

VYKONÁVAJÚ ZDRAVOTNÉ POISŤOVNE HOSPODÁRSKU ČINNOSŤ?¹

JUDr. Mária T. Patakyová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Ústav európskeho práva
maria.patakyova2@flaw.uniba.sk

Vykonávajú zdravotné poisťovne hospodársku činnosť?

Ochrana hospodárskej súťaže predstavuje významnú časť práva EÚ. V rámci pravidiel poskytovania štátnej pomoci je centrálnym pojmom pojem podnik, ktorý je spätý s hospodárskou činnosťou. Z týchto činností sú v zásade vyňaté sociálne činnosti. Systém povinného zdravotného poistenia na Slovensku kombinuje sociálne prvky a prvky hospodárskej súťaže. Bolo preto otázne, či zdravotné poisťovne sú podnikmi na účely článku 107 ZFEÚ. Nedávny rozsudok Súdneho dvora v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Dôvera* definitívne odpovedal na túto otázku. Článok predstavuje tento prípad a zasadzuje ho do širšieho kontextu pravidiel štátnej pomoci.

Est-ce que les compagnies d'assurance maladie effectuent l'activité économique?

La protection de la concurrence représente une part significative du droit de l'UE. La notion de l'entreprise, qui est une notion centrale de la régulation d'aides d'État, est liée à l'activité économique. En général, les activités sociales sont exclues des activités économiques. Le système obligatoire d'assurance maladie en Slovaquie combine des éléments sociaux avec des éléments économiques. La question s'arrivé si les compagnies d'assurance maladie sont les entreprises dans le sens de l'article 107 TFUE. L'arrêt récent de la Cour de justice dans les affaires jointes C-262/18 P et C-271/18 P *Dôvera* donne une réponse

¹ Článok napísaný s podporou Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci projektu č. APVV-17-0641 „Zefektívnenie právnej úpravy verejného obstarávania a jej aplikácie v kontexte práva Európskej únie“.

définitive. Cet article présente le cas et il le met dans un contexte de la régulation d'aides d'État.

Do Health Insurance Companies Exercise an Economic Activity?

Protection of competition represents a significant part of EU law. The notion of undertaking, being a central notion for the regulation of state aid, is related to an economic activity. Social activities are, in general, excluded from economic activities. The compulsory healthy insurance system in Slovakia combines social elements with competition elements. Thus, it was questionable whether health insurance companies are undertakings for the purposes of Article 107 TFEU. A recent judgement of the Court of Justice in joined cases C-262/18 P and C-271/18 P *Dôvera* gives a definite answer to the question. This article presents the case and it puts it into a broader context of state aid rules.

Kľúčové slová: štátna pomoc, článok 107 ZFEÚ, podnik, hospodárska činnosť, *Dôvera*, C-262/18 P a C-271/18 P

Mots-clé: l'aide d'État, l'article 107 TFUE, l'entreprise, l'activité économique, *Dôvera*, C-262/18 P a C-271/18 P

Keywords: state aid, article 107 TFEU, undertaking, economic activity, *Dôvera*, C-262/18 P a C-271/18 P

Úvod

Právo Európskej únie neobsahuje iba ustanovenia inštitucionálneho či ústavnoprávneho charakteru. Významnú časť tohto práva tvorí aj hmotné a procesné právo približujúce sa právnym odvetviam na vnútroštátnej úrovni, ako napríklad právo vnútorného trhu alebo právo súťažné. V rámci druhého menovaného by sme vedeli identifikovať štyri relatívne separátne oblasti: zákaz protisúťažných dohôd², zákaz zneužitia dominantného postavenia³, kontrolu koncentrácií⁴ a pravidlá poskytovania štátnej pomoci⁵. Predkladaný článok sa bude venovať poslednému menovanému.

Regulácia štátnej pomoci má významný vplyv na fungovanie vnútorného trhu. Bezbrehé poskytovanie prostriedkov subjektom, „národným favoritom“, súťažiacim na vnútornom trhu s inými subjektami, ktoré nemajú podporu z verejných prostriedkov by zvýhodňovalo „národ-

² Právny základ sa nachádza v článku 101 ZFEÚ.

³ Právny základ sa nachádza v článku 102 ZFEÚ.

⁴ Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Nariadenie ES o fúziách).

⁵ Právny základ sa nachádza v článku 107 ZFEÚ.

ných favoritov“ a skresľovalo súťaž na vnútornom trhu. Z tohto dôvodu je priamo v zakladajúcich zmluvách ustanovený zákaz poskytovania štátnej pomoci, vrátane výnimiek z tohto zákazu a celkovej regulácie jej poskytovania.

