pošta* oprávnene namietala, že Komisia vo svojom rozhodnutí nijako osobitne nepodložila tvrdenie, podľa ktorého táto služba uspokojovala osobitnú požiadavku v rámci doručovania. Na druhej strane súd upozornil na fakt, že *Slovak Telekom* uviedol službu doručovania sedem dní v týždni ako tretiu najdôležitejšiu spome-

<sup>260</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 326.

<sup>261</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 329 až 332.

dzi štyroch dodatočných služieb, ktoré spoločnosti *Slovak Mail Services* a *Cromwell* ponúkali vo výberovom konaní *Slovak Telekom*. Navyše, služba doručovania sedem dní v týždni sa javila ako druhoradý prvok analýzy Komisie o dodatočných službách k doručovaniu v rámci hybridnej pošty. Preto nedostatok podkladov pre záver o tom, že služba doručovania sedem dní v týždni uspokojovala osobitnú požiadavku v rámci doručovania, nemohla vyvrátiť oprávnenosť záveru Komisie o existencii dopytu na trhu po dodatočných službách viazaných na doručovanie.<sup>262</sup>

Preto Všeobecný súd uzavrel, že Komisia mohla opodstatnene dospieť k záveru, že na trhu existuje dopyt po dodatočných službách viazaných na doručovanie, ako prinajmenšom služba sledovania zásielok,<sup>263</sup> a preto jej zahrnutie do relevantného trhu služieb hybridnej pošty bolo opodstatnené.

Vymedzenie priestorového relevantného trhu v prípadoch aplikácie článku 106 ods. 1 ZFEÚ nevyvoláva osobitné problémy, keďže je najčastejšie totožné s priestorovou pôsobnosťou priznaného výlučného alebo osobitného práva.

#### **4.2.2. Zistenie dominantného postavenia na podstatnej časti vnútorného trhu**

Dotknutý podnik musí mať na relevantnom trhu dominantné postavenie. Prístup Súdneho dvora k tejto podmienke je v kontexte aplikácie článku 106 ods. 1 ZFEÚ pružný.

Súdny dvor pripomenul, že ak bolo určitému podniku zákonom priznané osobitné alebo výlučné právo na podstatnej časti vnútorného trhu, tento podnik môže byť považovaný za majúci dominantné postavenie na trhu v zmysle článku 102 ZFEÚ<sup>264</sup> a dominantné postavenie na trhu zväčša aj má.

Súdny dvor tiež uviedol, že podnik sa môže dostať do dominantného postavenia, keď sú mu priznané osobitné alebo výlučné práva, ktoré mu umožňujú určiť, či a prípadne za akých podmienok môžu iné podniky vstúpiť na predmetný trh a vykonávať na tomto trhu svoju činnosť<sup>265</sup>.

Relevantný trh, na ktorom musí podnik mať dominantné postavenie, musí súčasne predstavovať podstatnú časť vnútorného trhu. Prístup Súdneho dvora k tejto podmienke bol opäť pružný; ako podstatná časť vnútorného (spoločného) trhu boli posúdené:

- a) relevantný trh poskytovania určitej služby pokrývajúci celé územie členského štátu (napr. služba spaľovania nebezpečného odpadu na území celého Holandska<sup>266</sup>), ale aj

<sup>262</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 335.

<sup>263</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 336.

<sup>264</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. februára 1998 vo veci *Raso*, konanie č. C-163/96, bod 25.

<sup>265</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *MOTOE*, bod 38.

<sup>266</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 25. júna 1998 vo veci *Dusseldorp*, konanie č. C-203/96, bod 60.



b) relevantný trh poskytovania určitého okruhu služieb týkajúcich sa určitej kategórie tovarov v určitom prístave [napr. služby organizácie (pre tretie osoby) a vykonávania prístavných operácií týkajúcich sa tzv. občajného tovaru v prístave Janov; v tomto prípade Súdny dvor odôvodnil svoj záver objemom operácií v tomto prístave a jeho dôležitosťou v celkovom námornom vývoze a dovoze dotknutého členského štátu (Taliansko)<sup>267</sup>].

### **4.2.3. Posúdenie protisúťažného následku – skutočného alebo potenciálneho zneužitia dominantného postavenia**

V niektorých prípadoch Európska komisia a Súdny dvor subsumovali – potenciálne alebo skutočné – zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom, ktoré bolo vyvolané štátnym opatrením, výslovne pod niektoré písmeno článku 102 ZFEÚ, inokedy ich subsumovali pod niektoré písmeno článku 102 ZFEÚ iba implicitne, teda používajúc terminológiu určitého konkrétneho písmena bez výslovného odkazu na neho. Na druhej strane európske súťažné orgány identifikovali vo viacerých prípadoch – potenciálne alebo skutočné – zneužitie dominantného postavenia dotknutými podnikmi bez jeho explicitného alebo implicitného subsumovania pod niektoré písmeno článku 102 ZFEÚ, teda implicitne subsumujú toto zneužitie pod generálnu klauzulu zneužitia dominantného postavenia v článku 102 ZFEÚ.

#### **4.2.3.1. Porušenie článku 102 písm. a) ZFEÚ**

Pod kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 písm. a) ZFEÚ bol v prípade *Bodson* subsumovaný postup mnohých francúzskych obcí, ktoré prostredníctvom výlučných koncesných zmlúv uzatváraných s podnikmi zabezpečujúcimi pre obec vymedzený okruh pohrebných služieb ukladali týmto podnikom povinnosť fakturovať odberateľom týchto služieb (pozostalým) neprímerane vysoké ceny<sup>268</sup>.

Pod rovnakú kombináciu ustanovení mala v prípade *Raso* spadať (hoci táto kvalifikácia nebola Súdnym dvorom výslovne uvedená) aj talianska právna úprava, ktorá síce umožňovala uskutočňovať prístavné operácie viacerým kategóriám subjektov, ale vyhradzovala iba jednej kategórii týchto subjektov právo poskytovať ostatným subjektom dočasnú pracovnú silu v prípade nemožnosti týchto subjektov uskutočniť prístavné operácie pomocou vlastných zamestnancov (napr. v prípade nárazového zvýšenia objemu prístavných operácií). Súdny dvor dospel k záveru, že takáto právna úprava vedie tieto subjekty k zneužívaniu ich výlučného práva tým, že svojim konkurentom (na trhu poskytovania prístavných operácií) môžu vnucovať neprímerané ceny za poskytnutie dočasnej pracovnej sily alebo tým, že im poskytnú dočasnú pracovnú silu menej prispôbenú na plnenie potrebných úloh<sup>269</sup>.

<sup>267</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Merci*, bod 15.

<sup>268</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Bodson*, body 30 až 34.

<sup>269</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Raso*, body 28 a 30.

#### 4.2.3.2. Porušenie článku 102 písm. b) ZFEÚ

Pod kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 písm. b) ZFEÚ bolo subsumovaných viacero prípadov, keď členský štát priznal určitému podniku výlučné právo poskytovať určitú službu, hoci tento podnik zjavne nebol schopný uspokojiť dopyt trhu po tejto službe.

V prípade *Höfner* bola posudzovaná nemecká právna úprava, ktorá priznávala BA výlučné právo uskutočňovať činnosť vyhľadávania pracovníkov pre zamestnávateľov, pričom táto činnosť vykonávaná v rozpore s výlučným právom BA mala byť sankcionovaná a právne úkony uskutočnené pri tejto činnosti mali byť neplatné. Keďže BA nebola schopná uspokojiť dopyt zamestnávateľov po vedúcich pracovníkoch a riaditeľoch podnikov, rozvinula sa činnosť súkromných pracovných agentúr, ktoré túto potrebu zamestnávateľov uspokojovali, pričom BA túto ich činnosť tolerovala. Podľa Súdneho dvora členský štát vytvoril situáciu, keď poskytovanie služby je obmedzované, keďže BA, ktorému bolo zverené výlučné právo uskutočňovať činnosť vyhľadávania pracovníkov pre zamestnávateľov vzťahujúcu sa aj na vyhľadávanie vedúcich pracovníkov a riaditeľov podnikov, zjavne nebol schopný uspokojiť dopyt trhu po tomto type pracovníkov, a účinný výkon tejto činnosti súkromnými pracovnými agentúrami bol znemožňovaný ponechaním ustanovení zakazujúcich túto činnosť pod sankciou neplatnosti právnych úkonov uskutočnených pri tejto činnosti.<sup>270, 271</sup>

Neschopnosť podniku, ktorému bolo priznané výlučné právo na poskytovanie určitých služieb, uspokojiť dopyt trhu po niektorých spomedzi týchto služieb, bola dôvodom sankcionovania zákonného rozšírenia monopolu *Slovenskej pošty* na služby tzv. hybridnej pošty v spomínanom prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* [hoci písmeno b) článku 102 ZFEÚ nebolo Všeobecným súdom výslovne uvedené]<sup>272</sup>.

Vychádzajúc zo skutočnosti, že Komisia vo svojom rozhodnutí vymedzila ako relevantný trh trh služieb hybridnej pošty a zahrnula doň aj dodatočné služby ako sledovanie zásielky a doručovanie sedem dní v týždni (pozri kapitolu 4.2.1.) *Slovenská pošta* v žalobe proti rozhodnutiu Komisie spochybňovala, že by zjavne nebola schopná uspokojiť dopyt po týchto službách.<sup>273</sup>

*Slovenská pošta* v priebehu konania ani netvrdila, že poskytovala službu sledovania zásielok hybridnej pošty; tvrdila iba to, že by takúto službu mohla poskytovať, ale toto svoje tvrdenie nijak nevysvetlila.<sup>274</sup>

<sup>270</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Höfner*, body 3, 4, 7 až 10, 30 a 31.

<sup>271</sup> Ohľadne ďalšej judikatúry Súdneho dvora v tejto otázke – pozri ROUSSEAU, Y. *Bureau public de placement*. In *Dalloz*, 2001, č. 39, s. 3159 až 3161.

<sup>272</sup> IDOT, L. *Entreprise dotée de droits exclusifs ou spéciaux*. In *Europe – Revue mensuelle Lexis-Nexis Jurisclasseur*, Mai 2014, č. 190, s. 24; LAPŠANSKÝ, L. *Prípád rozšírenia monopolu Slovenskej pošty na službu hybridnej pošty: pohľad Všeobecného súdu Európskej únie* [elektronický dokument]. In *Aktuálne otázky práva hospodárskej súťaže a obchodného práva*. VOZÁR, J. – ZLOCHA, L. (eds.). Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2018, s. 138 –163.

<sup>273</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 326.

<sup>274</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 341 a 346.

Služba ponúkaná *Slovenskou poštou* spočívajúca v „doručenkách“ bola poskytovaná iba v prípade doručenia pri zaregistrovaných a poistených zásielkach. Navyše, *Slovenská pošta* uznala, že „doručenky“ odovzdávala iba vo fyzickej forme, zatiaľ čo služby sledovania zásielok alternatívnych poskytovateľov spočívali v prenose elektronickej správy, ktorá ako jediná mohla byť premietnutá do informačných systémov klienta a obsahovala informáciu o doručení, nedoručení, spresnenia o doručení alebo nedoručení a ďalšie personalizované štatistické údaje.<sup>275</sup>

Komisia v rozhodnutí dospela k záveru, že služby sledovania zásielok, ktoré poskytovala *Slovenská pošta*, neboli vhodné pre zásielky hybridnej pošty z dôvodu ich štruktúry nákladov. *Slovenská pošta* síce tento záver Komisie spochybnila, ale nespochybnila pritom presnosť zverejnených informácií o cenách, o ktoré sa Komisia pri tomto závere opierala, a uspokojila sa s tvrdením, že je schopná ponúknuť konkurencieschopné ceny za služby hromadných zásielok v rámci hybridnej pošty.<sup>276</sup>

Preto Všeobecný súd dospel k záveru, že *Slovenská pošta* nepreukázala, že ponúkala službu sledovania zásielok v rámci hybridnej pošty ako ju popísala v rozhodnutí Komisia, ani že by ponúkala podobnú službu.<sup>277</sup>

Súhrnne Všeobecný súd vyjadril názor, že Komisia opodstatnene dospela k záveru, že doručovanie hybridnej pošty bolo sprevádzané osobitnými dodatočnými službami, najmä službou sledovania zásielok, pre ktoré existoval dopyt, ktorý *Slovenská pošta* nebola schopná uspokojiť, čo spôsobilo, že rozšírenie monopolu *Slovenskej pošty* na službu doručovania hybridnej pošty pripravilo konečných užívateľov o tieto osobitné služby. Preto bol namieste záver Komisie, podľa ktorého Slovenská republika porušila článok 86 ods. 1 ZES v kombinácii s článkom a 82 ZES.<sup>278</sup>

Pod kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 písm. b) ZFEÚ mala v prípade *Dusseldorf* spadať (hoci táto kvalifikácia nebola Súdny dvorom výslovne uvedená) aj holandská právna úprava likvidácie nebezpečných odpadov, podľa ktorej vývoz nebezpečného odpadu za účelom jeho likvidácie bol povolený, iba ak v zahraničí existuje lepšia technika spracovania alebo ak spracovateľská kapacita v Holandsku je nedostatočná. Uvedená právna úprava súčasne zverovala úlohu likvidácie nebezpečných odpadov v Holandsku spoločnosti *AVR Chemie*. V prejednávanej príhode holandský minister životného prostredia nedal súhlas na export nebezpečného odpadu s cieľom jeho likvidácie v Nemecku, a to z dôvodu, že technika spracovania odpadu nemeckým spracovateľom nebola výkonnejšia ako v *AVR Chemie*. Podľa Súdneho dvora zákazom vývozu odpadu nemeckému spracovateľovi holandská vláda vnútila pôvodcovi odpadu likvidáciu odpadu holandským monopolným spracovateľom nebezpečných odpadov *AVR Chemie* aj napriek tomu, že kvalita spracovania odpadu u nemeckého spracovateľa bola porovnateľ-

<sup>275</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 343 a 344.

