

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jakub Hlista

**Kritérium selektivity v oblasti štátnej pomoci vo svetle  
judikatúry SDEÚ**

**Diplomová práca**

Vedúci diplomovej práce: JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.

Katedra európskeho práva

Dátum vypracovania práce: 24.6.2016

### **Čestné prehlásenie**

Prehlasujem, že predloženú diplomovú prácu som vypracoval samostatne a že všetky použité zdroje boli riadne uvedené. Ďalej prehlasujem, že táto práca nebola využitá k získaniu iného alebo rovnakého titulu.

V Prahe dňa 27.6.2016

Jakub Hlista

## **Pod'akovanie**

Na tomto mieste by som sa chcel poďakovať vedúcemu mojej diplomovej práce, JUDr. Václavovi Šmejkalovi, Ph.D., za cenné rady a inšpiratívne pripomienky a tiež za podporujúce odborné vedenie a za jeho ochotu a pohotovosť pri konzultovaní práce.

# Obsah

<b>Zoznam použitých skratiek</b> .....	6
<b>Úvod</b> .....	7
<b>1 Štátna pomoc</b> .....	11
1.1 Povaha a význam štátnej pomoci v systéme hospodárskej súťaže.....	11
1.2 Pojem.....	12
1.3 Definičné znaky štátnej pomoci .....	14
1.3.1 Štátne opatrenie alebo opatrenie zo štátnych prostriedkov.....	15
1.3.2 Výhoda uprednostňujúca určitý podnik alebo výrobu určitých druhov tovaru .....	17
1.3.3 Vplyv opatrenia na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi.....	18
<b>2 Výhoda</b> .....	20
2.1 Pojem.....	20
2.2 Kritérium súkromného hospodárskeho subjektu.....	22
2.2.1 Výnimky z kritéria .....	23
2.2.2 Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach Ryanair a EDF .....	23
2.2.3 Rozsudok Súdneho dvora vo veci EDF .....	27
2.3 Výhody smerujúce podnikom poskytujúcim služby všeobecného hospodárskeho záujmu.....	28
2.3.1 Hľadiská posudzovania v období pred Altmarkom .....	29
2.3.2 Rozsudok vo veci Altmark .....	31
2.3.3 Odpoveď judikatúry na Altmark.....	35
2.3.4 Odpoveď legislatívy na Altmark .....	37
2.4 Čiastkové závery .....	39
<b>3 Selektivita</b> .....	41
3.1 Kritériá určovania selektivity.....	41
3.2 Selektívne opatrenia verzus všeobecné opatrenia hospodárskej politiky .....	43
<b>4 Geografická selektivita</b> .....	45
4.1 Rozsudok vo veci Azory .....	46
4.2 Rozsudok vo veci UGT-RIOJA .....	49
4.3 Rozsudky vo veci Gibraltár.....	52

4.3.1	Fakty a rozhodnutie Komisie .....	52
4.3.2	Rozsudok Všeobecného súdu .....	53
4.3.3	Rozsudok Súdneho dvora .....	54
4.4	Čiastkové závery .....	55
<b>5</b>	<b>Materiálna selektivita</b> .....	<b>57</b>
5.1	Posudzovanie materiálnej selektivity .....	58
5.1.1	Dvojstupňová analýza .....	58
5.1.2	Modifikovaná trojstupňová analýza .....	59
5.1.3	Selektivita de jure a de facto .....	60
5.2	Vývoj judikatúry .....	61
5.2.1	Rozsudok vo veci Adria-Wien Pipeline .....	61
5.2.2	Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach British Aggregates a Dutch NOx: náznak liberalizmu? .....	63
5.2.3	Rozsudky Súdneho dvora vo veciach British Aggregates a Dutch NOx: odveta konzervatizmu? .....	65
5.2.4	Rozsudky vo veci Gibraltár .....	68
5.2.5	Dopady Gibraltáru .....	72
5.3	Čiastkové závery .....	73
	<b>Záver</b> .....	<b>75</b>
	<b>Zoznam použitej literatúry</b> .....	<b>79</b>
	<b>Resumé</b> .....	<b>88</b>
	<b>Summary</b> .....	<b>89</b>
	<b>Title</b> .....	<b>90</b>
	<b>Kľúčové slová / Keywords</b> .....	<b>90</b>

## **Zoznam použitých skratiek**

<b>BPOT</b>	Business Property Occupation Tax
<b>ES</b>	tu: Zmluva o založení Európskeho spoločenstva
<b>EÚ</b>	Európska únia
<b>PT</b>	payroll tax
<b>SDEÚ</b>	Súdny dvor Európskej únie
<b>SVHZ</b>	služby všeobecného hospodárskeho záujmu
<b>WTO</b>	Svetová obchodná organizácia (angl. World Trade Organization)
<b>ZEHS</b>	Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva
<b>ZEÚ</b>	Zmluva o Európskej únii
<b>ZFEÚ</b>	Zmluva o fungovaní Európskej únie

## Úvod

Princíp nezlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom bol zavedený už v Zmluve o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva (ZEHS) v roku 1957 a zostáva aj dnes v zásade v nezmenenej podobe v Zmluve o fungovaní Európskej Únie (ZFEÚ). Ustanovenia o štátnej pomoci tak patria medzi pomerne vzácne prvky kontinuity v zakladacích zmluvách.

Až do konca 80. rokov 20. storočia nebola venovaná dostatočná pozornosť presadzovaniu pravidiel o štátnej pomoci. Zlom súvisel najmä s procesom dovŕšenia vnútorného trhu, ale aj so zmenou politického zmýšľania. S tým bola spojená aj zvýšená aktivita Európskej komisie (ďalej len „Komisia“) a narastajúci počet jej rozhodnutí a tiež judikatúra Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SDEÚ“). Dnes predstavuje úprava štátnej pomoci významnú oblasť regulácie hospodárskej súťaže, keď sa dôležitosťou vyrovnáva súťažným pravidlám. Štátna pomoc je predovšetkým nástrojom štátu, pomocou ktorého vláda realizuje svoju hospodársku a finančnú politiku. Potreba nadnárodnej regulácie bola daná rastúcou vzájomnou previazanosťou štátov a globalizáciou obchodu. Dnes je oblasť štátnej pomoci upravená na globálnej úrovni v rámci WTO a tiež na regionálnych úrovniach. V porovnaní s ostatnými vyniká úprava poskytovania štátnej pomoci v unijnom práve svojou komplexnosťou.

Aby bolo určité opatrenie štátu kvalifikované ako štátna pomoc, ktorá je zakázaná, musia byť kumulatívne splnené určité znaky uvedené v čl. 107 ods. 1 ZFEÚ. Také opatrenie musí byť poskytnuté členským štátom alebo zo štátnych prostriedkov, musí zvyhodňovať určité podniky alebo určité druhy tovaru a musí zároveň narúšať alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže a byť schopné ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Takto definovaný pojem štátnej pomoci je však nedostatočný na priamu aplikáciu príslušných ustanovení ZFEÚ, a preto má SDEÚ právomoc tieto ustanovenia záväzne vykladať a Komisia zase na druhej strane na dodržiavanie týchto ustanovení dohliadať. SDEÚ tak svojím výlučným rozhodovaním o výklade a aplikácii zmlúv dotvoril vymedzenie pojmu štátna pomoc a spolu s definíciou v ZFEÚ mu dodávajú istú dynamiku, čím dodnes umožňujú reagovať na zmeny v správaní členských štátov pri poskytovaní štátnej pomoci. Hoci sa Súdny dvor aj Všeobecný súd snažili poskytnúť súbor všeobecne platných kritérií, ktoré by pomohli identifikovať opatrenia predstavujúce štátnu pomoc, stále je ťažké hovoriť o existencii súvislej a

ustálenej judikatúry, ktorá by umožnila rozpoznať v každom konkrétnom prípade, aké opatrenia by mali byť považované za štátnu pomoc.<sup>1</sup>

Táto diplomová práca, *Kritérium selektivity v oblasti štátnej pomoci vo svetle judikatúry SDEÚ*, sa venuje jednému z definičných znakov štátnej pomoci v zmysle čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, a síce zvyhodňovaniu určitých podnikov alebo výroby určitých druhov tovaru. Tento znak je v praxi označovaný ako selektivita. Kritérium selektivity budem analyzovať v súlade s judikatúrou unijných súdov a s názorom časti doktríny v širšom slova zmysle. Kritérium selektivity v širšom slova zmysle v sebe zahŕňa poskytnutie výhody a jej selektívnosť (v užšom slova zmysle). Niektorí autori sa domnievajú, že opatrenie štátu musí naplniť päť znakov, aby bolo kvalifikované ako štátna pomoc. Opatrením sa musí podľa nich udeľovať výhoda a táto výhoda musí mať súčasne selektívnu povahu. Ja sa domnievam, že selektívny charakter dotyčného opatrenia tvorí súčasť analýzy kritéria udelenia výhody, pretože výhoda je už vo svojej podstate selektívna. Výhoda a selektivita síce spolu úzko súvisia, ale sú aj do istej miery od seba oddelené, pretože samotné posudzovanie týchto znakov sa uskutočňuje na základe odlišných princípov a „testov“. Týmto spôsobom k problematike pristupuje aj táto práca.

Kritérium selektivity je niektorými autormi považované za najdôležitejšie kritérium, ktoré hrá ústrednú úlohu v posudzovaní súladu opatrení štátov s ustanoveniami o štátnej pomoci.<sup>2</sup> Kritérium selektivity je však zároveň aj tou najťažšou časťou posudzovania. Ide o pojem nejasný, problematický, vyvolávajúci právnu neistotu u podnikov aj u vlád členských štátov. Tento stav je dôsledkom predovšetkým judikatúry SDEÚ, ktorá sa rozhodne nedá nazvať ucelenou, predvídateľnou a ustálenou. Zatiaľ čo u geografickej selektivity môžeme po turbulentnom vývoji v minulosti postrehnúť, že judikatúra SDEÚ sa s ňou dokázala viacmenej vysporiadať, materiálna selektivita je ďaleko od takého stavu a zostáva naďalej pojmom kontroverzným. Súdnemu dvoru sa taktiež nepodarilo napriek mnohým príležitostiam objasniť aplikáciu kritéria súkromného hospodárskeho subjektu, ktoré slúži na identifikáciu opatrení predstavujúcich výhodu. Podobné platí aj v oblasti

---

<sup>1</sup> DA CRUZ VILAÇA, Jose Luis. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments. *European State Aid Law Quarterly*, 2009, č. 4, s. 443.

<sup>2</sup> ROMARIZ, Cristina. Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come". *European State Aid Law Quarterly*, 2014, č. 1, s. 39.



financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Zásadný krok vpred síce priniesol rozsudok Altmark a postupné formulovanie záverov judikatúry do právnych aktov Komisie, viaceré body zostávajú ale naďalej nevyjasnené.

Cieľom tejto diplomovej práce je popísať vývoj judikatúry Súdneho dvora EÚ a rozhodovacej praxe Komisie týkajúcich sa kritéria selektivity a prostredníctvom rozboru najvýznamnejších judikátov poukázať na problematickosť, nejasnosť pojmov selektivita a výhoda a kriticky zhodnotiť nevypočítateľnosť a spornosť niektorých rozsudkov SDEÚ. Hlavný prínos tejto práce vidím v tom, že ide zatiaľ o ojedinelý príspevok do rozsiahlej debaty o pojme selektivita, ktorá sa v zahraničí vedie dlhé roky, ale v Českej republike a na Slovensku jej je venovaná len veľmi malá pozornosť. Svojím zameraním práca ponúka ucelený pohľad na vývoj pojmu selektivita od prelomových 80. rokov 20. storočia až po súčasnosť a môže tak slúžiť ako užitočný nástroj na pochopenie nielen obsiahlosti, ale aj dosahu problematiky štátnej pomoci v kontexte funkčnosti vnútorného trhu Európskej únie.

Najdôležitejšie pramene, ktoré som pri písaní práce použil, sú zakladateľské zmluvy EÚ a rozhodnutia SDEÚ a Komisie. Tie som konfrontoval so zahraničnými odbornými článkami v prvom rade z odborného časopisu *European State Aid Law Quarterly*, ktoré reflektujú sporné otázky v oblasti štátnej pomoci a komentujú najnovší vývoj judikatúry SDEÚ. Ďalšie pramene – učebnice, monografie a iné publikácie – venujúce sa štátnej pomoci na česko-slovenskej scéne vyskytujú vo veľmi skromnej miere. Mimo publikácie od autoriek Janků a Mikušová *Veřejné podpory v soutěžním právu EU* je zaujímavým počínom aj práca od Jana Malířa *Právo veřejných podpor EU*. Z druhej menovanej som v práci čerpal najmä do úvodných teoretických častí. V neposlednom rade sú dôležitým prameňom v oblasti štátnej pomoci aj soft-law dokumenty Komisie, ktorými sa Komisia snaží podávať ucelené a zostručnené informácie o legislatíve (Príručka o práve Spoločenstva týkajúceho sa štátnej pomoci, 2008), ktorými predstavuje plány na reformy (Akčný plán štátnej pomoci, 2005), alebo ktorými sa snaží prispieť k objasneniu kľúčových koncepcií týkajúcich sa pojmu štátna pomoc (Oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, 2016).

Uvedené pramene sú skúmané tak, že každá kapitola najskôr poskytne teoretický základ s výkladom pojmov a načrtnutím problému. Následne sú predstavené

najvýznamnejšie judikáty SDEÚ a rozhodovacia prax Komisie, ktoré sú rozoberané chronologicky, týkajúce sa vždy určitej čiastkovej oblasti problematiky. Tým je umožnené sledovať, ako si orgány s dotýčným problémom v danom období poradili, či to bol krok správnym smerom alebo došlo k následnému prehodnoteniu. Kritickou analýzou a konfrontáciou s názormi akademikov a odbornej verejnosti práca objasní nakoľko je snaha unijných súdov a Komisie o zachovanie právnej istoty konzistentná, jasná alebo naopak problematická a rozporuplná.

Systematicky je práca rozčlenená na 7 častí, Úvod, päť hlavných kapitol a Záver. Prvá kapitola sa venuje teoretickému základu, kde dáva štátnu pomoc do súvislosti s hospodárskou súťažou, definuje pojem štátna pomoc, menuje a charakterizuje definičné znaky štátnej pomoci. Ďalšie kapitoly predstavujú jadro práce. Druhá kapitola sa venuje pojmu výhoda, jeho širokému poňatiu a spôsobu ako výhodu identifikovať. Zvláštny priestor je v tejto kapitole vyhradený problematike výhod smerujúcich podnikom poskytujúcim služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Tretia kapitola tvorí všeobecný stručný náhľad na samotný pojem selektivity, menuje jej druhy a zaoberá sa problémami pri rozlišovaní medzi selektívnymi a všeobecnými opatreniami. Štvrtá a piata kapitola sa venujú dvom druhom selektivity, geografickej a materiálnej, a analyzujú najvýznamnejšie rozhodnutia SDEÚ, so zámerom poukázať na spornosť a nejasnosť selektivity ako jedného z definičných znakov štátnej pomoci. Záver ponúkne zhrnutie výsledkov analýzy.

# 1 Štátna pomoc

## 1.1 Povaha a význam štátnej pomoci v systéme hospodárskej súťaže

Štátnu pomoc zaraďujeme do oblasti práva hospodárskej súťaže. Fungovanie hospodárskej súťaže zaisťuje súbor pravidiel a opatrení, ktoré ju súčasne chránia pred narušením. Narušenie súťaže sa prejavuje buď v podobe protisúťažného konania jednotlivých podnikov alebo skupín podnikov – v takom prípade hovoríme o kartelovom práve – alebo zásahov zo strany členských štátov – mimo iné prostredníctvom štátnej pomoci. Tieto pravidlá tak tvoria významný nástroj fungovania vnútorného trhu. Vytvorenie vnútorného trhu je jedným z cieľov Európskej únie, tak ako to stanovuje čl. 3 ods. 3 ZEÚ. Napriek tomu, že v Lisabonskej zmluve už nie sú výslovne zmienené ako jeden z cieľov Európskej únie, majú pravidlá hospodárskej súťaže naďalej veľký význam v rámci vnútorného trhu EÚ. Potvrďuje to i Protokol č. 27 k zakladacím zmluvám o vnútornom trhu a hospodárskej súťaži, ktorý v preambule uvádza, že vnútorný trh sa vyznačuje ochranou hospodárskej súťaže pred narušením.

Významu pravidiel hospodárskej súťaže zodpovedá aj ich zakotvenie hlavne v primárnom práve, ale taktiež v práve sekundárnom a v rozhodovacej praxi SDEÚ. V Zmluve o fungovaní Európskej únie sa pravidlám hospodárskej súťaže venuje predovšetkým Hlava VII.

Účelom súťažných pravidiel je, aby na vnútornom trhu bola zaistená slobodná (čl. 119/1, 2 ZFEÚ), poctivá (doslovne zdravá – pozri ods. 4 preambuly ZFEÚ), nenarušená súťaž.<sup>3</sup> Súťaž je tiež dôležitým predpokladom voľného pohybu tovarov, služieb, osôb a kapitálu, no platí to i naopak. Východiskom pre rovnú a slobodnú súťaž pre všetkých je riadne fungujúci trh, na ktorom dochádza k rozhodovaniu o upotrebení obmedzených zdrojov bez zásahov zo strany štátu, k optimálnej alokácii zdrojov, a tým k zvyšovaniu blahobytu. Tento trhový mechanizmus je narušený, ak štát zmení prostredníctvom dotácií schopnosť určitého podniku či skupiny podnikov presadiť sa v konkurenčnom boji na trhu. Poskytovanie takýchto dotácií sa nazýva štátna pomoc alebo podpora (angl. *state aid*, nem. *Beihilfe*). Tieto podpory však môžu narušiť hospodársku súťaž medzi súťažiteľmi v členských štátoch, a tým ohroziť fungovanie

---

<sup>3</sup> TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5. přeprac. vyd. Praha: C.H. Beck, 2014, s. 406.

vnútorného trhu EÚ. Práve z tohoto dôvodu existuje právna úprava súťažných pravidiel, ktorá poskytovanie štátnej pomoci reguluje takým spôsobom, že štátna pomoc nie je až na výnimky dovolená, v terminológii unijného práva nezlučiteľná s vnútorným trhom EÚ.

Na druhej strane je treba uznať, že opatrenia zakladajúce štátnu pomoc môžu byť účinným nástrojom na dosiahnutie cieľov spoločného záujmu. Môžu napraviť zlyhania trhu, a tým zlepšiť jeho fungovanie a v konečnom dôsledku zvýšiť konkurencieschopnosť EÚ či podporovať regionálny rozvoj a podnikanie.

Hodnotenie zlučiteľnosti štátnej pomoci pozostáva v zásade z vyvažovania negatívnych účinkov pomoci na hospodársku súťaž pozitívnymi účinkami z hľadiska spoločného záujmu.<sup>4</sup> Zvýhodňovanie vybraných podnikov ale neprispieva k dlhodobějšíemu hospodárskemu rastu, pretože podniky, ktoré nie sú príjemcami štátnej pomoci sa môžu dostať do problémov vedúcich v krajnom prípade až k odchodu z trhu.

## 1.2 Pojem

Štátnu pomoc či verejné podpory môžeme v najvšeobecnejšej rovine charakterizovať ako *„akékoľvek výhody, ktoré štáty bez zodpovedajúceho finančného protiplnenia poskytujú len vybraným hospodárskym subjektom alebo skupinám subjektov, ktoré sú činné na trhu.“*<sup>5</sup>

Legálna definícia pojmu štátna pomoc *per se*, tak ako je v práve EÚ zakotvená, je nedostatočná. ZFEÚ upravuje len kritériá či znaky, ktoré pojem štátna pomoc obsahovo formujú a ktorých naplnením dôjde k aplikácii ustanovenia čl. 107 ods. 1 ZFEÚ o štátnej pomoci. Vymedzenie pojmu štátna pomoc v takejto podobe má svoje odôvodnenie, ktoré sa prejavuje najmä v dvoch aspektoch. Po prvé, je tým umožnené interpretovať pojem v čo najširšom slova zmysle a flexibilne reagovať na neustále sa obmieňajúci okruh zásahov do hospodárskej súťaže zo strany členských štátov. Po druhé, výklad pojmu štátna pomoc a určenie, ktorá pomoc je nedovolená, je tak

---

<sup>4</sup> Akčný plán štátnej pomoci. Menšia a lepšie zacielená štátna pomoc: orientačný plán reformy štátnej pomoci na roky 2005 – 2009, KOM (2005) 107, zo 7. júna 2005, odseky 10 a 11.

<sup>5</sup> MALÍŘ, Jan. *Právo veřejných podpor Evropské unie: zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, s. IX.

v rukách orgánov EÚ, ktoré dohliadajú nad výkladom, dodržiavaním a uplatňovaním pravidiel o štátnej pomoci. Tými orgánmi sú v zásade Komisia a SDEÚ.

Komisii prislúcha na základe čl. 107 ods. 3 ZFEÚ právomoc rozhodovať o povolení výnimiek zo zákazu poskytovania štátnej pomoci na základe predchádzajúcej notifikácie. Ďalšie výnimky upravujú nariadenie Komisie o blokových výnimkách<sup>6</sup> a nariadenia Komisie o pomoci *de minimis*<sup>7</sup>. Čl. 108 ZFEÚ zveruje Komisii právomoc dohľadu nad systémom štátnej pomoci a dozoru nad dodržiavaním zákazu udeľovania štátnej pomoci členskými štátmi.

Rada EÚ môže za určitých okolností vymedzených v čl. 107 ods. 3 písm. e) ZFEÚ a v čl. 108 ods. 2 ZFEÚ rozhodnúť o zlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom a na základe čl. 109 ZFEÚ môže Rada EÚ vydať vykonávacie nariadenia potrebné na uplatnenie článkov 107 a 108 ZFEÚ.

Azda najvýznamnejšiu úlohu pri výklade pojmu štátna pomoc má SDEÚ, ktorý na základe čl. 19 ods. 1 ZEÚ „zabezpečuje dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmlúv.“ Sám SDEÚ uviedol k svojej právomoci napríklad v rozsudku *Ryanair v. Komisia*, že „*pojem štátna pomoc má tak, ako je definovaný v Zmluve, právnu povahu a musí sa vykladať na základe objektívnych skutočností, a teda súd Spoločenstva v zásade a s ohľadom na konkrétne okolnosti sporu, o ktorom rozhoduje, ako aj na technickú povahu alebo zložitost' hodnotení uskutočnených Komisiou musí vykonávať celkové preskúmanie otázky, či opatrenie patrí do pôsobnosti článku 87 ods. 1 ES*“ (pozn. dnes čl. 107 ods. 1 ZFEÚ).<sup>8</sup> SDEÚ si tým vlastne ponechal konečné slovo pri rozhodovaní, ktoré opatrenia členských štátov budú kvalifikované ako štátna pomoc a ktoré budú podliehať zákazu v čl. 107 ods. 1 ZFEÚ.

Svoju rozhodujúcu úlohu pri formovaní obsahu pojmu štátna pomoc SDEÚ vykonáva predovšetkým v rámci prieskumu zákonnosti legislatívnych aktov Komisie, resp. Rady, ktoré vydávajú v rámci uplatňovania svojich právomocí v oblasti dohľadu nad dodržiavaním ustanovení o štátnej pomoci (čl. 263–264 ZFEÚ), či v rámci konania

---

<sup>6</sup> Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy. Úradný vestník EÚ, L 187, 26. 6. 2014, s. 1

<sup>7</sup> 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*. Úradný vestník EÚ, L 352, 24. 12. 2013, s. 1 a Nariadenie Komisie (EÚ) č. 360/2012 z 25. apríla 2012 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v prospech podnikov poskytujúcich služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Úradný vestník EÚ, L 114, 26. 4. 2013, s. 8

<sup>8</sup> Vec T-196/04 *Ryanair Ltd. v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:585, bod 40.

o porušení povinností členským štátom, ktoré mu vyplývajú z ustanovení ZFEÚ o štátnej pomoci (čl. 108 ods. 2 alinea 2 ZFEÚ) alebo v rámci konania o predbežnej otázke v prípade pochybností národného súdu ohľadom výkladu ustanovení Zmlúv o štátnej pomoci (čl. 267 ZFEÚ).

Základné a len všeobecné ustanovenia o štátnej pomoci sa nachádzajú v článkoch 107 – 109 ZFEÚ. Tie stanovujú, za akých podmienok je poskytovanie štátnej pomoci zakázané (čl. 107 ods. 1 ZFEÚ), výnimky z tohoto zákazu (čl. 107 ods. 2 a 3 ZFEÚ), pravidlá dohľadu nad dodržovaním zákazu (čl. 108 ZFEÚ) a prijímanie vykonávacích predpisov (čl. 109 ZFEÚ).

### 1.3 Definičné znaky štátnej pomoci

Za účelom vymedzenia pojmu štátna pomoc je treba vychádzať z čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, ktorý stanovuje:

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

Koncept štátnej pomoci je chápaný, predovšetkým vplyvom judikatúry SDEÚ, široko. SDEÚ opakovane vo svojich rozsudkoch konkretizuje, že pojem pomoci je treba brať v širšom slova zmysle, ako pojem subvencie, pretože *„zahŕňa nielen pozitívne plnenia, ako samotné subvencie, ale aj zásahy, ktoré v rôznych formách znižujú náklady, ktoré obvykle zaťažujú rozpočet podniku, a ktoré bez toho, aby boli dotáciami v prísnom slova zmysle, sú rovnakej povahy a majú rovnaký účinok.“*<sup>9</sup> Takto budú pod pojem štátna pomoc spadať všetky pozitívne plnenia z prostriedkov členských štátov prijímané podnikom či skupinou podnikov v podobe subvencií, dotácií a investičných grantov, ďalej napríklad pôžičky so zvýhodneným úrokom či záruky, v neposlednom rade aj plnenia negatívne – spravidla rôzne úľavy na daniach či oslobodenie od daní a poplatkov alebo odpisy dlhov.

Z textu čl. 107 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že zákaz poskytovania štátnej pomoci nie je absolútny, ale musia byť naplnené určité znaky, ktoré SDEÚ definuje nasledujúcim

---

<sup>9</sup> Prvýkrát vo veci 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, ECLI:EU:C:1961:2, bod 19.

spôsobom: „*Po prvé musí ísť o štátne opatrenie alebo o opatrenie financované zo štátnych prostriedkov. Po druhé toto opatrenie musí byť spôsobilé ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Po tretie musí poskytnúť výhodu jeho príjemcovi. Po štvrté musí narušovať hospodársku súťaž alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže.*“<sup>10</sup> Zároveň SDEÚ dodáva, že tieto podmienky musia byť splnené súčasne, aby mohlo byť určité opatrenie prehlásené za nedovolenú štátnu pomoc.<sup>11</sup>

Rovnako je treba štátnu pomoc chápať ako koncept objektívnej povahy. Z ustálenej judikatúry SDEÚ vyplýva, že čl. 107 ods. 1 ZFEÚ nerozlišuje medzi opatreniami štátov s odkazom na ich príčiny alebo ciele, ale definuje ich vo vzťahu k ich účinkom,<sup>12</sup> ktoré tie opatrenia môžu mať na obchod medzi členskými štátmi a na hospodársku súťaž na vnútornom trhu.

V nasledujúcom texte budú charakterizované jednotlivé definičné znaky. Ich výklad a aplikácia sú formované hlavne rozhodovacou praxou Európskej Komisie a judikátmi SDEÚ.