V niektorých prípadoch nemusí byť zrejmé, či ide o súťaženie medzi subjektami alebo nie. Napríklad poistenia so sociálnym cieľom, založené na princípe solidarity, sú vyňaté z pravidiel poskytovania štátnej pomoci. V niektorých prípadoch však dochádza ku kombinácii prvok sociálnych a solidárnych s prvkami súťažnými. Vtedy je potrebné zistiť, či skutočne dochádza k súťaženiu medzi subjektami, alebo či ide o tzv. nehospodársku činnosť.

Tieto úvahy boli predmetom viacerých rozsudkov Luxemburského súdu. Slovenská republika vytvorila podmienky pre vznik ďalšieho prípadu, ktorý mal dohru až pred veľkou komorou Súdneho dvora. Ide o sektor povinného zdravotného poistenia, kde dochádza práve ku kombinácii prvok spomínanej vyššie. Rozsudok v tejto veci bol vydaný 11. júna 2020⁶.

Predkladaný článok za zaoberá týmto rozsudkom. Zasadzuje ho do širšieho kontextu pravidiel štátnej pomoci a predpovedá jeho účinky *pro futuro*. Za týmto účelom je článok rozdelený nasledovne. Prvá časť krátko prezentuje oblasť štátnej pomoci. Druhá časť sa venuje rozhodnutiu Komisie⁷ a prvostupňovému rozsudku v prípade Dôvera, ktorý vydal Všeobecný súd 5. februára 2018⁸. Tretia časť prezentuje rozsudok Súdneho dvora, doplnený úvahami generálneho advokáta Piriit Pikamäe. Záver predpovedá dosah rozsudku do budúcnosti.

1. Poskytovanie štátnej pomoci

Základná právna úprava týkajúca sa štátnej pomoci sa nachádza v článku 107 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“). Toto ustanovenie znie nasledovne: „[a]k nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov, ktorá naruša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvýhodňuje urči-

⁶ Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020].

⁷ Rozhodnutie Komisie (EÚ) 2015/248 z 15. októbra 2014 o opatreniach SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN), ktoré poskytla Slovenská republika v prospech Spoločnej zdravotnej poisťovne, a. s. (SZP) a Všeobecnej zdravotnej poisťovne, a. s. (VšZP) [oznámené pod číslom C(2014) 7277] (ďalej len „**Rozhodnutie Komisie 2015/248**“).

⁸ Vec T-216/15 *Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. proti Európska komisia* [2018].

tých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.“

Z citovaného ustanovenia je možné identifikovať nasledovné základné znaky štátnej pomoci:

- pomoc musí byť poskytovaná v akejkoľvek forme členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov⁹;
- pomoc musí poskytovať (selektívnu) výhodu¹⁰;
- pomoc musí byť poskytnutá podnikom;¹¹
- pomoc musí narušovať alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže¹²;
- pomoc ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi¹³.

Identifikácia vyššie uvedených znakov musí nastať v každom prípade a znaky musia byť splnené kumulatívne. Je však potrebné povedať, že v judikatúre Luxemburského súdu sa uvádzajú body štyri, pričom sa vynecháva tretí bod ako separátny bod.¹⁴ V enumerácii vyššie bol tretí bod vyčlenený zámerne, a to z dôvodu, že bude centrálnym bodom tohto článku.

⁹ CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 s., str. 1137-1138.

¹⁰ *Ibidem*, str. 1133-1137.

¹¹ Citované ustanovenie článku 107 ods. 1 ZFEÚ obsahuje slovo „podnikateľ“. Anglická verzia článku 107 ods. 1 ZFEÚ však používa slovo „undertaking“. V rámci súťažného práva EÚ sa štandardne používa pojem „podnik“ na vyjadrenie subjektu pomenovaného v anglickej verzii ako „undertaking“. Z tohto dôvodu sa budeme v tomto článku pridržať pojmu „podnik“ tam, keď budeme chcieť referovať na „undertaking“.

Blížšie k pojmu „podnik“ v súťažnom práve EÚ pozri napr. KALESNÁ, K. – PATAKYOVÁ, M. T.: *Subjects of Legal Regulation – Different Approaches of Competition, Public Procurement and Corporate Law*. In MILKOVIĆ, M. – KECEK, D. – HAMMES, K. (zost.): *Economic and Social Development, 46th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Sustainable Tourist Destinations“*, Book of Proceedings. Varazdin: Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, 2019, s. 210-219; PATAKYOVÁ, M. T.: *Ludskoprávne aspekty hospodárskej súťaže. Antitrust z pohľadu ľudských práv*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 216 s., str. 13; 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 konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017. s. 12-21; KALESNÁ, K.: *Kto sa môže zúčastniť verejného obstarávania?* In *Právny obzor*, roč. 102, 2019, č. 3. s. 224-233; KALESNÁ, K. – BLAŽO, O.: *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 16-18.

¹² CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 s., str. 1138.