<sup>276</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 347.

<sup>277</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 348.

<sup>278</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 350 a 353.

ná s *AVR Chemie*. Holandská vláda tak uprednostnila *AVR Chemie* tím, že mu umožnila spracovať aj odpad, ktorý mal byť spracovaný iným spracovateľom, čím súčasne obmedzila odbyt tohto tovaru.<sup>279</sup>

#### 4.2.3.3. Porušenie článku 102 písm. c) ZFEÚ

Pod kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 písm. c) ZFEÚ bolo subsumované konanie členských štátov vo viacerých prípadoch.

V spomínanom prípade *Portugalská republika/Európska komisia* bol predmetom posudzovania systém zliav z prístavacích poplatkov, ktoré každoročne určovali nariadenia vlády a ktoré aplikoval verejný podnik *ANA-EP* na siedmich štátnych letiskách, ktoré v Portugalsku spravoval. Súdny dvor uviedol, že samotný fakt, že výsledkom systému množstvových zliav je, že niektorí klienti sa tešia priemerne vyššiemu podielu zľavy vzhľadom na objem ich činnosti ako iní klienti, je neodmysliteľnou súčasťou takéhoto systému a nemožno ho iba preto označiť za diskriminačný. Na druhej strane, ak úrovne objemu činnosti, ktoré otvárajú nárok na rôzne tranže zľavy, vyúsťujú do toho, že výhoda najvyššej zľavy je vyhradená niektorým obchodným partnerom, ktorým sa tým poskytuje hospodárska výhoda neodôvodnená objemom činnosti, ktorý prinášajú, a prípadnou úsporou z rozsahu, ktorú umožňujú dodávateľovi služieb dosiahnuť, v porovnaní s ich konkurentmi, takýto systém množstvových zliav predstavuje aplikáciu nerovnakých podmienok pri porovnateľných plneniach. Indíciami diskriminujúcich podmienok môžu byť, pri absencii iných objektívnych dôvodov, veľmi vysoké úrovne objemu činnosti otvárajúce nárok na najvyššie zľavy, na ktoré dosiahne iba niekoľko málo najdôležitejších obchodných partnerov, alebo absencia pravidelnej postupnosti zvyšovania zľavy podľa objemu. V tomto prípade na najvyššie výšky zľavy mohli dosiahnuť iba letecké spoločnosti *TAP* a *Portugalia* (obe sú portugalské letecké spoločnosti). Postup zvyšovania zľavy bol citeľne vyšší pri poslednej tranži zľavy než pri predchádzajúcich tranžiac, čo pri absencii osobitného objektívneho dôvodu viedlo k záveru, že zľava priznaná pre túto poslednú tranžu je neprimerane vysoká oproti zľavám priznaným pre predchádzajúce tranže. Takýto systém zliav predstavoval diskrimináciu v prospech spoločností *TAP* a *Portugalia*.<sup>280</sup>

Pod rovnakú kombináciu ustanovení bola v prípade *GT-Link* subsumovaná situácia, keď na základe nariadenia dánskeho ministra dopravy, ktoré o. i. upravovalo sadzby prístavných poplatkov, verejný podnik *DSB*, ktorý spravoval obchodný prístav *Gedser* a súčasne prevádzkoval trajektovú dopravu, oslobodil od platenia týchto prístavných poplatkov vlastné trajekty. Takýto postup by nezakladal diskrimináciu v neprospech konkurentov *DSB* v prípade, ak by *DSB* vniesol do svojho účtovníctva sumu ekvivalentnú výške prístavných poplatkov, ktoré by mal normálne zaplatiť. Na základe spomínaného nariadenia dánskeho ministra dopravy *DSB* taktiež oslobodil od prístavných poplatkov trajektovú dopravu prevádz-

<sup>279</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Dusseldorp*, body 12, 15, 62 a 63.

<sup>280</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Portugalská republika/Európska komisia*, body 50 až 57.

kovanú niektorými jeho obchodnými partnermi. Takýto postup by nezakladal diskrimináciu v neprospech konkurentov *DSB*, ktorí neboli od platenia prístavných poplatkov oslobodení, v prípade, že výška prístavných poplatkov, ktoré by mali títo vybraní obchodní partneri *DSB* platiť, je vyššia ako výška poplatkov, ktoré mal *DSB* platiť týmto obchodným partnerom počas určitej doby za využívanie ich prístavov.<sup>281</sup>

#### 4.2.3.4. Vytvorenie nerovnakých podmienok hospodárskej súťaže medzi podnikmi

Odseky 43 až 46 rozhodnutia Súdneho dvora v spomínanom prípade *DEI/Európska komisia* vymedzujú ďalšiu podobu porušenia kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ. Základným znakom tejto podoby deliktu je porušenie povinnosti členského štátu zabezpečiť rovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi tým, že priznáva dotknutému podniku zrejmu výhodu oproti jeho súťažiteľom.

Táto podoba porušenia kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ sa vyskytuje v situáciách, keď štátne opatrenie vytvára situáciu, ktorá nemá vplyv, resp. nemá iba vplyv na dodávateľsko-odberateľské vzťahy dotknutého podniku s jeho dodávateľmi alebo odberateľmi, ale ovplyvňuje aj jeho súťažné vzťahy s jeho konkurentmi. V týchto prípadoch nie je chráneným záujmom záujem spotrebiteľov, ale štruktúra účinnej hospodárskej súťaže<sup>282</sup>.

K porušeniu kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ dochádza, ak štátne opatrenie vytvorí nerovnaké podmienky súťaže medzi podnikmi na trhu, ktoré umožňujú dotknutému podniku, ktorý má zároveň dominantné postavenie na trhu:

- a) udržať svoje dominantné postavenie (napr. bránením vstupu nových konkurentov na trh)<sup>283</sup>,
- b) posilniť svoje dominantné postavenie (napr. skresľovaním súťaže na trhu)<sup>284</sup> alebo
- c) rozšíriť svoje dominantné postavenie na iný trh bez objektívneho odôvodnenia (napr. skresľovaním alebo vylučovaním súťaže)<sup>285</sup>,

a tým ovplyvňujú štruktúru trhu.

##### 4.2.3.4.1. Prisúdenie zneužitia dominantného postavenia

V prípade *DEI/Európska komisia* vznikla otázka, či situáciu vytvorenia nerovnosti príležitostí medzi dotknutým podnikom a jeho konkurentmi priznaním zrej-

<sup>281</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. júla 1997 vo veci *GT-Link*, konanie č. C-242/95, body 5, 12, 41 až 43.

<sup>282</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci vo veci *DEI/Európska komisia*, bod 68.

<sup>283</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, bod 46; cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 102.

<sup>284</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Connect Austria*, bod 81.

<sup>285</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, body 66 a 67.

mej výhody dotknutému podniku môže nastoliť výlučne štátne opatrenie, alebo sa vyžaduje, aby k nastoleniu takejto situácie prispeli sčasti štátne opatrenie a sčasti skutočné alebo potenciálne zneužitie dominantného postavenia, ktorého autorom by bol dotknutý podnik.

Spoločnosť *DEI (Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE)* bola založená v roku 1950 vo forme verejnoprávneho podniku vo vlastníctve gréckeho štátu, a mala výlučné právo na výrobu, prepravu a dodávku elektrickej energie v Grécku. V roku 2008 mala *DEI* právnu formu akciovej spoločnosti, v ktorej Helénska republika vlastnila 51,12 % akcií. Všetky grécke elektrárne na hnedé uhlie patrili spoločnosti *DEI*. Podľa Komisie existovalo v Grécku ešte 4 590 miliónov ton zásob hnedého uhlia. Grécko udelilo spoločnosti *DEI* práva na prieskum a ťažbu hnedého uhlia, ak ide o ložiská, ktorých zásoby dosahovali približne 2 200 miliónov ton. 85 miliónov ton zásob patrilo súkromným osobám a približne 220 miliónov ton zásob predstavovali verejné ložiská, v ktorých vykonávali prieskum a ťažbu iné súkromné osoby, pričom z týchto ložísk boli čiastočne zásobované elektrárne spoločnosti *DEI*. Nijaké právo na ťažbu nebolo udelené, ak ide približne o 2 000 miliónov ton zásob hnedého uhlia v Grécku. Po prijatí smernice Európskeho parlamentu a Rady 96/92/ES z 19. decembra 1996 o spoločnej právnej úprave vnútorného trhu s elektrickou energiou grécky zákonodarca liberalizoval trh s elektrickou energiou, v dôsledku čoho mohla na grécky trh s elektrickou energiou vstúpiť konkurencia.

Komisia dňa 5. marca 2008 prijala rozhodnutie podľa článku 106 ods. 3 ZFEÚ<sup>286</sup>, v ktorom poukázala na to, že Grécko prijalo štátne opatrenia, ktoré sa týkali dvoch rôznych trhov, a to trhu s dodávkami hnedého uhlia a veľkoobchodného trhu s elektrickou energiou, ktorý zahŕňa výrobu a dodávku elektrickej energie z elektrární, ako aj dovoz elektrickej energie prostredníctvom prepojovacích zariadení. Podľa Komisie mala *DEI* na týchto dvoch trhoch dominantné postavenie, pričom jej podiel na trhu s dodávkami hnedého uhlia bol vyšší než 97 % a jej podiel na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou bol vyšší než 85 %. Okrem toho neexistovala nijaká perspektíva pre nový vstup na trh, prostredníctvom ktorého by sa významne znížil podiel spoločnosti *DEI* na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou, pričom dovoz, ktorý predstavoval 7 % celkovej spotreby, nepredstavoval skutočnú konkurenčnú hrozbu. V súvislosti s predmetnými štátnymi opatreniami Komisia uviedla, že spoločnosti *DEI* boli udelené práva na ťažbu pre 91 % verejných ložísk hnedého uhlia, v súvislosti s ktorými boli udelené práva. Spresňuje, že počas obdobia uplatňovania týchto opatrení – a to aj napriek možnostiam, ktoré ponúkala vnútroštátna právna úprava – nebolo udelené nijaké iné právo k významnému ložisku. Navyše, *DEI* získala bez verejného obstarávania práva na prieskum v niektorých využiteľných ložiskách, v súvislosti s ktorými neboli zatiaľ udelené nijaké práva na ťažbu. Komisia dodala, že elektrárne na hnedé uhlie, ktoré sú

<sup>286</sup> Rozhodnutie č. K(2008) 824 v konečnom znení z 5. marca 2008, ktoré sa vzťahuje na konanie podľa článku 86 ods. 3 ZES, o zachovaní platnosti ťažobného práva na hnedé uhlie zo strany Helénskej republiky v prospech *Public Power Corporation S. A.*, uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie pod č. 2008/C 93/03 zo dňa 15. apríla 2008.



v Grécku najmenej nákladné, sa najviac používajú, pretože sa v nich vyrába 60 % elektrickej energie, ktorá umožňuje zásobovať prepojenú sústavu. Grécko tým, že v prospech spoločnosti *DEI* udelilo a zachovalo takmer monopolné práva na ťažbu hnedého uhlia, ktoré jej zaručovali prednostný prístup k najatraktívnejšiemu palivu v Grécku na výrobu elektrickej energie, vytvorilo nerovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou a narušilo hospodársku súťaž, čím posilnilo dominantné postavenie spoločnosti *DEI*, pričom vylúčilo alebo bránilo akémukoľvek novému vstupu na trh, a to napriek liberalizácii veľkoobchodného trhu s elektrickou energiou.

Všeobecný súd v rozsudku zo dňa 20. septembra 2012<sup>287</sup> vydanom na základe žaloby spoločnosti *DEI* dospel k záveru, že nemožnosť ostatných hospodárskych subjektov mať prístup k ložiskám hnedého uhlia, ktoré sú ešte k dispozícii, nemožno pripísať spoločnosti *DEI*, keďže udelenie licencií na ťažbu hnedého uhlia záviselo výlučne od vôle gréckeho štátu. Na trhu s dodávkami hnedého uhlia sa úloha spoločnosti *DEI* obmedzila na ťažbu v ložiskách, v súvislosti s ktorými mala práva, pričom Komisia netvrdila, že zneužila svoje dominantné postavenie na tomto trhu v prístupe k hnedému uhliu. Komisia však nepreukázala, že prednostný prístup k hnedému uhliu mohol vytvoriť situáciu, v ktorej žalobkyňa mohla samotným výkonom svojich práv na ťažbu zneužiť dominantné postavenie na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou alebo pristúpiť k takémuto zneužitiu na tomto trhu. Rovnako Komisia žalobkyni nevyčítala, že bez objektívneho odôvodnenia rozšírila svoje dominantné postavenie na trhu s dodávkami hnedého uhlia na veľkoobchodný trh s elektrickou energiou, keď Komisia len konštatovala, že spoločnosť *DEI* si naďalej udržiava dominantné postavenie na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou vďaka výhode, ktorú jej dáva prednostný prístup k hnedému uhliu.<sup>288</sup>

Súdny dvor sa s týmto právnym názorom Všeobecného súdu nestotožnil. Vo svojom rozsudku vydanom na základe odvolania Komisie uviedol, že postačuje preukázať, že potenciálny alebo skutočný protisúťažný následok môže vyplývať zo štátneho opatrenia, a nie je potrebné identifikovať iné zneužitie než to, ktoré vyplýva zo situácie vzniknutej na základe predmetného štátneho opatrenia.<sup>289</sup>

Zastávame názor, že pomôckou na uchopenie názorového sporu medzi Všeobecným súdom a Súdnym dvorom by mohlo byť rozlíšenie jednotlivých prvkov zakladajúcich zneužívanie dominantného postavenia v kontexte kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, a prisúdenie týchto jednotlivých prvkov štátu, resp. dominantnému podniku. Týmito prvkami sú:

- a) existencia práva dominantného podniku, ktoré bude mať dosah na súťažné vzťahy dominantného podniku a jeho konkurentov – tento prvok možno vždy prisúdiť štátu; v prípade *DEI/Európska komisia* boli týmto prvkom práva na ťažbu hnedého uhlia v Grécku,

<sup>287</sup> Rozsudok vo veci *DEI/Európska komisia*, konanie č. T-169/08.