### **1.3.1 Štátne opatrenie alebo opatrenie zo štátnych prostriedkov**

Aby mohla byť určitá výhoda prehlásená za štátnu pomoc, po prvé musí byť pričítateľná štátu, teda realizovaná na ťarchu štátu<sup>13</sup> a po druhé musí byť poskytovaná priamo alebo nepriamo zo štátnych prostriedkov. Stav, v ktorom oba pojmy musia byť splnené súčasne, sa v judikatúre SDEÚ formoval veľmi dlho a predovšetkým v ranej fáze sa postoje SDEÚ menili – od reštriktívneho poňatia štátnej pomoci, kedy bolo potrebné preukázať splnenie oboch kritérií, po extenzívne poňatie, kedy stačilo splniť jedno z kritérií.<sup>14</sup> K definitívnemu prikloneniu sa k reštriktívnemu výkladu, používanému SDEÚ v súčasnosti, došlo v rozsudku *PreussenElektra* v roku 2001.<sup>15</sup>

Opatrenia pričítateľné štátu sú podľa Malířa tie, „*ktoré sú výsledkom jednania alebo opomenutia, ktoré je možné prepojiť s členským štátom. Ten je pritom – ako umelá právna konštrukcia – schopný formulovať svoju vôľu a prejavovať ju len prostredníctvom svojich orgánov, úradníkov, prípadne osôb, na ktoré deleguje výkon*

---

<sup>10</sup> Vec C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415, bod 75.

<sup>11</sup> Tamže, bod 74.

<sup>12</sup> Vec C-56/93 *Belgicko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1996:64, bod 79.

<sup>13</sup> Vec C-345/02 *Pearle BV*, ECLI:EU:C:2004:448, bod 35.

<sup>14</sup> Bližšie pozri MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 45–55.

<sup>15</sup> Vec C-379/98 *PreussenElektra AG a Schleswig AG*, ECLI:EU:C:2001:160.

určitých právomocí.“<sup>16</sup> Pričítateľné sú taktiež opatrenia jednotlivých štátov federácie a územných samosprávnych celkov.<sup>17</sup>

Na druhej strane sa pôsobnosť ustanovení o štátnej pomoci nevzťahuje na opatrenia členských štátov uskutočňované na základe práva EÚ, predovšetkým preto, že poskytnutie pomoci predstavuje záväzok členského štátu vyplývajúci mu z unijného práva.<sup>18</sup> Spravidla nie sú pričítateľné členskému štátu ani výhody, ktoré poskytujú osoby odlišné od štátu – súkromné podniky, nadácie, cirkevné organizácie a ďalšie osoby súkromného práva. I tu však existujú výnimky v prípade, že je daná osoba ovládaná štátom alebo plní pokyny štátu.

Okrem pričítateľnosti štátu musí byť súčasne preukázané, že výhoda je poskytovaná zo štátnych prostriedkov, a to nielen poskytovaná priamo štátom, ale aj poskytovaná verejnými alebo súkromnými subjektmi určenými alebo zriadenými štátom.<sup>19</sup> Z judikatúry ďalej vyplýva, že sa nemusí jednať len o prevod štátnych prostriedkov, ale aj situáciu, kedy sa štát rozhodne poskytnúť úľavu na daniach či iných príjmoch, ktoré by inak vybral alebo uložil.<sup>20</sup>

Pokiaľ ide o to, čo rozumieme štátnymi prostriedkami, SDEÚ konštatuje, že pojem zahŕňa „všetky finančné prostriedky, pomocou ktorých môžu verejné orgány skutočne podporovať podniky, a to bez ohľadu na to, či tieto prostriedky sú stále aktívami verejného sektora. Preto, aj keď sumy zodpovedajúce uvedenému opatreniu nie sú trvalo v majetku štátnej pokladnice, skutočnosť, že sú neustále pod verejnou kontrolou, a teda k dispozícii príslušným vnútroštátnym orgánom, je postačujúca na to, aby boli kvalifikované ako štátne prostriedky.“<sup>21</sup> Z uvedeného vyplýva, že pod pojem štátne prostriedky spadajú aj prostriedky pod priamou kontrolou štátu, aj prostriedky, nad ktorých použitím si štát zachováva vplyv. Pojem štátne prostriedky tak zahŕňa najmä prostriedky celoštátnych, regionálnych a miestnych orgánov verejnej moci a prostriedky verejných podnikov, pokiaľ podliehajú kontrole štátu a štát tým, že vykonáva svoj dominantný vplyv nad takými verejnými podnikmi, má možnosť určiť,

---

<sup>16</sup> MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 56.

<sup>17</sup> Vec C-248/84 *Nemecko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1987:437, bod 17.

<sup>18</sup> Vec T-351/02 *Deutsche Bahn AG v. Komisia a Rada*, ECLI:EU:T:2006:104.

<sup>19</sup> Veci C-72/91 a C-73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECLI:EU:C:1993:97, bod 19.

<sup>20</sup> Vec C-482/99 *Francúzsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2002:294, bod 36 a tam citovaná judikatúra.

<sup>21</sup> Tamže, bod 37.



ako sa použijú prostriedky týchto podnikov.<sup>22</sup> Bezvýznamné je, či a do akej miery sú tieto orgány právne nezávislé a či sú nadané istou mierou autonómie pri hospodárení so svojím rozpočtom.

### **1.3.2 Výhoda uprednostňujúca určitý podnik alebo výrobu určitých druhov tovaru**

Ak má byť určité opatrenie prehlásené za štátnu pomoc, musí byť nielen pričítateľné členskému štátu a financované zo štátnych prostriedkov, ale musí aj zvýhodňovať určité podniky alebo výrobu určitých druhov tovaru. Takáto výhoda musí mať teda selektívny charakter. Nasledujúce kapitoly sa podrobne venujú pojmu výhoda a jej selektívnosti.

Pretože príjemcami štátnej pomoci sú podniky, je na mieste objasniť tento pojem. Podnik (angl. *undertaking*, nem. *Unternehmen*) je v unijnom práve štátnej pomoci interpretovaný zhodne s pravidlami hospodárskej súťaže podľa čl. 101 a nasl. ZFEÚ. Podnikom sa rozumie „každý subjekt vykonávajúci hospodársku činnosť nezávisle od svojho právneho statusu a spôsobu financovania.“<sup>23</sup> Článok 107 ods. 1 ZFEÚ sa vzťahuje na výhody poskytnuté buď určitým podnikom alebo výrobe určitých druhov tovaru. Rozdiel spočíva len v tom, že výrobou určitých druhov tovaru sa rozumie isté odvetvie výroby, teda zvýhodňovanie skupiny podnikov, ktoré pôsobia v určitom odvetví hospodárstva alebo podporu celého odvetvia hospodárstva na úkor ostatných odvetví. Rozhodujúcim faktorom u pojmu podnik je práve hospodárska činnosť, a nie právna forma, ktorá je irelevantná. Rovnako je zahrnutý aj podnik, ktorého účelom nie je dosahovanie zisku, rozhodná je len schopnosť podniku vykonávať hospodársku činnosť.

Ustanovenia o štátnej pomoci sa ďalej vzťahujú na všetky súkromné i verejné podniky, na právnické osoby (typicky obchodné spoločnosti), ale aj fyzické osoby, ktoré sú v národných právnych poriadkoch zvyčajne nazývané osobami samostatne zárobkovo činnými, pokiaľ vykonávajú hospodársku činnosť. Takto široko definovaný pojem podnik je prejavom funkčného prístupu k jeho výkladu.

Pokiaľ ide o verejné podniky, oporu nájdeme v čl. 106 ZFEÚ, ktorý stanoví, že aj na verejné podniky sa vzťahujú unijné pravidlá o hospodárskej súťaži, vrátane tých

<sup>22</sup> Vec C-482/99 op. cit. v pozn. 20, bod 38.

<sup>23</sup> Vec C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA*, ECLI:EU:C:2006:8, bod 107.

o štátnej pomoci. Verejným podnikom môže byť podnik, na ktorý má orgán verejnej moci priamo dominantný vplyv (spravidla sa jedná o štátny podnik) alebo, nad ktorým vykonáva dominantný vplyv len nepriamo (súkromný podnik ovládaný štátom).<sup>24</sup>

Hospodárska činnosť je v unijnom práve chápaná široko a zahŕňa akékoľvek činnosti pozostávajúce z ponúkania tovarov alebo služieb na danom trhu.<sup>25</sup> Z praxe unijných orgánov vyplýva, že nezávisí, v ktorom odvetví je hospodárska činnosť uskutočňovaná. Naopak, jej existencia je priznaná aj v oblastiach, ktoré je možné považovať za hospodárske len výnimočne – napríklad zdravotníctvo, kultúra či školstvo.

### **1.3.3 Vplyv opatrenia na hospodársku súťaž a obchod medzi členskými štátmi**

Posledné kritéria určujú, či selektívna výhoda je spôsobilá ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a súčasne narúšať hospodársku súťaž alebo hroziť narušením hospodárskej súťaže. Obe kritéria spolu úzko súvisia a sú vzájomne prepojené.

Čl. 107 ods. 1 ZFEÚ sa vzťahuje tak na opatrenia zakladajúce selektívnu výhodu, ktoré reálne narušili hospodársku súťaž, ako aj na opatrenia, ktoré sú schopné súťaž narušiť bez toho, že by sa následky na súťaži reálne prejavili. Hospodárska súťaž je podľa ustálenej judikatúry považovaná za narušenú v prípade, že finančná pomoc poskytnutá štátom posilňuje postavenie podniku v porovnaní s ďalšími podnikmi súťažiacimi na vnútornom trhu.<sup>26</sup> Úlohou Komisie následne nie je preukázať skutočné narušenie hospodárskej súťaže, ale to, že dotyčná pomoc má takú povahu, že narúša súťaž. V neposlednom rade nie je rozhodujúce, ako významné postavenie na trhu má podnik, ktorému sa pomoc poskytuje, ani ako výrazné narušenie hospodárskej súťaže vplyvom štátnej pomoci nastane. Dokonca aj podpora v pomerne malej výške môže ovplyvniť hospodársku súťaž, a tým obchod medzi členskými štátmi na takom trhu, kde existuje silná konkurencia v odvetví, v ktorom pôsobí príjemca podpory.<sup>27</sup>

Zákaz poskytovania štátnej pomoci podľa ZFEÚ má relatívnu povahu. Deliacim kritériom je vplyv pomoci na obchod medzi členskými štátmi. Pokiaľ sa vplyv preukáže, je poskytnutie pomoci v zásade nedovolené. V prípade, že sa dôsledky

---

<sup>24</sup> Smernica Komisie 2006/111/ES zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch, Úradný vestník L 318 zo 17. novembra 2006, čl. 2.

<sup>25</sup> Vec C-224/04 op. cit. v pozn. 23, bod 108.

<sup>26</sup> Vec 730/79 *Philip Morris BV v. Komisia*, ECLI:EU:C:1980:209, bod 11.

<sup>27</sup> Vec T-214/95 *Het Vlaamse Gewest v. Komisia*, ECLI:EU:T:1998:77, body 46 a 49.

poskytnutia pomoci prejavia len v rámci členského štátu a jeho trhu, unijné právo sa neaplikuje.

Narastajúca vzájomná závislosť ekonomík členských štátov a rozvíjanie obchodu v rámci EÚ vedú k neustálemu rozširovaniu pôsobnosti čl. 107 ods. 1 ZFEÚ. Dôležité je preto isté obmedzenie pôsobnosti tohoto článku, aby bola zachovaná rozumná hranica medzi právomocami EÚ a členských štátov. Dnes totiž okrem štandardnej situácie, keď opatrenie štátu zvýhodní určitý podnik vykonávajúci hospodársku činnosť v oblasti, v ktorej existuje súťaž s podnikmi z iných členských štátov, menuje SDEÚ mnohé ďalšie situácie, v ktorých vidí vplyv opatrenia na obchod medzi členskými štátmi. Vplyv na obchod medzi členskými štátmi tak môže mať výhoda poskytnutá podniku, ktorý vyvíja hospodársku činnosť len v rámci jedného členského štátu, pretože rozhodujúce je, že podnik obchoduje s tovarom, ktorý je na vnútornom trhu predmetom obchodovania. Obdobne je vplyv vnímaný aj u pomoci poskytovanej na podporu vývozu tovarov do tretích krajín. Za určitých okolností nie je vylúčený ani vplyv výhod len regionálneho či lokálneho charakteru na obchod medzi členskými štátmi. SDEÚ argumentuje tým, že sa touto výhodou sťaží prístup potenciálnych súťažiteľov na trh členského štátu alebo naopak uľahčí prípadné rozšírenie činnosti zvýhodneného podniku do iného členského štátu.<sup>28</sup> Napriek zneniu čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, ktorý na rozdiel od čl. 101 a 102 ZFEÚ neobsahuje spojenie „môže ovplyvniť“ ale len „ovplyvňuje“, má Komisia vďaka kontroverznému prístupu SDEÚ povinnosť preskúmať, či je pomoc schopná ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, a nie preukázať jej skutočný vplyv na obchod.

---

<sup>28</sup> Vec C-280/00 op. cit. v pozn. 10, body 77 a 78.

## 2 Výhoda

### 2.1 Pojem

Štátna pomoc v zmysle čl. 107 ods. 1 ZFEÚ predstavuje „zvýhodňovanie“ jedného alebo viacerých podnikov prostredníctvom opatrenia členského štátu. Pojem selektívna výhoda znamená určitý benefit, ktorý zlepšuje postavenie konkrétneho podniku na trhu a znižuje náklady, ktoré by musel inak niesť, a ktorý by podnik nezískal za normálnych trhových podmienok alebo v prípade neudelenia takého benefitu.<sup>29</sup>

Zvýhodňovanie môže spočívať v poskytnutí pozitívneho plnenia alebo plnenia zmiernujúceho ekonomickú záťaž podniku, teda plnenia negatívneho. Za bežných okolností podnik taktiež neposkytuje členskému štátu žiadne protiplnenie, ktoré by predstavovalo reálnu trhovou hodnotu poskytnutej výhody, ako sa to deje v prípade dotácií, alebo poskytuje protiplnenia v nižšej výške alebo neekonomickkej povahy.<sup>30</sup>

Z judikatúry ďalej vyplýva, že štátnou pomocou sú výhody dočasného i trvalého charakteru a SDEÚ medzi nimi nečiní žiadne rozlišovanie. Ako potvrdil SDEÚ, rozlišovanie medzi dočasnými a trvalými výhodami by naopak mohlo spôsobiť aplikáciu tohoto kritéria tak nepredvídateľnou, že by sa mohlo toto kritérium dostať až do rozporu s princípom právnej istoty.<sup>31</sup> Štátnou pomocou tak je napríklad jednorazová výhoda v podobe odpisu určitého dlhu orgánom štátu, ale aj rôzne daňové úľavy a výnimky, ktoré majú dlhodobý charakter.<sup>32</sup>

Výhoda môže byť poskytnutá určitému podniku *ad hoc* alebo vo forme programov pomoci (označovaných ako schémy štátnej pomoci). V rámci schémy pomoci je výhoda poskytnutá každému podniku spĺňajúcemu kritéria schémy, a to v rozsahu a za podmienok stanovených v danej schéme.

Z uvedeného vyplýva, že neexistuje konečný zoznam výhod, ktoré predstavujú štátnu pomoc. Ustanovenia o štátnej pomoci majú za úlohu zachytiť čo najširšie spektrum opatrení členských štátov poskytujúcich výhody a zaistiť tak možnosť vždy pružne reagovať na nové okolnosti. Napriek tomu existujú aj pokusy o určité triedenie výhod predstavujúcich štátnu pomoc. Prvý ucelenejší zoznam výhod uviedla Komisia

---

<sup>29</sup> Napr. veci C-39/94 *Syndicat Français de l'Express International (SFEI) v. La Poste*, ECLI:EU:C:1996:285, bod 60 a C-342/96 *Španielsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1999:210, bod 41.

<sup>30</sup> MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 89.

<sup>31</sup> Vec T-67/94 *Ladbroke Racing Ltd. v. Komisia*, ECLI:EU:T:1998:7, bod. 56.

<sup>32</sup> Napr. vec T-217/02 *Ter Lembeek International NV v. Komisia*, ECLI:EU:T:2006:361, bod 169.

v odpovedi na interpeláciu z Európskeho parlamentu v roku 1963, v ktorej pod pojem štátna pomoc zahrnuje dotácie, oslobodenie od daní a poplatkov, prevzatie záruky za obzvlášť výhodných podmienok, preferenčné úrokové sadzby, nadobúdanie nehnuteľností zadarmo alebo za priaznivých podmienok, prevzatie strát, poskytnutie tovarov a služieb za zvýhodnených podmienok a ďalšie opatrenia s podobným účinkom.<sup>33</sup> Napriek svojmu veku, si uvedený zoznam zachováva určitú výpovednú hodnotu aj dnes. Zoznam výhod sa však vplyvom rozhodovacej činnosti SDEÚ a Komisie výrazne rozšíril.

Malíř napríklad ponúka typológiu výhod na základe dvoch kritérií. Prvé kritérium rozlišuje výhody podľa ich účinkov vo vzťahu k prostriedkom členských štátov na pozitívne, u ktorých dochádza k presunu prostriedkov od štátu k určitému podniku, a negatívne, u ktorých k presunu prostriedkov nedochádza, avšak súčasne nedochádza ani k rozmnoženiu štátnych prostriedkov. Druhým kritériom je forma výhod. Po prvé môžu výhody vychádzať z oblasti daní a poplatkov, ktoré tak majú negatívny charakter. Takú povahu majú predovšetkým rôzne druhy vyňatia z všeobecných daňových povinností či odpustenie dane alebo povinnosti platiť poplatok, ale aj výhody v procesnej oblasti (napr. týkajúce sa splatnosti). Po druhé ide o negatívne výhody spočívajúce v úľavách na odvodoch na sociálne zabezpečenie. Po tretie sú výhodami aj všetky ďalšie, ktoré spôsobujú zníženie zaťaženia, ktoré by podnik musel za normálnych okolností niesť. Sem patria hlavne výhody pozitívneho charakteru v podobe dotácií, grantov, vecných plnení bez následného protiplnenia či protiplnenia nezodpovedajúceho sume poskytnutej výhody a štátnych záruk za úvery.<sup>34</sup>

Uvedené členenie tak názorne ilustruje rozmanitosť a rôznorodosť výhod predstavujúcich štátnu pomoc a tiež to, že výklad pojmu štátna pomoc, resp. výhoda je naozaj veľmi široký.

Pokiaľ však prvok výhody v opatrení členského štátu chýba, nemožno také opatrenie považovať za štátnu pomoc. Ide predovšetkým o prípady, keď štát obdrží za poskytnuté plnenie príslušné protiplnenie. Ďalej nie je možné považovať za výhodu napríklad plnenie v podobe náhrady škody, ktorá je uložená orgánom verejnej moci,

---

<sup>33</sup> Odpoveď Komisie na interpeláciu č. 48 M. Burgbachera, Úradný vestník č. 125 zo 17. augusta 1963.

<sup>34</sup> MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 93 – 95.

ktoré škodu spôsobili,<sup>35</sup> ani opatrenia štátu, ktorých účelom je sňať bremeno podnikom, ktoré by za normálnej situácie nemuseli niesť, ani plnenie v podobe platby za služby, ktoré podnik poskytuje vo všeobecnom hospodárskom záujme (podrobne ďalej v texte).

Na tomto mieste treba zodpovedať otázku, ako dospieť k záveru, že konkrétne opatrenie štátu predstavuje selektívnu výhodu. K tomuto účelu sa vyvinulo tzv. kritérium súkromného hospodárskeho subjektu (alebo princíp súkromného investora, angl. *private investor / market economy investor principle*).

## 2.2 Kritérium súkromného hospodárskeho subjektu

Pokiaľ štát pôsobí v rámci svojich aktivít na trhu tak, ako by akýkoľvek iný účastník trhu usilujúci sa o zisk, konal za daných trhových podmienok, potom výhoda poskytovaná štátom musí byť posúdená tak, že nespadá pod unijné ustanovenia o štátnej pomoci. Investovanie kapitálu štátu do súkromného podniku teda nepredstavuje štátnu pomoc, ak by obozretný súkromný investor konajúci v obvyklých trhových podmienkach poskytol kapitál za rovnakých alebo porovnateľných podmienok.<sup>36</sup>

Určenie, či ide o štátnu pomoc v prípade investovania verejného kapitálu do súkromnej sféry, je teda založené na porovnávaní správania orgánu verejnej moci, ktorý investíciu uskutoční, so správaním hypotetického súkromného investora. V prípade, že je verejná investícia výhodnejšia ako prípadná investícia zo strany súkromného investora, ide o výhodu, a teda štátnu pomoc.<sup>37</sup>

Takto je v podstate teóriou i judikatúrou chápané kritérium súkromného hospodárskeho subjektu. Kritérium je vyjadrením zásady rovného zaobchádzania so súkromnými a verejnými podnikmi,<sup>38</sup> ktorá štátu (orgánom verejnej moci) dáva možnosť investovať do súkromných podnikov rovnakým spôsobom ako to robia ostatné súkromné podniky.

Kritérium súkromného hospodárskeho subjektu prvýkrát použila Komisia v 80. rokoch 20. storočia a neskôr sa s ním stotožnil aj SDEÚ. Investíciami boli historicky najčastejšie rôzne verejné pôžičky a injekcie kapitálu do súkromných podnikov. Dnes sa

---

<sup>35</sup> Spojené veci C-106–120/87 *Asteris SE v. Hellenic Republic and European Economic Community*, ECLI:EU:C:1988:457, bod 24.

<sup>36</sup> Veci C-303/88 *Taliano v. Komisia*, ECLI:EU:C:1991:367, bod 20 a T-358/94 *Air France v. Komisia*, ECLI:EU:T:1996:194, bod 70.

<sup>37</sup> NICOLAIDES, Phedon; RUSU, Ioana Eleonora. Private Investor Principle: What Benchmark and Whose Money? *European State Aid Law Quarterly*, 2011, č. 2, s. 237.

<sup>38</sup> Vec T-358/94 op. cit. v pozn. 36.

už na základe tohoto kritéria posudzujú akékoľvek výhody poskytnuté členskými štátni podnikom alebo skupine podnikov. Na základe doterajšej judikatúry sa kritérium uplatní mimo iné v prípadoch, keď „*verejné orgány nadobúdajú účasť na základnom imaní podniku [...], poskytujú niektorým podnikom pôžičku [...], poskytujú štátnu záruku [...], predávajú tovary alebo služby na trhu [...] alebo poskytujú úľavy pre platbu sociálnych odvodov [...] alebo pre náhradu mzdových nákladov.*“<sup>39</sup>

### 2.2.1 Výnimky z kritéria

Kritérium súkromného hospodárskeho subjektu nemá, navzdory svojej dôležitosti, absolútny charakter. SDEÚ vymedzil prípady, v ktorých sa kritérium nepoužije pri určovaní, či ide o selektívnu výhodu. Rozlišuje sa totiž medzi situáciami, keď má určitý zásah štátu ekonomickú povahu a situáciami, keď zásah štátu vyplýva z výkonu právomoci verejnej moci. V druhom prípade nemá zásah štátu vyplývajúci z aktu verejnej moci ekonomickú povahu, nejde o hospodársku činnosť, a preto je vylúčená aplikácia kritéria súkromného hospodárskeho subjektu. Taktiež tu nedochádza k porušeniu zásady rovného zachádzania medzi verejným a súkromným sektorom<sup>40</sup> z toho dôvodu, že konanie štátu v rámci výkonu verejnej moci je neporovnateľné so súkromným investorom. V prípadoch poskytnutia priamej dotácie verejnými orgánmi, priznania oslobodenia od dane, stanovenia zníženia sociálnych alebo nákladov štátu spojených s prepúšťaním zamestnancov či platbou dávok v nezamestnanosti a ďalších sociálnych dávok nejde o zásahy štátu, ktoré majú ekonomickú povahu a SDEÚ usúdil, že kritérium súkromného hospodárskeho subjektu nie je aplikovateľné.<sup>41</sup>

### 2.2.2 Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach Ryanair a EDF

Vylúčenie pôsobnosti kritéria súkromného hospodárskeho subjektu u zásahov štátu vyplývajúcich z výkonu právomoci verejnej moci bolo spochybnené dvoma rozsudkami Všeobecného súdu v roku 2008, resp. 2009.

Prvý sa týkal sporu o zníženie letiskových poplatkov oproti predpismi stanovenej výške, ktoré medzi sebou dohodli spoločnosť Ryanair a Valónsky región, vlastník letiska Charleroi. Komisia v napadnutom rozhodnutí vylúčila uplatnenie

<sup>39</sup> Vec T-156/04 *Électricité de France (EDF) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2009:505, bod 224.

<sup>40</sup> Stanovisko generálneho advokáta Légera k C-280/00 *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg* zo 14. januára 2003, ECLI:EU:C:2002:188, bod 22.

<sup>41</sup> Vec T-156/04 op. cit. v pozn. 39, body 225 a 227.

zásady súkromného investora v trhovom hospodárstve na Valónsky región z toho dôvodu, že stanovenie letiskových poplatkov patrí do legislatívnej právomoci Valónskeho regiónu a nejde o hospodársku činnosť, ktorá by sa dala analyzovať podľa kritéria súkromného investora. Všeobecný súd na začiatok uznáva, že „*uplatnenie tejto zásady sa musí vylúčiť za predpokladu, že tento štát koná ako orgán verejnej moci. Za takéhoto predpokladu nemožno totiž správanie štátu nikdy porovnávať so správaním súkromného subjektu alebo investora v trhovom hospodárstve.*“<sup>42</sup> Všeobecný súd sa ďalej už nestotožnil s argumentáciou Komisie, keď uviedol, že stanovenie výšky letiskových poplatkov i poskytnutie záruky odškodnenia v prípade strát spôsobených úpravou poplatkov sú „*činnosťami priamo spojenými so správou letiskových infraštruktúr, ktorá predstavuje hospodársku činnosť.*“<sup>43</sup> Všeobecný súd teda dospel k záveru, že kritérium súkromného hospodárskeho subjektu má byť aplikované na posúdenie výhod poskytnutých úradmi Valónskeho regiónu.

Ešte výraznejší odklon od doterajšej praxe znamenal rozsudok vo veci EDF<sup>44</sup>. Spor sa týkal opatrenia, ktorým francúzsky štát mimo iné čiastočne oslobodil EDF, spoločnosť v tej dobe vlastnenú štátom, vyrábajúcu a distribujúcu elektrickú energiu, od dane z príjmov spoločností. Povinnosť EDF zaplatiť daň vznikla ako následok nárastu kapitálu pri novom ocenení majetku po obnovení licencie na prevádzku národnej elektrickej siete. Opatrenie, ktorým došlo k čiastočnému oslobodeniu od dane, bolo prijaté formou zákona, teda v rámci výkonu verejnej moci.

Na základe toho Komisia odmietla uplatniť kritérium súkromného investora, pretože štát konal ako regulačný orgán, ktorý využil svoju právomoc v daňovej oblasti a nie ako akcionár EDF sledujúci zisk. Zároveň Komisia rozhodla, že oslobodenie od dane predstavovalo štátnu pomoc. EDF a francúzska vláda na druhej strane argumentovali, že podmienkam kritéria by opatrenie vyhovelo, pretože by malo byť považované za kapitálovú injekciu. Tiež sa odvolali aj na zásadu, že forma opatrenia je nerozhodná pre jeho kvalifikovanie ako štátna pomoc, a preto by nemala byť táto forma použitá ako argument Komisie.

Na začiatok Všeobecný súd potvrdil zásadu, podľa ktorej sa kritérium súkromného investora neuplatní v prípade zásahov štátu, ktorých cieľom je splniť

---

<sup>42</sup> Vec T-196/04 op. cit. v pozn. 8, bod 85.

<sup>43</sup> Tamže, bod 88.