¹³ K tomuto znaku pozri CORTESE, B.: *EU State Aid Law as a Passepartout: Shouldn't We Stop Taking the Effect on Trade for Granted?* In *Bratislava Law Review*, roč. 4, 2020, č. 1, s. 9-18.

¹⁴ Takýto prístup bol zvolený napr. vo veci C-524/14 P *Európska komisia proti Hansesstadt Lübeck* [2016], ods. 40; vo veci C-39/14 *BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH* [2015], ods. 24; vo veci C690/13 *Trapeza Eurobank Ergasias AE proti Agrotiki Trapeza tis Ellados AE (ATE) a Pavlos Sidiropoulos* [2015], ods. 17.

V prípade, ak opatrenie spĺňa všetky vyššie uvedené znaky, je štátnou pomocou. Ako ustanovuje článok 107 ods. 1 ZFEÚ, štátna pomoc je nezlučiteľná s vnútorným trhom, teda je zakázaná, pokiaľ nie je ustanovené inak. Takáto výnimka zo všeobecného zákazu poskytovania štátnej pomoci je uvedená v článku 107 ods. 2 ZFEÚ, kde je uvedené, ktorá pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom. Ustanovenie článku 107 ods. 3 ZFEÚ obsahuje zoznam pomoci, ktoré môžu byť zlučiteľné s vnútorným trhom. Tento zoznam je v poslednom bode otvorený, nakoľko uvádza, že zlučiteľné môžu byť aj iné druhy pomoci, ako ich vymedzia rozhodnutia Rady prijaté na návrh Komisie.¹⁵

V prípade, ak členský štát plánuje poskytnúť alebo upraviť štátnu pomoc, je povinný o tom upovedomiť Komisiu, ako to vyplýva z článku 108 ods. 3 ZFEÚ. Členský štát nemôže implementovať opatrenia predtým, ako o nich rozhodla Komisia. Výnimka z oznamovacej povinnosti a povinnosti zachovať existujúci stav môže vyplývať z nariadenia¹⁶. Bližšie pravidlá týkajúce sa článku 108 vymedzuje osobitné nariadenie.¹⁷ Zjednodušene môžeme uviesť, že v prípade, ak sa poskytnú neoprávnená pomoc, Komisia rozhodne, že členský štát má vymôcť pomoc od príjemcu späť.¹⁸

Pojem podnik je príznačný pre celú oblasť súťažného práva. Primárne ani sekundárne právo EÚ definíciou tohto pojmu nedisponuje.¹⁹ Luxemburský súd sa zaoberal týmto pojmom viackrát. Bolo ustálené, že podnik:

- môže byť ľubovoľná entita;
- musí byť zapojený do hospodárskej činnosti;
- je nezávislý od právnej formy;
- je nezávislý od spôsobu financovania.²⁰

Z enumerácie vyplýva, že prístup k pojmu podnik je viac ekonomický ako právny. To znamená, že aj v prípade, ak daná entita nie je rozpoznaná právnym poriadkom daného štátu, môže ísť o podnik, t. j. subjekt pravidiel hospodárskej súťaže. Podnik môže tiež tvoriť viacero

¹⁵ Článok 107 ods. 3 písm. e).

¹⁶ Napr. Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1407/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis*.

¹⁷ Nariadenie Komisie (EÚ) č. 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹⁸ Článok 16 nariadenia Komisie (EÚ) č. 2015/1589 z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

¹⁹ KALESNÁ, K.: Je podnik (stále) ekonomickou výzvou? In *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*, roč. 36, 2017, č.2, s. 122-133, str. 126.

²⁰ Vec C-41/90 *Klaus Höfner a Fritz Elser proti Macrotron GmbH* [1991], ods. 21; vec C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH proti Eurocontrol* [1994], ods. 18.

právnických osôb, ak sú ekonomicky a právne tak prepojené, že tvoria jeden podnik.²¹

Kľúčovým pre tento článok je predovšetkým druhý spomínaný prvok, a síce, že podnik musí byť aktívny v ekonomickej, hospodárskej činnosti. Čo konkrétne je možné si predstaviť pod touto činnosťou bolo opäť ozrejmené rozhodovacou činnosťou. Ide o činnosť pozostávajúcu z ponúkania tovar a služieb na trhu.²² V zásade musí ísť o ponúkanie legálnych tovarov a služieb; čiže z ochrany súťažného práva sú vylúčené tovary a služby *extra commercio*.²³

Určiť, čo môže byť hospodárskou činnosťou, si vyžaduje určitý stupeň analýzy. Napríklad bolo rozhodnuté Súdny dvorom, že činnosť subjektu Eurocontrol, vzhľadom na jej podstatu, cieľ a pravidlá, ktorým sa podriaďuje, sa týka kontroly a dohľadu nad vzdušným priestorom, čo je typické pre orgán verejnej správy; takáto činnosť preto nebola hospodárskou činnosťou a Eurocontrol nebol podnikom na účely súťažného práva.²⁴