<sup>288</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *DEI/Európska komisia*, body 89, 90 a 92.

<sup>289</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, bod 47.

b) konkrétne nastavenie práva dominantného podniku, ktoré bude mať konkrétny dopad na súťažné vzťahy dominantného podniku a jeho konkurentov – tento prvok môže byť prisúdený:

- i) dominantnému podniku, ak mu štátne opatrenie ponecháva manévrovací priestor pri nastavení práva, alebo
- ii) štátu, ak štátne opatrenie neponecháva dominantnému podniku žiadny manévrovací priestor na nastavenie práva a nastavuje ho samo;

v prípade *DEI/Európska komisia* bola týmto prvkom rozhodovacia prax gréckych orgánov, ktorej výsledkom bolo priznanie takmer všetkých ťažobných práv spoločnosti *DEI* a nepriznanie takmer žiadnych ťažobných práv jej konkurentom, a

c) výkon konkrétneho nastavenia práva dominantným podnikom, ktorý má skutočný dopad na súťažné vzťahy dominantného podniku a jeho konkurentov – tento prvok je z podstaty veci prisúditeľný dominantnému podniku; v prípade *DEI/Európska komisia* bola týmto prvkom ťažba uhlia spoločnosťou *DEI* v rozsahu ťažobných práv, ktoré jej boli priznané.

Názor Všeobecného súdu (bod 20: „... na uvedenom trhu sa úloha spoločnosti *DEI* obmedzila na ťažbu v ložiskách, v súvislosti s ktorými mala práva, pričom Komisia netvrdila, že zneužila svoje dominantné postavenie na tomto trhu, pokiaľ ide o prístup k hnedému uhlíu.“), sa zrejme opiera o fakt, že spomedzi uvedených troch prvkov tvoriacich zneužívanie dominantného postavenia pri aplikácii kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ bol spoločnosti *DEI* prisúdený iba prvok výkonu konkrétneho nastavenia práva, keďže prvok konkrétneho nastavenia práva dominantného podniku bol plne prisúditeľný štátu, čo podľa Všeobecného súdu pre aplikáciu článku 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ nebolo dostatočné. Naopak, záver Súdneho dvora (bod 47: „... postačuje preukázať, že tento potenciálny alebo skutočný protisúťažný následok môže vyplývať zo štátneho opatrenia a nie je potrebné identifikovať iné zneužitie než je to, ktoré vyplýva zo situácie vzniknutej na základe predmetného štátneho opatrenia.“) sa zrejme opiera o názor, že stačí, ak spomedzi troch prvkov tvoriacich zneužívanie dominantného postavenia pri aplikácii kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ možno dominantnému podniku prisúdiť aspoň prvok výkonu konkrétneho nastavenia nástroja dominantným podnikom (a prvky samotnej existencie práva dominantného podniku a konkrétneho nastavenia práva dominantného podniku sú prisúditeľné výlučne štátu).

#### **4.2.3.4.2. Identifikácia zneužitia dominantného postavenia**

Všeobecný súd v rozsudku vydanom v prípade *DEI/Európska komisia* tiež uviedol, že spor sa v prejednávanej veci zameriava predovšetkým na otázku, či Komisia mala zistiť skutočné alebo potenciálne zneužitie dominantného postave-

nia spoločnosti *DEI*, alebo či postačovalo, aby preukázala, že predmetné štátne opatrenia narušili hospodársku súťaž tým, že vytvorili nerovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi v prospech spoločnosti *DEI*. Keď Komisia len konštatovala, že spoločnosť *DEI* si naďalej udržiava dominantné postavenie na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou vďaka výhode, ktorú jej dáva prednostný prístup k hnedému uhliu, a že táto situácia vytvára nerovnosť príležitostí na tomto trhu medzi žalobkyňou a ostatnými podnikmi, z právneho hľadiska dostatočne neidentifikovala ani nepreukázala, k akému zneužitiu v zmysle článku 82 ZES predmetné štátne opatrenie žalobkyňu viedlo alebo mohlo viesť.<sup>290</sup>

Súdny dvor odpovedal na túto otázku iba nepriamo. Jednak, z viacerých jeho všeobecných záverov vyplýva, že pri aplikácii kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ predsa len musí byť identifikované – skutočné alebo potenciálne – zneužitie dominantného postavenia (bod 47: „... *nie je potrebné identifikovať iné zneužitie než je to, ktoré vyplýva zo situácie vzniknutej na základe predmetného štátneho opatrenia. ...*“; bod 59: „*Postačuje totiž, že predmetné opatrenie vytvára situáciu, na základe ktorej ... podnik, ktorému štát priznal osobitné alebo výlučné práva, pristúpi k zneužitiu svojho dominantného postavenia ...*“). Jednak, konkrétny protisúťažný následok vyvolaný gréckymi úradmi a spoločnosťou *DEI* subsu-moval pod zneužitie dominantného postavenia (bod 66: „... *postupy podniku v dominantnom postavení, ktoré prostredníctvom skresľovania hospodárskej súťaže smerujú k rozšíreniu tohto postavenia na susedný, no odlišný trh, predstavujú zneužitie dominantného postavenia v zmysle článku 82 ES ...*“; bod 67: „... *rozšírenie dominantného postavenia bez objektívneho odôvodnenia je „samo osebe“ zakázané článkom 86 ods. 1 ES v spojení s článkom 82 ES, pokiaľ je takéto rozšírenie vyvolané štátnym opatrením. ...*“). Presvedčivejšia a zrozumiteľnejšia by bola odpoveď v tom smere, že pri aplikácii kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ je nutné identifikovať – skutočné alebo potenciálne – zneužitie dominantného postavenia, a tým bolo v tomto prípade neodôvodnené rozširovanie dominantného postavenia spoločnosti *DEI* z trhu s dodávkami hnedého uhlia na veľkoobchodný trh s elektrickou energiou<sup>291</sup>.

#### **4.2.3.4.3. Priznanie výhody dotknutému podniku s dopadom na súťažné vzťahy na trhu, na ktorom pôsobia dotknutý podnik aj jeho konkurenti**

Súdny dvor identifikoval porušenie povinnosti členského štátu zabezpečiť rovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi priznaním zrejmej výhody dotknutému podniku na úkor jeho konkurentov v situáciách, keď výhoda priznaná dotknutému podniku mala dopad na súťažné vzťahy na trhu, na ktorom pôsobia dotknutý podnik aj jeho konkurenti.

<sup>290</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *DEI/Európska komisia*, body 85 a 93.

<sup>291</sup> IDOT, L. *Abus de position dominante et entreprise publique*. In *Europe – Revue mensuelle LexisNexis Jurisclassseur*, Octobre 2014, č. 401, s. 40.

Súdny dvor identifikoval takúto situáciu napríklad v prípade *MOTOE*, kde *ELPA* vykonával činnosť organizovania a komerčného využitia motocyklových pretekov, teda hospodársku činnosť, a súčasne vykonával právomoc (priznanú všeobecne záväzným právnym predpisom) vydávať záväzné súhlasné stanovisko k žiadostiam o povolenie organizovania motocyklových pretekov, ktoré podávali iné subjekty. Klub *ELPA* tak bol v postavení, v ktorom mohol *de facto* určovať osoby oprávnené organizovať uvedené preteky, ako aj stanovovať podmienky, za ktorých sa uskutočňujú (keďže právomoc vydávať záväzné súhlasné stanovisko nepodliehala obmedzeniam, povinnostiam alebo kontrole). Grécka právna úprava teda priznala klubu *ELPA* zrejmu výhodu oproti jeho súťažiteľom, ktorá mu umožňovala brániť vstupe iných subjektov na trh (organizovania a komerčného využitia motocyklových pretekov), na ktorom pôsobil aj on sám, ako aj skresľovať hospodársku súťaž zvýhodňovaním pretekov, ktoré ona organizuje.<sup>292</sup>

Súdny dvor zistil takúto situáciu aj v prípade *Raso*. Súdny dvor dospel k záveru, že talianska právna úprava tým, že vyhradila jednej spomedzi viacerých kategórií subjektov oprávnených uskutočňovať prístavné operácie právo poskytovať ostatným subjektom pôsobiacim na trhu prístavných operácií dočasnú pracovnú silu, jednak vedie subjekty tvoriace túto privilegovanú kategóriu k zneužívaniu ich výlučného práva na úkor ostatných kategórií subjektov (teda svojich konkurentov) spôsobom, ktorý spadá pod článok 102 písm. a) ZFEÚ, a jednak dáva subjektom tvoriacim túto privilegovanú kategóriu možnosť skresľovať rovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi<sup>293</sup>.

#### **4.2.3.4.4. Priznanie výhody dotknutému podniku s dominantným postavením na jednom trhu a s dopadom na súťažné vzťahy na vedľajšom trhu, na ktorom pôsobia dotknutý podnik aj jeho konkurenti – teória rozšírenia dominantného postavenia**

Súdny dvor identifikoval porušenie povinnosti členského štátu zabezpečiť rovnosť príležitostí medzi hospodárskymi subjektmi priznaním zrejmej výhody dotknutému podniku na úkor jeho konkurentov aj v situáciách, keď dotknutý podnik už mal dominantné postavenie (väčšinou aj monopol) na jednom trhu a výhoda priznaná dotknutému podniku ovplyvňovala súťažné vzťahy na vedľajšom trhu, na ktorom pôsobili dotknutý podnik aj jeho konkurenti (tzv. teória rozšírenia dominantného postavenia).

Okrem už spomínaného prípadu *DEI/Európska komisia* Súdny dvor identifikoval takúto situáciu vo viacerých iných prípadoch.

V prípade *RTT* posudzoval Súdny dvor belgickú právnu úpravu, podľa ktorej spoločnosť *RTT (Régie des télégraphes et des téléphones)* vykonávala monopol na zriaďovanie a prevádzkovanie verejnej telekomunikačnej siete a súčasne jej bola zverená právomoc formalizovať technické špecifikácie koncových telefónnych prístrojov, kontrolovať ich dodržiavanie a odsúhlasovať tieto prístroje, ak sú

<sup>292</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *MOTOE*, body 51 a 52.

<sup>293</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Raso*, bod 29.

vyrábané inými subjektmi ako *RTT*. Výrobe a predaju koncových telefónnych prístrojov sa venovala aj samotná *RTT*. Podľa Súdneho dvora rozšírenie monopolu na zriaďovanie a prevádzkovanie verejnej telekomunikačnej siete aj na trh telefónnych prístrojov bez objektívneho odôvodnenia je samo osebe zakázané článkom 86 v spojení s článkom 90 ods. 1 ZEHS (dnes články 102 a 106 ods. 1 ZFEÚ), ak je takéto rozšírenie vyvolané štátnym opatrením. Keďže hospodársku súťaž nemožno vylúčiť takýmto spôsobom, nemožno ju takýmto spôsobom ani skresliť. Zveriť podniku, ktorý vyrába a predáva telefónne prístroje, úlohu formalizovať špecifikácie, ktorým budú musieť vyhovovať telefónne prístroje, kontrolovať ich uplatňovanie a odsúhlasovať tieto prístroje, znamená priznať mu právomoc určovať podľa svojho uváženia, ktoré prístroje sú spôsobilé byť pripojené do verejnej siete, a poskytnúť mu zjavnú výhodu pred jeho konkurentmi.<sup>294</sup>

Napokon, Súdny dvor rozvinul takéto odôvodnenie napríklad aj v prípade *Connect Austria*, v ktorom, na základe rakúskej právnej úpravy, bol v roku 1997 priznaný spoločnosti *Connect Austria* ako novému operátorovi vstupujúcemu na trh poskytovania mobilných digitálnych telekomunikačných služieb založených na norme DCS 1800, súbor frekvencií z frekvenčného pásma rezervovaného pre normu DCS 1800 za odplatu vo výške 2,3 mld. šilingov. V roku 1998 bol verejnému podniku *Mobilkom*, ktorý mal dominantné postavenie na trhu poskytovania mobilných digitálnych telekomunikačných služieb založených na norme GSM 900, priznaný súbor frekvencií z frekvenčného pásma rezervovaného pre normu DCS 1800 bezodplatne, a to z dôvodu rozšírenia jeho už existujúcej licencie GSM 900. Táto ekonomická výhoda by mohla *Mobilkom* viesť k tomu, že ponúkne potenciálnym klientom systému DCS 1800 znížené ceny a bude viesť intenzívnu reklamnú kampaň za takých podmienok, za akých by jej *Connect Austria* mohla iba ťažko konkurovať. Týmto skreslením súťaže Rakúsko umožnilo verejnému podniku *Mobilkom* rozšíriť svoje dominantné postavenie na trhu poskytovania mobilných digitálnych telekomunikačných služieb založených na norme GSM 900 aj na trh poskytovania mobilných digitálnych telekomunikačných služieb založených na norme DCS 1800.<sup>295</sup>

Je namieste dodať, že Súdny dvor otvoril aj možnosť, aby bezodplatné dodatočné priznanie súboru frekvencií verejnému podniku *Mobilkom* bolo možné vnímať v kontexte skutočnosti, že *Mobilkom* už skôr zaplatil za poskytnutie súboru frekvencií z frekvenčného pásma rezervovaného pre normu GSM 900. Ak by skoršia odplata za poskytnutie licencie GSM 900, vrátane neskoršieho poskytnutia dodatočných frekvencií z frekvenčného pásma rezervovaného pre normu DCS 1800 bez osobitnej odplaty, v prospech spoločnosti *Mobilkom* bola v ekonomickom ponímaní ekvivalentná odplata za poskytnutie frekvencií z frekvenčného pásma rezervovaného pre normu DCS 1800 v prospech spoločnosti *Connect Austria*, členský štát by neporušil požiadavku zabezpečenia rovnosti príležitostí hospodárskych subjektov, a tým ani požiadavku nastolenia neskreslenej súťaže.<sup>296</sup>

<sup>294</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *RTT*, body 15, 19, 24 a 25.