<sup>44</sup> Vec T-156/04 op. cit. v pozn. 39.



povinnosti, ktoré mu prislúchajú ako orgánu verejnej moci.<sup>45</sup> Aj v tomto prípade ide totiž o zásah štátu, ktorý nemôže byť uskutočnený súkromným investorom s cieľom dosiahnuť zisk, pretože vyplýva z výkonu verejnej moci, a ktorý z toho dôvodu nemá ekonomickú povahu. Všeobecný súd ďalej zdôraznil, že v prípade posudzovania, či opatrenia štátu náležia do jeho právomocí ako orgánu verejnej moci, je potrebné ich posudzovať „nie v závislosti od ich formy, ale v závislosti od ich povahy, účelu a pravidiel, ktorým podliehajú, a pritom zároveň zohľadniť cieľ sledovaný dotknutými opatreniami“.<sup>46</sup> Všeobecný súd totiž následne vysvetlil, že len holý fakt, že štát má dostupné finančné zdroje z titulu výkonu verejnej moci, neznamená samo osebe vyvodenie záveru, že konanie štátu náleží do jeho právomocí ako orgánu verejnej moci. V takom prípade by kritérium súkromného investora malo len veľmi obmedzené využitie, pretože štát má k dispozícii práve zdroje, ktoré získava uplatňovaním verejnej moci, konkrétne vyplývajúce z daňovej politiky.<sup>47</sup> Všeobecný súd tak dospel k záveru, že aj keď ide o zásah štátu v podobe zákona, nie je vylúčené, aby tým bol sledovaný určitý hospodársky zámer, ktorý by mohol byť sledovaný aj súkromným investorom.<sup>48</sup> Komisia teda mala aplikovať kritérium súkromného investora v prípade tohoto opatrenia.

Pred týmto rozsudkom sa zdalo byť všetko jednoduché a jasné. Princíp súkromného investora sa uplatnil len v prípade, keď štát konal ako hospodársky subjekt porovnateľný so súkromným podnikateľom, kým použitie princípu bolo vylúčené všade tam, kde prebiehal výkon verejnej moci. Zmena, ktorú Všeobecný súd rozsudkom EDF priniesol, však vyvolala rozporuplné reakcie.

Časť odbornej verejnosti sa k rozsudku EDF vyjadrila kriticky, keď tvrdí, že Všeobecný súd nerešpektoval judikatúrou zavedené rozlíšenie medzi *acta iure gestionis* (verejnoprávne právomoci štátu) a *acta iure imperii* (súkromné alebo podnikateľské akty štátu), a že takýto výklad môže viesť k právnej neistote a strate transparentnosti.<sup>49</sup> Ďalší autori zdieľajú názor Komisie, podľa ktorého súkromný investor nemá právomoci v daňovej oblasti a nemôže teda udeliť oslobodenie od dane. Podľa nich Všeobecný súd

---

<sup>45</sup> Vec T-156/04 op. cit. v pozn. 39, bod 228.

<sup>46</sup> Tamže, bod 229.

<sup>47</sup> Tamže, bod 232.

<sup>48</sup> Tamže, bod 237.

<sup>49</sup> Stanovisko generálneho advokáta J. Mazáka k C-124/10 P *Komisia v. EDF* z 20. októbra 2011, ECLI:EU:C:2011:676, bod 92.

nevysvetlil, ako môže byť oslobodenie od dane ako voľba dostupná súkromnému investorovi a ako také oslobodenie spadajúce pod výsostné právomoci štátu môže byť uvedené do súladu s rozdelením aktov štátu na *acta iure gestionis* a *acta iure imperii*. Vidia totiž rozdiel v tom, keď štát využije príjem zo všeobecných daní na investovanie a keď štát využije odpis dlhu na daniach na získanie podielu v podniku. Zatiaľ čo v prvom prípade existuje mnoho súperiácií spôsobov použitia, tak v druhom prípade tomu tak nie je. Zdroje, ktoré takto podnik získa sú „lacnejšie“ a podnik sa ocitá vo výhodnejšom postavení oproti ostatným riadne platiacim podnikom.<sup>50</sup>

Iní autori naopak tvrdia, že neexistuje žiadny rozpor s doterajšou judikatúrou SDEÚ, ale ide len o jej nesprávnu interpretáciu. Vyzdvihujú posun argumentácie Všeobecného súdu o ďalší krok oproti rozsudku vo veci Ryanair. Všeobecný súd modifikoval rozlíšenie medzi výkonom verejnej moci a opatreniami štátu ako vlatníka podniku tak, že opatrenie štátu ako vlastníka podniku síce môže byť prijaté formou tzv. regulačného opatrenia, ale nemôže byť ako regulačné opatrenie kvalifikované. Rozhodujúci je účel, ktorý opatrenie sleduje. Rozlišovanie tak už nemá dôvod udržať sa.<sup>51</sup>

Rovnako bolo odmietnuté stanovisko Komisie k prípadu, podľa ktorého je kritérium súkromného investora aplikovateľné, pokiaľ okolnosti, za ktorých štát koná, sú porovnateľné s tými, ktoré zodpovedajú obvyklým podmienkam trhu. Komisia totiž neberie do úvahy, že súkromný investor nemusí využiť tie isté prostriedky ako štát, ktorý jedná v prospech určitého podniku. Köhler dodáva: „*Ak je cieľom kritéria súkromného investora určiť, či by súkromný investor podnikol rovnaké opatrenia v ekonomickom zmysle, treba porovnať výlučne ekonomické dopady opatrenia a nie spôsob, akým môže byť dosiahnutý výsledok.*“<sup>52</sup>

Na záver možno dodať, že síce sa dá súhlasiť s výhradou, že udeľovanie daňových výhod je zjavne niečo, čoho súkromný investor nie je schopný a kritérium by nemalo byť aplikované, ale kladenie dôrazu na ekonomický účinok opatrenia namiesto formy, v ktorej je opatrenie prijaté sa javí ako vhodnejšie. Nie je totiž dôvod rozlišovať medzi opatrením vo forme daňového zákona či individuálneho rozhodnutia príslušného

---

<sup>50</sup> NICOLAIDES, P.; RUSU, I. E. op. cit. v pozn. 37, s. 246 – 248.

<sup>51</sup> KÖHLER, Martin. New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test. *European State Aid Law Quarterly*, 2011, č. 1, s. 21 – 33.

<sup>52</sup> Tamže, s. 31.

orgánu a opatrením, ktorým štát priamo presunie protriadky určenému podniku. Preto rozdiel medzi záväzkami štátu ako investora/vlastníka a záväzkami štátu ako nositeľa verejnej moci nemá význam pre otázku, či kritérium súkromného investora aplikovať alebo nie. Samozrejme debata sa viedla len o aplikovateľnosti kritéria súkromného investora, čo neznamená, že existencia štátnej pomoci je vylúčená. Komisia by mala podľa Všeobecného súdu len zvoliť inú cestu hodnotenia.

Rozsudok vo veci EDF, hoci rozporuplný, ale prevažnou časťou odbornej verejnosti pozitívne vnímaný, bol na základe odvolania Komisie preskúmaný Súdny dvorom, ktorý sa s prípadom vysporiadal odlišne.

### 2.2.3 Rozsudok Súdneho dvora vo veci EDF

Na začiatok svojej argumentácie aj Súdny dvor potvrdzuje, že aplikovateľnosť kritéria súkromného investora závisí od toho, či štát pri poskytovaní určitej ekonomickej výhody podniku, ktorý vlastní, postupoval ako akcionár a nie v rámci výkonu verejnej moci.<sup>53</sup> Súdny dvor súhlasí aj s názorom Všeobecného súdu, keď tvrdí, že nie je rozhodná forma poskytnutej ekonomickej výhody, ale účinky, ktoré vyvolá. Ide teda o to, či dané opatrenie stavia podnik do výhodnejšej finančnej situácie ako jeho konkurentov a skúmať sa bude nie forma opatrenia, ale celková suma, ktorú podnik obdrží.<sup>54</sup> Na záver sa však Súdny dvor s názormi Všeobecného súdu úplne nestotožnil, keď konštatoval, „*že vzhľadom na ciele sledované článkom 87 ods. 1 ES (pozn. dnes čl. 107 ods. 1 ZFEÚ), ako aj kritériom súkromného investora ekonomická výhoda, hoci priznaná prostriedkami daňovej povahy, sa musí posúdiť najmä vzhľadom na kritérium súkromného investora, ak sa v rámci prípadného požadovaného celkového posúdenia ukáže, že dotknutý členský štát napriek použitiu takýchto prostriedkov vyplývajúcich z verejnej moci poskytol uvedenú výhodu ako akcionár podniku, ktorý vlastní.*“<sup>55</sup>

Súdny dvor tak v rozsudku neposkytol uspokojujúcu odpoveď do budúcnosti na otázku aplikovateľnosti kritéria súkromného investora na konanie štátu *iure imperii*, keď síce potvrdil, že forma opatrenia nie je rozhodujúca, ale naďalej bude kritérium súkromného investora použiteľné len v prípadoch konania štátu ako hospodárskeho subjektu, teda *iure gestionis*. Konkrétne Súdny dvor vyhlásil, že „*úlohy štátu, ktorý je*

---

<sup>53</sup> Vec C-124/10 P *Komisia v. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318, bod 81.

<sup>54</sup> Tamže, body 89 – 91.

<sup>55</sup> Tamže, bod 92.

akcionárom podniku, a štátu konajúceho ako orgán verejnej moci sa musia rozlišovať [...]. [U]platiteľnosť kritéria súkromného investora závisí v konečnom dôsledku od toho, či dotknutý členský štát prizná ekonomickú výhodu podniku, ktorého je majiteľom, ako akcionár a nie ako orgán verejnej moci. Z toho vyplýva, že ak sa členský štát odvoláva v priebehu správneho konania na uvedené kritérium, prináleží mu v prípade pochybností preukázať jednoznačným spôsobom a na základe objektívnych a overiteľných prvkov, že vykonané opatrenie vyplýva z jeho postavenia ako akcionára.“<sup>56</sup>

Nejasnosti ohľadom kritéria súkromného investora zostávajú, budú aj v budúcnosti predmetom sporov a SDEÚ ich bude opäť musieť riešiť opäť len *ad hoc*. Takýto stav je však z dlhodobého hľadiska veľmi neuspokojivý z dôvodu zachovania právnej istoty v unijnom práve.

Výnimkou z aplikácie kritéria súkromného investora je aj posudzovanie výhod poskytovaných podnikom, ktoré sú poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu v zmysle čl. 106 ods. 2 ZFEÚ (angl. *services of general economic interest* – skrátené *SGEI*).

### **2.3 Výhody smerujúce podnikom poskytujúcim služby všeobecného hospodárskeho záujmu**

Službám všeobecného hospodárskeho záujmu je vyhradený zvláštny právny režim. Podľa čl. 106 ods. 2 ZFEÚ sa na podniky poverené poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu vzťahujú pravidlá hospodárskej súťaže len za predpokladu, že im tým nie je znemožnené právne alebo fakticky plniť zverené úlohy.

Pojem služba všeobecného hospodárskeho záujmu je síce právnymi predpismi používaný, ale nie je na primárnej ani sekundárnej úrovni unijného práva definovaný. Komisia služby vymedzila ako „*hospodárske činnosti, ktorých výsledkom je všeobecný verejný prospech, ktoré by sa na trhu nevyskytovali bez verejnej intervencie.*“<sup>57</sup> Pod pojem služby všeobecného hospodárskeho záujmu je tak možné podradiť rôzne druhy verejných služieb, ako sú verejná doprava, energetika, poštové, audiovizuálne, zdravotné či sociálne služby. Dôležitou otázkou, na ktorú sa nasledujúci text pokúsi

<sup>56</sup> Vec C-124/10 P op. cit. v pozn. 53, body 80 – 82.

<sup>57</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe, KOM(2011) 900 v konečnom znení z 20.12.2011, s. 3.

odpovedať je, či prostriedky alebo iné výhody poskytované štátom podniku, ktorý poskytuje služby všeobecného hospodárskeho záujmu, je možné považovať za výhodu predstavujúcu štátnu pomoc a prípadne v akom rozsahu.

Poskytovanie verejných služieb je otázka politicky citlivá, preto v tejto oblasti pretrváva trvalé napätie medzi ústavnou autonómiou členských štátov, pokiaľ ide o poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu na jednej strane a požiadavkami hospodárskej súťaže a vnútorného trhu EÚ na strane druhej.<sup>58</sup> Členským štátom sú v zásade ponechané široké diskrečné právomoci ohľadom definovania a stanovenia rozsahu poskytovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, pokiaľ nie sú v rozpore s pravidlami hospodárskej súťaže a vnútorného trhu.

### 2.3.1 Hľadiská posudzovania v období pred Altmarkom

Citlivosť tejto oblasti sa prejavila aj v nejednoznačnosti rozhodovacej praxe Komisie a SDEÚ. Teória identifikovala dva prístupy SDEÚ k tejto problematike. Prvým je kompenzatórny prístup, ktorý financovanie podnikov poskytujúcich služby všeobecného hospodárskeho záujmu považuje za odmenu či náhradu nákladov. Druhým je „*verejnopodporový*“, podľa ktorého je financovanie či iné výhody štátnou pomocou, ktorá je však zlučiteľná s vnútorným trhom.<sup>59</sup>

V začiatkoch, v 80. rokoch 20. storočia, prevládal kompenzatórny prístup, keď SDEÚ vyslovil názor, že náhrady poskytnuté podnikom nezakladajú štátnu pomoc, ale predstavujú protihodnotu za služby uskutočňované týmito podnikmi.<sup>60</sup> Neskôr, v 90. rokoch, sa SDEÚ od tohoto prístupu v prípade prieskumu daňových výhod poskytnutých Francúzskom francúzskej pošte odvrátil. Komisia najskôr vo svojom rozhodnutí v súlade s kompenzatórnym prístupom konštatovala, že poskytnutá výhoda nie je štátnou pomocou, keďže porovnaním výšky výhod a dodatočných nákladov vzniknutých záväzkami z verejnej služby dospela k záveru, že dodatočné náklady na verejnú službu sú vyššie ako poskytnuté výhody.<sup>61</sup>

Napadnuté rozhodnutie dostal na stôl Všeobecný súd, ktorý vtedajšiu prax Komisie i SDEÚ odmietol a zaujal právne opačný postoj. Všeobecný súd totiž vyšiel

---

<sup>58</sup> FIEDZIUK, Natalia. Putting Services of General Economic Interest up for Tender: Reflections on Applicable EU Rules. *Common Market Law Review*, 2013, ročník 50, s. 88.

<sup>59</sup> MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 114 – 115.

<sup>60</sup> Vec 240/83 *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées* (ADBU), ECLI:EU:C:1985:59, bod 18.

<sup>61</sup> Rozhodnutie Komisie NN 135/92 France, Úradný vestník C 262 zo 7. októbra 1995, s. 11.

z predpokladu, že výhody pre podniky poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu budú vždy štátnou pomocou, aj keď zlučiteľnou s vnútorným trhom, takže sa na ne nebude vzťahovať zákaz stanovený v dnešných článkoch 107 a 108 ods. 2 a 3 ZFEÚ.<sup>62</sup> Podmienkou zlučiteľnosti podľa Všeobecného súdu bolo, že cieľom dotknutej pomoci je vyrovnanie dodatočných nákladov spojených s plnením osobitnej úlohy podnikom, ktorý bol poverený výkonom služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a že poskytnutie tejto pomoci je nevyhnutné na plnenie záväzkov verejnej služby.<sup>63</sup> Všeobecný súd rozsudok uzavrel konštatovaním, že naplnením týchto podmienok nešlo o nezlučiteľnú štátnu pomoc a rozhodnutie Komisie nezrušil.

Obrat bol už ale dokonaný a výhody pre podniky poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu už mali byť považované za štátnu pomoc. Toto rozhodnutie malo dôsledky aj v procesnej rovine, a síce v tom zmysle, že takéto výhody sú štátnou pomocou a členským štátom vzniká notifikačná povinnosť voči Komisii a až jej rozhodnutím o zlučiteľnosti môžu danú výhodu poskytnúť. Právna argumentácia Všeobecného súdu nebola následne spochybnená ani Súdny dvorom, pred ktorým bol rozsudok napadnutý.<sup>64</sup>

Keď sa už zdalo, že sa prax Komisie a SDEÚ ustálila, prišlo v roku 2001 rozhodnutie Súdneho dvora vo veci *Ferring*<sup>65</sup>, ktorým sa Súdny dvor opäť vydal trochu iným smerom. Išlo o spor o oslobodenie priameho predaja liečiv zo strany farmaceutických laboratórií od dane. Oslobodenie však bolo poskytované len distribútorom liečiv, ktorí boli povinní mať trvalo k dispozícii zásoby liečiv v množstve dostačujúcom na pokrytie územia Francúzska. Vyžadovanie týchto povinností malo za následok dodatočné náklady, ktoré farmaceutické laboratóriá nemuseli niesť. Vzhľadom na ich záväzky, boli títo distribútori považovaní za podniky poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Súdny dvor vyhlásil, že pokiaľ oslobodenie od dane zodpovedá dodatočným nákladom pri výkone verejnej služby, je toto oslobodenie považované za kompenzáciu za uskutočnené služby a nie je posudzované ako štátna pomoc.<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Vec T-106/95 *FFSA v. Komisia*, ECLI:EU:T:1997:23, bod 172.

<sup>63</sup> Tamže, bod 178.

<sup>64</sup> Vec C-174/97 P *FFSA v. Komisia*, ECLI:EU:C:1998:130, bod 33.

<sup>65</sup> Vec C-53/00 *Ferring SA v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, ECLI:EU:C:2001:627.

<sup>66</sup> Vec C-53/00 op. cit. v pozn. 65, body 24, 25 a 27.

Tento návrat k prekonanému kompenzačnému prístupu bol kritizovaný za nesystémovosť a spôsobenie právnej neistoty v oblasti štátnej pomoci. Rovnako predstavoval rozsudok aj riziko obchádzania pravidiel o štátnej pomoci zo strany členských štátov. Závažné problémy spôsobil rozsudok opäť v procesnej rovine. V prípade, že by bola výhoda poskytnutá vo výške zodpovedajúcej dodatočným nákladom, nešlo by o štátnu pomoc. Konštatovanie o porovnaní výšky výhod a dodatočných nákladov v prípade, že nejde o štátnu pomoc však môžu vysloviť len národné súdy. Úloha Komisie tak bola výrazne oslabená, keď mohla konať len v prípade, že by išlo o štátnu pomoc. Spornosť rozsudku bola evidentná a skôr či neskôr muselo dôjsť k náprave.

### **2.3.2 Rozsudok vo veci Altmark**

Súdny dvor v prelomovom rozsudku Altmark<sup>67</sup> napravil kritizované nedostatky predchádzajúcej judikatúry a jeho závery týkajúce sa vzťahu medzi službami všeobecného hospodárskeho záujmu a štátnou pomocou zostávajú dodnes v platnosti.

Vec pred Súdnym dvorom bola iniciovaná Spolkovým správnym súdom (Bundesverwaltungsgericht), ktorý Súdnemu dvoru položil niekoľko prejudiciálnych otázok. Otázky sa vynorili v spore o rozhodnutí orgánu verejnej správy o udelení, respektíve predĺžení licencie pre poskytovateľa služieb pravidelnej autobusovej dopravy, ktorý bol príjemcom štátnej podpory a ktorá mu umožnila vykonávať tieto služby. Ústrednou otázkou tohto sporu bolo, či takéto verejné dotácie určené na vyrovnanie nákladov spojených s prevádzkou verejnej dopravy vo verejnom záujme predstavujú ekonomickú výhodu a majú povahu štátnej pomoci v zmysle dnešného článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

Kritika i podpora rozsudku vo veci Ferring sa zniesla z rôznych strán – zo strany generálnych advokátov i zo strany odbornej verejnosti. Kriticky sa k rozsudku Ferring vyjadril generálny advokát Léger vo svojom (prvom) stanovisku k už prebiehajúcemu prípadu Altmark. Léger vyzval Súdny dvor, aby rozsudok vo veci Ferring zvrátil, pretože podľa jeho názoru výklad Súdného dvora narúša štruktúru a logiku ustanovení Zmluvy týkajúcich sa štátnej pomoci. Léger navrhol uprednostniť „verejnopodporový“ prístup, podľa ktorého je finančná kompenzácia poskytovaná na krytie nákladov za

---

<sup>67</sup> Vec C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415.

služby všeobecného hospodárskeho záujmu štátnou pomocou, ktorá však môže byť prehlásená za zlučiteľnú s vnútorným trhom podľa dnešného čl. 106 ods. 2 ZFEÚ.<sup>68</sup>

K problematike sa vyjadril aj generálny advokát Jacobs, keď v stanovisku k paralelnému prípadu GEMO navrhol kompromisné riešenie. Konštatoval, že ani kompenzátorny ani verejnopodporový prístup neposkytujú ideálnu odpoveď na všetky prípady. Jacobs ako riešenie navrhol, že každý prístup sa bude aplikovať len na určitú kategóriu prípadov, ktoré sa po prvé budú odlišovať povahou vzťahu medzi poskytnutou ekonomickou výhodou a uloženými službami všeobecného záujmu a po druhé ako jasne sú tieto služby definované.<sup>69</sup>

Po tom ako bol vyneseny rozsudok vo veci Ferring, Súdny dvor sa rozhodol znovuotvoriť ústne konanie vo veci Altmark a dať tak stranám príležitosť reagovať na dopady rozsudku vo veci Ferring. Následne vypracoval generálny advokát Léger svoje druhé stanovisko, v ktorom znovu potvrdil svoje pôvodné názory a reagoval na argumenty strán. Mimo iné v stanovisku vylúčil aplikáciu kritéria súkromného investora, pretože v tomto prípade koná štát v rámci výkonu verejnej moci a porovnanie komerčného správania verejných orgánov so súkromným investorom je možné len v prípade, pokiaľ by konanie štátu malo ekonomický charakter.<sup>70</sup>

Názorom Légera je treba vytknúť istú radikálnosť a v konečnom dôsledku i nepresvedčivosť. Argument, podľa ktorého je ťažko predstaviteľné angažovanie sa súkromného investora vo financovaní činnosti vo verejnom záujme, je postavený na vode. Súkromný investor môže očakávať, že časom budú tieto služby ziskové a jeho úloha ako poskytovateľa verejných služieb môže byť prospešná aj pre ďalšie časti jeho biznisu. Rovnako v prípade, že by podniku poskytujúcemu služby vo verejnom záujme bolo zverené vykonávať verejnú moc, nemohol by už viac byť považovaný za podnik v zmysle čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, a teda na takto poskytované výhody by ustanovenia o štátnej pomoci nemohli byť aplikované. Tým by vznikla neakceptovateľná medzera vo vynucovaní.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Stanovisko generálneho advokáta P. Légera k C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* z 19. marca 2002, ECLI:EU:C:2002:188.

<sup>69</sup> Stanovisko generálneho advokáta F. Jacobsa k C-126/01 *GEMO SA* z 30. apríla 2002, ECLI:EU:C:2002:273.

<sup>70</sup> Stanovisko generálneho advokáta P. Légera k C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* zo 14. januára 2003, ECLI:EU:C:2002:188.

<sup>71</sup> BARTOSCH, Andreas. Clarification or Confusion? How to Reconcile the ECJ's Rulings in *Altmark* and *Chronopost*. *European State Aid Law Quarterly*, 2003, č. 3, s. 375 – 386.



Súdny dvor zaujal umiernenější postoj a v rozsudku sa nepostavil úplne ani na jednu stranu sporu. Na jednej strane Súdny dvor zotrval na svojich argumentoch z dovtedajšej judikatúry, že zásah zo strany štátu musí byť považovaný za kompenzáciu predstavujúcu protihodnotu za služby poskytnuté podnikom, a ktorý bol poskytnutý za účelom realizovania služieb vo verejnom záujme. Zásah v skutočnosti nepredstavuje finančnú výhodu, a preto nespôsobí vznik výhodnejšej súťažnej pozície voči ostatným súťažiteľom. Z tohoto dôvodu nespadá takýto zásah do pôsobnosti dnešného čl. 107 ZFEÚ.<sup>72</sup> Súčasne ale Súdny dvor vyvodil, že kompenzácia nebude v konkrétnom prípade kvalifikovaná ako štátna pomoc v zmysle čl. 107 ods. 1 ZFEÚ len v prípade splnenia štyroch podmienok. Po prvé musí byť podnik prijímajúci kompenzáciu „skutočne poverený plnením záväzkov služby vo verejnom záujme a tieto záväzky musia byť jasne definované“;<sup>73</sup> po druhé „kritériá, na základe ktorých sa vypočíta kompenzácia, musia byť vopred objektívne a transparentne stanovené, aby sa vylúčilo, že kompenzácia bude predstavovať ekonomickú výhodu, ktorá je spôsobilá zvýhodniť prijímajúci podnik vo vzťahu ku konkurenčným podnikom“;<sup>74</sup> po tretie „kompenzácia nemôže prekročiť sumu, ktorá je potrebná na pokrytie všetkých nákladov alebo ich časti, vzniknutých pri plnení úloh služby vo verejnom záujme, berúc do úvahy príslušné tržby, ako aj primeraný zisk z plnenia týchto záväzkov“;<sup>75</sup> a po štvrté „ak sa výber podniku, ktorý bude poverený realizáciou záväzkov služieb vo verejnom záujme v konkrétnom prípade neuskutočňuje prostredníctvom výberového konania v rámci verejnej súťaže [...], výška nevyhnutnej kompenzácie musí byť určená na základe analýzy výdavkov, ktoré by stredne veľký podnik, dobre riadený a primerane vybavený dopravnými prostriedkami vynaložil pri realizácii týchto záväzkov, zohľadniac pri tom súvisiace príjmy ako aj primeraný zisk pri realizácii záväzkov služby vo verejnom záujme.“<sup>76</sup>

Na základe vyššie uvedeného Súdny dvor zakončil rozsudok konštatovaním, že pokiaľ podpora poskytnutá štátom podnikom výslovne povereným službami vo verejnom záujme s cieľom kompenzovať náklady na tieto služby splní podmienky stanovené Súdnym dvorom, nedôjde k aplikácii ustanovení o štátnej pomoci. Naopak,

---

<sup>72</sup> Vec C-280/00 op. cit. v pozn. 67, bod 87.

<sup>73</sup> Tamže, bod 89.

<sup>74</sup> Tamže, bod 90.

<sup>75</sup> Tamže, bod 92.

<sup>76</sup> Vec C-280/00 op. cit. v pozn. 67, bod 93.

v prípade nesplnenia čo len jedinej podmienky bude zásah štátu považovaný za štátnu pomoc.<sup>77</sup>

Rozsudkom vo veci Altmark tak Súdny dvor v zásade potvrdil rozsudok vo veci Ferring a aj kompenzačný prístup k prostriedkom pre podniky poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu s tým, že jeho použitie je podmienené splnením štyroch podmienok. Tým Súdny dvor striktno obmedzil možnosť vyňatia prostriedkov spod aplikácie ustanovení o štátnej pomoci len na úzky okruh tých, ktoré majú bezprostrednú spojitosť s poskytovanými službami verejného záujmu.

Riešenie navrhnuté Súdny dvorom vo veci Altmark je treba do značnej miery oceniť ako vítaný pokus definovať jasné a vyvážené pravidlá. Súdny dvor taktiež ponechal z veľkej časti nedotknutú ústrednú úlohu Komisie v posudzovaní opatrení štátov poskytujúcich pomoc podnikom vykonávajúcim služby vo verejnom záujme, čo bolo vytýkané rozsudku vo veci Ferring.