Systém zdravotnej starostlivosti môže byť systémom založeným na zásade solidarity. Charakteristickými prvkami takéhoto systému sú: povinná účasť, výhradne sociálny účel, neziskovosť, plnenia zo systému sú nezávislé od príspevkov do neho, výška plnenia nemusí byť úmerná výške príjmov poistenca, dohľad štátu.²⁵ Naproti tomu, hospodárske systémy sú charakteristické nepovinným členstvom, zásadou kapitalizácie, ziskovosťou, poskytovaním doplnkového plnenia v porovnaní so základným systémom.²⁶ Samozrejme, systém zdravotnej starostlivosti môže vykazovať aj kombináciu oboch prvkov vyžadujúcej analýzu na určenie, či subjekty v rámci systému vykonávajú hospodársku činnosť alebo nie.

Správne určenie charakteru činnosti, t. j. či ide alebo nejde o hospodársku činnosť, je esenciálne pre odpoveď na otázku, či subjekt je alebo nie je podnikom. Pokiaľ sa verejné prostriedky poskytnú subjektu, ktorý nie je podnikom, takéto poskytnutie prostriedkov nebude štátnou pomocou.

²¹ Bližšie k podmienkam na to, aby viacero právnických osôb tvorilo jeden podnik, pozri BLAŽO, O.: Can be EU Competition-law Concept of Undertaking Lesson for Bankruptcy Law? In *European Studies: the Review of European Law, Economics and Politics*, roč. 3, 2016, č. 2, s. 204-215, str. 206-211.

²² Vec 118/85 *Komisia Európskych spoločenstiev proti Talianskej republike* [1987].

²³ BLAŽO, O.: „Pomocník“ v karteli – možný postih podľa práva Európskej únie a slovenského práva hospodárskej súťaže. In VOZÁR, J. (zost.) *Milníky súťažného práva*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 58-76, str. 65.

²⁴ Vec C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH proti Eurocontrol* [1994], ods. 30-31.

²⁵ Rozhodnutie Komisie 2015/248, recitál 80 a odkazy v ňom uvedené.

²⁶ *Ibidem*, recitál 81 a odkazy v ňom uvedené.

2. Prípád Dôvera a rozsudok Všeobecného súdu

Slovenskému čitateľovi netreba veľmi približovať vývoj zdravotného poistenia na Slovensku. Stačí iba stručne pripomenúť, že v roku 1994 bol na Slovensku zavedený pluralitný model poskytovania zdravotného poistenia, pričom poisťovne boli verejné aj súkromné subjekty.²⁷ K podstatnej reforme systému došlo s účinnosťou od roku 2005, kedy sa zdravotné poisťovne zmenili na akciové spoločnosti.²⁸ Iné osoby ako zdravotné poisťovne nemohli vykonávať verejné zdravotné poistenie a zdravotné poisťovne nemohli vykonávať inú činnosť ako tú vymedzenú zákonom.²⁹ Dohľad nad zdravotnou starostlivosťou a nad zdravotnými poisťovňami vykonával osobitný regulačný orgán, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.³⁰ V súčasnosti sa počet zdravotných poisťovní ustálil na čísle tri, z toho dve zdravotné poisťovne sú súkromné: Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. (ďalej len „Dôvera“), Union zdravotná poisťovňa, a. s. (ďalej len „Union“); a jedna je vlastnená štátom, Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (ďalej len „VšZP“)

Dôvera podala v roku 2007 Komisii sťažnosť týkajúcu sa údajnej štátnej pomoci, ktorá mala byť poskytnutá Spoločnej zdravotnej poisťovni, a. s. (ďalej len „SZP“), 26. januára 2006 vo forme zvýšenia jeho základného imania o 450 mil. SKK (približne 15 mil. eur).³¹ 1. januára 2010 došlo k zlúčeniu SZP so VšZP.³² V roku 2011 Dôvera rozšírila rozsah svojej sťažnosti o tri nové opatrenia údajne poskytnuté SZP a VšZP. Celkovo sa Komisia zaoberala nasledovnými opatreniami:

- zvýšenie základného imania SZP od 28. novembra 2005 do 18. januára 2006 vo výške 450 mil. SKK;
- splatenie dlhu SZP spoločnosťou Veriteľ a. s. v rokoch 2003 až 2006;
- dotácia poskytnutá SZP ministerstvom zdravotníctva v roku 2006;
- zvýšenie základného imania VšZP k 1. januáru 2010 vo výške 65,1 mil. eur;

²⁷ Zákon 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.

²⁸ Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁹ § 2 a § 6 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³⁰ § 43 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³¹ Rozhodnutie Komisie 2015/248, recitál 1.