<sup>295</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Connect Austria*, body 19, 20, 85-87.

<sup>296</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Connect Austria*, body 88-90.



#### 4.2.4. Spôsobilosť postihnúť obchod medzi členskými štátmi

Zneužitie dominantného postavenia musí byť spôsobilé postihnúť obchod medzi členskými štátmi. V spomínanom rozsudku vo veci *MOTOE* Súdny dvor pripomenul zásady posudzovania splnenia tejto podmienky práve v kontexte aplikácie článku 106 ods. 1 ZFEÚ takto:

*„39 ... obchod medzi členskými štátmi sa považuje za ovplyvnený len vtedy, keď sa dá na základe súboru objektívnych skutkových a právnych okolností s dostatočnou pravdepodobnosťou predpokladať, že príslušné správanie by mohlo mať priamy či nepriamy, skutočný či potenciálny vplyv na obchod medzi členskými štátmi, a to takým spôsobom, že je možné sa obávať, že bude brániť vytvoreniu jednotného trhu medzi členskými štátmi (rozsudok z 25. októbra 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Zb. s. I-8089, bod 48). Výlučne hypotetické alebo špekulatívne účinky, ktoré môže mať správanie podniku v dominantnom postavení, nespĺňajú toto kritérium. Rovnako účinok na obchod v rámci Spoločenstva nemôže byť bezvýznamný (rozsudky z 21. januára 1999, *Bagnasco a i.*, C-215/96 a C-216/96, Zb. s. I-135, bod 60, a *Ambulanz Glöckner*, už citovaný, bod 48).*

40 *Ovplyvnenie obchodu v rámci Spoločenstva všeobecne vyplýva zo súhrnu viacerých faktorov, ktoré samostatne posudzované nie sú nutne určujúce (rozsudok z 15. decembra 1994, *DLG*, C-250/92, Zb. s. I-5641, bod 54).*

41 *Okrem toho posúdenie citelného ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi musí zohľadniť správanie predmetného dominantného podniku v rozsahu, v ktorom článku 82 ES odporuje každé správanie spôsobilé ovplyvniť slobodu obchodovania v tom zmysle, že môže poškodiť uskutočňovanie cieľov jednotného trhu medzi členskými štátmi, najmä oddelovaním vnútroštátnych trhov alebo zmenou štruktúry hospodárskej súťaže na jednotnom trhu (rozsudok z 31. mája 1979, *Hugin Kassaregister a Hugin Cash Registers/Komisija*, 22/78, Zb. s. 1869, bod 17).*

42 *Skutočnosť, že cieľom správania podniku v dominantnom postavení je len uvádzanie výrobkov na trh v jedinom členskom štáte, nestačí na to, aby sa vylúčilo, že obchod medzi členskými štátmi môže byť ovplyvnený (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. decembra 2006, *Cipolla a i.*, C-94/04 a C-202/04, Zb. s. I-11421, bod 45). Také správanie môže v skutočnosti mať za následok upevnenie oddelenia trhu na vnútroštátnej úrovni, čím bráni vzájomnému hospodárskemu prelinaniu trhov sledovaného Zmluvou (pozri analogicky rozsudok z 13. júla 2006, *Manfredi a i.*, C-295/04 až C-298/04, Zb. s. I-6619, body 45 a 46).“*

Z citovaných pasáží rozsudku Súdneho dvora tiež vyplýva, že nie je nutné, aby zneužitie dominantného postavenia skutočne postihlo obchod medzi členskými štátmi, ale stačí preukázať, že je takej povahy, že môže vyvolať taký účinok<sup>297</sup>.

<sup>297</sup> Napr. cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci vo veci *GT-Link*, bod 44.



### 4.3. **Kauzálny vzťah medzi opatrením členského štátu a vyvolaním rizika zneužitia dominantného postavenia**

Štandardizované formulácie používané Súdny dvorom, ktoré sme citovali na konci 4. kapitoly, vytvárajú obraz o možných podobách kauzálneho vzťahu medzi opatrením členského štátu a stavom – skutočného alebo potenciálneho – zneužívania dominantného postavenia zo strany dotknutého podniku. Členský štát porušuje kombináciu článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, ak štátne opatrenie vytvára situáciu, keď:

- a) dotknutý podnik samotným výkonom práva, ktoré mu bolo priznané, je nevyhnutne vedený k zneužitiu svojho dominantného postavenia na trhu, teda ak štátne opatrenie vytvára situáciu tzv. automatického zneužitia dominantného postavenia dotknutým podnikom, alebo
- b) právo priznané dotknutému podniku môže vyvolať situáciu, v ktorej tento podnik pristúpi k zneužitiu svojho dominantného postavenia, teda ak vytvára riziko zneužitia dominantného postavenia dotknutým podnikom.

Rozdiel medzi oboma situáciami možno vysvetliť pomocou prehľadu jednotlivých prvkov zakladajúcich zneužívanie dominantného postavenia v kontexte kombinácie článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, ktorý sme uviedli v kapitole 4.2.3.4.1., a prisúdeniu týchto jednotlivých prvkov štátu, resp. dominantnému podniku.

Pri vytvorení situácie tzv. automatického zneužitia dominantného postavenia:

- a) existencia práva dominantného podniku je prisúditeľná štátu,
- b) konkrétne nastavenie práva dominantného podniku je taktiež prisúditeľné štátu, keďže štátne opatrenie neoponecháva dotknutému podniku žiadny manévrovací priestor na nastavenie práva a nastavuje ho samo, a
- c) výkon konkrétneho nastavenia práva dominantným podnikom je prisúditeľný dotknutému podniku.

Príkladom situácie tzv. automatického zneužitia dominantného postavenia je spomínaný prípad *Höfner*. Keďže *BA* nebol schopný pokryť dopyt zamestnávateľov po vedúcich pracovníkoch a riaditeľoch podnikov, tieto dve kategórie pracovníkov vyhľadávali pre zamestnávateľov aj súkromné pracovné agentúry, ktorých činnosť *BA* toleroval. Dôsledným výkonom svojho výlučného práva by *BA* prispel k vytvoreniu situácie zjavnej neschopnosti *BA* uspokojiť dopyt zamestnávateľov po vedúcich pracovníkoch a riaditeľoch, ktorý pokrývali aj súkromné pracovné agentúry, teda k situácii obmedzovania služby, čo je praktika zakázaná článkom 102 písm. b) ZFEÚ.<sup>298</sup> V tomto prípade zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom

<sup>298</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Höfner*, body 30, 31 a 34.

(BA) ostalo vo fáze iba potenciálneho zneužitia, pretože BA – napriek jeho výlučnému právu – toleroval činnosť súkromných pracovných agentúr.

Príkladom situácie tzv. automatického zneužitia dominantného postavenia je tiež spomínaný prípad *DEI*. Grécke úrady spoločnosti *DEI* udelili a zachovali takmer monopolné práva na ťažbu hnedého uhlia, ktoré jej zaručovali prednostný prístup k najatraktívnejšiemu palivu v Grécku na účely výroby elektrickej energie, čím posilnili dominantné postavenie spoločnosti *DEI* na veľkoobchodnom trhu s elektrickou energiou. Nemožnosť konkurentov spoločnosti *DEI* získať prístup k ložiskám hnedého uhlia nebolo možné pripísať spoločnosti *DEI*, ale gréckym úradom, a úloha spoločnosti *DEI* na trhu s dodávkami hnedého uhlia sa obmedzila na výkon ťažobných práv v rozsahu, v akom jej boli udelené gréckymi úradmi. Výkonom udelených ťažobných práv v celom ich rozsahu spoločnosť *DEI* prispela k vzniku situácie rozšírenia jej dominantného postavenia z trhu s dodávkami hnedého uhlia na vedľajší veľkoobchodný trh s elektrickou energiou, čo je podľa judikatúry ESD<sup>299</sup> praktika zakázaná článkom 102 ZFEÚ. V tomto prípade zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom (*DEI*) dospelo do fázy skutočného zneužitia.

Pri vytvorení rizika zneužitia dominantného postavenia:

- a) existencia práva dominantného podniku je prisúditeľná štátu,
- b) konkrétne nastavenie práva dominantného podniku je prisúditeľné dotknutému podniku, keďže štátne opatrenie mu ponecháva manévrovací priestor pri nastavení práva, a
- c) výkon konkrétneho nastavenia práva dominantným podnikom je prisúditeľný dotknutému podniku.

Situáciu, keď osobitné alebo výlučné práva, ktoré boli udelené podniku, môžu vyvolať riziko zneužitia dominantného postavenia, by sme mohli charakterizovať tak, že takéto právo priznané podniku vytvára situáciu, keď podnik má nástroje a aj prirodzenú motiváciu zneužiť svoje dominantné postavenie.

Príkladom vytvorenia rizika zneužitia dominantného postavenia môže byť spomínaný prípad *RTT*. V tomto prípade národná legislatíva priznávala spoločnosti *RTT*, ktorá vyrábala a predávala telefónne prístroje, právomoc formalizovať špecifikácie, ktorým museli vyhovovať telefónne prístroje, kontrolovať ich uplatňovanie a odsúhlasovať tieto prístroje, teda v podstate možnosť určovať prístroje spôsobilé byť pripojené do verejnej siete. Súdny dvor podčiarkol, že *RTT* mohla vykonávať uvedenú právomoc podľa svojho uváženia.<sup>300</sup>

Príkladom vytvorenia rizika zneužitia dominantného postavenia môže byť aj spomínaný prípad *MOTOE*. V tomto prípade grécka národná legislatíva priznávala klubu *ELPA*, ktorý vykonával činnosť organizovania a komerčného využitia motocyklových pretekov, právomoc vydávať záväzné súhlasné stanovisko k žia-

<sup>299</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *DEI/Európska komisia*, body 66 a 67.

<sup>300</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *RTT*, bod 25.

dostiam o povolenie organizovania motocyklových pretekov, ktoré podávali iné subjekty, teda v podstate možnosť určovať osoby oprávnené organizovať uvedené preteky, ako aj stanovovať podmienky, za ktorých sa uskutočňujú. Súdny dvor podčiarkol, že uvedená právomoc *ELPA* vydávať záväzné súhlasné stanovisko nepodliehala obmedzeniam, povinnostiam alebo kontrole.<sup>301</sup>

Príkladom vytvorenia rizika zneužitia dominantného postavenia môže byť aj prípad *ERT*<sup>302</sup>. V tomto prípade Súdny dvor skúmal grécku právnu úpravu v oblasti televízneho vysielania, ktorá spoločnosti *ERT (Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia* – grécka rozhlasová a televízna spoločnosť zriadená zákonom) vyhradila činnosť vysielania (činnosť zabezpečenia skladby a obsahu programovej služby a ich následného šírenia vlastnými prostriedkami alebo prostriedkami tretej osoby) aj činnosť retransmisie (prijem a súčasný prenos úplných a nezmenených pôvodných programových služieb od vysielateľov smerom k verejnosti). Podľa Súdneho dvora tieto výlučné práva *ERT* boli spôsobilé vytvoriť situáciu, v ktorej bola *ERT* vedená porušiť zákaz zneužívania dominantného postavenia diskriminačnou vysielacou politikou v prospech svojich vlastných programov<sup>303</sup>.

#### **4.4. Právomoc európskych a slovenských orgánov pri identifikácii a sankcionovaní protisúťažného priznávania a výkonu výlučných alebo osobitných práv**

Článok 106 ods. 3 ZFEÚ priznáva Európskej komisii právomoc vydať individuálne rozhodnutia pre potreby uplatnenia článku 106, teda aj pre potreby uplatnenia článku 106 ods. 1 ZFEÚ. Obsahom právomoci Komisie podľa tohto ustanovenia je možnosť konštatovať, že určité opatrenie členského štátu je nezlučiteľné s pravidlami zmluvy (dnes ZFEÚ) a určiť opatrenia, ktoré členský štát musí prijať za účelom zosúladenia sa s povinnosťami vyplývajúcimi z európskeho práva<sup>304</sup>.

Článok 102 ZFEÚ v kombinácii s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ je priamo účinný a teda zakladá pre jednotlivcov subjektívne práva, ktoré sú všeobecné súdy členských štátov povinné chrániť<sup>305</sup>. S priamou aplikáciou článkov 101/102 ZFEÚ všeobecnými súdmi a správnymi súdmi výslovne počítajú aj CSP a SSP. Súd bezodkladne oznámi Protimonopolnému úradu a Európskej komisii začatie konania, v ktorom sa použije článok 101 alebo 102 ZFEÚ<sup>306</sup>, Protimonopolný úrad a Európska komisia majú právo písomne sa vyjadriť k otázkam týkajúcim sa aplikácie

<sup>301</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *MOTOE*, bod 52.