Negatívnym reakciám sa ale rozsudok nevyhol. Súdny dvor napríklad nereagoval na kritiku generálneho advokáta Légera, že rozhodnutie, či štátne opatrenie predstavuje výhodu, a teda štátnu pomoc, by nemalo byť založené na formalistických kritériách. Problém by tak mohol vzniknúť pri kompenzácii *ex post* za straty vzniknuté pri poskytovaní verejných služieb, pretože takáto kompenzácia by nespĺnila druhú podmienku rozsudku vo veci Altmark a bola by kvalifikovaná ako štátna pomoc.<sup>78</sup> Poukázané bolo aj na to, že rozsudok síce vytvára určitý všeobecný rámec, v rámci ktorého môžu opatrenia určené na náhradu nákladov spojených s plnením verejnej služby uniknúť aplikácii ustanovení o štátnej pomoci v čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, ale aplikácia tohoto všeobecného rámca má svoje limity,<sup>79</sup> ako to ukázal rozsudok v ďalšom paralelnom spore vo veci Chronopost.<sup>80</sup> Obmedzenie sa prejaví v prípadoch, kde neexistuje trh dotyčných poskytovaných služieb a nie je tak možné nájsť porovnateľný súkromný subjekt, ktorého náklady by mohli byť použité na porovnanie.

Štyri podmienky stanovené Súdny dvorom v konečnom dôsledku prispeli len málo k odstráneniu nejasností a právnej neistoty a naďalej zostala potreba konkretizácie, čo sa týka ich praktických a právnych dôsledkov. Aj príklad širokých diskusií odbornej

<sup>77</sup> Vec C-280/00 op. cit. v pozn. 67, bod 94.

<sup>78</sup> LOUIS, Frédéric; VALLERY, Anne. Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations. *World Competition*, 2004, č. 27(1), s. 53 a n.

<sup>79</sup> BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 71, s. 384 – 385.

<sup>80</sup> Spojené veci C-83/01 P, C-93/01 P a C-94/01 P *Chronopost SA a ostatní*, ECLI:EU:C:2003:388.

verejnosti a názorového stretu medzi Všeobecným súdom, Súdny dvorom a generálnymi advokátmi v období tesne pred a po rozsudku vo veci Altmark ukázal ako rozporuplná je problematika vzťahu služieb všeobecného hospodárskeho záujmu a ustanovení ZFEÚ o štátnej pomoci. S napätím sa preto čakalo, ako si s aplikáciou štyroch podmienok poradí judikatúra unijných súdov a rozhodovacia prax Komisie v nasledujúcom období, hlavne či a do akej miery prispajú k objasneniu presného významu štyroch podmienok.

### 2.3.3 Odpoveď judikatúry na Altmark

Prvý pokus o súdnu interpretáciu prišiel až po piatich rokoch v rozsiahlom rozsudku Všeobecného súdu vo veci BUPA.<sup>81</sup> Jeho hlavným posolstvom je, že rozsudok vo veci Altmark poskytuje veľmi užitočný návod, ako posudzovať programy členských štátov určené na vyrovnanie nákladov spojených s plnením služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, ale nie je použiteľný v každom jednotlivom prípade, a preto musí byť zodpovedajúcim spôsobom upravený.<sup>82</sup>

Prvá podmienka – jasná definícia verejnej služby, ktorou je podnik poverený – má formálnu povahu, zabezpečuje transparentnosť a zabraňuje členským štátom pochybnému *ex post* stanoveniu záväzkov verejnej služby. Členské štáty majú stále do značnej miery možnosť voľného uváženia pri určovaní, čo spadá pod služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Táto právomoc má však svoje hranice, pretože služby by mali spĺňať určité spoločné minimálne kritériá. Medzi ne zaraduje Všeobecný súd predovšetkým „*existenciu aktu verejnej moci zverujúceho dotknutým subjektom úlohu SVHZ, ako aj univerzálnu a záväznú povahu tejto úlohy.*“<sup>83</sup> Členské štáty navyše musia odôvodniť, prečo je dotknutá služba kvalifikovaná ako služba všeobecného hospodárskeho záujmu a prečo je odlišená od ostatných služieb.<sup>84</sup>

Druhá podmienka – kompenzácia musí byť založená na objektívnych a transparentných parametroch stanovených vopred – sleduje v podstate rovnaký cieľ. Táto podmienka vyvoláva napriek absencii interpretačných problémov na jednej strane pochybnosti, či predstavuje najlepšiu cestu na zaistenie, aby náklady neboli

---

<sup>81</sup> Vec T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:29.

<sup>82</sup> BARTOSCH, Andreas. The Ruling in BUPA – Clarification or Modification of Altmark? *European State Aid Law Quarterly*, 2008, č. 2, s. 211.

<sup>83</sup> Vec T-289/03 op. cit. v pozn. 81, bod 172.

<sup>84</sup> Vec T-289/03 op. cit. v pozn. 81, bod 172.

prekompensované,<sup>85</sup> na druhej strane stojí tvrdenie, že existujú možnosti, ako sformulovať parametre tak, aby došlo k minimalizácii rizika prekompensácie nákladov.<sup>86</sup> V každom prípade je opäť na členských štátoch, akým spôsobom naplnia túto podmienku s tým, že musia splniť dané náležitosti pri stanovovaní kompenzácií.

Tretia podmienka – kompenzácia nesmie presiahnuť náklady na poskytovanie verejnej služby, vrátane primeraného zisku – je predmetom kritiky, najmä čo sa týka neurčitého pojmu primeraný zisk. Hranica medzi normálnym ziskom a nadmerným ziskom, tj. nadmernou kompenzáciou môže byť v niektorých prípadoch skutočne tenká. Mohla by tak nastať situácia, keď členské štáty budú usilovať o odôvodnenie vyššej úrovne kompenzácií ako za normálnych okolností, čím by sa posilnilo konkurenčné postavenie prijímajúceho podniku.<sup>87</sup>

Štvrtá podmienka – výška náhrady, ktorá má byť stanovená prostredníctvom verejnej súťaže alebo ak to nie je možné, tak s ohľadom na náklady priemerného, dobre riadeného podniku – nazývaná ako kritérium efektívnosti, naznačuje, aký postup Súdny dvor považuje za najlepší: rozdelenie záväzkov z verejnej služby prostredníctvom verejného výberového konania. Súdny dvor však ponúkol dve možnosti stanovenia presnej výšky kompenzácie. Členské štáty môžu v prvom rade zorganizovať verejné obstarávanie s cieľom vybrať firmu, ktorá bude poskytovať verejné služby s najnižšími nákladmi. Túto možnosť vždy podporovala Komisia z toho dôvodu, že transparentné a nediskriminačné verejné súťaže zabraňujú nadmernej kompenzácii a narušeniu súťaže. Druhou možnosťou ako dospieť k určeniu úrovne kompenzácie, je posúdiť náklady, ktoré by priemernému, dobre fungujúcemu podniku vznikli v súvislosti s plnením záväzkov verejnej služby. V zásade sa dá tvrdiť, že tým dochádza k aplikácii kritéria súkromného investora doplneného o kritérium efektívnosti.<sup>88</sup>

Použitie druhej možnosti však nesie so sebou niekoľko ťažkostí. V prvom rade je už samotnému konceptu verejných služieb vlastné, že podnik poskytujúci verejné služby sa bude nachádzať v takej pozícii, ktorá vylučuje porovnanie s priemerným,

---

<sup>85</sup> SINNAEVE, Adinda. State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case. *European State Aid Law Quarterly*, 2003, č. 3, s. 357.

<sup>86</sup> LOUIS, F.; VALLERY, A. op. cit. v pozn. 78, s. 69 – 70.

<sup>87</sup> TRAVERS, Noel. Public Service Obligations and State Aid: Is all really clear after Altmark? *European State Aid Law Quarterly*, 2003, č. 3, s. 391.

<sup>88</sup> SINNAEVE, A. op. cit. v pozn. 85, s. 358.

dobre riadeným podnikom.<sup>89</sup> Kompenzácia bude musieť byť v týchto prípadoch pokladaná za štátnu pomoc. Na toto obmedzenie poukázal Súdny dvor vo vyššie spomenutom rozsudku vo veci Chronopost. Ďalšie nejasnosti so sebou prináša stanovenie primeranej kompenzácie. Môže totiž vzniknúť rozdiel vo výške kompenzácie vypočítanej členským štátom pre konkrétneho poskytovateľa verejnej služby (takýto postup členské štáty uprednostňujú) a výškou zistenou na základe kritéria súkromného investora. Vychádzajúc z rozsudku vo veci Altmark by príslušné opatrenie štátu, ktoré určuje vyššiu kompenzáciu, bolo štátnou pomocou, z čoho by vyplynulo riziko jej nezlučiteľnosti s vnútorným trhom vzhľadom na rozpor s čl. 107 ods. 1 ZFEÚ. To by však mohlo byť považované za neprimeraný zásah do politiky členských štátov. Tým sa ale členský štát nezbujuje povinnosti porovnať náklady poskytovateľa verejnej služby s nákladmi dobre fungujúceho podniku na základe kritéria efektívnosti.

Riešenie, ktoré navrhla Sinnaeve, ponúka východisko z tejto situácie. Štvrtá podmienka definuje kompenzáciu len pre potreby čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, konkrétne pre pojem výhoda, ale nedopadá na stanovenie primeranej kompenzácie podľa čl. 106 ods. 2 ZFEÚ. V prípade, že opatrenie presiahne náklady hypotetického porovnávaného podniku, nenaplní podmienky rozsudku vo veci Altmark a bude kvalifikované ako štátna pomoc s tým, že môže byť stále v súlade s čl. 106 ods. 2 ZFEÚ.<sup>90</sup> Táto hypotéza bola v zásade potvrdená aj niektorými nasledujúcimi rozhodnutiami Všeobecného súdu.<sup>91</sup>

Podľa môjho názoru tak minimálne prvá možnosť napomohla členským štátom k väčšej právnej istote v procese poskytovania kompenzácií za úlohy verejnej služby. V prípade použitia prvej zmienenej možnosti v podobe verejného obstarávania sa preto naplnenie niektorého definičného znaku štátnej pomoci javí ako veľmi nepravdepodobné. Ale ani v prípade druhej možnosti sa nemôže členský štát zbaviť všeobecnej povinnosti minimalizovať náklady a nemal by financovať „neefektívnosť“.

#### **2.3.4 Odpoveď legislatívy na Altmark**

Komisia, na rozdiel od unijných súdov, bola v interpretácii rozsudku Altmark omnoho aktívnejšia. Najskôr upravila svoju rozhodovaciu prax a následne prikočila aj

---

<sup>89</sup> SINNAEVE, A. op. cit. v pozn. 85, s. 358.

<sup>90</sup> Tamže, s. 359.

<sup>91</sup> Pozri napr. vec T-354/05 *Télévision française 1 SA (TF1) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2009:66, bod. 130.

k úprave a doplneniu právneho rámca financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. V rokoch 2005 – 2006 Komisia zverejnila po konzultáciach tzv. prvý balíček o financovaní služieb všeobecného hospodárskeho záujmu (skrátene balíček Altmark alebo Monti-Kroes balíček). Balíček pozostáva z troch právnych aktov. V prípade, že kompenzácia nespĺňa podmienky rozsudku Altmark, predstavuje štátnu pomoc. V tomto prípade ale Komisia pripúšťa možnosť, že táto kompenzácia by mohla byť uznaná za zlučiteľnú pomoc. Na tento účel Komisia vypracovala dva nástroje, ktoré možno prirovnať k blokovej výnimke a postupu udeľovania individuálnych výnimiek.

Rozhodnutím Komisie boli za zlučiteľné prehlásené všetky kompenzácie za verejné služby nespĺňajúce podmienky rozsudku Altmark, ktoré sú ale v súlade s podmienkami čl. 106 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ ich výška nepresiahne určitú hranicu, stanovenú v Rozhodnutí.<sup>92</sup> Za týchto predpokladov je kompenzácia vyňatá z notifikačnej povinnosti.

Naproti tomu v prípade, že sa kompenzácii nepodarí splniť požiadavky rozsudku Altmark a zároveň nesplní ani kritériá stanovené v Rozhodnutí, alebo je vyššia ako v Rozhodnutí stanovená hranica, spadá do pôsobnosti Rámca.<sup>93</sup> Takáto kompenzácia naďalej podlieha notifikačnej povinnosti.

Tretím nástrojom sa stala novelizovaná smernica o transparentnosti, ktorá zaviedla povinnosť každého podniku povereného službami všeobecného hospodárskeho záujmu viesť zvláštne účty na prostriedky vyplatené v rámci kompenzácií.<sup>94</sup>

Zámerom Komisie bolo podľa Renzulli koncentrovať sa na najviac narušujúce formy štátnej pomoci, vyhnúť sa stretu s pomocou malého rozsahu a podstatne znížiť záťaž vyplývajúcu z notifikačnej povinnosti.<sup>95</sup> Avšak ani vydaním trojice právnych aktov v rámci prvého balíčka neboli celkom odstránené problematické body, hlavne otázka právnej istoty, ktorej zlepšenie malo byť dosiahnuté neuskutočneným schválením výkladového oznámenia Komisie.

---

<sup>92</sup> Rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 odst. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, Úradný vestník L 312 z 29. novembra 2005.

<sup>93</sup> Rámec spoločenstva pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme, Úradný vestník 2005 C 297/4 z 29. novembra 2005.

<sup>94</sup> Smernica Komisie 2006/111/ES zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch, Úradný vestník L 318 zo 17. novembra 2006.

<sup>95</sup> RENZULLI, Annalisa. Services of General Economic Interest: The Post-Altmark Scenario. *European Public Law*, 2008, č.14(3), s. 418.

Nedostatky podnietili Komisiu k zahájeniu nových konzultácií v roku 2011 a zverejneniu druhého balíčka (tzv. balíčok Almunie) o financovaní služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Jeho súčasťou sa stalo okrem nového Rozhodnutia Komisie o tzv. blokovej výnimke pre podniky poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu, nového Rámca aj tak potrebné výkladové Oznámenie Komisie.<sup>96</sup> Jeho cieľom je objasniť základné koncepty aplikácie práva štátnej pomoci vo vzťahu ku kompenzáciám za služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Posledným prijatým aktom bolo Nariadenie Komisie, ktoré prinieslo zásadnú novinku – koncept *de minimis*.<sup>97</sup> V náväznosti na druhý balíček vydala Komisia aktualizovanú Príručku, ktorá vysvetľuje, ako sa pravidlá EÚ v oblasti štátnej pomoci, verejného obstarávania a vnútorného trhu vzťahujú na služby všeobecného hospodárskeho záujmu, s dôrazom na sociálne služby.<sup>98</sup>

Zdokonaľovanie oblasti financovania služieb všeobecného hospodárskeho záujmu nie je ani zďaleka ukončené, existujú náznaky ďalších zmien. Zaujímavé je ale sledovať vzájomnú interakciu judikatúry SDEÚ a písaného unijného práva tvoreného Komisiou. Keď už vyzerá, že jeden z nich preberá iniciatívu, druhý sa rýchlo pridá. Nikto nedominuje, hra je vyrovnaná.

## 2.4 Čiastkové závery

Opatrenie štátu udeľuje výhodu určitému podniku v prípade, že znižuje náklady, ktoré by obvykle musel znášať samotný podnik. Takúto výhodu by podnik nemohol získať za obvyklých trhových podmienok. Ustanovenia o štátnej pomoci sa vzťahujú na výhodu bez ohľadu na jej formu, rozhodné sú len jej účinky. Pod pojem výhoda podradíme pozitívne plnenia (napr. granty, dotácie, pôžičky) aj negatívne plnenia (napr. úľavy na daniach či na odvodoch na sociálne zabezpečenie).

Za účelom zistenia, či konkrétne opatrenie štátu zakladá poskytnutím výhody určitému podniku štátnu pomoc, vyvinula Komisia kritérium súkromného hospodárskeho subjektu. Jeho podstatou je porovnávanie určitého opatrenia orgánu

---

<sup>96</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, Úradný vestník C 8 z 11. novembra 2012.

<sup>97</sup> Pozri pozn. 7.

<sup>98</sup> Pracovný dokument útvarov Komisie: Príručka k uplatňovaniu pravidiel Európskej únie týkajúcich sa štátnej pomoci, verejného obstarávania a vnútorného trhu na služby vo všeobecnom hospodárskom záujme a najmä na sociálne služby vo všeobecnom záujme, SWD(2013) 53 final/2, z 29.4.2013.

verejnej moci (napr. investovať alebo poskytnúť pôžičku či záruku) s rozhodnutím, ktoré by hypotetický súkromný investor učinil za obdobných okolností.

Kritérium súkromného hospodárskeho subjektu je využívané stále častejšie na preukázanie existencie výhody, ale zároveň so sebou prináša nemálo aplikačných problémov. Jedným z nich bol spor Všeobecného súdu a Súdneho dvora o to, či môže byť kritérium aplikované aj na opatrenia štátu vyplývajúce z výkonu právomoci verejnej moci a nielen na opatrenia, ktoré majú ekonomickú povahu. Súčasný stav po rozsudkoch EDF neposkytuje celkom uspokojivé riešenie. Podľa Súdneho dvora nezáleží na forme opatrenia, ktoré môže byť uskutočnené aj v rámci výkonu právomocí verejnej moci, rozhodujúce bude len to, či štát konal ako hospodársky subjekt.

V zvláštnom režime sa nachádza financovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu. Trh neposkytuje vždy všetky služby, ktoré sú štátom či spoločnosťou pokladané za dôležité, z jednoduchého dôvodu: súkromné subjekty sú ochotné poskytovať tieto služby len za predpokladu, že zisk z ich poskytovania pokryje aspoň ich náklady. Poskytovanie služieb všeobecného hospodárskeho záujmu je citlivou politickou otázkou. Členské štáty majú v tejto oblasti veľkú mieru slobody pri definovaní týchto služieb, súčasne však musia dodržiavať príslušné ustanovenia ZFEÚ.

Spor v tejto problematike sa viedol o to, či financovanie služieb brať ako kompenzáciu nákladov, a tým ho vylúčiť zo sféry štátnej pomoci alebo ho považovať za zlučiteľnú štátnu pomoc. Prelomovým bol rozsudok Altmark, v ktorom Súdny dvor uprednostnil tzv. kompenzatórny prístup a zároveň určil štyri podmienky, ktorých kumulatívne splnenie vylúči posúdenie kompenzácie ako štátnej pomoci. Altmark tak poslúžil ako základ pre nasledujúcu judikatúru, ktorá sa vyrovnala aj s jeho nedostatkami, a rovnako pre legislatívnu činnosť Komisie.



### 3 Selektivita

Požiadavka selektívnosti (angl. *selectivity/specificity*) slúži na odlišenie všeobecných opatrení hospodárskej politiky členských štátov od „špecifických“ opatrení, ktoré narúšajú alebo hrozia narušením súťaže prostredníctvom uprednostňovania jedného alebo viacerých podnikov a vedú k nepriaznivému vplyvu na obchod na vnútornom trhu EÚ.<sup>99</sup> Biondi kritérium selektivity postavil na otázke „ako identifikovať protekcionizmus.“<sup>100</sup> Účelom tohoto kritéria je vlastne vyhľadávať opatrenia štátov, ktoré sa prejavujú istým stupňom zacielenia a následne ich podrobiť tzv. testu selektivity.

Selektívny charakter výhody je nevyhnutnou podmienkou jej prehlásenia za štátnu pomoc, pretože štát môže poskytovať veľké množstvo benefitov. Navyše, ak sú také benefity určené všetkým podnikom a na základe všeobecných opatrení (angl. *general measures*) nejde o štátnu pomoc. Ustanovenie čl. 107 ods. 1 ZFEÚ o štátnej pomoci sa teda vzťahuje len na opatrenia štátov, ktoré zvýhodňujú určité podniky či druhy podnikov alebo odvetvia hospodárstva.

#### 3.1 Kritériá určovania selektivity

Všeobecné pravidlo, pravidelne opakované judikatúrou unijných súdov, hovorí, že za selektívne opatrenia sú pokladané tie, ktoré zvýhodňujú určité podniky či odvetvia na úkor iných, ktoré sa nachádzajú v skutkovo a právne porovnateľnej situácii z hľadiska cieľa sledovaného dotýčným opatrením.<sup>101</sup> Na posudzovanie selektívnosti výhody nemá vplyv ani veľký počet podnikov, ani rôznorodosť a veľkosť odvetví, do ktorých tieto podniky patria.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> HEIDENHAIN, Martin. *European State Aid Law* [online]. 1. Aufl. München: Beck, 2010 [cit. 2016-02-08], m.č. 56. Dostupný z WWW (univerzitný login):

<[https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/HeidHdbEUSAL\\_1/cont/HeidHdbEUSAL.htm](https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/HeidHdbEUSAL_1/cont/HeidHdbEUSAL.htm)>.

<sup>100</sup> BIONDI, Andrea. State Aid is Falling Down, Falling Down: An Analysis of the Case Law on the Notion of Aid. *Common Market Law Review*, 2013, ročník 50, s. 1729.

<sup>101</sup> Vec C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH*, ECLI:EU:C:2001:598, bod 41.

<sup>102</sup> Tamže, bod 48.

Dospieť k záveru o selektívnosti daného opatrenia nie je jednoduché, pretože ten závisí na celom rade faktorov. Malíř týmito faktormi rozumie kvalitatívne, kvantitatívne, časové a teritoriálne.<sup>103</sup>

Kvalitatívne sa môže selektivita prejavovať napríklad tým, že pomoc je poskytnutá len určitému podniku či podnikom vzhľadom na druh ich ekonomickej činnosti<sup>104</sup> alebo tým, že sú zvýhodnené podniky v určitom hospodárskom odvetví na úkor iných odvetví.<sup>105</sup> Obdobne selektívne sú aj opatrenia určené na podporu exportu. Tieto opatrenia, síce zdanlivo neobmedzujúce okruh podnikov, fakticky zvýhodňujú podniky venujúce sa exportu na úkor ostatných podnikov.<sup>106</sup>

Selektívnosť sa môže ďalej vzťahovať na kvantitatívne faktory, ktoré naplnia len podniky určitej veľkosti. Na jednej strane môže byť pomoc poskytnutá len veľkým podnikom, ktoré disponujú s dostatočnými finančnými prostriedkami,<sup>107</sup> na druhej strane pomoc poskytnutá len malým a stredným podnikom, a to aj napriek tomu, že počet potenciálnych príjemcov nie je obmedzený.<sup>108</sup> Zvýhodnenie podnikov s ohľadom na ich veľkosť ale neznamená, že pôjde vždy o selektívne opatrenie. Všeobecný súd v jednom zo svojich rozsudkov konštatoval, že aj keď by išlo o obmedzenú skupinu podnikov, môže byť táto skupina považovaná za všetky podniky, ktoré sa ocitajú v danej skutkovej a právnej situácii, ktorá vzhľadom na sledovaný cieľ nie je porovnateľná so situáciou ostatných podnikov.<sup>109</sup>

Časový aspekt sa môže prejavovať napríklad v tom, že výhoda je poskytnutá len novo založeným podnikom.<sup>110</sup>

Teritoriálny faktor sa prejavuje v tom, že výhoda plynúca z opatrenia štátu sa vzťahuje len na podniky, ktoré sídli v určitej časti členského štátu alebo v určitom regióne členského štátu.

---

<sup>103</sup> MALÍŘ, J. op. cit. v pozn. 5, s. 131 – 134.

<sup>104</sup> Spojené veci C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing a Province de Liège*, ECLI:EU:C:2006:403, bod 31.

<sup>105</sup> Vec C-172/03 *Wolfgang Heiser v. Finanzamt Innsbruck*, ECLI:EU:C:2005:130, bod 41. V tejto veci išlo konkrétne o oblasť zdravotníctva. Vo všeobecnej rovine ide o príklad tzv. sektorovej pomoci.

<sup>106</sup> Vec C-57/86 *Grécko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1988:284.

<sup>107</sup> Spojené veci T-92/00 a T-103/00 *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava v. Ramondín SA*, ECLI:EU:T:2002:61, body 37 – 40. V tomto prípade išlo o o zľavy na dani pre podniky, ktoré investujú na území Baskicka stanovenú minimálnu sumu.

<sup>108</sup> Vec C-351/98 *Španielsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2002:530, bod 40. V prípade išlo o pomoc poskytnutú za účelom obnovy vozového parku fyzických osôb a malých a stredných podnikov.

<sup>109</sup> Vec T-233/04 *Holandské kráľovstvo v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:102, bod 95.

<sup>110</sup> Rozhodnutie Komisie 2002/540/ES o schéme štátnej pomoci poskytnutej Španielskom v prospech určitých podnikov novo založených v provincii Guipúzcoa, Úradný vestník L 174 zo 4. júla 2002.

V ďalších kapitolách sa text sústreďí na rozlišovanie medzi geografickou selektivitou, znamenajúcou v podstate to, že opatrenie je selektívne, ak sú podniky na určitej časti územia členského štátu zvýhodňované oproti tým na zvyšnom území členského štátu, a materiálnou selektivitou zameranou na všetky ostatné formy nerovného zaobchádzania s podnikmi zo strany členského štátu.<sup>111</sup>

Na tomto mieste je treba ešte objasniť ako rozlišovať medzi selektívnymi opatreniami a tzv. všeobecnými opatreniami hospodárskej politiky (angl. *general measures of economic policy*).

### **3.2 Selektívne opatrenia verzus všeobecné opatrenia hospodárskej politiky**

Určenie hranice medzi všeobecnými a selektívnymi opatreniami je rozhodujúce v práve EÚ o štátnej pomoci, pretože opatrenia, ktoré sú považované za všeobecné, nepredstavujú štátnu pomoc. Realita je však taká, že definícia všeobecného opatrenia je diskutabilná a rozlíšenie medzi selektívnymi a všeobecnými opatreniami vyvoláva kontroverzie a je predmetom rozsiahlych debát. Komisia ani unijné súdy nevenovali dostatok pozornosti objasneniu pojmu všeobecné opatrenie.

Najväčší priestor je vzťahu medzi selektívnymi a všeobecnými opatreniami venovaný v oblasti daňových výhod. Komisia vo svojom oznámení, týkajúcom sa priameho zdaňovania podnikov, pokladá za všeobecné také daňové opatrenia, ktoré „sú prístupné všetkým hospodárskym subjektom fungujúcim v rámci členského štátu [...] za predpokladu, že sa uplatňujú bez rozdielu na všetky firmy a výrobu všetkých tovarov.“<sup>112</sup>

Z postojov orgánov EÚ k slovnému spojeniu zvýhodňovanie „určitého“ podniku alebo odvetvia výroby možno vyvodiť, že nie je tak prísne vymedzené ako by sa mohlo na prvý pohľad zdať. Hranica, ktorá oddeľuje všeobecné opatrenia od selektívnych opatrení, sa nachádza viac na strane všeobecných opatrení. Aby sa totiž „výhoda“ dostala mimo pôsobnosť čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, musela by sa vzťahovať na všetky

---

<sup>111</sup> BARTOSCH, Andreas. Is there a need for a Rule of Reason in European State aid law? Or how to Arrive at a Coherent Concept of Material Selectivity? *Common Market Law Review*, 2010, ročník 47, s. 730.