³² *Ibidem*, recitál 4.

- systém vyrovnávania rizík zriadený na základe časti 3 zákona č. 580/2004 Z. z. a
- prevod poisťných kmeňov zrušených zdravotných poisťovní, najmä Družstevnej zdravotnej poisťovne na VŠZP a Európskej zdravotnej poisťovne na SZP.³³

Komisia sa pomerne rozsiahlo zaoberala opatreniami, vyhodnotila informácie získané od Slovenskej republiky aj od iných subjektov a dospela k záveru, že sporné opatrenia nepredstavujú štátnu pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 zmluvy.

V nadväznosti na toto rozhodnutie podala Dôvera, podporovaná Union-om, žalobu na neplatnosť proti Komisii, podporovanej Slovenskou republikou. Žaloba bola podaná 24. apríla 2015.³⁴ Žaloba bola založená na dvoch žalobných návrhoch. Prvý sa týkal nesprávneho výkladu pojmu „podnik“ a „hospodárska činnosť“ a druhý sa týkal nesprávneho uplatnenia týchto pojmov na SZP a VŠZP a na porušení povinnosti dostatočne odôvodniť napadnuté rozhodnutie.³⁵

Všeobecný súd v podstate preskočil prvý žalobný dôvod a začal sa venovať druhému. Kľúčovým momentom bola definícia pojmu hospodárska činnosť a jeho aplikácia na vyššie uvedené subjekty. V tejto súvislosti Všeobecný súd vyslovil, že:

- hospodárskou činnosťou je akákoľvek činnosť pozostávajúca z ponúkania tovarov a služieb na trhu;
- skutočnosť, že táto činnosť nie je entitou uskutočňovaná za účelom vytvárania zisku nezabraňuje tomu, aby táto entita bola podnikom, pokiaľ táto entita súťaží s inými operátormi na trhu, ktorí činnosť vykonávajú za účelom zisku. V tejto súvislosti Všeobecný súd odkázal na prípady *MOTEO*³⁶ a *Cassa di Risparmio di Firenze*³⁷;
- o hospodársku činnosť nejde v prípade riadenia zákonného zdravotného poistenia alebo dôchodkového poistenia v prípade, ak má toto výlučne sociálny cieľ a nezahŕňa hospodársku činnosť s odkazom na prípad *AOK Bundesverband*³⁸;

³³ *Ibidem*, článok 1.

³⁴ Vec T-216/15 *Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. proti Európska komisia* [2018], ods. 23.

³⁵ *Ibidem*, ods. 37-38.

³⁶ Vec C-49/07 *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) proti Elliniko Dimosio* [2008].

³⁷ Vec C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze proti Cassa di Risparmio di Firenze SpA, Fondazione Cassa di Risparmio di San Miniato a Cassa di Risparmio di San Miniato SpA* [2006].

³⁸ Spojené veci C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01 *AOK Bundesverband* a ostatní [2004].

- sociálny cieľ sám osebe nevylučuje existenciu hospodárskej činnosti.³⁹

Následne pristúpil Všeobecný súd k analýze, či je možné hovoriť o hospodárskej činnosti v prípade SZP a VŠZP. Na jednej strane Všeobecný súd identifikoval výrazné (v anglickej verzii rozsudku je použité dokonca slovo *prevážujúce*⁴⁰) prvky sociálne, prvky solidarity a prvky regulačné. Slovenský systém zdravotného poistenia sa vyznačuje povinnosťou poistiť každého slovenského rezidenta, bez ohľadu na jeho vek či zdravotný stav; povinnými príspevkami danými zákonom, ktoré sú úmerné k príjmom poistenca a nie k prostriedkom, ktoré z poistenia dostáva, alebo k jeho veku či zdravotnému stavu; tým, že všetci poistenci majú právo na minimálne krytie; deľba poistných rizík prostredníctvom systému vyrovnávania rizík; výrazným stupňom štátneho dozoru; identickým statusom, právami a povinnosťami zdravotných poisťovní a ich nemožnosťou vykonávať iné aktivity.⁴¹

Na druhej strane, tento nehospodárny charakter činnosti, ktorú vykonávajú zdravotné poisťovne, je podľa Všeobecného súdu spochybnený dvomi skutočnosťami. Po prvé, zdravotné poisťovne môžu dosahovať zisk, používať a rozdeľovať časť svojho zisku, i keď táto možnosť je obmedzenejšia. Zdravotné poisťovne sledujú logiku dosahovania zisku. To, že SZP a VŠZP nesledovali cieľ dosiahnutia zisku, ich nediskvalifikuje z pojmu podnik, nakoľko ostatné zdravotné poisťovne tento cieľ sledujú. Týmto sú aj SZP a VŠZP „kontaminované“ a stávajú sa podnikmi.⁴²

Po druhé, zdravotné poisťovne medzi sebou do určitej miery súťažia v kvalite a v službách, ktoré ponúkajú. Konkurujú si v pomere kvality a ceny. Z tohto dôvodu je hospodárska súťaž intenzívna a komplexná, nakoľko poistenci si môžu raz ročne zdravotnú poisťovňu zmeniť.⁴³

Na základe týchto úvah Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie.⁴⁴

³⁹ Vec T-216/15 *Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. proti Európska komisija* [2018], ods. 47-51.