<sup>302</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 18. júna 1991, konanie č. C-260/89.

<sup>303</sup> Cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *ERT*, bod 37.

<sup>304</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. februára 1992 vo veci *Holandské kráľovstvo a iní/Európska komisia*, spojené konania č. C-48/90 et C-66/90, bod 28.

<sup>305</sup> Napr. rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. apríla 1974 vo veci *Sacchi*, konanie č. C-155-73, bod 18; cit. rozsudok Súdneho dvora vo veci *Merci*, bod 23.

<sup>306</sup> § 158 druhá veta CSP, § 104 druhá veta SSP.

článkov 101/102 ZFEÚ, so súhlasom súdu sa môžu vyjadriť aj ústne a za účelom vyjadrenia sa majú prístup do súdneho spisu<sup>307</sup>.

Situácia, keď vznikne otázka súladnosti opatrení orgánov verejnej moci s kombináciou článkov 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, najčastejšie nastane vtedy, ak:

- a) Európska komisia iniciatívne začne konanie podľa článku 106 ods. 3 ZFEÚ, ak dospeje k záveru, že opatrenie členského štátu týkajúce sa dotknutého podniku porušuje článok 106 ods. 1 ZFEÚ,
- b) subjekty v záväzkovom vzťahu s dotknutým podnikom budú namietat', že štátne opatrenie malo/môže mať za následok zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom, a to v konaní pred vnútroštátnymi orgánmi verejnej moci (občianskoprávnom, trestnoprávnom alebo správnom),
- c) subjekty v súťažnom vzťahu s dotknutým podnikom budú namietat', že štátne opatrenie malo/môže mať za následok zneužitie dominantného postavenia dotknutým podnikom, čím ich znevýhodňuje v hospodárskej súťaži, a to v konaní pred vnútroštátnymi orgánmi verejnej moci (občianskoprávnom, trestnoprávnom alebo správnom).

Súd bude mať možnosť túto otázku posúdiť sám ako prejudiciálnu otázku<sup>308</sup> alebo konanie prerušiť a dať podnet Protimonopolnému úradu na začatie konania o tejto otázke<sup>309</sup> a rozhodnúť v závislosti od výsledku konania Protimonopolného úradu v tejto otázke.

---

<sup>307</sup> Článok 15 ods. 3 nariadenia č. 1/2003, § 94 ods. 1 až 4 CSP, § 44 ods. 1 až 4 SSP.

<sup>308</sup> § 194 ods. 1 CSP, § 132 ods. 1 SSP.

<sup>309</sup> § 164 CSP, § 100 ods. 2 písm. a) SSP.

## 5. Kontrola priznávania výlučných alebo osobitných práv na zabezpečenie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu

Služby všeobecného hospodárskeho záujmu (ďalej tiež „SVHZ“) sú služby, ktoré vykazujú osobitné črty v porovnaní s ostatnými hospodárskymi činnosťami. Tieto služby sú poskytované občanom 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.<sup>310</sup>

Služby všeobecného hospodárskeho záujmu nie sú len súčasťou spoločných hodnôt Európskej únie<sup>311</sup>, 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.<sup>312</sup>

Dôvodom záujmu európskych inštitúcií 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 členských štátov; iné služby sa môžu poskytovať iba, ak príslušný orgán ponúkne poskytovateľovi finančnú náhradu. Pri neexistencii osobitných európskych pravidiel môžu členské štáty samostatne rozhodovať, ako by mali byť realizované a financované ich SVHZ.<sup>313</sup>

Normatívne vyjadrenie miesta SVHZ v právnom poriadku Európskej únie nachádzame v článku 14 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*

<sup>310</sup> 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.

<sup>311</sup> K dôvodom uznania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu ako jednej z „hodnôt únie“ – pozri ŠMEJKAL, V. *Soutežní politika a právo Evropské unie 1950 – 2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Praha : Leges, 2015, s. 167.

<sup>312</sup> Cit. oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, bod 1.

<sup>313</sup> Cit. oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, bod 2.

*boli dotknuté právomoci členských štátov v súlade so zmluvami poskytovať, ob-  
jednávať a financovať takéto služby.“*

Ak odhliadneme od článku 93 ZFEÚ<sup>314</sup>, ktorého vecná pôsobnosť je obmedze-  
ná na oblasť dopravy, normatívny rámec úpravy SVHZ v primárnom európskom  
práve tvorí najmä článok 106 ZFEÚ (citovaný v úvode kapitoly 4.).

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

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, teda za predpokladu, že uplatňovanie pravidiel hospo-  
dárskej súťaže neznemožňuje právne alebo v skutočnosti plniť úlohy, ktoré im  
boli zverené. Výnimkou z tejto výnimky by bola situácia, keď by priznaním vý-  
nimky 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 záu-  
jem členských štátov použiť niektoré podniky, najmä z verejného sektora, ako ná-  
stroje hospodárskej alebo fiškálnej politiky a záujem EÚ o rešpektovanie pravidiel  
hospodárskej súťaže a ochranu jednoty jednotného trhu<sup>315</sup>.

Členské štáty môžu zabezpečiť poskytovanie SVHZ rôznymi spôsobmi. Mno-  
hé členské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ tak, že povereným podnikom  
poskytujú finančnú náhradu za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ. Iné člen-  
ské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ tak, že povereným podnikom prizná-  
vajú výlučné právo alebo osobitné právo uskutočňovať určitý okruh economic-  
kých činností, s cieľom dosiahnuť to, aby zisk z uskutočňovania ziskových čin-  
ností pokryl stratu z poskytovania stratových činností predstavujúcich SVHZ.  
Napokon, členské štáty zabezpečujú poskytovanie SVHZ aj tak, že upravujú me-  
chanizmus 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 pod-  
niku vznikajú z dôvodu poskytovania SVHZ.<sup>316</sup>

Ak sa členský štát rozhodne zabezpečovať poskytovanie SVHZ tak, že bude  
uhrádzať poskytovateľovi SVHZ finančnú náhradu za stratu spôsobenú poskytova-  
ním SVHZ, vyvstáva pritom prirodzene otázka, či nejde o štátnu pomoc v zmysle  
článku 107 ods. 1 ZFEÚ<sup>317</sup>. Hoci sa v texte článku 107 ZFEÚ výslovne nespomínajú

<sup>314</sup> „Pomoc je so zmluvami zlučiteľná, ak slúži na koordináciu dopravy alebo tvorí náhrady za plne-  
nie niektorých záväzkov súvisiacich s verejnoprospešnou službou.“

<sup>315</sup> Napr. rozsudok ESD zo dňa 23. októbra 1997 vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, konanie  
č. C-159/94, bod 55.

<sup>316</sup> Napr. cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 99.

<sup>317</sup> Článok 107:

„1. Ak nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom



SVHZ, fakt, že článok 14 ZFEÚ obsahuje odkaz ako na článok 106, tak 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 ako článku 106 ods. 2, tak aj článku 107 ZFEÚ. Otázka posudzovania prípustnosti poskytovania finančnej náhrady za stratu spôsobenú poskytovaním SVHZ bola predmetom zásadného rozsudku ESD vo veci *Altmark*<sup>318</sup>, na neho nadväzujúcej normotvorby<sup>319</sup>, a aj naďalej ostáva významnou sporovou agendou riešenou aj na úrovni Súdneho dvora<sup>320</sup>.

Ak sa členský štát rozhodne zabezpečovať 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 iba z 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 Súdneho dvora<sup>321</sup>.

---

*alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá naruša 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.*

*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.*

*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 takáto 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.“*

<sup>318</sup> Rozsudok ESD vo veci *Altmark* zo dňa 24. júla 2003, konanie č. C-280/00, body 89 až 95.

<sup>319</sup> Napr. LAPŠANSKÝ, L. *Systematika európskeho normatívneho rámca financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu*. In *Právny obzor*, 103, 2020, č. 3, s. 183 – 197.

<sup>320</sup> Pozri napr. rozsudky Všeobecného súdu 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).

<sup>321</sup> Prvými rozsudkami vydanými v tejto agende boli rozsudky zo dňa 19. mája 1993 vo veci *Paul Corbeau*, konanie č. C-320/91, a zo dňa 27. apríla 1994 vo veci *Almelo*, konanie č. C-393/92, body 1 až 20 a 46 až 51.

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 pripomenúť, že keďže článok 106 ods. 2 ZFEÚ predstavuje výnimku z pravidla uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže, podľa ustálenej judikatúry ESD sa musí vykladať striktné<sup>322</sup> a je na členskom štáte alebo na podniku poverenom poskytovaním SVHZ, ktorí sa dovolávajú aplikácie tejto výnimky, aby preukázali splnenie podmienok tohto ustanovenia<sup>323</sup>.

## 5.1. 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, 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 iba v prípade zjavnej chyby<sup>324</sup>.

Aj keď členský štát disponuje širokou mierou diskrečnej právomoci pri určení toho, čo považuje za SVHZ, nezbavuje ho to povinnosti dbať o to, aby úloha SVHZ spĺňala určité minimálne kritériá spoločné každej úlohe SVHZ v zmysle ZFEÚ, tak ako sú spresnené judikatúrou, a povinnosti preukázať, že tieto kritériá sú v konkrétnom prípade 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 EÚ na základe prvej podmienky uvedenej v rozsudku *Altmark*, ako ani článku 106 ods. 2 ZFEÚ, týkajúca sa existencie zjavného pochybenia, ktorého sa dopustil členský štát pri výkone svojej diskrečnej právomoci.<sup>325</sup>

<sup>322</sup> Napr. cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 53.

<sup>323</sup> Napr. cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 358.

<sup>324</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Iliad/Európska komisia*, body 119 a 121.

<sup>325</sup> Rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 12. februára 2008 vo veci *BUPA/Európska komisia*, konanie č. T-289/03, bod 172.

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 ZFEÚ<sup>326</sup>.

Podmienka poverenia na poskytovanie SVHZ sa teda rozčleňuje na viacero čiastkových podmienok, ktorými sú:

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

### 5.1.1. Akt poverenia orgánom verejnej moci

Všeobecný súd 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 na 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, ak pochádzajú od orgánu verejnej moci a sú záväzné; je to tak *a fortiori* v prípade, že takéto zmluvy špecifikujú záväzky uložené právnou úpravou.<sup>327</sup>

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.<sup>328</sup>

V prípade *CBI/Európska komisia* posudzoval Všeobecný súd postavenie belgického verejnoprávneho združenia *IRIS (Interhospitalière régionale des infrastructures de soins)*, ktoré bolo založené piatimi ďalšími verejnoprávnymi združeniami, z ktorých každé prevádzkovalo jednu všeobecnú verejnú nemocnicu. Verejnoprávne združenie *IRIS* súčasne zastrešovalo uvedených päť zakladajú-

<sup>326</sup> Pozri napr. rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 11. júna 2009 vo veci *Taliansko/Európska komisia*, konanie č. T-222/04, bod 111.

<sup>327</sup> Napr. rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 7. novembra 2012 vo veci *CBI/Európska komisia*, konanie č. T-137/10, body 107 až 109; cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 66.

<sup>328</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *CBI/Európska komisia*, body 111 a 112.

cich 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 (valnom zhromaždení, správnej rade) mali väčšinu obce mesta Bruxelles a verejné centrá sociálnej pomoci *CPAS* (*les centres publics d'action sociale* – verejné inštitúcie založené na základe zákona a majúce za úlohu zabezpečovať preventívnu, liečebnú a paliatívnu pomoc osobám a rodinám, ktorým má obec povinnosť poskytovať takúto pomoc). V orgánoch zastrešujúceho združenia *IRIS* (valnom zhromaždení, správnej rade) 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. Aj 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 prostriedkov stanovenia všeobecnej stratégie a určenia politiky v oblasti nemocničných služieb. Preto Všeobecný súd dospel k záveru, že aj strategický plán prijatý valným zhromaždením verejnoprávneho združenia ako *IRIS* môže byť aktom, ktorým sa poveruje určitý podnik poskytovaním SVHZ (hoci v tomto prípade v kombinácii so všeobecne záväznými predpismi a zmluvami medzi dotknutými *CPAS* a verejnými nemocnicami prevádzkovanými združeniami zastrešenými združením *IRIS*).<sup>329</sup>

### 5.1.2. 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:

- 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 jednotlivých individuálnej operácie<sup>330</sup>,
- 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 ktoromkoľvek momente, za jednotné sadzby a za

<sup>329</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *CBI/Európska komisia*, body 4 až 13, 110, 113 a 118.

<sup>330</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Paul Corbeau*, bod 15.

podmienok, ktoré sa môžu meniť iba na základe objektívnych kritérií aplikovateľných na všetkých klientov<sup>331</sup>,

- 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 klientmi<sup>332</sup>,
- 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,
  - iii) dodržiavať spoločnú tarifikáciu 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 poistenia<sup>333</sup>.

### 5.1.3. 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 zákonodarcia stanoví vo všeobecnom záujme v širšom zmysle slova určité pravidlá povolenia, fungovania a kontroly pre všetky subjekty v odvetví, v zásade nezakladá úlohu SVHZ.<sup>334</sup>

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 liekmi<sup>335</sup>, poskytovanie súkromného zdravotného poistenia so silnými prvkami solidarity<sup>336</sup>, televízne a rozhlasové vysielanie osobitne určené určitej jazykovej skupine<sup>337</sup> či správa riečneho prístavu predstavujúceho najdôležitejší odbytový kanál členského štátu v oblasti riečnej dopravy, s ktorou sú spojené určité privilégia a úzke vzťahy s orgánmi verejnej moci<sup>338</sup>.

<sup>331</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Almelo*, bod 48.

<sup>332</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, bod 61.