<sup>112</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, Úradný vestník C 384 z 10. decembra 1998, bod 13.

podniky pôsobiace v danom členskom štáte. Logickým dôsledkom tohoto prístupu je veľmi široké chápanie selektívnosti opatrení.<sup>113</sup>

S ťažkosťami pri určovaní tejto hranice sa napríklad pokúša popasovať tzv. trojstupňový test alebo analýza (angl. *three-step approach/analysis*), ktorému sa bude venovať kapitola o materiálnej selektivite. Napriek jeho nedokonalostiam a nejasnostiam sa jedná o zatiaľ jediný funkčný prístup k stanoveniu hranice. Jeho podstata sa dá zhrnúť nasledovne: aby mohlo byť opatrenie považované za selektívne, je treba určiť, či dané opatrenie predstavuje výhodu vo vzťahu k ostatným, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej právnej a skutkovej situácii, zvažujúc súčasne porovnanie v kontexte určitého právneho režimu alebo rámca.<sup>114</sup>

Príliš široká interpretácia selektivity je problematická a vedie k nebezpečenstvu zmazania hranice medzi všeobecnými a selektívnymi opatreniami a k významnému rozšíreniu rozsahu regulácie štátnej pomoci. To môže viesť až k neželanému komplexnému dohľadu a regulácii Komisie nad akýmikoľvek výhodami poskytovanými členskými štátmi.<sup>115</sup>

Stanovenie hranice medzi všeobecnými a selektívnymi opatreniami nie je jednoduché ani v prípade, že poskytnutie výhody je ponechané na voľnom uvážení správnych orgánov. V týchto prípadoch sú výhody poskytované určitým podnikom bez toho, že by boli stanovené jasné pravidlá na ich nárok, ale poskytnutie výhody závisí na subjektívnom posúdení príslušným správnym orgánom členského štátu. Opatrenia, na základe ktorých sa také výhody poskytujú, sú síce navonok všeobecnej povahy, ale tým, že umožňujú uváženie správneho orgánu, hlavne pokiaľ ide o výšku dotyčnej výhody alebo podmienok jej udelenia, majú selektívnu povahu. V tomto zmysle sa vyjadril aj Všeobecný súd. Diskrečná právomoc totiž umožňuje ovplyvňovať to, kto výhodu dostane a v akej výške. Všeobecné opatrenie priznávajúce správnym orgánom možnosť uváženia je aplikované selektívne.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> LÓPEZ, Hugo López. General Thought on Selectivity and Consequences of a Broad Concept of State Aid in Tax Matters. *European State Aid Law Quarterly*. 2010, č. 4, s. 812.

<sup>114</sup> Tamže.

<sup>115</sup> HEIDENHAIN, M. op. cit. v pozn. 99, m.č. 69.

<sup>116</sup> Spojené veci T-92/00 a T-103/00 op. cit. v pozn. 107, body 33 a 35.

## 4 Geografická selektivita

Geografická alebo územná selektivita sa vzťahuje na opatrenia, ktoré majú limitovaný miestny či regionálny účinok v rámci členského štátu. Najočividnejšie sa problém geografickej selektivity prejavuje v daňovej oblasti.

Komisia tradične zastávala stanovisko, podľa ktorého sa na daňové opatrenia, ktorých pôsobnosť sa rozširuje na celé územie štátu, nevzťahuje kritérium selektivity.<sup>117</sup> Rovnako Komisia považovala za selektívne tie daňové systémy, ktoré platia len v určitých regiónoch alebo územiach v rámci členského štátu a ktoré predstavujú zvýhodnenie v porovnaní so všeobecným systémom členského štátu.<sup>118</sup> Podľa Komisie text samotnej ZFEÚ, ktorý kvalifikuje opatrenia určené „na podporu hospodárskeho rozvoja“ určitého regiónu (dnešný článok 107 ods. 3 písm. a) a c) ZFEÚ) ako štátnu pomoc, ktoré môžu byť považované za zlučiteľné, naznačuje, že výhody, ktorých rozsah je obmedzený na časť územia štátu, môžu predstavovať selektívne výhody.<sup>119</sup> Podobne aj SDEÚ zastával názor, že opatrenie schválené ústrednými orgánmi členského štátu, ktoré zvýhodňuje len podniky nachádzajúce sa v určitých častiach územia členského štátu bráni jeho posúdeniu ako všeobecné opatrenie.<sup>120</sup>

Tento široko vnímaný koncept geografickej selektivity mohol mať za následok takmer automatickú aplikáciu čl. 107 ods. 1 ZFEÚ v prípade, že by bolo určité daňové opatrenie zavedené orgánom verejnej moci s regionálnou alebo miestnou pôsobnosťou. Komisia totiž nepovažovala faktor, že taký orgán má priznanú autonómiu v oblasti daní, za spôsobilý vyňať daňové opatrenie z pôsobnosti ustanovení o štátnej pomoci.

Zmenu priniesol rozsudok SDEÚ vo veci Azory v roku 2006<sup>121</sup>, ktorý znamenal odklon od tradičného širokého konceptu geografickej selektivity.

---

<sup>117</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, Úradný vestník L 384 z 10. decembra 1998, bod 17.

<sup>118</sup> Napr. Rozhodnutie Komisie z 30. marca 2004 o systéme pomoci, ktorý plánuje Spojené kráľovstvo realizovať ohľadne reformy vlády Gibraltáru týkajúcej sa daní zo zisku spoločností, K(2009) 929, Úradný vestník L 85 z 2. apríla 2005, bod 104.

<sup>119</sup> Rozhodnutie Komisie z 11. decembra 2002 o časti programu, ktorý upravuje vnútroštátny daňový systém pre špecifické charakteristiky autonómneho regiónu Azory, ktorý sa týka zníženia sadzieb dane z príjmu a dane zo zisku právnických osôb, C(2002) 4487, Úradný vestník L 150 z 18. júna 2003, bod 26.

<sup>120</sup> Vec C-156/98 *Nemecko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2000:467, bod 23.

<sup>121</sup> Vec C-88/03 *Portugalská republika v. Komisia*, ECLI:EU:C:2006:511.

## 4.1 Rozsudok vo veci Azory

Za akých okolností odchýlky od celonárodnej daňovej sadzby prijaté výlučne vo vymedzenej geografickej oblasti členského štátu spadajú pod definíciu štátnej pomoci v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ? Táto otázka bola kľúčová pre vyriešenie sporu týkajúceho sa daňového režimu ostrovov Azory, ktoré tvoria autonómnu oblasť Portugalska. Generálny advokát Geelhoed vo svojom stanovisku taktiež zdôraznil dôležitosť tohoto problému jednak v kontexte neustále pretrvávajúceho sporu o hranice medzi pravidlami štátnej pomoci a právomocami členských štátov v oblasti priamych daní a jednak v kontexte decentralizácie právomocí z národnej úrovne na úroveň regionálnu.<sup>122</sup>

Azorské ostrovy sú Portugalskou ústavou prehlásené za autonómnu oblasť s vlastnou politickou a administratívnou správou. Ústava im udeľuje právomoc vyberať vlastné dane, ako aj právo na podiel z celoštátnych daňových výnosov. Zákonodárny zbor tohoto regiónu má takisto právomoc upraviť sadzby niektorých celoštátnych daní. Na základe oprávnenia v konkrétnom celoštátnom predpise regionálny zákonodárny zbor Azor využil svoju právomoc a znížil sadzby dane z príjmu a dane zo zisku právnických osôb o 20 % resp. 30 %. Nižšia sadzba sa automaticky vzťahovala na všetky fyzické i právnické osoby, ktoré majú svoje daňové sídlo na Azorách.

Komisia svojím rozhodnutím z 11. decembra 2002 vyhlásila niektoré časti tohoto daňového systému za nezlučiteľné so spoločným trhom.<sup>123</sup> Jadro argumentácie Komisie, ktorá bola neskôr Portugalskom napadnutá pred SDEÚ, spočívalo najprv v stanovení spoločného uplatniteľného systému (tzv. referenčného rámca) a následne v preskúmaní, či „výnimka zo systému alebo odlišnosti v rámci tohto systému sú odôvodniteľné povahou alebo všeobecným usporiadaním daňového systému“. <sup>124</sup> Komisia vyvodila, že v tomto prípade je treba vychádzať z referenčného rámca členského štátu ako celku a nie nejakej regionálnej jednotky v rámci členského štátu. Podľa Komisie by totiž opačný záver, podľa ktorého by referenčným rámcom bolo územie, v rámci ktorého sa výnimka či odchýlka uplatňuje, viedol k stavu, keď by

---

<sup>122</sup> Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda k C-88/03 *Portugalská republika v. Komisia*, z 20. októbra 2005, ECLI:EU:C:2005:618, bod 2.

<sup>123</sup> Rozhodnutie Komisie z 11. decembra 2002, op. cit. v pozn. 119.

<sup>124</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, Úradný vestník L 384 z 10. decembra 1998, bod 16.

v rámci daného územia prakticky neexistovalo opatrenie, ktoré by malo geograficky selektívnu povahu. Komisia neuznala ani relevantnosť toho, či opatrenie bolo prijaté regionálnymi alebo centrálnymi orgánmi verejnej moci, a to z dvoch dôvodov. Po prvé, koncept štátnej pomoci má objektívnu povahu a je zameraný na účinky nie na formu. Po druhé, ak by došlo k uznaniu delegovania právomoci v daňovej oblasti z pohľadu pravidiel štátnej pomoci, umožnilo by sa tým členským štátom obchádzať tieto pravidlá obyčajným prevedením právomoci na regionálnu úroveň a zároveň by došlo k neodôvodneným rozdielom v zaobchádzaní s členskými štátmi, ktoré majú zavedený určitý model decentralizácie daňového systému a ktoré ho naopak nemajú.<sup>125</sup>

Na druhú stranu sa Komisia snažila zmierniť rozsiahle dôsledky svojho rozhodnutia. V iný výsledok by tak podľa Komisie mohla vyústiť situácia „symetrického“ prevedenia právomoci zavádzať a vyberať dane na všetky orgány verejnej moci príslušnej regionálnej či miestnej úrovne.<sup>126</sup>

Opustenie tradičného vnímania geografickej selektivity načrtol vo svojom stanovisku generálny advokát Geelhoed. V ňom najprv rozlišuje tri situácie odlišnej daňovej sadzby v jednotlivých územiach v rámci členského štátu. V prípade, že ústredná vláda rozhodne, že daňové sadzby budú vo vymedzenom geografickom území nižšie, ide jednoznačne o selektívne opatrenie, keďže sa také opatrenie uplatňuje iba v rámci časti územia, nad ktorým vykonáva ústredná vláda svoju právomoc. Inak je tomu ale v prípade, že všetky regionálne či miestne orgány na určitej úrovni majú právomoc určiť daňovú sadzbu pre územie, v rámci ktorého ju vykonávajú. Takéto opatrenia nie sú považované za selektívne. Tretia situácia spočíva v tom, že miestny či regionálny orgán prijme nižšiu daňovú sadzbu, ktorá je aplikovateľná len pre územie, v rámci ktorého vykonáva svoju právomoc. Tu považuje Geelhoed za rozhodujúce určiť, či je dané opatrenie o znížení daňovej sadzby prijaté orgánom, ktorý je „*naozaj autonómny*“, a to inštitucionálne, procesne a ekonomicky.<sup>127</sup>

SDEÚ tak stál pred otázkou, či sa navrátiť k tradičnému a dogmatickému konceptu geografickej selektivity zastávanému Komisiou alebo dokonca ísť ešte ďalej až za prístup navrhovaný generálnym advokátom, čo by naplnilo túžby Portugalska

---

<sup>125</sup> Rozhodnutie Komisie z 11. decembra 2002, op. cit. v pozn. 119, body 27 a 29.

<sup>126</sup> Tamže, bod 31.

<sup>127</sup> Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda op. cit. v pozn. 122, body 50 – 54.

vyhrať tento spor. Ani jeden predpoklad však nezostal naplnený a SDEÚ sa priklonil k argumentácii generálneho advokáta.

Pravdepodobne najzásadnejším dôsledkom rozhodnutia SDEÚ je výslovné odmietnutie rigidnej koncepcie zastávanej Komisiou. SDEÚ rozhodol, že referenčný rámec nemusí byť nevyhnutne definovaný v rámci hraníc celého členského štátu, tak že opatrenie poskytujúce výhodu len v určitej časti územia štátu nie je selektívne len na základe tejto skutočnosti v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ.<sup>128</sup> Ďalej SDEÚ argumentuje, že pokiaľ autonómny orgán na nižšej ako celoštátnej úrovni zohráva ústrednú úlohu pri určovaní politického a hospodárskeho prostredia, v ktorom podniky pôsobia, je to práve oblasť, v ktorej tento orgán vykonáva svoje právomoci a nie štát ako celok, ktorá predstavuje relevantný kontext pre posúdenie toho, či opatrenie prijaté takýmto orgánom zvyhodňuje určité podniky v porovnaní s ostatnými v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii.<sup>129</sup>

SDEÚ sa stotožnil s úvahami generálneho advokáta aj pri klasifikovaní situácií, ktoré môžu vyvstať pri rôznej aplikácii opatrení upravujúcich daňovú sadzbu na obmedzenom území v rámci členského štátu. Na rozdiel od SDEÚ rozvinul generálny advokát úvahy viac do podrobností a uvádza, že ak je miestny či regionálny orgán pri prijímaní rozhodnutia naozaj nezávislý od ústrednej vlády, „*neexistuje žiaden logický alebo doktrinálny dôvod na rozlišovanie medzi „symetrickou“ decentralizáciou právomocí v daňových veciach – kde má každý miestny orgán rovnaké autonómne právomoci – a „asymetrickou“ decentralizáciou právomocí v daňových veciach – keď majú niektoré miestne orgány autonómne právomoci v daňových veciach.*“<sup>130</sup>

Inšpirujúc sa opäť stanoviskom generálneho advokáta zaviedol SDEÚ súbor kritérií, podľa ktorých musí opatrenie, aby mohlo byť považované za prijaté v rámci výkonu dostatočne autonómnych právomocí (generálny advokát používa spojenie „naozaj autonómnych“) splniť nasledujúce podmienky: (i) „*rozhodnutie musí byť najskôr prijaté regionálnym alebo miestnym orgánom, ktorý má v ústavnej oblasti politické a správne postavenie nezávislé od postavenia ústrednej vlády*“ (inštitucionálna autonómia), (ii) „*d'alej musí byť prijaté bez toho, aby ústredná vláda mohla priamo zasahovať do jeho obsahu*“ (procesná autonómia) a (iii) „*finančné dôsledky zníženej*

<sup>128</sup> Vec C-88/03 op. cit. v pozn. 121, bod 57.

<sup>129</sup> Tamže, bod 58.

<sup>130</sup> Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda op. cit. v pozn. 122, bod 60.



sadzby vnútroštátnej dane, ktorá sa uplatňuje na podniky so sídlom v danom regióne, nesmú byť vyrovnávané dotáciami alebo subvenciami pochádzajúcimi od iných regiónov alebo od ústrednej vlády“ (ekonomická autonómia).<sup>131</sup> V podstate z rozhodnutia vyplýva, že miestny alebo regionálny orgán musí mať nielen právomoc prijímať na určitom území opatrenia znižujúce sadzbu dane bez ohľadu na ústrednú vládu, ale musí aj znášať politické a finančné dôsledky takeého opatrenia.<sup>132</sup>

Na základe týchto úvah SDEÚ rozhodol, že Azory nemôžu byť považované za dostatočne autonómny región pre účely kritéria selektivity, pretože zníženie sadzby dane bolo kompenzované určitými finančnými prostriedkami zo strany ústrednej vlády, a tým nebola naplnená podmienka ekonomickej autonómie.

Napriek prehre Portugalska silno podporovaného Španielskom a Veľkou Britániou možno považovať rozhodnutie SDEÚ vo veci Azory za víťazstvo členských štátov nad dogmatickou a rigidnou politikou Komisie. Očakávalo sa, že toto rozhodnutie bude mať rozhodujúci vplyv aj na ďalšie prípady čakajúce na prerokovanie, predovšetkým ten vo veci Gibraltár.

Rozhodnutie Azory prinieslo nový test selektivity, podľa ktorého je regionálna selektivita daná, ak nie je splnené jedno z troch kritérií autonómie. Aj keď bolo rozhodnutie prijaté prevažne pozitívne, sám SDEÚ sa v nasledujúcich sporoch vo viacerých bodoch od neho odchýlil.

## 4.2 Rozsudok vo veci UGT-RIOJA

Medzery v aplikovateľnosti testu geografickej selektivity na regionálne daňové opatrenia sa ukázali o dva roky vo veci UGT-RIOJA resp. v spojených veciach týkajúcich sa oblasti Baskicka.<sup>133</sup>

Autonómne spoločenstvo Baskicko je tvorené historickými územiami Vizcaya, Álava a Guipúzcoa. Tieto celky na základe vlastných právomocí v daňovej oblasti stanovili sadzbu dane z príjmov právnických osôb sídlacích na ich území nižšiu ako na zvyšnom území Španielska. Susedné regióny La Rioja a Kastília-León a odbory UGT-Rioja podali žalobu pred Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del

<sup>131</sup> Vec C-88/03 op. cit. v pozn. 121, bod 67.

<sup>132</sup> Tamže bod 68.

<sup>133</sup> Spojené veci C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de la Rioja UGT-Rioja v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a i.*, ECLI:EU:C:2008:488.

País Vasco (Najvyšší súd autonómneho spoločenstva Baskicko) z dôvodu rozporu daňových predpisov s celoštátnymi predpismi a z dôvodu, že predstavujú nedovolenú štátnu pomoc. Tribunal Superior následne postúpil SDEÚ návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Napriek podobnostiam sa v dvoch aspektoch táto vec líši od rozsudku Azory. Generálna advokátka J. Kokott vo svojom stanovisku upozorňuje na odlišný druh konania pred SDEÚ. Vo veci Azory išlo o žalobu o neplatnosť rozhodnutia Komisie a SDEÚ musel priamo rozhodnúť, zatiaľ čo v prípade prejudiciálneho konania spočíva úloha SDEÚ len vo výklade článku 107 ods. 1 ZFEÚ a konečné rozhodnutie je na vnútroštátnom súde. Druhý rozdiel tkvie v tom, že Azory ako ostrovný región mali právomoc znížiť sadzbu dane za účelom kompenzácie nevýhod majúcich dopad na podniky v tomto regióne práve z dôvodu ich ostrovného charakteru. V prípade Baskicka mali opatrenia naopak za cieľ vytvorenie stimulov na pritiahnutie podnikov, avšak súčasne nebolo zmyslom systému kompenzovať straty príjmov, ktoré historické územia utrpeli ako dôsledok daňových výhod.<sup>134</sup>

Súdny dvor sa v rozsudku venoval niekoľkým zaujímavým otázkam týkajúcim sa testu dostatočnej autonómie. Julie Bousin a Jorge Piernas ich zhrnuli do troch bodov: (i) otázka, či SDEÚ nezaložil dvojstupňový test na určenie, či je určitý región dostatočne autonómny, teda, či regionálny alebo miestny orgán zohráva zásadnú úlohu pri určovaní politického a hospodárskeho prostredia, v ktorom podniky pôsobia. Až následne by sa posudzovalo naplnenie troch kritérií inštitucionálnej, procesnej a ekonomickej autonómie; (ii) či samotná existencia princípu solidarity, existencia legislatívnych konzultačných mechanizmov medzi centrálnymi a regionálnymi orgánmi, alebo existencia súdneho dohľadu nad regionálnymi opatreniami zo strany centrálnych súdov neguje procesné kritérium autonómie; a (iii) či je potrebné pre účely kritéria ekonomickej autonómie vziať do úvahy všetky prevody medzi centrálnymi a regionálnymi orgánmi alebo len tie, ktoré priamo súvisia s kompenzáciou výpadkov daňových príjmov, ktoré vyplývajú z dotyčného daňového opatrenia.<sup>135</sup>

---

<sup>134</sup> Stanovisko generálnej advokátky J. Kokott k spojeným veciam C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de la Rioja UGT-Rioja v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a i. z 8. mája 2008*, ECLI:EU:C:2008:262, body 59 – 62.

<sup>135</sup> BOUSIN, Julie; PIERNAS, Jorge. Developments in the Notion of Selectivity. *European State Aid Law Quarterly*, 2008, č. 4, s. 647.

K prvému bodu: Tvrdenie, že treba splniť najskôr predbežnú podmienku a až následne skúmať splnenie troch kritérií zastávala Komisia. Jej nie celkom pochopiteľný výklad rozsudku vo veci Azory zamietli generálna advokátka aj Súdny dvor. Postačí totiž preskúmať, či región postupuje pri uplatňovaní svojich právomocí inštitucionálne, procesne a ekonomicky autonómne a nie je rozhodné, že právomoc regiónu spočíva len v stanovení odlišnej sadzby dane.<sup>136</sup>

K druhému bodu: Súdny dvor v rozsudku vyvodil, že aj historické územia aj autonómne spoločenstvo Baskicko tvoria pre potreby testu dostatočnej autonómie referenčný rámec z toho dôvodu, že historické územia disponujú právomocou len v daňových veciach, ostatné kompetencie sú zverené autonómnemu spoločenstvu Baskicko a tiež z dôvodu zákonom založenej úzkej spolupráce medzi nimi.<sup>137</sup> Čo sa týka súdneho dohľadu nad regionálnymi opatreniami, Súdny dvor konštatoval, že medze právomocí historických území sú stanovené v zákonoch a „*nie je relevantný výkon súdneho preskúmania, ale parameter, ktorý tento súd používa, keď vykonáva svoje preskúmanie* [a preto] *nemožno právoplatne rozhodnúť o neexistencii autonómie vnútroštátneho územného celku výlučne z dôvodu, že výkon súdneho preskúmania sa vzťahuje aj na ním prijaté akty.*“<sup>138</sup>

Súdny dvor následne pristúpil k analýze jednotlivých hľadísk autonómie Baskicka. Kritérium inštitucionálnej autonómie promptne uzavrel tým, že konštatoval jeho naplnenie. Súdny dvor ďalej vysvetľuje, že existencii procesnej autonómie nebránia ani rôzne konzultácie a dohody s cieľom zabrániť sporom, pokiaľ finálne rozhodnutie prijíma daný územný celok a nie ústredná vláda.<sup>139</sup> Namietaný bol fakt, že dohoda medzi ústrednou vládou a Baskickom stanovila povinnosť dodržiavať tzv. zásadu daňovej harmonizácie, ktorá v podstate znamenala zachovávať určitú úroveň daňového zaťaženia vo všetkých častiach štátu. To ale neznamená, že za súčasného rešpektovania tejto zásady nemôžu historické územia prijímať odlišné daňové opatrenia. Súdny dvor dodal, že rozhodný nie je ani rozsah priznanej právomoci, ale možnosť prijať rozhodnutie nezávisle a že „*povinnosť vnútroštátneho územného celku zohľadniť štátny záujem v snahe rešpektovať medze právomocí, ktoré sú mu zverené, v zásade nie*

<sup>136</sup> Stanovisko generálnej advokátky J. Kokott k spojeným veciam C-428/06 až C-434/06 op. cit. v pozn. 134, bod 70 a Spojené veci C-428/06 až C-434/06 op. cit. v pozn. 133, body 53 a 54.

<sup>137</sup> Spojené veci C-428/06 až C-434/06, op. cit. v pozn. 133, body 65 – 75.

<sup>138</sup> Tamže, body 79 a 83.

<sup>139</sup> Tamže, bod 96.

je skutočnosťou, ktorá by mala negatívny vplyv na jeho procesnú autonómiu pri prijímaní rozhodnutia v medziach svojich právomocí.“<sup>140</sup> Ak by teda došlo k prijatiu rozhodnutia nad rámec ústavných limitov, kritérium procesnej autonómie by nebolo naplnené. V tomto bode sa Súdny dvor implicitne odchyľil od stanoviska generálneho advokáta Geelhoeda vo veci Azory.

Čo sa týka ekonomickej autonómie, Súdny dvor prakticky v rozpore so svojimi závermi v rozsudku Azory usúdil, že musí existovať príčinná súvislosť medzi daňovým opatrením a sumou získanou od ústrednej vlády, teda, že „samotná skutočnosť, že z celkového posúdenia finančných vzťahov medzi štátom a jeho vnútroštátnymi územnými celkami vyplýva, že dochádza k finančným prevodom od uvedeného štátu v prospech týchto celkov, ako taká nemôže stačiť na preukázanie, že tieto celky nenesú finančné dôsledky daňových opatrení, ktoré prijali, a preto nemajú finančnú autonómiu, pokiaľ sa uvedené finančné prevody môžu vysvetliť dôvodmi, ktoré nemajú nijaký vzťah s uvedenými daňovými opatreniami.“<sup>141</sup>

Rozsudok Súdny dvor uzavrel konštatovaním, že je na vnútroštátnom súde, aby zistil naplnenie kritérií autonómie tak ako sú stanovené v rozsudku Azory. Toto konštatovanie je však považované za nie celkom vhodné, pretože udeľuje vnútroštátnym súdom tak široké rozpätie uváženia, že môže ísť až proti princípom rovnosti a právnej istoty.<sup>142</sup>

Len tri mesiace po rozsudku UGT-Rioja vyniesol Všeobecný súd rozsudok vo veci Gibraltár, od ktorého sa očakávalo, že zásadným spôsobom ovplyvní vnímanie geografickej selektivity.

### **4.3 Rozsudky vo veci Gibraltár**

#### **4.3.1 Fakty a rozhodnutie Komisie**

V auguste 2002 Spojené kráľovstvo notifikovalo Komisii nový daňový systém pre spoločnosti na Gibraltári. Všetky spoločnosti na Gibraltári mali zaplatiť daň zo mzdy každého zo svojich zamestnancov na Gibraltári a daň z užívania obchodných priestorov, teda za užívanie nehnuteľností na Gibraltári určených na obchodné účely. Maximálna daňová povinnosť v rámci oboch daní mala činiť 15% zo zisku spoločnosti

---

<sup>140</sup> Spojené veci C-428/06 až C-434/06, op. cit. v pozn. 133, body 106–108.

<sup>141</sup> Tamže, bod 135.

<sup>142</sup> DA CRUZ VILAÇA, J. L. op. cit. v pozn. 1, s. 450.

a firma nevykazujúca zisk by neplatila žiadnu daň. Komisia začala vyšetovanie v októbri 2002 a po dvoch rokoch dospela rozhodnutím k záveru, že navrhovaný daňový režim bol po materiálnej i geografickej stránke selektívny.<sup>143</sup> Komisia založila argumentáciu v súlade so svojou rozhodovacou praxou na predpoklade, že opatrenia, ktorých pôsobnosť zahŕňa územie celého členského štátu, sa môžu vyhnúť posudzovaniu z hľadiska ich potenciálnej selektívnosti. Komisia za referenčný rámec stanovila celé územie Spojeného kráľovstva a rozhodla, že daňový systém je geograficky selektívny, pretože založil systém, v ktorom sú daňové sadzby všeobecne nižšie ako na zvyšnom území Spojeného kráľovstva. Podľa Komisie bol taktiež Gibraltár stále do určitej miery finančne závislý od prevodov z rozpočtu Spojeného kráľovstva, ktorými financoval niektoré verejné výdavky.

Spojené kráľovstvo aj vláda Gibraltáru vo svojich žalobách proti rozhodnutiu Komisie prehlásili (Spojené kráľovstvo tak spravilo už v notifikácii Komisii), že Gibraltár nie je súčasťou Spojeného kráľovstva a že referenčný rámec by preto nemalo byť celé Spojené kráľovstvo ale samotný Gibraltár. Vzhľadom na jeho zvláštny samostatný status nemôže byť na účely posudzovania štátnej pomoci Gibraltár považovaný za súčasť Spojeného kráľovstva.<sup>144</sup>

#### 4.3.2 Rozsudok Všeobecného súdu

Rozsudok, ktorým Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie má veľký význam v niekoľkých ohľadoch. Komisia sa dopustila nesprávneho posúdenia selektivity tým, že nezistila správny referenčný rámec pri posudzovaní navrhovanej daňovej reformy. Potom, čo dospel k záveru, že referenčný rámec zodpovedal v tomto prípade výlučne geografickým hraniciam územia Gibraltáru, Všeobecný súd rozhodol, že „*nemožno vykonať žiadne porovnanie medzi daňovým režimom uplatniteľným na podniky so sídlom v Gibraltári a daňovým režimom uplatniteľným na podniky so sídlom v Spojenom kráľovstve na účely preukázania selektívnej výhody v prospech podnikov so sídlom v Gibraltári.*“<sup>145</sup> Všeobecný súd teda opätovne odmietol argument Komisie, že

---

<sup>143</sup> Rozhodnutie Komisie z 30. marca 2004 o systéme pomoci, ktorý plánuje Spojené kráľovstvo realizovať ohľadne reformy vlády Gibraltáru týkajúcej sa daní zo zisku spoločností, K(2004) 929, Úradný vestník L 85 z 2. apríla 2005.