⁴⁰ K tomuto prekladu pozri návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisija a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 61-62.

⁴¹ Vec T-216/15 *Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. proti Európska komisija* [2018], ods. 56-57; Rozhodnutie Komisie 2015/248, recitály 25, 32, 83-88.

⁴² Vec T-216/15 *Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s. proti Európska komisija* [2018], ods. 59, 63, 64, 69.

⁴³ *Ibidem*, ods. 59, 65-67.

⁴⁴ *Ibidem*, výroková časť.

3. Rozsudok Súdneho dvora

Po vydaní rozsudku Všeobecného súdu boli v roku 2018 podané dve odvolania, a to Európskou Komisiou a Slovenskou republikou. Dôvera podala vzájomné odvolanie.⁴⁵ Generálny advokát sa zaoberal všetkými odvolacími dôvodmi. Súdny dvor sa venoval druhému odvolaciemu dôvodu Komisie a tretiemu odvolaciemu dôvodu Slovenskej republiky, založenom na nesprávnom právnom posúdení pri výklade pojmu podnik. Tejto časti sa budeme venovať aj my.

Súdny dvor pripomenul, ktoré faktory je potrebné sledovať pri posúdení, či systém sociálneho zabezpečenia má hospodársku povahu. Ide v zásade o faktory, ktoré sme spomínali vyššie: sociálny cieľ, zásada solidarity, neziskovosť, štátny dohľad.⁴⁶ Vo vzťahu k zásade solidarity je potrebné sledovať: povinnosť poistenia, úmernosť príspevku k príjmom poistencov, rovnakosť zákonného povinného plnenia pre všetkých poistencov, mechanizmus prerozdelenia nákladov a rizík.⁴⁷ Nehospodársku povahu činnosti nenarúša skutočnosť, že systém je pluralitný, ani skutočnosť, že do systému je zavedený konkurenčný prvok s ohľadom na to, že jeho cieľom je motivovať hospodárske subjekty k výkonu ich činnosti v súlade so zásadami dobrej správy, t. j. najefektívnejšie.⁴⁸

Vo vzťahu k dvom prvkom, ktoré podľa Všeobecného súdu zmenili charakter činnosti na hospodársku, Súdny dvor uviedol, že Všeobecný súd týmto dvom prvkom prisúdil nepatričný význam a pristúpil k ich hlbšej analýze.⁴⁹

K možnosti dosahovať zisk najprv Súdny dvor uviedol, že skutočnosť, že zdravotné poisťovne sú akciovými spoločnosťami, nestačí na ich kvalifikáciu ako podniky, nakoľko ide o kvalifikáciu právnu, ktorá nie je významná pre pojem podnik. Možnosť dosahovať zisky je značne obmedzená a nemôže vyvrátiť sociálny a solidárny charakter vyplývajúci zo samotnej povahy činností zdravotných poisťovní.⁵⁰ Súdny dvor výslovne vyvrátiť referenciu Všeobecného súdu na prípady *MOTEO* a *Cassa di Risparmio di Firenze*, nakoľko v týchto prípadoch išlo o čin-

⁴⁵ Vzájomné odvolania spočívali v nahradení odôvodnenia bez toho, aby bola napádaná aj výroková časť rozsudku Všeobecného súdu, preto boli neprípustné. Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020], ods. 53-54.

⁴⁶ Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020], ods. 30.

⁴⁷ *Ibidem*, ods. 32.

⁴⁸ *Ibidem*, ods. 33-34.

⁴⁹ *Ibidem*, ods. 37-38.

⁵⁰ *Ibidem*, ods. 39-40.

nosť hospodárskeho subjektu spočívajúceho v ponuke služieb hospodárskej povahy v konkurencii s inými subjektami, ktoré sledovali účel dosiahnutia zisku; a skutočnosť, že tento subjekt službu ponúkol bez toho, aby sledoval cieľ dosiahnutia zisku, nespochybňovala ekonomickú kvalifikáciu tejto činnosti.⁵¹ V tejto súvislosti generálny advokát treffe poukázal na systém verejného vzdelávania, v ktorom skutočnosť, že niektoré subjekty poskytujúce toho vzdelávanie sú súkromné (teda vykonávajú túto činnosť za účelom dosiahnutia zisku), nemá vplyv na nehospodársky charakter tejto činnosti.⁵²