<sup>333</sup> Cit. rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 41, 175 a 176.

<sup>334</sup> Cit. rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, bod 178.

<sup>335</sup> DECOCQ, A., DECOCQ, G. cit. dielo, s. 547 a 548.

<sup>336</sup> Cit. rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 41, 175 a 176.

<sup>337</sup> Napr. rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 8. júla 1999 vo veci *VTM/Európska komisia*, konanie č. T-266/97, body 10 a 120.

<sup>338</sup> Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1971 vo veci *Muller*, konanie č. 10/71, bod 11.

Naopak, ako možné SVHZ nebolo posúdené uskutočňovanie prístavných operácií, a to z dôvodu absencie špecifických črt tejto činnosti oproti črtám iných činností hospodárskeho života,<sup>339</sup> činnosť uskutočňovania medzinárodných medzibankových prevodov, a to z dôvodu, že táto činnosť spadá do vlastného predmetu činnosti bánk,<sup>340</sup> ani činnosť kolektívnej správy práv duševného vlastníctva, a to z dôvodu, že ide o činnosť správy súkromných záujmov<sup>341</sup>.

V spomínanom prípade *CBI/Európska komisia* posudzoval Všeobecný súd skutočnosť, 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“, neboli vyhradené 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*.<sup>342</sup>

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 nevyhlásil, 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.<sup>343</sup>

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

<sup>339</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Merci*, bod 27.

<sup>340</sup> Rozsudok ESD zo dňa 14. júla 1981 vo veci *Züchner*, konanie č. 172/80, bod 7.

<sup>341</sup> Rozsudok ESD zo dňa 21. marca 1974 vo veci *BRT/SABAM*, konanie č. 127/73, bod 23.

<sup>342</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *CBI/Európska komisia*, body 143 až 151.

<sup>343</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 160 až 162.



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.<sup>344</sup>

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.

#### 5.1.4. 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, nevyklučuje to existenciu iných rovnako dovolených typov SVHZ, ktoré si členské štáty môžu oprávnené zvoliť 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.<sup>345</sup>

V spomínanom prípade *CBI/Európska komisia* posudzoval Všeobecný súd ESD, 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* však vyplýva, že nemocnice sa zaväzovali poskytovať zdravotnú starostlivosť v prvom rade osobám, ktoré sú odkázané na pomoc *CPAS* a ktorých liečbu *CPAS* zaplatí. Všeobecný súd z toho vyvodil záver, že dohody medzi *CPAS* a verejnými nemocnicami zastrešenými združením *IRIS* stanovovali povinnosť (prijatť každého pacienta za každých okolností vrátane starostlivosti po vyšetrení na pohotovosti) značne ohraničenú, a to na osoby, ktoré sú odkázané na pomoc *CPAS* a súčasne náklady starostlivosti o ktorých *CPAS* aj bude uhrádzať.<sup>346</sup>

<sup>344</sup> Body 61, 62, 68 a 69.

<sup>345</sup> Cit. rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, body 186 a 187.

<sup>346</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu ESD vo veci *CBI/Európska komisia*, body 123 až 136.

Závazná povaha služby predstavuje podstatnú podmienku existencie úlohy SVHZ v zmysle európskeho práva. Túto záväznú povahu treba chápať tak, 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.<sup>347</sup>

V spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* posudzoval ESD 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, však 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).<sup>348</sup>

## **5.2. 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.

### **5.2.1. 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 spôso-

<sup>347</sup> Cit. rozsudok Súdu prvého stupňa vo veci *BUPA/Európska komisia*, bod 188.

<sup>348</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 75 až 89.

bilý/sú spôsobilé umožniť poskytovanie SVHZ) a legitímna požiadavka poskytovateľa na poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok.

### 5.2.1.1. 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, ...) menej zasahujúci do hospodárskej súťaže by nemohol zabezpečiť poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok<sup>349</sup>.

Členský štát sa môže rozhodnúť zabezpečiť poskytovanie SVHZ aj kombináciou viacerých spôsobov. V prípade *TNT Traco SpA/Poste Italiane*<sup>350</sup> posudzoval Súdny dvor 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.<sup>351</sup> 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 SVHZ<sup>352</sup>.

<sup>349</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 99 a 101.

<sup>350</sup> Rozsudok ESD zo dňa 17. mája 2001, konanie č. C-340/99.

<sup>351</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, bod 45.

<sup>352</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, body 55 a 63.

### 5.2.1.2. Právo povereného podniku na poskytovanie SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok

Judikatúra ustálene 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 zne-možnené 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 podmienok<sup>353</sup>.

V spomínanom prípade *Slovenská pošta/Európska komisia* bol sporným bodom 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 čistých odvrátiteľných nákladov“ (fr. – „méthode des coûts nets évitables“)<sup>354</sup> 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 musia byť zohľadnené, a to aj napriek tvrdeniu *Slovenskej pošty* o ich marginálnosti<sup>355</sup>,
- 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 nákladov<sup>356</sup>,
- c) izolovať čisté odvrátiteľné náklady na poskytovanie výlučne univerzálnych poštových služieb a odlíšiť ich od nákladov na poskytovanie iných ako poštových služieb poskytovaných *Slovenskou poštou* (napr. finančných služieb)<sup>357</sup>; ak by aj tieto nepoštové služby predstavovali podľa vnútroštátnych predpisov SVHZ, mohli by oprávňovať poskytnutie štátnej pomoci na základe článku

<sup>353</sup> Napr. cit. rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, bod 54.

<sup>354</sup> 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.

<sup>355</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 372 a 373.

<sup>356</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 377 až 381 a 384.

<sup>357</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 388 až 392.

106 ods. 2 ZFEÚ, ale nemohli by byť financované prostredníctvom poštovej výhrady<sup>358</sup>,

- d) zohľadniť sieťový efekt celoštátnej siete poštových prevádzok, ktorý umožňuje určiť tie poštové prevádzky, ktoré napriek stratovosti by *Slovenská pošta* zachovala z obchodných dôvodov, a odčleniť ich od tých stratových prevádzok, ktoré *Slovenská pošta* musí zachovať na naplnenie požiadaviek univerzálnej poštovej služby a náklady na ktoré môžu byť zahrnuté do nákladov univerzálnej služby<sup>359</sup>.

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 výhrady<sup>360</sup>.

## **5.2.2. 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 na zabezpečenie plnenia záväzkov SVHZ.

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

Je pravda, že *soft law* Európskej komisie<sup>361</sup> zakladá predpoklad, že zvláštne alebo výlučné práva môžu byť opodstatnené v zmysle článku 106 ods. 2 ZFEÚ, ak sa pohybujú v rámci limitov vyhradenej oblasti definovanej v poštovej smernici<sup>362</sup>, teda v rámci služieb vyhradených pre poskytovateľov poštových univerzálnych služieb. Vzápätí však Európska komisia dodáva, že tento predpoklad možno

<sup>358</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 388.

<sup>359</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 399 až 402.

<sup>360</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 402.

<sup>361</sup> 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.

<sup>362</sup> 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.

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 na udržanie univerzálnej služby.<sup>363</sup>

### **5.2.2.2. Komplexné posúdenie dôvodnosti neaplikovania pravidiel hospodárskej súťaže na výlučné alebo osobitné právo**

V spomínanom prípade *Európska komisia/Francúzsko* posudzoval ESD 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 v plnení povinností spadajúcich do SVHZ (dodávať elektrickú energiu a plyn všetkým klientom, zabezpečiť nepretržitosť dodávok a dodržiavať rovnosť medzi klientmi). Súdny dvor však 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 na to, aby tieto dve spoločnosti mohli plniť osobitné úlohy SVHZ za ekonomicky prijateľných podmienok. Dôvodom bolo, že Európska komisia v konaní neposkytla argumenty a podklady potrebné na komplexné posúdenie ekonomických, finančných a sociálnych prvkov a nástrojov, ktoré by členský štát mohol použiť na zabezpečenie plnenia záväzkov SVHZ<sup>364</sup>, hoci ich poskytnúť mala.

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).<sup>365</sup>

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 povin-

<sup>363</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, body 360 a 361.

<sup>364</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 97, 98 a 106 a 107.

<sup>365</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, bod 57.



ný 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.<sup>366</sup>

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 najlukratívnejším segmentom trhu a je kľúčový na pokrývanie nákladov na univerzálnu službu. *Slovenská pošta* poskytla Európskej komisii odhady, podľa ktorých, vychádzajúc z celkového počtu 215 miliónov poštových zásielok za rok, čo je 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 asi 1,3 miliardy SKK v rámci „pesimistického scenára“.<sup>367</sup> 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.<sup>368</sup>

Na základe predbežného vyhodnotenia dospela Európska komisia k predbežnému záveru, že otvorená súťaž v oblasti doručovania hybridnej pošty by neohrozovala plnenie povinností univerzálnej služby *Slovenskou poštou* za ekonomicky akceptovateľných podmienok.<sup>369</sup>

Európska komisia vyčítala *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*<sup>370</sup>;

<sup>366</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, bod 58.

<sup>367</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 411.

<sup>368</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 409.

<sup>369</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 367.

<sup>370</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 410.

- 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<sup>371</sup>;
- 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.<sup>372</sup>

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.<sup>373</sup>

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.<sup>374</sup>

<sup>371</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 413.

<sup>372</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 419.

<sup>373</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 417.

<sup>374</sup> Cit. rozsudok Všeobecného súdu vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, bod 423.

### 5.3. Nenarušenie obchodu medzi členskými štátmi v rozsahu v rozpore so záujmami 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 spoločností *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 EHS. 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.<sup>375</sup>

Všeobecné tvrdenie Európskej komisie, podľa ktorej by zrušenie výlučných práv spoločností *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.<sup>376</sup>

Európska komisia nedokázala definovať záujem spoločenstva, v ktorého svetle by sa mal posudzovať vývoj obchodu medzi členskými štátmi. Európska komisia nevyužila ani právomoc podľa vtedajšieho článku 90 ods. 3 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 o rozvoj obchodu medzi členskými štátmi v zmysle vtedajšieho článku 90 ods. 2 ZEHS (v súčasnosti článok 106 ods. 2 ZFEÚ).<sup>377</sup>

<sup>375</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 109 a 110.

<sup>376</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 111 a 112.

<sup>377</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *Európska komisia/Francúzsko*, body 113 a 114.

## Záver

Ústavný súd buduje režim povinnosti štátu chrániť a podporovať hospodársku súťaž podľa článku 55 ods. 2 Ústavy zdôrazňujúc samostatnosť tohto ústavnoprávneho režimu vo vzťahu ku všeobecnému zákonnému režimu ochrany hospodárskej súťaže podľa ZOHS. Deklarovanie samostatnosti ústavnoprávneho režimu ochrany hospodárskej súťaže, ktorá sa prejavuje odlišnosťami na úrovni osobnej pôsobnosti<sup>378</sup>, obsahu povinnosti<sup>379</sup> či účinku aplikácie relevantných pravidiel<sup>380</sup>, nebránilo Ústavnému súdu pri konštruovaní predmetu ochrany článku 55 ods. 2 Ústavy siahnúť po zákonom pojme relevantný trh<sup>381</sup>. Európska inšpirácia je zrejmä na úrovni vymedzenia predmetu ochrany<sup>382</sup> a konštruovania možnosti vylúčenia alebo obmedzenia aplikácie pravidiel hospodárskej súťaže z dôvodu vytvorenia možnosti uskutočňovať činnosti vo verejnom záujme<sup>383</sup>.

Javí sa, že Ústavný súd veľkoryso akceptuje koncept činnosti bez ekonomickej podstaty, ktoré sa v dôsledku tejto ich charakteristiky vymedzujú spod pôsobnosti článku 55 ods. 2 Ústavy.

Ústavný súd ponecháva zákonodarcovi široký priestor pre zváženie formy a rozsahu obmedzenia, resp. vylúčenia, povinnosti štátu chrániť hospodársku súťaž v prípade jej konfliktu s inou, ústavne chránenou požiadavkou.

Zo systémového hľadiska zaujímavou je judikatúra týkajúca sa prípustnosti kritérií rozlišovania účastníkov hospodárskej súťaže v rámci posudzovania splnenia povinnosti zabezpečiť rovnosť pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na trhu.

Predmetom cenzúry sú iba prípady frontálneho porušenia povinnosti zabezpečiť voľnosť vstupu na relevantný trh alebo povinnosti zabezpečiť rovnosť pravidiel správania účastníkov hospodárskej súťaže na relevantnom trhu. Možnosť cenzúry zvýhodnenia subjektov pôsobiacich na jednom relevantnom trhu (oproti subjektom pôsobiacim na iných relevantných trhoch), ktoré nespĺňa požiadavku aspoň minimálnej systémovej koherentnosti, ostáva otázná.

Prvým ťažiskom problematiky nástrojov, ktorými orgány verejnej moci narúšajú hospodársku súťaž podľa § 39 ZOHS, leží v nutnosti spoľahlivého určenia účelu použitia posudzovaného nástroja v posudzovanom prípade, teda v posúdení, či použitie nástroja je výkonom štátnej správy, preneseného výkonu štátnej správy alebo územnej alebo záujmovej samosprávy. Druhým ťažiskom je identifikácia prípadných normatívnych prekážok aplikovateľnosti § 39 ZOHS na použitý ná-

<sup>378</sup> Článok 55 ods. 2 Ústavy sa vzťahuje aj na zákonodarcu.

<sup>379</sup> Článok 55 ods. 2 Ústavy je – vo svetle obsahu povinnosti, ktorá z neho vyplýva pre zákonodarcu (pozri kapitolu 1.4.) – teleologickou prikazujúcou normou, zatiaľ čo § 39 ZOHS je teleologickou zakazujúcou normou.