<sup>144</sup> Podľa Spojeného kráľovstva sa právo Spoločenstva vzťahuje na Gibraltár na základe článku 299 ods. 4 Zmluvy o ES a nie článku 299 ods. 1. Bližšie pozri body 55 a 56 Rozhodnutia Komisie citovaného v pozn. 138.

<sup>145</sup> Spojené veci T-211/04 aT-215/04 *Vláda Gibraltáru v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:595, bod 115.

referenčným rámcom môže byť len celé územie členského štátu s výnimkou prípadov tzv. symetrického prenesenia právomocí v daňových veciach.

Následne Všeobecný súd dospel k záveru, že Gibraltár naplnil všetky tri kritéria dostatočnej autonómie rozsudku Azory. Za pozornosť stojí predovšetkým tretia podmienka – finančná autonómia. Všeobecný súd vyložil slovo „vyrovnávať“ tak, že jeho užitie znamená *„nevyhnutnosť existencie príčinnej súvislosti medzi sporným daňovým opatrením prijatým entitou pôsobiacou na nižšej ako štátnej úrovni a finančnou podporou pochádzajúcou od iných regiónov alebo ústrednej vlády dotknutého členského štátu“*<sup>146</sup> Tým odmietol výklad Komisie, podľa ktorej *„entite pôsobiacej na nižšej ako štátnej úrovni nemôže byť ani potenciálne poskytnutá žiadna pomoc na vyrovnanie účinkov rozhodnutí, ktoré táto entita prijala v daňovej oblasti.“*<sup>147</sup> Takýto výklad by podľa Všeobecného súdu *„urobil tretiu podmienku [...] nepoužiteľnou, pretože je veľmi ťažké predstaviť si entitu pôsobiacu na nižšej ako štátnej úrovni, ktorá by nezískala nijakú finančnú podporu, v akejkoľvek forme, od ústrednej vlády.“*<sup>148</sup>

Niektorí autori považujú tento rozsudok za významný krok smerom k rozptýleniu nejasností pojmu selektivita,<sup>149</sup> ale zároveň dodávajú, že si treba počkať ako sa ustáli judikatúra v problematike geografickej selektivity v budúcnosti.

#### 4.3.3 Rozsudok Súdneho dvora

Komisia a Španielsko, ktoré Komisiu pred Všeobecným súdom podporovalo, požadovali preskúmanie rozsudku Všeobecného súdu. Zatiaľ čo Komisia ako jediný dôvod odvolania uviedla nesprávnosť preskúmania materiálnej selektivity, Španielsko navrhlo preskúmať rozsudok aj z hľadiska geografickej selektivity.

Generálny advokát Niilo Jääskinen vydal k prípadu stanovisko, v ktorom podporil Všeobecný súd a podrobil rozhodnutie Komisie silnej kritike, hlavne časť týkajúcu sa materiálnej selektivity. Podľa generálneho advokáta Komisia nesprávne určila existenciu výhody vo vzťahu k všeobecne platnému systému pre spoločnosti so sídlom na Gibraltári a potom dospela k záveru, že narušenie vytvorené právoplatným

<sup>146</sup> Spojené veci T-211/04 a T-215/04 op. cit. v pozn. 145, bod 106.

<sup>147</sup> Tamže, bod 102.

<sup>148</sup> Tamže, bod 106.

<sup>149</sup> DA CRUZ VILAÇA, J. L. op. cit. v pozn. 1, s. 451.

výkonom zvrchovaných daňových právomocí Gibraltáru mohlo byť kvalifikované ako štátna pomoc.<sup>150</sup>

Súdny dvor označil odvolacie dôvody týkajúce sa materiálnej selektivity za dôvodné a rozsudok Všeobecného súdu v tomto rozsahu zrušil. Regionálnej selektivity sa tak vôbec nevenoval. Časti rozsudku Súdneho dvora vo veci Gibraltár týkajúcej sa materiálnej selektivity sa bude podrobne venovať kapitola 5.

Dôležitou otázkou tak zostáva, či nepreskúmaním problematiky geografickej selektivity Súdny dvor implicitne neschválil princípy založené už v rozsudku Azory a či teda tieto princípy zostávajú nedotknuté. Prikláňam sa k názoru, že rozsudok Všeobecného súdu týkajúci sa geografickej selektivity platí. Treba len dúfať, že Súdny dvor využije najbližšiu vhodnú príležitosť a objasní túto záležitosť.

#### **4.4 Čiastkové závery**

Opatrenie štátu je geograficky selektívne, ak je jeho pôsobnosť daná len v rámci určitej časti územia členského štátu. Toto tradičné poňatie ale nerešpektuje fakt, že ústavy členských štátov často priznávajú svojim regiónom určité právomoci alebo autonómiu v nejakej oblasti (najčastejšie sú to práve dane). Tento rozpor vyriešil SDEÚ vo veci Azory, keď premiérovo definoval podmienky, po splnení ktorých môže regionálny alebo miestny orgán verejnej moci v rámci výkonu svojej právomoci vyberať odlišné dane ako na zvyšnom území členského štátu. Po prvé, orgán musí byť politicky nezávislý na ústrednej vláde; po druhé, nesmie dôjsť k zásahu do rozhodnutia regionálneho alebo miestneho orgánu zo strany ústrednej vlády; po tretie, ústredná vláda nesmie kompenzovať výpadky v príjmoch, ktoré sú dôsledkom prijatia nižších daní. Fakticky slúžia tieto podmienky na zistenie, či sú nižšie regionálne dane len výnimkou z národného daňového systému alebo sú všeobecným systémom samy osebe. V nasledujúcom rozsudku týkajúcom sa autonómnej oblasti Baskicka SDEÚ zaplnil medzery testu geografickej selektivity a upresnil aplikáciu jednotlivých podmienok autonómie. Kritérium ekonomickej autonómie tak nie je naplnené len v prípade existencie príčinnej súvislosti medzi daňovým opatrením a kompenzáciou zo strany

---

<sup>150</sup> Stanovisko generálneho advokáta N. Jääskinenä k spojeným veciam C-106/09 P a C-107/09 P *Komisia a Španielske kráľovstvo v. Vláda Gibraltáru a Spojené kráľovstvo* zo 7. apríla 2011, ECLI:EU:C:2011:215.

ústrednej vlády. Skoršie závery judikatúry boli následne vo veci Gibraltár vycibrené a aj napriek zrušeniu rozsudku Súdny dvorom ich treba považovať za platné i dnes.

Zdá sa teda, že SDEÚ našiel v oblasti geografickej selektivity vytúženú rovnováhu medzi vnútorným usporiadaním členských štátov a ústavnou deľbou právomocí v rámci ich územia a nutnosťou dodržiavať ustanovenia o štátnej pomoci v rámci vnútroštátneho práva.



## 5 Materiálna selektivita

Opatrenie je materiálne selektívne, ak sa týka len určitých podnikov či skupiny podnikov alebo určitých odvetví hospodárstva v dotyčnom členskom štáte.

Pri skúmaní judikatúry SDEÚ si mnohí akademici všimajú, že SDEÚ dlhodobo vníma materiálnu selektivitu možno až príliš široko. Toho dôsledkom môže byť, že bude existovať len veľmi obmedzená škála vnútroštátnych opatrení schopných nespadnúť pod zákaz poskytovania štátnej pomoci stanovený v ZFEÚ.<sup>151</sup> Medzi také opatrenia sa určite zaraďujú tie, ktoré sa vzťahujú bez rozdielu na všetky podniky pôsobiace v danom členskom štáte. Inak je tomu ale v prípade, že sú príjemcovia vyberaní podľa vopred stanovených objektívnych kritérií, že rozpočet pridelený na uskutočnenie daného opatrenia je fixovaný alebo že počet podnikov ako potenciálnych príjemcov je neurčitý. To všetko je judikatúrou považované za irelevantné a nevylučuje selektívnosť opatrenia.<sup>152</sup> K rovnakému záveru dospejeme aj u opatrení, ktoré pokrývajú celé odvetvie hospodárstva či dokonca niekoľko odvetví.<sup>153</sup> Podobne aj rozlišovanie medzi podnikmi zaoberajúcimi sa vývozom a podnikmi, ktoré sa vývozom nezaoberajú je dostatočné na preukázanie potenciálnej selektívnosti.<sup>154</sup> Konečne, do tejto skupiny môžeme zaradiť aj diskrečnú právomoc orgánov verejnej moci členského štátu pri výbere príjemcov alebo rozsahu výhod.<sup>155</sup>

Správnosť takéhoto širokého poňatia materiálnej selektivity je predmetom kritiky zo strany odbornej verejnosti aj generálnych advokátov. Generálny advokát Jacobs napríklad vyjadril obavu, že zavedenie všeobecného pravidla, že pomoc v prospech vnútroštátnej produkcie sama osebe nemôže predstavovať opatrenie všeobecnej povahy riskuje zmazanie hranice medzi nedovolenou štátnou pomocou a všeobecnou hospodárskou politikou členského štátu.<sup>156</sup> Podobne poznamenal aj generálny advokát Geelhoed, podľa ktorého príliš rozsiahly koncept materiálnej

---

<sup>151</sup> Pozri napr. BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 111, s. 731; LÓPEZ, H. L. op. cit. v pozn. 113, s. 811 a 819.

<sup>152</sup> Vec T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2000:223, bod 40.

<sup>153</sup> Vec C-75/97 *Belgicko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1999:311, bod 33; Vec C-172/03 op. cit. v pozn. 105, body 42 a 43.

<sup>154</sup> Vec C-501/00 *Španielske kráľovstvo v. Komisia*, ECLI:EU:C:2004:438, bod 120.

<sup>155</sup> Vec C-241/94 *Francúzsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1996:353, bod 24. Bližšie pozri tiež časť 3.2 tejto práce.

<sup>156</sup> Stanovisko generálneho advokáta Jacobsa k veci C-241/94 *Francúzsko v. Komisia* zo 7. mája 1996, ECLI:EU:C:1996:195, bod 30.

selektivity by mohol pripraviť členské štáty o využitie kompetencií, ktoré im boli Zmluvou udelené.<sup>157</sup>

## 5.1 Posudzovanie materiálnej selektivity

Rozlišovanie medzi selektívnymi a všeobecnými opatreniami je rozhodujúce nielen v rámci materiálnej selektivity, ale vlastne v celej oblasti štátnej pomoci. Určenie jasnej hranice medzi nimi však doteraz nebolo úspešné. Preto akademici navrhli odlišný postup, abstraktnejší a subjektívnejší, idúci až za znenie čl. 107 ods. 1 ZFEÚ, ktorý využíva tzv. pravidlo rozumu (angl. *rule of reason*), ktoré pripomína spôsob, akým ústavné sudy riešia zásahy do princípu rovnosti.<sup>158</sup> Ten by mohol nahradiť súčasný prístup, ktorý sa zameriava len na účinky daného opatrenia. SDEÚ ale aj Komisia zakladajú posudzovanie materiálnej selektivity na tzv. dvojstupňovom respektíve trojstupňovom teste či analýze (angl. *two- or three-step approach/analysis*).

Základný test materiálnej selektivity bol dlhé roky akosi driemajúci a až v roku 2001 bol znovu použitý Súdny dvorom vo veci *Adria Wien Pipeline*.<sup>159</sup> Prvým krokom je zistenie, či je dané opatrenie *prima facie* selektívne, tj. či umožňuje nerovné zaobchádzanie najmenej dvoch skupín podnikov, s ktorými by sa *prima facie* malo zaobchádzať rovnako. Pokiaľ je prvý krok zistený, analýza vstupuje do druhého kroku, v ktorom sa kladie otázka, či takáto *prima facie* selektivita by mohla byť odôvodnená povahou alebo všeobecnou štruktúrou systému.<sup>160</sup>

### 5.1.1 Dvojstupňová analýza

Svojím oznámením z roku 1998<sup>161</sup> Komisia zaviedla tzv. test selektivity v dvoch krokoch pre daňové opatrenia (aj keď ho sama Komisia takto nenazvala). Prepokladom aplikácie čl. 107 ods. 1 ZFEÚ je to, že opatrenie poskytuje určitým podnikom v členskom štáte výnimku zo všeobecného daňového systému. Ďalej treba určiť „*spoločný uplatniteľný systém*“, ktorý potom predstavuje referenčný rámec. Následne je treba preskúmať, či výnimka zo systému je odôvodniteľná „*povahou alebo všeobecným*

---

<sup>157</sup> Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda k veci C-308/01 *GIL Insurance* z 18. septembra 2003, ECLI:EU:C:2003:481, bod 76.

<sup>158</sup> Pozri napr. LÓPEZ, H. L. op. cit. v pozn. 113, s. 812; BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 111, s. 732.

<sup>159</sup> Test prvýkrát vo svojom rozsudku použil Súdny dvor vo veci C-173/73 *Taliansko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1974:71.

<sup>160</sup> BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 111, s. 731.

<sup>161</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, op. cit. v pozn. 124.

usporiadaním daňového systému,“ tj. či je „priamo odvodená od základných alebo riadiacich zásad daňového systému v danom členskom štáte.“<sup>162</sup>

### 5.1.2 Modifikovaná trojstupňová analýza

Pre potreby posudzovania daňových a iných fiškálnych opatrení býva niekedy dvojstupňový test materiálnej selektivity doplnený o tretí predbežný stupeň. Kľúčovým aspektom testu je, že určité opatrenie sa vždy posudzuje z hľadiska jeho potenciálnej selektívnosti vo vzťahu k určitému systému alebo pravidlu. Ako prvé musí súd identifikovať referenčný systém. Následne je treba zistiť, či dotyčné opatrenie predstavuje odchýlku od tohoto systému spočívajúcu v tom, že sa rozlišuje medzi podnikmi, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii vzhľadom na cieľ sledovaný týmto opatrením. Ak predmetné opatrenie predstavuje odchýlku, je *prima facie* selektívne a pristupuje sa k poslednému kroku, či je alebo nie je táto odchýlka odôvodnená povahou alebo všeobecnou štruktúrou (referenčného) systému.<sup>163</sup>

Komisia definuje referenčný systém ako „*rámec, na základe ktorého sa posudzuje selektívnosť opatrenia. Vymedzujú sa v ňom hranice posudzovania toho, či určité podniky využívajú odchýlku od bežných pravidiel, ktoré spolu tvoria tento referenčný systém, a teda či sú zvýhodnené oproti iným podnikom.*“<sup>164</sup> Referenčný systém sa skladá zo súboru všeobecne platných pravidiel a vzťahuje sa na všetky podniky patriace do jeho pôsobnosti definovanej jeho cieľom. Dôležitosť určenia referenčného systému sa obzvlášť prejavuje v oblasti daní, pretože samotnú existenciu zvýhodnenia je možné preukázať iba vo vzťahu k tzv. „bežnému“ zdaneniu.<sup>165</sup>

Kľúčovým za účelom zistenia *prima facie* selektivity je, či predmetné opatrenie umožňuje rozdielne zaobchádzanie s podnikmi. Fakt, že dotyčné opatrenie predstavuje odchýlku vo vzťahu k všeobecnému systému, je prípadom takého rozdielneho zaobchádzania.

Test selektivity je dovŕšený tretím krokom: ak je preukázaná (*prima facie*) selektívnosť dotyčného opatrenia, tá by mohla byť ešte objektívne odôvodnená povahou alebo všeobecnou logikou systému. Účelom tohoto kroku je vlastne ponúknuť členským

---

<sup>162</sup> Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, op. cit. v pozn. 124, bod 16.

<sup>163</sup> Oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, 2016. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/notice\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html)>, bod 128.

<sup>164</sup> Tamže, body 132 a 133.

<sup>165</sup> Vec C-88/03 op. cit. v pozn. 121, bod 56.

štátom možnosť preukázať, že rozdielne zaobchádzanie neporušuje princíp rovného zaobchádzania. To môže byť preukázané napríklad potrebou boja proti daňovým únikom či podvodom, dodržiavaním zásady daňovej neutrality, progresívnou povahou daní z príjmov, za účelom vyhnutia sa dvojitému zdaneniu či optimalizácie vymáhania dlhov na daniach a i.<sup>166</sup> Navyše členské štáty majú povinnosť kontroly a monitorovania za účelom zabezpečenia súladu odchyľujúcich sa opatrení s povahou a všeobecnou logikou systému a povinnosť zaistiť dodržiavanie princípu proporcionality, teda, aby opatrenia nešli nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného legitímneho cieľa.<sup>167</sup>

### 5.1.3 Selektivita *de jure* a *de facto*

Materiálna selektivita môže byť preukázaná *de jure* alebo *de facto*. *De jure* selektivita predstavuje prípady, keď je opatrenie obmedzené na základe zákona na určité podniky (napr. podniky určitej veľkosti, podnikajúce v určitej oblasti alebo odvetví, majúce určitú právnu formu a i.). Opatrenia, ktoré priamo obmedzujú svojich adresátov na určité podniky alebo produkciu nie sú jedinými so selektívnym charakterom. Aj všeobecné opatrenia, ktoré sa zdajú byť otvorené všetkým subjektom fungujúcim v rámci členského štátu, môžu byť označené za selektívne v prípade, že sú nepriamo (fakticky) redukované vo svojom rozsahu, vzhľadom na iné faktory, ako sú napríklad prísne objektívne požiadavky na užitie výhody, ktoré obmedzujú ich skutočné účinky. Preto také opatrenia môžu byť považované za štátnu pomoc, pokiaľ k nim môžu mať fakticky prístup iba niektoré podniky.<sup>168</sup> Podľa Komisie ide o tzv. *de facto* selektivitu v prípadoch, keď „oficiálne kritériá uplatňovania opatrenia sú síce formulované všeobecne a objektívne, ale štruktúra opatrenia je taká, že jeho účinky výrazne zvýhodňujú konkrétnu skupinu podnikov.“<sup>169</sup> V teoretickej rovine môže byť identifikácia *de facto* selektívnych opatrení jasná. Prakticky ale nie je jednoduché rozlišovať medzi objektívnymi prvkami, ktoré založia faktickú selektívnosť opatrenia a napríklad opatreniami, ktoré môžu ovplyvniť rozdielne odvetvia odlišným spôsobom bez toho, aby boli prehlásené za štátnu pomoc.<sup>170</sup> Tento druh selektivity sa pevne usadil

<sup>166</sup> Oznámenie Komisie, op. cit. v pozn. 163, bod 139.

<sup>167</sup> Spojené veci C-78/08 až C-80/08 *Paint Graphos a i.*, ECLI:EU:C:2011:550, body 73 – 75.

<sup>168</sup> LÓPEZ, H. L. op. cit. v pozn. 113, s. 815.

<sup>169</sup> Oznámenie Komisie, op. cit. v pozn. 163, bod 122.

<sup>170</sup> LÓPEZ, H. L. op. cit. v pozn. 113, s. 816.

aj v praxi SDEÚ a Komisie, ale s pribúdajúcimi prípadmi sa stal menej jasným a zrozumiteľným.

## 5.2 Vývoj judikatúry

Pojem materiálnej selektivity stojí v centre záujmu SDEÚ hlavne od prelomu tisícročí. Nasledujúci text sa sústreďí na analýzu najvýznamnejších rozsudkov, ktoré SDEÚ v tomto období vyniesol, počínajúc rozsudkom vo veci *Adria Wien Pipeline* a končiac rozsudkami vo veci *Gibraltár*.

### 5.2.1 Rozsudok vo veci *Adria-Wien Pipeline*

Prvým rozsudkom, v ktorom sa začal formovať pojem selektivity do podoby, v akej ju poznáme dnes je ten vo veci *Adria-Wien Pipeline*.<sup>171</sup> Rozsudok sa týkal energetických daní na spotrebu elektriny a zemného plynu a nárokov na vrátenie týchto daní. Podľa rakúskeho práva mali nárok na vrátenie energetickej dane iba podniky, ktorých činnosť preukázateľne spočívala primárne vo výrobe tovarov. Rakúsky Ústavný súd položil dve otázky týkajúce sa interpretácie pojmu selektivita SDEÚ s návrhom na začatie prejudiciálneho konania. Rakúsky Ústavný súd mal pochybnosti o selektívnej povahe vratiek z energetickej dane. Svojou prvou otázkou sa súd pýtal, či vnútroštátne opatrenie, ktoré poskytuje nárok na vrátenie dane na zemný plyn a elektrinu, v prípade podnikov, ktorých činnosť preukázateľne spočíva najmä vo výrobe tovaru, je treba považovať za štátnu pomoc. Druhou otázkou sa súd pýtal, či by odpoveď bola rovnaká, ak by všetky podniky mali nárok na vrátenie dane.

SDEÚ odpovedal na druhú otázku v súlade s tradičným postojom, podľa ktorého opatrenia, ktoré sú bez rozdielu v prospech všetkých podnikov v rámci územia členského štátu nezakladajú štátnu pomoc.<sup>172</sup>

V odpovedi na prvú otázku SDEÚ na začiatok predostrel, že dodávky energie za zvýhodnených podmienok pre podniky činné v oblasti výroby tovarov, pokiaľ tieto podmienky vyplývajú z vnútroštátnych právnych predpisov, môžu predstavovať štátnu pomoc.<sup>173</sup> Na základe testu selektivity dospel SDEÚ k nasledujúcim záverom: Po prvé, predmetné opatrenie nebolo opatrením všeobecnej hospodárskej politiky vo svetle

---

<sup>171</sup> Vec C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH*, ECLI:EU:C:2001:598.

<sup>172</sup> Tamže, body 35 a 36.

<sup>173</sup> Tamže, bod 40.

predchádzajúcej judikatúry, podľa ktorej ani veľký počet podnikov ani rôznorodosť a veľkosť odvetvia neboli dostatočné na kvalifikovanie opatrenia ako všeobecné. Po druhé, predmetné opatrenie nebolo odôvodnené povahou alebo všeobecnou štruktúrou daňového systému. Podložil to tým, že podniky poskytujúce služby sú, rovnako ako podniky vyrábajúce tovary, hlavnými spotrebiteľmi energie a že nič v legislatíve nenaznačuje, že by daňové vratky boli dočasné. Po tretie, odmietol, že by ekologické ciele mohli odôvodniť zvýhodnené zaobchádzanie v prospech výroby tovarov, pretože spotreba energie je tak v odvetví služieb ako aj v odvetví výroby tovarov rovnako zaťažujúca životné prostredie. Argumentáciu uzavrel tým, že kritérium (hoci aj objektívne) aplikované na základe vnútroštátnej legislatívy nie je odôvodnené povahou alebo všeobecnou štruktúrou danej legislatívy, a preto predstavuje štátnu pomoc.<sup>174</sup>

SDEÚ sa v tejto veci nestotožnil so stanoviskom generálneho advokáta Mischoa, ktoré bolo vo viacerých aspektoch inovatívne. Jeho niektoré myšlienky našli odozvu neskôr v rozsudku vo veci Dutch NOx. Mischo podporil argument rakúskej vlády, že systém ekologických daní sa stal novým všeobecným systémom s odlišnou koncepciou posudzovania spotreby energií v jednotlivých odvetviach. Rovnako vyslovil názor, že opatrenie, ktoré sa aplikuje na odvetvie výroby aj služieb by malo byť považované za všeobecné.<sup>175</sup>

Čo činí tento rozsudok významným je, že prvýkrát bol v judikatúre SDEÚ zmienený cieľ sledovaný členským štátom, ktorý SDEÚ považoval za rozhodujúci pre určenie, či štátne opatrenie môže byť považované za *prima facie* selektívne. SDEÚ tak bol ochotný akceptovať tzv. prístup založený na cieľoch v oblasti materiálnej selektivity (angl. *objectives-based approach*).<sup>176</sup> Neskoršia judikatúra ho neprijímala jednoznačne a radšej sa držala tradičného tzv. prístupu založeného na účinkoch (angl. *effects-based approach*), a preto zostáva dodnes diskutabilný.

---

<sup>174</sup> Vec C-143/99 op. cit. v pozn. 172, body 48 – 53.

<sup>175</sup> Stanovisko generálneho advokáta J. Mischoa k veci C143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH* z 8. mája 2001, ECLI:EU:C:2001:250.

<sup>176</sup> BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 111, s. 734.

### 5.2.2 Rozsudky Všeobecného súdu vo veciach British Aggregates a Dutch NOx: náznak liberalizmu?

Všeobecný súd potvrdil vo svojich dvoch nasledujúcich rozsudkoch význam „cieľov sledovaných členským štátom“ pri posudzovaní, či určitý režim môže poskytnúť selektívnu výhodu určitému podniku alebo skupine podnikov.

Oba prípady sa ale líšia v dvoch zásadných aspektoch. Zatiaľ čo British Aggregates<sup>177</sup> sa týka daňových opatrení, v prípade Dutch NOx<sup>178</sup> ide o úplne inú problematiku materiálnej selektivity, a síce o kvázi priame dotácie. Okrem toho sa prípady odlišujú aj v spôsobe zahájenia. Prvý rozsudok vychádza zo sťažnosti konkurenta resp. jeho asociácie, ktorá napadla negatívne rozhodnutie Komisie o existencii štátnej pomoci. Základom druhého rozsudku je naopak tvrdenie členského štátu, že ním notifikované opatrenie nepredstavovalo nezlučiteľnú štátnu pomoc, kým Komisia považovala opatrenie za zlučiteľnú štátnu pomoc.

Vo veci British Aggregates Spojené kráľovstvo uložilo zákonom (tzv. Aggregates Levy – „AGL“) daň z „čistého (prírodného) kameniva“ získaného ťažbou z prírodných nálezísk nerastov, zatiaľ čo recyklované kamenivo bolo oslobodené od tejto dane. Zámerom Spojeného kráľovstva bola podpora využívania recyklovaného kameniva na úkor ťažby čistého kameniva, ktorá mala poškodzovať životné prostredie. British Aggregates Association napadla rozhodnutie Komisie, ktorým Komisia dospela k záveru, že zavedená daň nepredstavuje štátnu pomoc z dôvodu chýbajúceho prvku (materiálnej) selektivity.

Všeobecný súd rozhodnutie Komisie potvrdil a podporil ho niekoľkými argumentmi. Všeobecný súd zdôraznil, že vzhľadom k absencii akéhokoľvek druhu harmonizácie v oblasti environmentálnej politiky si „členské štáty zachovávajú svoju právomoc zavádzať v oblasti environmentálnej politiky sektorové ekodane na účel dosiahnutia určitých environmentálnych cieľov a môžu vymedziť svoje priority pri ochrane životného prostredia a následne určiť tovary alebo služby, ktoré budú podliehať ekodani.“<sup>179</sup> K tomu zároveň dodal, že „samotná okolnosť, že ekodaň je individuálnym opatrením týkajúcim sa určitých tovarov alebo služieb a nemôže byť zaradená do všeobecného systému zdanenia podobných činností s porovnateľným

<sup>177</sup> Vec T-210/02 *British Aggregates v. Komisia*, ECLI:EU:T:2006:253.

<sup>178</sup> Vec T-233/04 *Holandské kráľovstvo v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:102.

<sup>179</sup> Vec T-210/02 op. cit. v pozn. 177, bod 115.

vplyvom na životné prostredie, neznamená, že podobné činnosti, ktoré nepodliehajú uvedenej ekodani, sú selektívne zvýhodnené.<sup>180</sup> Práve preto, že táto ekodaň nie je súčasťou všeobecného systému zdanenia pre jej obmedzený rozsah, môže byť odôvodnená cieľmi ochrany životného prostredia. Ostatné produkty, ktoré nepodliehajú ekodani tak nie sú predmetom selektívneho zvýhodnenia.

Asi najpozoruhodnejším faktom rozsudku je, že Všeobecný súd vlastne akceptoval právomoc členských štátov určovať priority v hospodárskej, daňovej a environmentálnej oblasti, aj keď by boli zamerané na ochranu konkurencieschopnosti určitých odvetví, tak ako to bolo v predmetnom prípade.<sup>181</sup> Všeobecný súd tak prekvapivo ponechal prakticky neobmedzenú mieru slobody členských štátov pri sledovaní rôznych cieľov ich vlastných národných politík.