K určitej súťaži, ktorá prebieha medzi zdravotnými poisťovňami, uviedol Súdny dvor tri skutočnosti. Po prvé, doplnkové plnenia, ktoré môžu zdravotné poisťovne poskytovať, majú akcesorický charakter, poskytujú sa bezplatne.⁵³ Ako uviedol generálny advokát, rozsah povinných a totožných plnení je extrémne široký „*a bezplatné súvisiace plnenia sa obmedzujú na úhradu fakultatívnych vakcín a na rozdielne otváracie hodiny telefonických zákazníckych centier*“⁵⁴. Po druhé, vo vzťahu k možnosti poisťencov meniť raz ročne zdravotné poisťovne, Súdny dvor síce uznal, že táto možnosť ovplyvňuje hospodársku súťaž, dodal však, že je to v záujme riadneho fungovania systému zdravotného poistenia, navyše v súvislosti s povinnosťou každého byť poistený a s povinnosťou každej zdravotnej poisťovne neodmietnuť žiadneho poistenca. Vo všeobecnosti súťaž, ktorá prebieha medzi zdravotnými poisťovňami, nemôže spochybniť samotnú povahu činnosti vykonávanej zdravotnými poisťovňami v rámci systému povinného zdravotného poistenia.⁵⁵ Po tretie, konkurencia na úrovni nákupnej činnosti nie je relevantná, nakoľko rozhodujúca je činnosť pozostávajúca v ponúkaní

⁵¹ *Ibidem*, ods. 49. Nemožnosť aplikácie týchto prípadov je detailne rozobratá v návrhoch generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 95-104.

⁵² Návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 105.

⁵³ Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020], ods. 41-44.

⁵⁴ Návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 123.

⁵⁵ Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020], ods. 45-47.

tovarov a služieb a nie nákupná činnosť ako taká.⁵⁶ Týmto Súdny dvor potvrdil svoju predchádzajúcu judikatúru v prípade *FENIN*⁵⁷.

V nadväznosti na tieto skutočnosti Súdny dvor rozhodol tak, že rozsudok Všeobecného súdu zrušil a žalobu *Dôvery* zamietol.⁵⁸ Týmto v zásade Súdny dvor nasledoval návrhy prednesené generálnym advokátom, ktorý rovnako navrhol rozsudok Všeobecného súdu zrušiť a vo veci priamo rozhodnúť tak, že žalobu treba zamietnuť.⁵⁹

Záver

Regulácia štátnej pomoci má významný vplyv na fungovanie vnútorného trhu. Videli sme prípady, kedy Európska komisia vedela uvoľniť poskytovanie finančných prípadov v čase kríz. Na druhej strane sme videli aj prípady, kedy bola snaha cez pravidlá štátnej pomoci vyriešiť problémy týkajúce sa napr. daňovej optimalizácie. Štátna pomoc môže v určitých prípadoch suplovať aj neefektívne pravidlá verejného obstarávania, i keď je aplikačná prax zatiaľ zdržanlivá.⁶⁰

Právna úprava zdravotného poistenia na Slovensku priniesla právu EÚ už minimálne dva zaujímavé prípady. Prípád *Achmea*⁶¹ otriasol bilaterálnymi investičnými dohodami v EÚ. Prípád *Dôvera* sa zaoberal hranicami hospodárskej súťaže – v akých oblastiach sa jej pravidlá majú uplatňovať a v akých nie. Význam tohto prípadu je možné vidieť v tom, že slovenský systém povinného zdravotného poistenia je kombináciou princípu solidarity a princípu súťažného, čo malo viesť k efektívnejšiemu systému ako tomu, ktorý by bol založený na výlučne solidárnom princípe. Súdny dvor teda jasne uviedol, že limitované prvky súťaže ani možnosť (obmedzeného) zisku nepreklopia cel-

⁵⁶ *Ibidem*, ods. 48, návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 119.

⁵⁷ Vec C-205/03 P *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) proti Komisii Európskych spoločností* [2006].

⁵⁸ Spojené veci C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.* [2020], výroková časť.

⁵⁹ Návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 161.

⁶⁰ Pozri napr. PATAKYOVÁ, M.T.: Prišiel čas na rozšírenie aplikácie súťažného práva? In KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (zost.): *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 598-604, str. 602-603.

⁶¹ Vec C-284/16 *Slowakische Republik (Slovenská republika) proti Achmea BV* [2018].

kový nehospodársky charakter činnosti, ktorú vykonávajú zdravotné poisťovne.