<sup>380</sup> Cit. nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/04: ak Protimonopolný úrad zistí porušenie ZOHS (§ 39) orgánom verejnej moci pri plnení jeho rozhodovacej činnosti, takéto zistenie neznamená automaticky porušenie ústavných garancií podľa článku 55 ods. 1 Ústavy.

<sup>381</sup> Pozri kapitolu 1.3.2.

<sup>382</sup> Pozri kapitolu 1.3.1.

<sup>383</sup> Pozri kapitolu 1.5.2.

stroj v posudzovanom prípade; častou námietkou prešetrovaných orgánov verejnej moci je tvrdenie, že pri prijímaní, vydávaní či realizovaní nástrojov narušovania súťaže iba postupovali podľa určitého právneho predpisu, určitý právny predpis naplňali alebo určitý právny predpis iba vykonávali, čo samo osebe vylučuje možnosť, že by tým súčasne porušili § 39 ZOHS. V takýchto prípadoch je predpokladom aplikovateľnosti § 39 ZOHS nájdenie odpovede na otázku, či aplikovaný právny predpis ponecháva orgánu verejnej moci dostatočne veľký manévrovací priestor na vlastnú úvahu, a teda aj na výber riešenia rešpektujúceho požiadavku podľa § 39 ZOHS, alebo nie.

Posúdenie protisúťažného účinku zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 ZOHS sa stáva menej zjavné, argumentačná obrana orgánov verejnej moci sa stáva premyslenejšia a ich procesná obrana dôraznejšia (vrátane odhodlania potiahnúť prípad až pred Najvyšší súd). Rozsah regulačných právomocí orgánov verejnej moci, komplexnosť vzťahov, v ktorých by sa ich regulačná právomoc mala uplatňovať, a v niektorých prípadoch aj ich zainteresovanosť (napr. ak jedným z regulovaných subjektov by bol subjekt majetkovo prepojený s regulujúcim orgánom verejnej moci) spôsobujú, že príležitostí na – chcený či nechcený – zásah do hospodárskej súťaže budú mať orgány verejnej moci stále dost.

Súdny dvor vyjaval skutkovú podstatu protisúťažnej štátnej regulácie trhu s cieľom zamedziť, aby členské štáty umožňovali podnikom pôsobiacim na ich území vyňať ich dohody obmedzujúce súťaž a zneužívanie dominantného postavenia spod pôsobnosti zakazujúcich článkov 101 a 102 ZFEÚ tým, že ich protisúťažným praktikám dodajú legitimitu opatrení štátnej regulácie trhu. Vyjavením skutkovej podstaty protisúťažnej štátnej regulácie trhu luxemburský súd vyplnil medzeru v pozitívnom európskom protimonopolnom práve a súčasne vytvoril novú povinnosť členských štátov so spresneným obsahom a tým aj – v prípade naplnenia skutkovej podstaty – nový prípad možnej zodpovednosti členského štátu za porušenie európskeho práva. Na druhej strane, pri presadzovaní požiadavky naplňania cieľov jednotného trhu musel Súdny dvor dbať na zachovanie krehkej rovnováhy s protichodnou požiadavkou rešpektovania autonómie členských štátov vo sfére domácej ekonomiky<sup>384</sup>. Preto sa Súdny dvor obmedzil na sankcionovanie iba celkom zjavne predstieraných štátnych regulácií, pri ktorých intervencia orgánu verejnej moci vo verejnom záujme do procesu protisúťažného dojednávania podnikateľov bola prakticky neexistujúca.

Samotná skutočnosť, že členský štát vytvorí dominantné postavenie priznaním výlučných práv určitému podniku na určitom trhu, nie je sama osebe nezlučiteľná s článkom 106 ZFEÚ. Podkladom pri aplikácii článku 106 ods. 1 ZFEÚ je zhodnotenie dopadu – skutočného alebo potenciálneho – výkonu priznaného osobitného alebo výlučného práva na odberateľov/dodávateľov alebo na konkurentov podniku, ktorému bolo priznané osobitné alebo výlučné právo, pretože práve tieto dve kategórie subjektov môžu byť poškodené prípadným zneužitím dominantného

<sup>384</sup> BACON, K. cit. dielo, s. 46.

postavenia zo strany nositeľa tohto práva. No v prípade, že príslušný orgán skonštatuje – skutočne alebo potenciálne – zneužitie dominantného postavenia a že obsahom skúmaného opatrenia členského štátu je samotné osobitné alebo výlučné právo ako nesúladne s článkami 106 ods. 1 a 102 ZFEÚ, sú označované priamo štátne opatrenia priznávajúce osobitné alebo výlučné právo, o čom svedčia aj výrokové časti rozhodnutí Súdneho dvora<sup>385</sup>. Európske súťažné právo tak rozširuje svoju vecnú pôsobnosť z otázky výkonu osobitných alebo výlučných práv aj na otázku existencie (priznania, ponechávania) týchto práv<sup>386</sup>. Preto vyššie uvedenú tézu, podľa ktorej samotné vytvorenie dominantného postavenia priznaním výlučného práva určitému podniku na určitom trhu nie je samo osebe nezlučiteľné s článkom 106 ZFEÚ, je namieste relativizovať dôvetkom, podľa ktorého to platí iba pod podmienkou súladnosti priznaného výlučného práva s článkom 106 ods. 1 ZFEÚ. Dobrá znalosť stavu pozitívneho práva v agende ochrany hospodárskej súťaže pred protisúťažným priznávaním alebo výkonom výlučného alebo osobitného práva by mala umožniť predchádzať vzniku podobne necitlivých a iba ťažko odôvodniteľných zásahov zákonodarcu do hospodárskej súťaže, akým je priamočiare vyhradenie poskytovania určitej služby štátnemu poskytovateľovi v situácii, keď dovtedy bola táto služba poskytovaná aj súkromnými poskytovateľmi, k akým sa uchýlil slovenský zákonodarca v spomínanom prípade *Slovenská pošta/Európska komisia*, alebo aj v iných prípadoch<sup>387</sup>.

Vzhľadom na rozsiahlu diskrečnú právomoc členských štátov pri určovaní toho, čo považujú za SVHZ a ako by mali byť realizované a financované, vývoj pozitívneho súťažného práva v agende SVHZ zabezpečovala judikatúra ESD iba príležitostne, pri koncepčnom stanovaní 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 SVHZ, priamo alebo nepriamo (napr. prostredníctvom inštitútu univerzálnej služby), 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 jed-

<sup>385</sup> Cit. rozsudok ESD vo veci *RTT* – bod 28: „... články 3 písm. f), 90 a 86 zmluvy EHS (dnes články 106 ods. 1 ZFEÚ a 102 ZFEÚ, p. a.) bránia tomu, aby členský štát priznal spoločnosti prevádzkujúcej verejnú telekomunikačnú sieť právo určovať ...“.

Cit. rozsudok ESD vo veci *Höfner* – bod 34: „Členský štát, ktorý mu zveril výlučné právo umiestňovania, porušuje článok 90 odsek 1 zmluvy (dnes článok 106 ods. 1 ZFEÚ, p. a.) ak ...“.

Cit. rozsudok ESD vo veci *Merci* – bod 24: „... článok 90 odsek 1 zmluvy EHS (dnes článok 106 ods. 1 ZFEÚ, p. a.) spolu s článkami 48 et 86 tejto zmluvy (dnes článok 102 ZFEÚ, p. a.) bráni právnej úprave členského štátu, ktorá priznáva podniku ... výlučné právo ...“.

<sup>386</sup> KOVAR, R. *La «peau de chagrin», ou comment le droit communautaire opère la réduction des monopoles publics*. In *Revue Europe*, 1992, juillet, s. 2.

<sup>387</sup> Pozri napr. prípad posudzovaný v cit. náleze Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/06.



notkám 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, ...). 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 s cieľom 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 zjavne neúplné, nepresvedčivé a vnútorne rozporné.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- BABČÁK, V. a kolektív. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1 vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 96
- BACON, K. *Regulace trhu státem*. In *EMP*, 1997, č. 9-10, s. 46 – 48
- BERGERES, M.-Ch. *La Semaine Juridique - Edition Générale*, 1986, č. 25, *Études et commentaires*, s. 323
- BLAŽO, O. *Definícia pojmu podnikateľ v zákone o ochrane hospodárskej súťaže ako prekážka eurokonformnej aplikácie súťažného práva*. In PATAKYOVÁ, M. (zost.) *Efektívnosť právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže – návrhy de lege ferenda*. Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. septembra 2017 v Bratislave. 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017, s. 12 – 21
- DELVOLVÉ, J.-L. *Légalité des réglementations nationales des prix et responsabilité des Etats membres et des Entreprises au regard du droit communautaire de la concurrence (art. 37, 5 alinéa 2, 85, 85, 90 du traité de Rome)*. In *Gazette du palais*, 1985 (2e sem.), *Doctrine*, s. 474 – 477
- DECOCQ, A., DECOCQ, G. *Droit de la concurrence. Droit interne et droit de l'Union européenne*. 7 vydanie. LGDJ, Lextenso éditions, 2016, s. 547 – 549
- DRGONEC, J. *Právna ochrana hospodárskej súťaže v právnom poriadku Slovenskej republiky*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 351 – 358
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 319 – 323
- DRGONEC, J., DRGONCOVÁ, J. *Ústavná a zákonná ochrana hospodárskej súťaže v Slovenskej republike*. In *Právny obzor*, 1995, č. 78, s. 280 – 298
- FOCSANEANU, L. *Transports aériens et concurrence dans la Communauté économique européenne. L'arrêt de la Cout de justice des communautés européennes du 30. avril 1986 (Aff. jointes 209 à 213/84)*. In *La Semaine juridique - Edition entreprise*, 1987, č. 23, II. – *Études et commentaires*, s. 343 a 344
- HUSÁR, J. *Právna regulácia ingerencie orgánov verejnej moci do podnikania (Hospodárske právo – náčrt teórie a systému)*. 1. vydanie. Košice : Equilibria, 2007, s. 210 a 211, 250 – 252
- IDOT, L. *Europe*. Janvier 1994, č. 28, s. 17 a 18
- IDOT, L. *Europe*. Janvier 1998, č. 27, s. 19
- IDOT, L. *Entreprise dotée de droits exclusifs ou spéciaux*. In *Europe – Revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur*, Mai 2014, č. 190, s. 24
- IDOT, L. *Abus de position dominante et entreprise publique*. In *Europe – Revue mensuelle LexisNexis Jurisclasseur*, Octobre 2014, č. 401, s. 40
- JANKŮ, M., MIKUŠOVÁ, J. *Verejné podpory v súťažnom právu EU*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 290 s.
- KALESNÁ, K. *Zneužívanie dominantného postavenia v teórii a v aplikačnej praxi*. In *Právny obzor*, 2012, č. 4, s. 297 – 306
- KALESNÁ, K. *Generálne klauzuly v súťažnom práve*. In *Právny obzor*, 2016, č. 2, s. 79 – 88

- KALESNÁ, K., BLAŽO, O. *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár.* Praha : C. H. Beck 2012, s. 1
- KOVAR, R. *La «peau de chagrin», ou comment le droit communautaire opère la réduction des monopoles publics.* In *Revue Europe*, 1992, juillet, s. 2
- MACHAJOVÁ, J. a kolektív. *Všeobecné správne právo.* 6. aktualizované vydanie. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 184, 188 a 189
- OVEČKOVÁ, O. a kolektív. *Obchodný zákonník. Veľký komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 306
- KRÁLIČKOVÁ B. *Súkromnoprávne aspekty protimonopolného práva.* Bratislava : Veda, 2012, s. 18
- LAPŠANSKÝ, L. *Hospodárska súťaž a štátna pomoc.* In *Európske právo na Slovensku. Právny rozmer členstva v Európskej únii.* Juraj Čorba (ed.) Bratislava : Kalligram, 2002, s. 411
- LAPŠANSKÝ, L. *Typy zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže.* In *Právny obzor*, roč. 95, 2012, č. 6, s. 567 – 583
- LAPŠANSKÝ, L. *Nástroje protiprávných zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže.* In VOZÁR, J. (vedecký garant sympózia, ed.) *Milníky súťažného práva.* Zborník z medzinárodného sympózia. 1. vyd. Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, Veda, 2014, s. 88 – 108
- LAPŠANSKÝ, L. *Typy zásahov orgánov verejnej moci do hospodárskej súťaže podľa § 39 zákona o ochrane hospodárskej súťaže.* In *Právny obzor.* Roč. 95, 2012, č. 6, s. 567 – 583
- LAPŠANSKÝ, L. *Peripetie eurokonformného výkladu ustanovení o osobnej pôsobnosti zákona o ochrane hospodárskej súťaže na činnosť verejného zdravotného poistenia.* In *Právny obzor*, roč. 101, 2018, č. 6, s. 566 – 582
- LAPŠANSKÝ, L. *Prípad rozšírenia monopolu Slovenskej pošty na službu hybridnej pošty: pohľad Všeobecného súdu Európskej únie [elektronický dokument].* In *Aktuálne otázky práva hospodárskej súťaže a obchodného práva.* VOZÁR, J., ZLOCHA, L. (eds.). Bratislava : Ústav štátu a práva SAV, 2018, s. 138 – 163
- LAPŠANSKÝ, L. *Zodpovednosť členského štátu Európskej únie za protisúťažnú reguláciu trhu.* In *Zodpovednosť v práve – Pocta Oľge Ovečkovej.* Vozár, J. (ed). Bratislava : Ústav štátu a práva SAV vo vydavateľstve Wolters Kluwer, 2019, s. 177 – 208
- LAPŠANSKÝ, L. *Kontrola priznania a výkonu osobitných a výlučných práv v európskom práve.* In *Právny obzor*, 102, 2019, č. 6, s. 492 – 508
- LAPŠANSKÝ, L. *Systematika európskeho normatívneho rámca financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu.* In *Právny obzor*, 103, 2020, č. 3, s. 183 – 197
- PIJNACKER-HORDJIK, E. *EC Law versus legal monopolies: a tense relationship.* In *International Business Law Review/Revue du Droit des Affaires Internationales*, 1995, č. 5, s. 599 a 601