Druhý rozsudok z roku 2008 vo veci Dutch NOx sa týka systému obchodovania s emisiami, ktorý bol notifikovaný holandskou vládou. Holandské orgány stanovili na základe smernice emisný strop oxidu dusíka (ďalej len „NOx“) pre veľké priemyselné zariadenia (približne 250 podnikov). Podnikom bolo umožnené dodržať maximálne limity pre svoje emisie NOx niekoľkými spôsobmi, a to buď formou modernizácie svojich zariadení alebo nákupom emisných povoleniek iných podnikov alebo kombináciou týchto dvoch spôsobov. Nevyužitá emisie by boli v podobe kreditov NOx ponúkané na trhu obchodovania s emisiami podnikmi, ktorých emisie boli nižšie ako stanovený emisný strop. A práve Komisia obchodovateľnosť týchto emisných povoleniek poskytnutých veľkým podnikom zadarmo namiesto ich predaja alebo aukcie kvalifikovala ako výhodu poskytnutú zo štátnych prostriedkov, keďže štát sa rozhodol vzdať sa tržieb, ktoré by mal, keby si zvolil jednu zo zvyšných dvoch možností.

Všeobecný súd výslovne odkazujúc na rozsudok Adria-Wien označil preskúmaný systém za opatrenie, vo vzťahu ku ktorému je treba posúdiť, či skupina zvýhodnených podnikov a ostatné podniky boli v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii.<sup>182</sup> Odpoveď súdu bola negatívna a súd zdôraznil, že „všetky veľké priemyselné zariadenia podliehajú emisnému stropu NO<sub>x</sub> stanovenému dotknutým opatrením a môžu využívať zvýhodnenie, ktoré ponúka v jeho rámci obchodovateľnosť emisných práv. Kritérium uplatnenia dotknutého opatrenia je teda objektívne bez akéhokoľvek

---

<sup>180</sup> Vec T-210/02 op. cit. v pozn. 177, bod 115.

<sup>181</sup> Tamže, bod 128.

<sup>182</sup> Vec T-233/04 op. cit. v pozn. 178, bod 86.



zemepisného alebo sektorového prístupu. Vzhľadom na to, že dotknuté opatrenie sa týka najznečisťujúcejších podnikov, toto objektívne kritérium je okrem toho v súlade so sledovaným cieľom, a to ochranou životného prostredia, a s vnútornou logikou systému.<sup>183</sup> Posudzovaný systém tak podľa Všeobecného súdu nebolo možné považovať za selektívny, pretože podniky podliehajúce emisným stropom sa nenachádzali v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii ako ostatné podniky nepodliehajúce emisným stropom.<sup>184</sup> Nakoniec ešte dodal, že ekologické ciele by mohli odôvodniť nerovné zaobchádzanie medzi podnikmi významne znečisťujúcimi životné prostredie a ostatnými podnikmi v alternatívnom prípade, že by opatrenie bolo *prima facie* selektívne.<sup>185</sup>

### **5.2.3 Rozsudky Súdneho dvora vo veciach British Aggregates a Dutch NOx: odveta konzervatizmu?**

Proti obom rozsudkom Všeobecného súdu boli podané odvolania. Rozsudky Súdneho dvora vzbudzovali veľké očakávania, keď si Súdny dvor musel vybrať medzi dvoma cestami: držať sa naďalej tradičného a konzervatívneho pohľadu na materiálnu selektivitu alebo potvrdiť inovatívnejší a liberálnejší koncept Všeobecného súdu.

Súdny dvor rozsudkom z roku 2008 vo veci British Aggregates<sup>186</sup> zrušil rozsudok Všeobecného súdu a vec mu vrátil na nové konanie z dôvodu nesprávnej interpretácie a aplikácie testu selektivity v zmysle článku 87 ES (pozn. dnes čl. 107 ZFEÚ). Súdny dvor a aj generálny advokát v súlade s judikatúrou SDEÚ potvrdili, že cieľ sledovaný preskúmaným opatrením nebol schopný vylúčiť existenciu štátnej pomoci podľa článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ale že zákaz v tomto ustanovení nerozlišuje opatrenia, pokiaľ ide o ich dôvody alebo ciele, ale definuje ich výlučne vo vzťahu k ich účinkom.<sup>187</sup> Na základe toho Súdny dvor jednoznačne odmietol tzv. prístup založený na cieľoch.

Nicolaides a Rusu z rozsudku vyvodzujú nasledujúce závery. Daňové opatrenie môže byť selektívne nielen v prípade, že poskytuje výhodu jednej skupine produktov na úkor druhej, ale tiež v prípade, že je užšie vo svojom rozsahu ako sú jeho deklarované

<sup>183</sup> Vec T-233/04 op. cit. v pozn. 178, bod 88.

<sup>184</sup> Tamže, bod 90.

<sup>185</sup> Tamže, bod 99.

<sup>186</sup> Vec C-487/06 P *British Aggregates Association v. Komisia*, ECLI:EU:C:2008:757.

<sup>187</sup> Tamže, bod 83 a Stanovisko generálneho advokáta P. Mengozziho k veci C-487/06 P *British Aggregates Association v. Komisia* zo 17. júla 2008, ECLI:EU:C:2008:419, bod 96.

ciele. Druhým záverom je ten, že všetky aktivity alebo produkty v „porovnateľnej situácii“ by v zásade mali podliehať dani. I na základe prístupu založeného na účinkoch sú členské štáty povinné zdaňovať aktivity a produkty, ktoré sú právne alebo fakticky „porovnateľné“.<sup>188</sup>

V rozsudku vo veci Dutch NOx z roku 2011<sup>189</sup> už Súdny dvor nepoužíva tak silný jazyk ako v rozsudku British Aggregates. I v tomto prípade ale zrušil rozsudok Všeobecného súdu a v zásade potvrdil postup Komisie.

Najskôr Súdny dvor, citujúc svoj rozsudok vo veci British Aggregates, znovu zopakoval, že opatrenia sa posudzujú na základe ich účinkov a teda „*nezávisle od techník použitých členskými štátmi na vykonanie svojich zásahov*“.<sup>190</sup> Následne Súdny dvor potvrdil správnosť postupu Všeobecného súdu (na základe rozsudku Adria-Wien Pipeline), podľa ktorého sa zvýhodnenie určitého podniku alebo odvetvia výroby porovnáva s inými nachádzajúcimi sa v porovnateľnej skutkovej a právnej situácii.<sup>191</sup>

V otázke posúdenia „porovnateľnej situácie oboch skupín podnikov“, zaujal Súdny dvor odlišný postoj. Zdôraznil totiž, že každý podnik, ktorého činnosť produkuje emisie, musí spĺňať povinnosti týkajúce sa obmedzenia alebo zníženia týchto emisií. Avšak iba podniky, na ktoré sa vzťahuje dotknuté opatrenie, majú možnosti, ako speňažiť ekonomickú hodnotu zodpovedajúcu miere zníženia emisií, tým, že ich zobchodujú predovšetkým za tým účelom, aby sa vyhli prípadnému plateniu pokuty, ak prekročia hranicu emisií NOx.<sup>192</sup> Obe skupiny podnikov tak sú v porovnateľnej situácii a je s nimi zaobchádzané rozdielne napriek ich porovnateľnej pozícii na trhu.

Podľa Súdneho dvora ani ekologické ciele nemôžu odôvodniť to, že sa dotyčné opatrenie vyhne posúdeniu ako selektívne. K tomu Súdny dvor poznamenal, že „*aj keď ochrana životného prostredia predstavuje jeden z podstatných cieľov [EÚ], potreba zohľadniť tento cieľ neodôvodňuje vylúčenie selektívnych opatrení z pôsobnosti článku 87 ods. 1 ES (pozn. dnes čl. 107 ods. 1 ZFEÚ), keďže ciele ochrany životného prostredia možno v každom prípade užitočne zohľadniť pri posudzovaní zlučiteľnosti*

---

<sup>188</sup> NICOLAIDES, Phedon; RUSU, Ioana Eleonora. The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope. *European State Aid Law Quarterly*, 2012, č. 4, s. 796.

<sup>189</sup> Vec C-279/08 P *Komisia v. Holandské kráľovstvo*, ECLI:EU:C:2011:551.

<sup>190</sup> Tamže, bod 51.

<sup>191</sup> Tamže, bod 52.

<sup>192</sup> Tamže, bod 63.

*opatrenia štátnej pomoci so spoločným trhom podľa článku 87 ods. 3 ES* (pozn. dnes čl. 107 ods. 3 ZFEÚ).<sup>193</sup>

Poslednou nezodpovedanou otázkou zostalo prípadné odôvodnenie povahou a všeobecnou štruktúrou dotyčného opatrenia. Aj tu bola odpoveď Súdneho dvora negatívna, pretože rozlišovanie podnikov na základe kvantitatívneho kritéria týkajúceho sa povinnosti znižovania emisií NOx nemožno považovať za vlastné úprave smerujúcej k redukcii priemyselného znečistenia.<sup>194</sup> V podstate tým chcel Súdny dvor naznačiť, že každá emisia NOx je škodlivá pre životné prostredie bez ohľadu na veľkosť zariadenia produkujúceho ju.

Oba rozsudky je možné chápať v tom zmysle, že argumentácia Všeobecného súdu – síce inovatívna, ale v konečnom dôsledku až udivujúca a ťažko zladiteľná s hlavným cieľom ustanovení Zmluvy o štátnej pomoci – vyvolala konzervatívnu reakciu Súdneho dvora znamenajúcu krok späť od revolúcie k postupnému „vylepšovaniu“ sporného pojmu materiálnej selektivity. Súdny dvor vôbec nespochybnil, že členské štáty majú priestor na voľnú úvahu pri prijímaní svojich daňových opatrení a daňových systémov. Súdny dvor vlastne len rozšíril hranice selektivity, dôsledkom čoho bolo, že aj keď členské štáty majú značnú autonómiu v daňovej oblasti, stále musia rešpektovať čl. 107 ods. 1 ZFEÚ.<sup>195</sup>

Na tomto mieste sa ešte vrátim k rozporu medzi prístupom založeným na cieľoch akceptovaným Súdny dvorom vo veci *Adria-Wien* a prístupom založeným na účinkoch prezentovaným Súdny dvorom vo veci *British Aggregates* a i v nasledujúcej judikatúre. Otázka, ktorú si treba položiť znie, či závery rozsudku *Adria-Wien* týkajúce sa prístupu založeného na cieľoch naďalej platia alebo boli prakticky zrušené rozsudkom *British Aggregates*.

Odpovede treba hľadať priamo v argumentácii Súdneho dvora. *Bartosch* si všimá, že neskorší rozsudok výslovne cituje *Adria-Wien*, avšak nie vo vzťahu k prvému kroku analýzy materiálnej selektivity, ale vo vzťahu k druhému resp. tretiemu kroku, teda odôvodneniu povahou a všeobecnou logikou systému. To by mohlo naznačovať pretrvávajúci význam rozsudku *Adria-Wien*, pretože je nemožné súčasne odmietat prístup založený na cieľoch a súčasne akceptovať význam týchto cieľov pri

---

<sup>193</sup> Vec C-279/08 P op. cit. v pozn. 189, body 75 a 76.

<sup>194</sup> Tamže, body 76 – 78.

<sup>195</sup> NICOLAIDES, P.; RUSU, I. E. op. cit. v pozn. 188, s. 797.

posudzovaní možného odôvodnenia povahou a všeobecnou logikou systému.<sup>196</sup> Podľa Bartoscha to však nie je dostatočné zdôvodnenie a odpoveď hľadá v citácii starších rozsudkov, z ktorých mimo iné vyplýva záver, že skutočnosť, že určitý režim slúži na uskutočnenie určitej politiky členského štátu, ho automaticky nečiní materiálne selektívnym.<sup>197</sup> V menovaných rozsudkoch a rovnako aj v *Adria-Wien* to nebolo sledovanie určitého cieľa, ktoré bolo dôvodom rozhodnutia, že dotyčné režimy boli materiálne selektívne, ale skôr to, že samotná implementácia dotyčného režimu nebola v súlade s deklarovateľnými cieľmi respektíve dôvodom bola neprípustnosť cieľov schopných vylúčiť existenciu materiálnej selektivity.

Z uvedeného možno podľa môjho názoru vyvodit', že aj napriek rozsudku Súdneho dvora vo veci *British Aggregates* si rozsudok *Adria-Wien* zachováva určitú relevanciu aj dnes, aj keď konfrontácia oboch prístupov zostáva naďalej nejasnou témou v rámci posudzovania materiálnej selektivity. Jej vyriešenie totiž nie je ani zďaleka jednoduchou úlohou. Pokiaľ by sa aplikoval výlučne prístup založený na cieľoch, systém by bol zvlášť náchylný na zneužitie členskými štátmi. Pokiaľ by sa však aplikoval výlučne prístup založený na účinkoch, významne by sa rozšíril dosah kritéria selektivity pravdepodobne až na neakceptovateľnú úroveň, keď by neexistovalo prakticky žiadne opatrenie členského štátu, ktoré by nemohlo byť prehlásené za selektívne. Preto je treba v rámci analyzovania konkrétneho opatrenia vziať do úvahy určitú kombináciu oboch prístupov.

#### **5.2.4 Rozsudky vo veci Gibraltár**

Význam rozsudkov oboch inštancií SDEÚ vo veci Gibraltár je v prípade materiálnej selektivity ešte väčší, pretože zatiaľ čo rozsudok pojednávajúci o geografickej selektivitě je prakticky konzistentný s predchádzajúcou judikatúrou, časť rozsudku týkajúca sa materiálnej selektivity je presným opakom. Ich význam spočíva ďalej v tom, že sa vôbec prvýkrát zaoberajú posudzovaním celého daňového systému pre právnické osoby. Všetky predchádzajúce prípady pred SDEÚ sa týkali len čiastkových otázok, napr. oslobodenia od daní či zvláštneho daňového režimu.

---

<sup>196</sup> BARTOSCH, A. op. cit. v pozn. 111, s. 738.

<sup>197</sup> Ide o vec C-56/93 *Komisia v. Belgicko*, ECLI:EU:C:1996:64, bod 76. Podobný argument možno nájsť aj v rozsudku vo veci C-241/94 op. cit. v pozn. 155, bod 21: Samotný fakt, že preskúmaný režim sledoval cieľ sociálnej politiky, nemohol automaticky znamenať vylúčenie z dosahu ustanovení o štátnej pomoci; a tiež v rozsudku vo veci C-75/97 op. cit. v pozn. 153, body 29 – 31.

K skutkovým okolnostiam prípadu uvedeným v podkapitole 4.3 je treba dodať ešte nasledujúce poznámky. Daň z počtu zamestnancov (*payroll tax*, ďalej len „PT“) sa v danej výške vzťahovala na všetky spoločnosti na Gibraltári každý rok. Daň z užívania obchodných priestorov (*Business Property Occupation Tax*, ďalej len „BPOT“) bola uložená všetkým spoločnostiam užívajúcim nehnuteľnosti na Gibraltári určené na obchodné účely. Výška tejto dane bola stanovená podľa sadzby zodpovedajúcej určitému percentu ich zdanenia všeobecnou sadzbou dane z nehnuteľností. Povinnosť platiť daň bola zároveň obmedzená stropom 15 % zo zisku. Účelom tohoto stropu bolo, že spoločnosti zaplatia daň iba v prípade, že vykazujú zisk a len vo výške neprevyšujúcej 15 %.

Komisia preto z nasledujúcich dôvodov považovala navrhovaný daňový systém za materiálne selektívny. Po prvé, podmienka vykazovania zisku pred vznikom povinnosti odviesť PT a BPOT zvyhodňuje podniky nevykazujúce zisk. Po druhé, obmedzenie povinnosti odviesť PT a BPOT na 15 % zo zisku zvyhodňuje podniky, ktorých zisky boli vzhľadom na počet zamestnancov a užívanie obchodných priestorov nízke. Po tretie, PT a BPOT zvyhodňovali podniky, ktoré nemajú reálne sídlo na Gibraltári a ktoré z tohto dôvodu nepodliehajú dani z príjmu právnických osôb.<sup>198</sup>

Všeobecný súd rozhodnutie Komisie zrušil, pretože dotýčny systém nepovažoval ani za geograficky ani za materiálne selektívny. Odôvodnil to tým, že PT a BPOT je treba považovať za prvky, ktoré tvoria „obvyklý“ daňový systém Gibraltáru a nie za výnimku z iného vhodného systému zdaňovania ziskov spoločností. Neexistuje totiž žiadny iný systém, ktorý by bol použiteľný v prípade neexistencie navrhovaného systému. Preto Komisia nesprávne určila existenciu výhody resp. odchýlky od dotyčného systému. Ako konštatoval Všeobecný súd, žiadny z aspektov notifikovaného daňového režimu neposkytuje selektívnu výhodu, pretože nebolo preukázané, že by mali predstavovať odchýlku od „obvyklého“ daňového režimu.<sup>199</sup>

Súdny dvor na základe odvolaní rozsudok Všeobecného súdu zrušil, keď zaujal k tejto problematike odlišný postoj. Najskôr Súdny dvor zamietol oba dôvody, pre ktoré považovala Komisia daňový systém za selektívny. Konštatoval totiž, že „podmienka

---

<sup>198</sup> Rozhodnutie Komisie, op. cit. pozn. 118, body 128 – 145.

<sup>199</sup> Spojené veci T-211/04 a T-215/04 *Vláda Gibraltáru v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:595, bod 185.

vykazovania ziskov a obmedzenie zdanenia ziskov na maximálnu výšku sú samy osebe všeobecné opatrenia, ktoré sa uplatňujú bez rozdielu na všetky hospodárske subjekty, a teda nemôžu poskytovať selektívne výhody. Tvrdenie Komisie, podľa ktorého kritérium zisku nie je v súlade s logikou vlastnou systému zdanenia založeného na počte zamestnancov a BPOT, neznamená, že toto kritérium, ktoré je samo osebe neutrálne, sa stáva selektívnym.<sup>200</sup> Pri pohľade na dopady kritéria zisku má Súdny dvor za to, že výhoda vyplývajúca z podmienky vykazovania ziskov, z ktorej by profitovali málo ziskové subjekty, a 15% obmedzenie zdanenia PT a BPOT, z ktorého by naopak profitovali vysoko ziskové subjekty, nevykazuje také účinky, že by bolo možné považovať preskúvaný daňový systém za selektívny. „Tieto účinky nemôžu zvýhodniť „určitých podnikateľov“ alebo „výrobu určitých druhov tovarov“, ale sú len dôsledkom náhodnej skutočnosti, že dotknutý subjekt je počas zdaňovacieho obdobia málo alebo vysoko ziskový.“<sup>201</sup> V týchto bodoch Súdny dvor súhlasil so Všeobecným súdom.

Naproti tomu, Súdny dvor nesúhlasil so Všeobecným súdom v otázke účinkov daňového systému na „offshore“ spoločnosti. Tu sa opäť prejavila dôležitosť stanovenia účinkov opatrenia s cieľom určiť, či opatrenie patrí do pôsobnosti článku 107 ods. 1 ZFEÚ. Súdny dvor skritizoval prístup Všeobecného súdu, podľa ktorého navrhovaný daňový systém zložený z kombinácie rôznych daní tvoriacich akýsi jeden hybridný celok, neumožňoval, aby účinky jednotlivých daňových opatrení spočívajúce vo vyňatí z daňovej povinnosti priznanom „offshore“ spoločnostiam, mohli byť posúdené ako selektívna výhoda. Jednotlivé opatrenia totiž boli formálne súčasťou celého systému a nie výnimkou z neho. Tento prístup Všeobecného súdu bol teda v rozpore s prístupom založeným na účinkoch.<sup>202</sup>

Súdny dvor, na rozdiel od Všeobecného súdu, uviedol, že posúdenie daňového systému ako „selektívneho“ nie je závislé na skutočnosti, že je systém vytvorený tak, že „podniky, ktoré prípadne získajú selektívnu výhodu, vo všeobecnosti podliehajú rovnakému daňovému zaťaženiu ako ostatné podniky, ale vzťahujú sa na nich výnimky, z čoho vyplýva, že selektívnu výhodu možno identifikovať ako rozdiel medzi obvyklým

---

<sup>200</sup> Spojené veci C-106/09 P a C-107/09 P *Komisia v. Vláda Gibraltáru a Spojené kráľovstvo*, ECLI:EU:C:2011:732, body 80 a 81.

<sup>201</sup> Tamže, bod 83.

<sup>202</sup> Tamže, body 87 a 88.

daňovým zaťažením a zaťažením, ktoré znášajú podniky uvedené ako prvé. Takýto výklad kritéria selektivity by [...] predpokladal, že na to, aby sa daňový systém mohol kvalifikovať ako selektívny, musí byť vytvorený podľa istej legislatívnej techniky, čo by malo za následok, že vnútroštátne daňové pravidlá by už od začiatku unikli kontrole v oblasti štátnej pomoci len z dôvodu, že spadajú pod inú legislatívnu techniku, aj keď z právneho a/alebo zo skutkového hľadiska vytvárajú rovnaké účinky. Tieto úvahy platia predovšetkým pre daňový systém, ktorý, ako je to v prejednávanej veci, namiesto toho, aby stanovil pre všetky podniky všeobecné pravidlá, z ktorých sú ustanovené výnimky v prospech niektorých podnikov, vedie k rovnakému výsledku úpravou a skombinovaním daňových pravidiel tak, že z ich samotného uplatnenia vyplynie rozdielna daňová záťaž pre rozdielne podniky.<sup>203</sup> Súdny dvor teda uznal existenciu selektívnych výhod v prospech „offshore“ spoločností vo vzťahu k referenčnému systému a predstrel nasledujúce argumenty na podporu svojich záverov.

Súdny dvor zistil, že systém, aj keď bol založený na „kritériách, ktoré sú samy osebe všeobecné – naozaj spôsobuje diskrimináciu medzi spoločnosťami, ktoré sa nachádzajú v porovnateľnej situácii z hľadiska cieľa sledovaného návrhom daňovej reformy, ktorým je zavedenie všeobecného systému zdanenia pre všetky spoločnosti so sídlom v Gibraltári.“<sup>204</sup> Dôsledkom tohoto systému je na jednej strane zdanenie v závislosti na počte zamestnancov a veľkosti obchodných priestorov, na druhej strane už od počiatku vylúčenie zdanenia „offshore“ spoločností, pretože tie nemajú na Gibraltári ani zamestnancov ani obchodné priestory. Tento záver Súdneho dvora vlastne predstavuje prípad tzv. *de facto* selektivity, keď daňový režim Gibraltáru vytvoril rozlišovanie v aplikácii zdanlivo všeobecnej dane.

Na to Súdny dvor nadviazal tvrdením, že kritériá tvoriace zdaniteľný základ a z ktorých daňový systém vychádza, za účelom ich prehlásenia za kritériá poskytujúce selektívne výhody, „musia tiež na základe pre ne špecifických vlastností charakterizovať podniky, ktoré sú príjemcami, ako privilegovanú kategóriu, čo by umožňovalo kvalifikáciu takéhoto režimu ako režimu, ktorý uprednostňuje „určitých“ podnikateľov alebo výrobu „určitých“ druhov tovarov v zmysle článku 87 ods. 1 ES.“<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Spojené veci C-106/09 P a C-107/09 P op. cit. v pozn. 200, body 91 – 93.

<sup>204</sup> Tamže, bod 101.

<sup>205</sup> Tamže, bod 104.

Súdny dvor uzavrel argumentáciu konštatovaním, že „*okolnosť, že „offshore“ spoločnosti nie sú zdanené, nie je náhodným dôsledkom dotknutého režimu, ale nevyhnutným následkom skutočnosti, že zdaniteľné základy sú vytvorené presne tak, aby „offshore“ spoločnosti, ktoré prirodzene nezamestnávajú zamestnancov a neužívajú obchodné priestory, nemali nijaký základ dane v zmysle tých základov dane, ktoré boli zvolené v návrhu daňovej reformy. Okolnosť, že „offshore“ spoločnosti, ktoré s ohľadom na zdaniteľné základy prijaté v rámci návrhu daňovej reformy predstavujú skupinu spoločností, na ktoré sa zdanenie nevzťahuje práve z dôvodu vlastností, ktoré sú typické a špecifické pre túto skupinu, preto umožňuje dospieť k záveru, že tieto spoločnosti majú selektívne výhody.*“<sup>206</sup>

### 5.2.5 Dopady Gibraltáru

Zdá sa, že rozsudku Súdneho dvora na mnohých miestach chýba vysvetlenie a dostatočná argumentácia, a tak pôsobí stroho. Súdny dvor napríklad neozrejmil, či sa „offshore“ spoločnosti nachádzali v konkurenčnom postavení voči spoločnostiam majúcim zamestnancov a obchodné priestory na Gibraltári. Rovnako neuviedol nielen to, ktoré konkrétne spoločnosti sa nachádzali v porovnateľnej situácii, ale ani to, na základe akého kritéria sa v tej porovnateľnej situácii mali nachádzať.<sup>207</sup> Porovnateľná situácia totiž môže vzniknúť len ak existuje nejaké kritérium, ktoré rozdelí subjekty do skupiny podobných (teda porovnateľných) a ostatných (teda rozdielných).

Rozsudok Súdneho dvora opäť priniesol viac rozruchu a debát ako istoty do problematiky materiálnej selektivity. Pozoruhodne rozsiahla a kreatívna interpretácia selektivity v daňovej oblasti podľa kritikov priniesla akurát ďalšiu právnu neistotu a ako dôsledok vidia mnohí tiež sporný zásah do suverenity členských štátov v daňových veciach. Podľa iných Súdny dvor poskytol ďalší návod ako pristupovať k materiálnej selektivite, možno dokonca zvestujúci novú éru v oblasti kontroly štátnej pomoci u daňových opatrení.<sup>208</sup>

Lang ponúka dve možné interpretácie tohoto rozsudku. Jednak môžeme rozsudok chápať ako skutkové zistenie, že najskôr bola stanovená daň so širokou pôsobnosťou a následne bola úmyselne jej pôsobnosť zúžená. Jednak sa dá z rozsudku

<sup>206</sup> Spojené veci C-106/09 P a C-107/09 P op. cit. v pozn. 200, body 106 a 107.

<sup>207</sup> ROMARIZ, C. op. cit. v pozn. 2, s. 45; BIONDI, A. op. cit. v pozn. 100, s. 1735.

<sup>208</sup> ROSSI-MACCANINO, Pierpaolo. Commission & Kingdom of Spain v Government of Gibraltar & UK - Judgement of the Court (Grand Chamber). *European State Aid Law Quarterly*, 2012, č. 2, s. 443.



usúdiť, že si Súdny dvor za kritérium porovnateľnosti vzal hypotetický „obvyklý“ daňový systém.<sup>209</sup> Práve asi najprekvapujúcejším prvkom analýzy Súdneho dvora je porovnanie navrhovaného daňového režimu s hypotetickým a nie porovnanie (v tomto prípade) dvoch daňových základov. Súdny dvor sa vlastne rozhodol nepostupovať tradične preskúmaním obvyklého zdanenia a odchýlky od neho, ale namiesto toho použil svoje vlastné kritérium porovnateľnosti, pomocou ktorého zahrnul do posudzovania všetky spoločnosti, ktoré majú čokoľvek spoločné s Gibraltárom. Podľa Langa to nemuselo byť najrozumnejšie riešenie s ohľadom na to, že ide o novú, pomerne radikálnu a nikdy predtým nepoužitú teóriu.<sup>210</sup> Súdny dvor vôbec svoju teóriu nevysvetlil, a preto je ťažké odhadnúť, či sa novinka v budúcich rozsudkoch ujme, alebo bude teória aplikovateľná len na veľmi špecifické situácie.