Z hľadiska dopadu rozhodnutia *pro futuro* je možné uviesť, že Komisia nebude vymáhať pravidlá hospodárskej súťaže v oblastiach sociálnych systémov, ani keď budú vykazovať isté znaky súťaže. I keď Komisia bola v konečnom dôsledku názoru, že VŠZP a SZP neboli podnikmi na účely článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ustálenie tohto názoru nebolo rýchle ani automatické. Pripomeňme, že Dôvera podala sťažnosť v roku 2007 a Komisia prijala rozhodnutie v roku 2014.

Z celkového hľadiska prípad nie je revolučným a možno ani evolučným prípadom. Viacerí prednášatelia na právnických fakultách boli zvyknutí systém povinného zdravotného poistenia používať ako príklad nehospodárskej činnosti. Túto skutočnosť potvrdzuje aj generálny advokát, keď pripomína, že poskytovanie zdravotného poistenia v Nemecku bolo Súdny dvorom posúdené ako nehospodárska činnosť, napriek tomu, že hospodárska súťaž bola prítomná vo vyššej miere ako v prípade *Dôvera*.⁶²

Prípad *Dôvera* pripomína ďalšiu významnú skutočnosť, i keď určite nie novú. Právna regulácia hospodárskej súťaže, vrátane štátnej pomoci, je odvetvím charakterizovaným relatívne malou mierou legislatívnej regulácie. Pojem podnik či hospodárska činnosť nemá legislatívnu definíciu, je definovaný súdnou praxou. Preto na zmenu aplikácie štátnej pomoci, v tomto prípade na rozšírenie štátnej pomoci, nie je potrebná zmena zakladajúcich zmlúv ani nariadení. Potrebná by bola iba iná interpretácia poskytnutá Komisiou, resp. súdom.⁶³

V neposlednom rade, prípad *Dôvera* nepriamo vyvracia pasívnu úlohu, ktorá bola v oblasti štátnej pomoci prepisovaná Luxemburskému súdu.⁶⁴ Všeobecný súd sa o rozšírenie aplikácie pravidiel štátnej pomoci pokúsil a nebyť zamietavého postoja Súdneho dvora k takémuto rozšíreniu, došlo by k posunu hraníc aplikácie súťažného práva aj do silne regulovaných vôd organizácie povinného zdravotného poistenia v Slovenskej republike.

⁶² Návrhy generálneho advokáta Priit Pikamäe v spojených veciach C-262/18 P a C-271/18 P *Európska komisia a Slovenská republika proti Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.*, prednesené 19. decembra 2019, ods. 127.

⁶³ Táto skutočnosť je rozpoznaná o.i. CORTESE, B.: *EU State Aid Law as a Passepartout: Shouldn't We Stop Taking the Effect on Trade for Granted?* In *Bratislava Law Review*, roč. 4, 2020, č. 1, s. 9-18, str. 10.

⁶⁴ CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 s., str. 1130.

Použitá literatúra

1. 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 konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2017. s. 12-21.
2. BLAŽO, O.: „Pomocník“ v karteli – možný postih podľa práva Európskej únie a slovenského práva hospodárskej súťaže. In VOZÁR, J. (zost.) *Milníky súťažného práva*. Bratislava: VEDA, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2014, s. 58-76.
3. BLAŽO, O.: Can be EU Competition-law Concept of Undertaking Lesson for Bankruptcy Law? In *European Studies: the Review of European Law, Economics and Politics*, roč. 3, 2016, č. 2, s. 204-215.
4. CORTESE, B.: EU State Aid Law as a Passepartout: Shouldn't We Stop Taking the Effect on Trade for Granted? In *Bratislava Law Review*, roč. 4, 2020, č. 1, s. 9-18.
5. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015. 1198 s.
6. KALESNÁ K. – BLAŽO, O.: *Zákon o ochrane hospodárskej súťaže. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2012.
7. KALESNÁ, K. – PATAKYOVÁ, M. T.: Subjects of Legal Regulation – Different Approaches of Competition, Public Procurement and Corporate Law. In MILKOVIC, M. – KECEK, D. – HAMMES, K. (zost.): *Economic and Social Development, 46th International Scientific Conference on Economic and Social Development – „Sustainable Tourist Destinations“*, Book of Proceedings. Varazdin: Varazdin Development and Entrepreneurship Agency, 2019, s. 210-219.
8. KALESNÁ, K.: Je podnik (stále) ekonomickou výzvou? In *ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE*, roč. 36, 2017, č.2, s. 122-133.
9. KALESNÁ, K.: Kto sa môže zúčastniť verejného obstarávania? In *Právny obzor*, roč. 102, 2019, č. 3. s. 224-233.
10. PATAKYOVÁ, M. T.: Ľudskoprávne aspekty hospodárskej súťaže. *Antitrust z pohľadu ľudských práv*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 216 s.
11. PATAKYOVÁ, M. T.: Prišiel čas na rozšírenie aplikácie súťažného práva? In KORONCZIOVÁ, A. – HLINKA, T. (zost.): *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s. 598-604.