- PROCHÁZKA, R., ČORBA, J. *Právo Európskej únie (vybrané otázky pre právnu prax)*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 436
- PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 213
- OVEČKOVÁ, O., CSACH, K. *Obchodné právo I. Všeobecná časť a súťažné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 261
- ROUSSEAU, Y. *Bureau public de placement*. In *Dalloz*, 2001, č. 39, s. 3 159 – 3 161
- SVÁK, J., CIBULKA, L., KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Všeobecná časť. Bratislava : Eurokódex, 2009, s. 920
- ŠABOVÁ, Z. *Zásada nullum crimen sine lege a ukládanie sankcií v súťažnom práve*. In *Právny obzor*, 2013, č. 2, s. 105 – 125
- ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2012, s. 108 a 109, 110, 111, 115, 116, 117, 128, 129
- ŠMEJKAL, V. *Soutežní politika a právo Evropské unie 1950-2015. Vývoj, mezníky, tendence a komentované dokumenty*. Praha : Leges, 2015, s. 167
- Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 1993
- Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 1994
- Výročná správa Protimonopolného úradu za rok 2000
- [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk)
- VOZÁR, J. *Právo proti nekalej súťaži*. Bratislava : Veda, 2013, s. 89 a 90
- WACHSMANN, A., BERROD, F. *Les criteres de justification des monopoles: un premier bilan apres l'affaire Corbeau*. In *Revue trimestrielle de droit europeen*, 1994, č. 1 (janvier – mars), s. 39 a 40
- ZEMANOVIČOVÁ, D. *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže vyžaduje logický výklad*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 247 – 252
- ŽITŇANSKÁ, L. *Podstata a predpoklady hospodárskej súťaže*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 339 – 347
- ŽITŇANSKÁ, L. *K vzťahu ústavnoprávnej a zákonnej ochrany hospodárskej súťaže v Slovenskej republike*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 135 – 138
- ŽITŇANSKÁ, L. *Základné právne predpoklady existencie hospodárskej súťaže v podmienkach Slovenskej republiky*. In *Právny obzor*, 1996, č. 79, s. 367 – 382
- ŽITŇANSKÁ, L. *Štát, zákonodarstvo a hospodárska súťaž*. In *Právny obzor*, 1997, č. 80, s. 53 – 61
- ŽITŇANSKÁ, L., OVEČKOVÁ, O. a kolektív. *Obchodné právo. Obchodné spoločnosti*. 2. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava : Iuris Libri, 2013, s. 550

## **POUŽITÁ ROZHODOVACIA PRAX**

### **Ústavný súd:**

uznesenie Ústavného súdu zo dňa 10. októbra 1995, sp. zn. II. ÚS 128/95  
nálež Ústavného súdu zo dňa 1. júla.1998, sp. zn. PL. ÚS 13/97  
nálež Ústavného súdu zo dňa 31. marca 2005, sp. zn. PL. ÚS 2/04  
uznesenie Ústavného súdu zo dňa 24. septembra 2008, sp. zn. II. ÚS 349/08  
nálež Ústavného súdu zo dňa 28. januára 2009, sp. zn. PL. ÚS 3/03  
nálež Ústavného súdu zo dňa 10. marca 2010, sp. zn. PL. ÚS 1/06  
nálež Ústavného súdu zo dňa 25. júna 2014, sp. zn. PL. ÚS 7/2013  
nálež Ústavného súdu zo dňa 14. novembra 2015, sp. zn. PL. ÚS 14/2014  
nálež Ústavného súdu zo dňa 13. januára 2016, sp. zn. I. ÚS 505/2015

### **Najvyšší súd:**

rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 12. marca 2009, sp. zn. 8Sžhpu 2/2008  
rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 3. júna 2009, sp. zn. 2Sžhpu 3/2008.  
rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 15. decembra 2009, sp. zn. 1Sžhpu 1/2008  
rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 6. apríla 2011, sp. zn. 2Sžh 1/2010  
rozsudok Najvyššieho súdu zo dňa 23. mája 2013, sp. zn. 8Sžhpu/1/2012

### **Krajský súd v Bratislave:**

rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 28. februára 2007, sp. zn. 2S  
192/2005  
rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dna 10. septembra 2008, sp. zn. 2S60/08  
rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 18. septembra 2009, sp. zn. 2S  
11/2007  
rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 24. novembra 2010, sp. zn. 2S 89/09  
rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 27. januára 2010, sp. zn. 2S 90/09  
rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 20. októbra 2010, sp. zn. 2S 128/09

### **Rada Protimonopolného úradu:**

rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2005/39/R/2/054 zo dňa 13. mája  
2005  
rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2006/39/R/2/023 zo dňa 24. marca  
2006  
rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2006/39/R/2/127 zo dňa 24. no-  
vembra 2006  
rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2008/39/R/2/018 zo dňa 7. marca  
2008

rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2008/39/R/2/073 zo dňa 5. septembra 2008

rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2009/39/R/2/012 zo dňa 27. marca 2009

rozhodnutie Rady Protimonopolného úradu č. 2009/39/R/2/027 zo dňa 15. mája 2009

### **Protimonopolný úrad:**

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2004/39/2/1/218 zo dňa 17. decembra 2004

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2005/39/2/111 zo dňa 28. februára 2005

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2006/KV/1/1/028 zo dňa 4. apríla 2006.

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2005/KV/1/1/043 zo dňa 4. apríla 2005

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2006/KV/R/2/102 zo dňa 18. júna 2006

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2006/39/2/1/087 zo dňa 21. júla 2006

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2007/39/2/1/073 zo dňa 14. septembra 2007

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2007/39/1/1/083 zo dňa 9. októbra 2007

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2008/39/2/1/079 zo dňa 29. septembra 2008

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2008/39/2/1/097 zo dňa 18. novembra 2008

rozhodnutie Protimonopolného úradu č. 2008/39/2/1/104 zo dňa 27. novembra 2008

### **Súdny dvor:**

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. júla 1971 vo veci *Muller*, konanie č. 10/71

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 21. marca 1974 vo veci *BRT/SABAM*, konanie č. 127/73

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. apríla 1974 vo veci *Sacchi*, konanie č. C-155-73

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 16. novembra 1977 vo veci *Inno/ATAB*, konanie č. 13/77

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. júla 1981 vo veci *Züchner*, konanie č. 172/80

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 10. januára 1985 vo veci *Leclerc/Au blé vert*, konanie č. C-229/83

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. januára 1985 vo veci *BNIC/Clair*, konanie č. C-123/83

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 29. januára 1985 vo veci *Leclerc Essence*, konanie č. C-231/83

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 20. marca 1985 vo veci *British Telecom*, konanie č. C-41/83



rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. apríla 1986 vo veci *Asjes*, spojené konania č. C-209 až 213/84

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. októbra 1987 vo veci *Vlaamse Reisebureaus*, konanie č. C-311/85

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 3. decembra 1987 vo veci *BNIC/Aubert*, konanie č. C-136/86

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 4. mája 1988 vo veci *Bodson*, konanie č. C-30/87

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 21. septembra 1988 vo veci *Van Eycke*, konanie č. C-267/86

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. apríla 1989 vo veci *Ahmed Saeed*, konanie č. C-66/86

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 23. apríla 1991 vo veci *Höfner*, konanie č. C-41/90

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 18. júna 1991 vo veci prípad *ERT*, konanie č. C-260/89

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 10. decembra 1991 vo veci *Merci convenzionali porto di Genova*, konanie č. C-179/90

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 13. decembra 1991 vo veci *RTT*, konanie č. C-18/88

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. februára 1992 vo veci *Holandské kráľovstvo a iní/Európska komisia*, spojené konania č. C-48/90 et C-66/90

rozsudok Súdneho dvora zo dňa zo 17. februára 1993 vo veci vo veci *Poucet a Pistre*, spojené konania číslo C-159/91 et C-160/91

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. mája 1993 vo veci *Paul Corbeau*, konanie č. C-320/91

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 27. októbra 1993 vo veci *Decoster*, konanie č. C-69/91

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. novembra 1993 vo veci *Reiff*, konanie č. C-185/91

rozsudok Súdneho dvora z 19. januára 1994 vo veci *Sat fluggesellschaft Mbh v. eurocontrol*, konanie č. C-364/92

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 27. apríla 1994 vo veci *Almelo*, konanie č. C-393/92

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. mája 1994 vo veci *Corsica Ferries*, konanie č. C-18/93

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 9. júna 1994 vo veci *Delta*, konanie č. C-153/94

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5. októbra 1995 vo veci *Spediporto*, konanie č. C-96/94

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. októbra 1995 vo veci *DIP E.A.*, spojené konania č. C-140/94, C-141/94, a C-142/94

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 30. novembra 1995 vo veci *Esso Espagnola*, konanie č. C-134/94

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 14. decembra 1995 vo veci *van Schijndel*, spojené konania č. C-430/93 a C-431/93

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. júla 1997 vo veci *GT-Link*, konanie č. C-242/95

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. novembra 1997 vo veci *Komisija a Francúzsko/Ladbroke*, spojené konanie č. C-359/95P a C-379/95P

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. februára 1998 vo veci *Raso*, konanie č. C-163/96

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 25. júna 1998 vo veci *Dusseldorp*, konanie č. C-203/96

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 18. júna 1998 vo veci *Európska komisia/Taliano*, konanie č. C-35/96

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. októbra 1998 vo veci *Autotransporti Librandi*, konanie č. C-38/97

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 8. júla 1999 vo veci *VTM*, konanie č. T-266/97

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 29. marca 2001 vo veci *Portugalská republika/Európska komisia*, konanie č. C-163/99

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. mája 2001 vo veci *TNT Traco SpA/Poste Italiane*, konanie č. C-340/99

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. februára 2002 vo veci *Manuele Arduino*, konanie č. C-35/99

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 19. februára 2002 vo veci *Wouters a i.*, konanie č. C-309/99

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 22. mája 2003 vo veci *Connect Austria*, konanie č. C-462/99

rozsudok ESD vo veci *Altmark* zo dňa 24. júla 2003, konanie č. C-280/00

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 9. septembra 2003 vo veci *Consorzio Industrie Fiammiferi*, konanie č. C-198/01

rozsudok Súdneho dvora z 11. júla 2006 vo veci *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)/Komisia*, konanie č. C-205/03

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 5. decembra 2006 vo veci *Cipolla*, spojené konania č. C-94/04 a C-202/04

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

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 1. júla 2008 vo veci vo veci *MOTOE*, konanie č. C-49/07

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 18. júla 2013 vo veci *Consiglio nazionale dei geologi/Autorità garante della concorrenza e del mercato*, konanie č. C-136/12

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 12. decembra 2013 vo veci *SOA a iní*, číslo konania C-327/12

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 4. septembra 2014 vo veci *API – Anonima Petroli Italiana*, spojené konania č. C-184/13 až C-187/13, C-194/13, C-195/13 a C-208/13

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 17. júla 2014 vo veci *DEI/Európska komisia*, konanie č. C-553/12 P

uznesenie Súdneho dvora zo dňa 11. februára 2015 vo veci *Iliad/Európska komisia*, konanie č. C-624/13P

uznesenie Súdneho dvora zo dňa 30. júna 2016 vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, konanie č. C-293/15 P

rozsudok Súdneho dvora zo dňa 11. júna 2020 vo veci *Európska komisia/Dôvera zdravotná poisťovňa*, spojené konania č. C-262/18 P a C-271/18 P

### **Súd prvého stupňa a Všeobecný súd:**

rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 8. júla 1999 vo veci *VTM/Európska komisia*, konanie č. T-266/97

rozsudok Súdu prvého stupňa zo dňa 11. júna 2009 vo veci *Taliansko/Európska komisia*, konanie č. T-222/04

rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 20. septembra 2012 vo veci *DEI/Európska komisia*, konanie č. T-169/08

rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 7. novembra 2012 vo veci *CBI/Európska komisia*, konanie č. T-137/10

rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 16. septembra 2013 vo veci *Iliad/Európska komisia*, konanie č. T-325/10

rozsudok Všeobecného súdu zo dňa 25. marca 2015 vo veci *Slovenská pošta/Európska komisia*, konanie č. T-556/08

## **O autorovi**

Mgr. Lukáš Lapšanský, PhD., ukončil vysokoškolské štúdium v roku 1997 na Právnickej fakulte Univerzity Bordeaux IV Montesquieu (Francúzsko). V roku 2010 obhájil doktorandskú prácu na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave na tému *Ochrana hospodárskej súťaže v oblasti médií na Slovensku*. V súčasnosti pôsobí ako samostatný vedecký pracovník na Ústave štátu a práva Slovenskej akadémie vied; pôsobí tiež ako advokát. Zameriava sa na oblasť súťažného práva, obchodného práva a mediálneho práva.

Lukáš Lapšanský

**Ochrana hospodárskej súťaže pred protisúťažnými  
zásahmi orgánov verejnej moci**

Vydal Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied, Bratislava, v roku 2020 ako  
elektronickú publikáciu na CD-ROM.

Vydanie prvé.

Zodpovedná redaktorka: PhDr. Beata Vrzgulová

ISBN 978-80-973039-6-9 (e-pub.)