Za povšimnutie stojí ešte jeden nenápadný aspekt, ktorý nie je vôbec novinkou v judikatúre, ale môže mať závažnejšie dôsledky. Súdny dvor posudzoval daňový režim len s ohľadom na kritérium selektivity a nezaoberal sa samostatne skúmaním výhody. Zdá sa, ako keby Súdny dvor selektivitu a výhodu zhrnul do jediného kritéria selektivity. To má za následok opätovné rozšírenie dosahu pravidiel o štátnej pomoci a súčasne určitú stratu obsahu a významu samotného pojmu selektivita.

Rozsudok Súdneho dvora vo veci Gibraltár vlastne nie je celkom jasný pre nikoho, ani pre Komisiu, ktorej zostala náročná úloha ako tento rozsudok využiť v rámci kontroly v oblasti štátnej pomoci. Istá je však jedna vec: rozsudok nepriniesol želanú právnu istotu a bude viesť k ďalším sporom.

### 5.3 Čiastkové závery

Materiálne selektívne je také opatrenie, ktoré zvýhodňuje určité podniky či skupiny podnikov alebo určité odvetvia hospodárstva. Najviac problémov spôsobujú opatrenia členských štátov v daňovej oblasti, pretože preukázanie selektivity je u nich veľmi náročné. Komisia a SDEÚ stoja vo svojej rozhodovacej praxi opakovane pred otázkou, ako nájsť správnu cestu medzi obmedzeniami danými ustanoveniami o štátnej pomoci na jednej strane a prípustným zvýhodneným zdanením na strane druhej.

---

<sup>209</sup> LANG, John Temple. *The Gibraltar State Aid and Taxation Judgment - A "Methodological Revolution"?* *European State Aid Law Quarterly*, 2012, č. 4, s. 805.

<sup>210</sup> Tamže, s. 812.

Judikatúra posledných rokov bola poznamenaná zásadnými rozporami v názoroch na spôsob aplikácie kritéria materiálnej selektivity u daňových opatrení, keď proti sebe často stáli Všeobecný súd s liberálnejším postojom a tvrdší voči postupom Komisie a Súdny dvor, ktorý účinne korigoval snahy o inovatívnosť nižšej inštancie. V nemálo prípadoch sa Súdny dvor nestotožnil ani so stanoviskom generálneho advokáta.

V dnešnej dobe unijnými súdmi používaný test materiálnej selektivity, ktorý bol znovunájdnený v rozsudku vo veci *Adria-Wien*, pozostáva z troch krokov: najskôr je treba stanoviť referenčný systém, následne zistiť odchýlku od tohoto systému a nakoniec určiť, či môže byť odchýlka odôvodnená.

Názorové nezhody medzi Všeobecným súdom a Súdnym dvorom mali za následok zrušenie troch rozsudkov v nasledujúcom období – vo veciach *British Aggregates*, *NOx* a *Gibraltár*. Základnou príčinou bola konfrontácia dvoch prístupov dôležitých pre určenie materiálnej selektivity: Všeobecným súdom preferovaného prístupu založeného na cieľoch a tradičného prístupu založeného na účinkoch. Unijné orgány dodnes nie sú jednotné v tom, ktorý prístup má mať prednosť. Zhoda panuje aspoň v tom, že v čistej podobe nie je ani jeden z nich vhodným nástrojom v rámci posudzovania materiálnej selektivity. S tým súvisí aj ďalšia príčina. Všeobecný súd bol až príliš štedrý voči členským štátom, keď im poskytol obrovskú mieru slobody pri sledovaní vlastných národných cieľov. Postup v príkrom rozpore so samotnou podstatou pravidiel o štátnej pomoci a judikatúrou SDEÚ vyvolal aj náležitú reakciu zo strany Súdneho dvora a prinavrátenie k prístupu založenom na účinkoch.

Do rozsudku v tak komplexnej a jedinečnej veci ako je *Gibraltár* sa vkladali nádeje, že sa Súdnemu dvoru konečne podarí objasniť a sprehľadniť analýzu daňových opatrení z hľadiska ich potenciálnej materiálnej selektivity. To sa nepodarilo, a tak je dnešný stav charakteristický právnou neistotou pociťovanou vládami členských štátov i podnikmi ako príjemcami pomoci. Judikatúra SDEÚ nabrala na rozmeroch, súčasná interpretácia materiálnej selektivity v oblasti daňových opatrení ja naozaj obsiahla, ale trpí nekonzistentnosťou a nestabilitou a mnohými nejasnosťami.

## Záver

Právo štátnej pomoci stojí na dvoch proti sebe postavených záujmoch. Na jednej strane je to rozumná miera slobody pri presadzovaní vlastných záujmov členských štátov, na druhej strane potreba zachovania voľnej súťaže na vnútornom trhu. Právo štátnej pomoci by nemalo nadmieru zasahovať do suverénnej tvorby národných politík členských štátov. Súčasne však musí kontrola štátnej pomoci pôsobiť dostatočne striktné a efektívne, aby sa zabránilo obchádzaniu zákazu nezlučiteľnej štátnej pomoci zo strany členských štátov.

Určité opatrenie je kvalifikované ako štátna pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, ak naplní všetky znaky stanovené v tomto článku. O jednom z nich – zvýhodňovanie určitých podnikov alebo výroby určitých druhov tovaru – pojednávala táto práca. Súhrnne je označovaný ako kritérium selektivity. V rámci tohoto znaku sa samostatne posudzuje, či určité opatrenie poskytuje výhodu a či má výhoda selektívny charakter. Judikatúra v posledných rokoch ukazuje, že výhoda a selektivita sú nielen vzájomne úzko prepojené, ale dokonca splyývajú do jedného celku alebo sa svojvoľne zamieňajú. Zdá sa, ako keby sa SDEÚ obmedzil len na konštatovanie, že ak je zistená selektivita, tak výhoda existuje v každom prípade. Súdny dvor napríklad vo veciach Gibraltár alebo Paint Graphos vôbec neodpovedal na otázku existencie výhody a sústredil sa výlučne na selektivitu. Takýto prístup je problematický, oba pojmy sú odlišné a posudzujú sa nezávisle na sebe. Výhoda je nevyhnutným predpokladom na zistenie selektivity. Táto prax je potom jednou z príčin faktického širokého poňatia nielen kritéria selektivity, ale aj celej úpravy štátnej pomoci nad rámec znenia článku 107 ods. 1 ZFEÚ.

Judikatúra sa s narastajúcim významom pravidiel štátnej pomoci rýchlo zmenila z jednoduchej a neprepracovanej na síce vypilovanú a podrobnú, ale zároveň komplikovanú. Selektivita najmä v oblasti daňových opatrení zostáva komplikovaným problémom práve z dôvodu, že je prakticky životne dôležitá na určenie hranice medzi právomocami členských štátov a pravidlami štátnej pomoci. V úvode práce som si dal za cieľ odpovedať na otázku, ako na tom je v súčasnosti právna prax unijných orgánov vo vzťahu ku kritériu selektivity. Odpoveď je, že súčasný stav trpí v mnohých

oblastiach právnou neistotou a nekonzistentnosťou rozhodovacej praxe SDEÚ a Komisie.

Jednou z príčin je podľa môjho názoru rozširovanie poňatia štátnej pomoci v oblasti daňových opatrení nad rámec znenia čl. 107 ods. 1 ZFEÚ vplyvom judikatúry SDEÚ a praxe Komisie. Dalo by sa hovoriť o akejsi europeizácii štátnej pomoci, ktorej dôsledkom je úbytok autonómie členských štátov spočívajúcej v určovaní vlastného politického smerovania. Na obsah konceptu štátnej pomoci nepriamo vplýva Komisia prostredníctvom nástrojov soft law i hard law, ktorými tak presadzuje vlastnú víziu fungovania pravidiel štátnej pomoci. Rovnako je dôvodom širokého poňatia aj politický argument. SDEÚ a Komisia tým reagovali na odpor, snahy o obchádzanie pravidiel prijímaním dômyselných schém, ale aj určitú ľahostajnosť členských štátov voči pravidlám štátnej pomoci. Rozšírenie poňatia štátnej pomoci sa prejavuje napríklad pri kritériu porovnateľnosti, podľa ktorého sa porovnávajú podniky zvýhodnené opatrením s tými, ktoré sú voči nim v konkurenčnom postavení. Niekedy ale unijné orgány porovnávajú podniky, ktoré si ťažko môžu konkurovať, a dokonca si vytvoria hypotetickú skupinu na porovnanie, tak ako to spravil Súdny dvor vo veci Gibraltár. Rozšírenie je možné pozorovať aj v prípade tzv. *de facto* selektivity, keď všeobecné opatrenia zdanlivo sledujúce určitý cieľ hospodárskej politiky môžu podľa judikatúry SDEÚ fakticky zakladať zvýhodnené zaobchádzanie s určitým podnikom alebo odvetvím. Široké poňatie nie je obmedzené ani odôvodnením na základe povahy alebo všeobecnej štruktúry systému. To je totiž opäť prípadom už zmieneného zmiešavania oddeleného posudzovania výhody a selektivity. Odôvodnenie by sa malo vzťahovať práve len na test existencie výhody.

Dôsledkom rozširovania pôsobnosti pravidiel štátnej pomoci v daňovej oblasti sa celá oblasť stala komplikovanou a málo prehľadnou. Príčinou komplikovanosti a neprehľadnosti sú sčasti aj rozpory v rámci inštancií SDEÚ, keď Súdny dvor viackrát zrušil rozsudky Všeobecného súdu i rozpory medzi SDEÚ a generálnymi advokátmi a Komisiou. Celá problematika je tak poznačená zmenami v koncepcii, a to i opakovanými, snahami o zvrátenie určitého vývoja alebo korigovaním liberálnejších a inovatívnejších prúdov. Nie vždy tieto prúdy boli krokom správnym smerom, a tak nie je možné vysloviť záver, že by vývoj brzdil Súdny dvor. Mnohé koncepcie vplyvom týchto faktorov nie sú dotiahnuté do konca, a tak sa musí často čakať, kým ich vyrieši

budúca judikatúra, prípadne bližšie objasní Komisia aktivitou na poli soft-law. Toto je už ale viac politická a doktrínálna ako právna otázka, ako nájsť správnu mieru zásahov orgánov EÚ do právomocí členských štátov určovať smerovanie hospodárskej politiky a rovnako ako určiť správnu hranicu medzi selektívnymi opatreniami a všeobecnými opatreniami hospodárskej politiky členských štátov.

Ak by sme chceli posúdiť určité opatrenie z hľadiska jeho potenciálnej selektívnosti, nebudeme to mať vôbec jednoduché. Judikatúra SDEÚ sa totiž nachádza vo fáze, keď neexistuje jedna analýza či jeden test, ale je ich niekoľko.

Pravdepodobne jediným ustáleným testom je geografická selektivita, ktorá sa uplatňuje pri posudzovaní daňových opatrení, ktoré nie sú všeobecne aplikovateľné na všetky podniky v rámci územia členského štátu. Ide o opatrenia prijaté v rámci výkonu právomocí regionálneho alebo miestneho orgánu verejnej moci na určitom území v územne členenom členskom štáte, ktorými môže tento orgán prijímať odlišné daňové sadzby od zvyšku územia členského štátu. Prelomovým bol v tomto ohľade rozsudok Azory, ktorý stanovil tri podmienky tzv. dostatočnej autonómie, ktorých splnenie vyjme dotyčné opatrenie spod pôsobnosti ustanovení o štátnej pomoci. Test geografickej selektivity je v prepracovanej podobe konštantne aplikovaný unijnými súdmi a Komisiou v prejednávaných prípadoch.

Ďalší test sa vzťahuje na materiálnu selektivitu u daňových opatrení a je označovaný ako tzv. trojstupňový test. Skladá sa z nasledujúcich krokov: vymedzenie referenčného systému; zistenie, či opatrenie zakladá nerovné zaobchádzanie medzi podnikmi; rozhodnutie, či je nerovné zaobchádzanie odôvodnené. Test bol dlhé roky aj so svojimi nedostatkami používaný až ho nakoniec Súdny dvor vo veci Gibraltár odsunul a nahradil ho sporným experimentom v podobe kritéria porovnateľnosti, keď porovnal daňový systém Gibraltáru s hypotetickým daňovým systémom.

V neposlednom rade zostáva nevyriešená konfrontácia dvoch prístupov – prístupu založeného na cieľoch a prístupu založeného na účinkoch – určených k zisteniu, či je konkrétne daňové opatrenie *prima facie* selektívne. Výlučná aplikácia každého z nich prináša negatívne následky. Akademici preto navrhli riešenie v podobe tzv. pravidla rozumu, ktoré by pri správnej aplikácii mohlo poslúžiť na určenie hranice medzi všeobecnými a selektívnymi opatreniami.

Želaním do budúcnosti zo strany odbornej verejnosti, podnikov aj vlád členských štátov je, aby si predovšetkým unijné súdy uvedomili nedostatky a nekonzistentnosť súčasnej právnej praxe a aby pôsobili na vytvorenie jasnejšieho a menej komplikovaného systému. Na rozdiel od SDEÚ sú výsledky snaženia Komisie o objasnenie pálčivých problémov hmatateľné. Aktivita Komisie vyústila zverejnením Oznámenia Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 ZFEÚ v máji tohto roka, ktoré predstavuje poslednú fázu iniciatívy Modernizácia štátnej pomoci spustenej v roku 2012. Jej základným cieľom je zaistiť právnu istotu a zredukovať byrokraciu, aby sa mohla sústrediť na prípady s najväčším dosahom na vnútorný trh.<sup>211</sup>

Uvedomiť si treba aj to, že pravidlá štátnej pomoci, nech už s akýmikoľvek ušľachtilými cieľmi, majú za úlohu výlučne ochranu súťaže a vnútorného trhu EÚ a nie dohľad nad správnosťou nakladania s verejnými prostriedkami členských štátov. Želanie smerované unijným súdom možno bude vypočítané, náznaky už prinieslo pár rozsudkov aktívnejšieho z unijných súdov – Všeobecného súdu.

---

<sup>211</sup> Politika Komisie nebola témou práce, a preto venujem tomuto Oznámeniu len niekoľko stručných slov: Oznámenie má za účel prispieť k jednoduchšej, jasnejšej a konzistentnejšej aplikácii pojmu štátna pomoc tým, že objasňuje jeho kľúčové koncepcie. Komisia svoje chápanie pojmu štátna pomoc opiera o existujúcu judikatúru unijných súdov. Oznámenie má byť pomocníkom predovšetkým orgánom verejnej správy a podnikom. K dlhoočakávanému zverejneniu finálnej podoby došlo po niekoľkoročnej práci na jeho znení. V tejto oblasti tak Oznámenie predstavuje dôležité východisko pre získavanie informácií o problematike štátnej pomoci. Selektívne je venovaná časť piata Oznámenia.

## Zoznam použitej literatúry

### Monografie, učebnice

HEIDENHAIN, Martin. *European State Aid Law: a handbook*. München: Beck, 2008, xlvii, 816 s. ISBN 978-3-406-57884-7. Dostupné tiež z: [https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/HeidHdbEUSAL\\_1/cont/HeidHdbEUSAL.htm](https://beck-online.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/komm/HeidHdbEUSAL_1/cont/HeidHdbEUSAL.htm)

MALÍŘ, Jan. *Právo veřejných podpor EU. Zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013, 304 s. ISBN 978-80-87439-11-1.

TICHÝ, Luboš et al. *Evropské právo*. 5., přeprac. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2014, xlii, 756 s. ISBN 978-80-7400-546-6.

### Odborné články

BARTOSCH, Andreas. Clarification or Confusion - How to Reconcile the ECJ's Rulings in Altmark and Chronopost. *European State Aid Law Quarterly*. 2003, Vol. 2003(3), s. 375-386. ISSN 1619-5272.

BARTOSCH, Andreas. Is there a need for a Rule of Reason in European State aid law? Or how to Arrive at a Coherent Concept of Material Selectivity? *Common Market Law Review*, 2010, Vol. 47, Issue 3, s. 729-752. ISSN 0165-0750.

BARTOSCH, Andreas. The Ruling in BUPA - Clarification or Modification of Altmark. *European State Aid Law Quarterly*. 2008, Vol. 2008(2), s. 211-212. ISSN 1619-5272.

BIONDI, Andrea. State aid is falling down, falling down: An analysis of the case law on the notion of aid. *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, Issue 6, s. 1719-1743. ISSN 0165-0750.

BOUSIN Julie a Jorge PIERNAS. Developments in the Notion of Selectivity. *European State Aid Law Quarterly*. 2008, Vol. 2008(4), s. 634-653. ISSN 1619-5272.

DA CRUZ VILAÇA, Jose Luis. Material and Geographic Selectivity in State Aid - Recent Developments. *European State Aid Law Quarterly*. 2009, Vol. 2009(4), s. 443-452. ISSN 1619-5272.

FIEDZIUK, Natalia. Putting services of general economic interest up for tender: Reflections on applicable EU rules. *Common Market Law Review*. 2013, Vol. 50, Issue 1, s. 87–114. ISSN 0165-0750.

KÖHLER, Martin. New Trends Concerning the Application of the Private Investor Test. *European State Aid Law Quarterly* 2011, Vol. 2011(1), s. 21-34. ISSN 1619-5272.

LANG, John Temple. The Gibraltar State Aid and Taxation Judgment - A Methodical Revolution. *European State Aid Law Quarterly*. 2012, Vol. 2012(4), s. 805-812. ISSN 1619-5272.

LOUIS, Frédéric a Anne VALERY. Ferring Revisited: the Altmark Case and State Financing of Public Service Obligations. *World Competition*. 2004, Vol. 27, Issue 1, s. 53-74. ISSN 1011-4548.

LÓPEZ, Hugo López. General Thought on Selectivity and Consequences of a Broad Concept of State Aid in Tax Matters. *European State Aid Law Quarterly*. 2010, Vol. 2010(4), s. 807-819. ISSN 1619-5272.

NICOLAIDES, Phedon a Eleonora Ioana RUSU. Private Investor Principle: What Benchmark and Whose Money? *European State Aid Law Quarterly*. 2011, Vol. 2011(2), s. 237-248. ISSN 1619-5272.

NICOLAIDES, Phedon a Eleonora Ioana RUSU. The Concept of Selectivity: An Ever Wider Scope. *European State Aid Law Quarterly*. 2012, Vol. 2012(4), s.791-804. ISSN 1619-5272.

RENZULLI, Annalisa. Services of General Economic Interest: The Post–Altmark Scenario. *European Public Law*. 2008, Vol. 14, Issue 3, s. 399-432. ISSN 1354-3725.



ROMARIZ, Cristina. Revisiting Material Selectivity in EU State Aid Law – Or "The Ghost of Yet-To-Come". *European State Aid Law Quarterly*. 2014, Vol. 2014(1), s. 39-50. ISSN 1619-5272.

ROSSI-MACCANINO, Pierpaolo. Commission & Kingdom of Spain v Government of Gibraltar & UK - Judgement of the Court (Grand Chamber). *European State Aid Law Quarterly*. 2012, Vol. 2012(2), s. 423-448. ISSN 1619-5272.

SINNAEVE, Adinda. State Financing of Public Services: The Court's Dilemma in the Altmark Case. *European State Aid Law Quarterly*. 2003, Vol. 2003(3), s. 351-364. ISSN 1619-5272.

TRAVERS, Noel. Public Service Obligations and State Aid: Is All Really Clear after Altmark. *European State Aid Law Quarterly*. 2003, Vol. 2003(3), s. 387-392. ISSN 1619-5272.

### **Právne predpisy a soft-law EÚ**

Zmluva o fungovaní Európskej únie (Konsolidované znenie), Úradný vestník EÚ C 326/47 z 26. októbra 2012.

Nariadenie Komisie (EÚ) č. 360/2012 z 25. apríla 2012 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v prospech podnikov poskytujúcich služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Úradný vestník EÚ, L 114, 26. 4. 2013.

Nariadenie Komisie (EÚ) č. 651/2014 zo 17. júna 2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 zmluvy. Úradný vestník EÚ, L 187, 26. 6. 2014.

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*. Úradný vestník EÚ, L 352, 24. 12. 2013.

Smernica Komisie 2006/111/ES zo 16. novembra 2006 o transparentnosti finančných vzťahov členských štátov a verejných podnikov a o finančnej transparentnosti v niektorých podnikoch, Úradný vestník L 318 zo 17. novembra 2006.

Rozhodnutie Komisie 2005/842/ES z 28. novembra 2005 o uplatňovaní článku 86 odst. 2 Zmluvy o ES na štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme udeľovanej niektorým podnikom povereným poskytovaním služieb všeobecného hospodárskeho záujmu, Úradný vestník L 312 z 29. novembra 2005.

Rámec spoločenstva pre štátnu pomoc vo forme náhrady za služby vo verejnom záujme, Úradný vestník 2005 C 297/4 z 29. novembra 2005.

Akčný plán štátnej pomoci. Menšia a lepšie zacielená štátna pomoc: orientačný plán reformy štátnej pomoci na roky 2005 – 2009, KOM (2005) 107, zo 7. júna 2005

Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci pri opatreniach týkajúcich sa priameho zdaňovania podnikov, Úradný vestník C 384 z 10. decembra 1998.

Oznámenie Komisie o uplatňovaní pravidiel štátnej pomoci Európskej únie na náhrady za služby všeobecného hospodárskeho záujmu, Úradný vestník C 8 z 11. novembra 2012.

Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Rámec kvality pre služby všeobecného záujmu v Európe, KOM(2011) 900 v konečnom znení z 20.12.2011.

Oznámenie Komisie o pojme štátna pomoc uvedenom v článku 107 ods. 1 ZFEÚ, 2016. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/modernisation/notice\\_aid\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_aid_en.html)

Pracovný dokument útvarov Komisie: Príručka k uplatňovaniu pravidiel Európskej únie týkajúcich sa štátnej pomoci, verejného obstarávania a vnútorného trhu na služby vo všeobecnom hospodárskom záujme a najmä na sociálne služby vo všeobecnom záujme, SWD(2013) 53 final/2, z 29.4.2013.

## **Rozhodnutia Komisie, judikatúra Súdneho dvora EÚ, stanoviská generálneho advokáta**

Rozhodnutie Komisie NN 135/92 France, Úradný vestník C 262 zo 7. októbra 1995.

Rozhodnutie Komisie 2002/540/ES o schéme štátnej pomoci poskytnutej Španielskom v prospech určitých podnikov novo založených v provincii Guipúzcoa, Úradný vestník L 174 zo 4. júla 2002.

Rozhodnutie Komisie z 11. decembra 2002 o časti programu, ktorý upravuje vnútroštátny daňový systém pre špecifické charakteristiky autonómneho regiónu Azory, ktorý sa týka zníženia sadzieb dane z príjmu a dane zo zisku právnických osôb, C(2002) 4487, Úradný vestník L 150 z 18. júna 2003.

Rozhodnutie Komisie z 30. marca 2004 o systéme pomoci, ktorý plánuje Spojené kráľovstvo realizovať ohľadne reformy vlády Gibraltáru týkajúcej sa daní zo zisku spoločností, K(2009) 929, Úradný vestník L 85 z 2. apríla 2005.

Vec T-196/04 *Ryanair Ltd. v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:585.

Vec 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, ECLI:EU:C:1961:2.

Vec C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECLI:EU:C:2003:415.

Vec C-56/93 *Belgicko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1996:64.

Vec C-345/02 *Pearle BV*, ECLI:EU:C:2004:448.

Vec C-379/98 *PreussenElektra AG a Schleswag AG*, ECLI:EU:C:2001:160.

Vec C-248/84 *Nemecko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1987:437.

Vec T-351/02 *Deutsche Bahn AG v. Komisia a Rada*, ECLI:EU:T:2006:104.

Veci C-72/91 a C-73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG*, ECLI:EU:C:1993:97.

Vec C-482/99 *Francúzsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2002:294.

Vec C-222/04 *Ministero dell'Economia e delle Finanze v. Cassa di Risparmio di Firenze SpA*, ECLI:EU:C:2006:8.

Vec 730/79 *Philip Morris BV v. Komisia*, ECLI:EU:C:1980:209.

Vec T-214/95 *Het Vlaamse Gewest v. Komisia*, ECLI:EU:T:1998:77.

Vec C-39/94 *Syndicat Français de l'Express International (SFEI) v. La Poste*, ECLI:EU:C:1996:285.

Vec C-342/96 *Španielsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1999:210.

Vec T-67/94 *Ladbroke Racing Ltd. v. Komisia*, ECLI:EU:T:1998:7.

Vec T-217/02 *Ter Lembeek International NV v. Komisia*, ECLI:EU:T:2006:361.

Spojené veci C-106–120/87 *Asteris SE v. Hellenic Republic and European Economic Community*, ECLI:EU:C:1988:457.

Vec C-303/88 *Taliansko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1991:367.

Vec T-358/94 *Air France v. Komisia*, ECLI:EU:T:1996:194.

Vec T-156/04 *Électricité de France (EDF) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2009:505.

Vec C-124/10 P *Komisia v. EDF*, ECLI:EU:C:2012:318.

Vec 240/83 *Procureur de la République v Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, ECLI:EU:C:1985:59.

Vec T-106/95 *FFSA v. Komisia*, ECLI:EU:T:1997:23.

Vec C-174/97 P *FFSA v. Komisia*, ECLI:EU:C:1998:130.

Vec C-53/00 *Ferring SA v. Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)*, ECLI:EU:C:2001:627.

Spojené veci C-83/01 P, C-93/01 P a C-94/01 P *Chronopost SA a ostatní*, ECLI:EU:C:2003:388.

Vec T-289/03 *British United Provident Association Ltd (BUPA) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:29.

Vec T-354/05 *Télévision française 1 SA (TF1) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2009:66.

Vec C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH*, ECLI:EU:C:2001:598.

Spojené veci C-393/04 a C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium SA v. Ville de Seraing a Province de Liège*, ECLI:EU:C:2006:403.

Vec C-172/03 *Wolfgang Heiser v. Finanzamt Innsbruck*, ECLI:EU:C:2005:130.

Vec C-57/86 *Grécko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1988:284.

Spojené veci T-92/00 a T-103/00 *Territorio Histórico de Álava - Diputación Foral de Álava v. Ramondín SA*, ECLI:EU:T:2002:61.

Vec C-351/98 *Španielsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2002:530.

Vec T-233/04 *Holandské královstvo v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:102.

Vec C-156/98 *Nemecko v. Komisia*, ECLI:EU:C:2000:467.

Vec C-88/03 *Portugalská republika v. Komisia*, ECLI:EU:C:2006:511.

Spojené veci C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de la Rioja UGT-Rioja v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a i.*, ECLI:EU:C:2008:488.

Spojené veci T-211/04 a T-215/04 *Vláda Gibraltáru v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:595.

Vec T-55/99 *Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) v. Komisia*, ECLI:EU:T:2000:223.

Vec C-75/97 *Belgicko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1999:311.

Vec C-501/00 *Španielske kráľovstvo v. Komisia*, ECLI:EU:C:2004:438.

Vec C-241/94 *Francúzsko v. Komisia*, ECLI:EU:C:1996:353.

Spojené veci C-78/08 až C-80/08 *Paint Graphos a i.*, ECLI:EU:C:2011:550.

Vec T-210/02 *British Aggregates v. Komisia*, ECLI:EU:T:2006:253.

Vec T-233/04 *Holandské kráľovstvo v. Komisia*, ECLI:EU:T:2008:102.

Vec C-487/06 P *British Aggregates Association v. Komisia*, ECLI:EU:C:2008:757.

Vec C-279/08 P *Komisia v. Holandské kráľovstvo*, ECLI:EU:C:2011:551.

Vec C-56/93 *Komisia v. Belgicko*, ECLI:EU:C:1996:64.

Spojené veci C-106/09 P a C-107/09 P *Komisia v. Vláda Gibraltáru a Spojené kráľovstvo*, ECLI:EU:C:2011:732.

Stanovisko generálneho advokáta J. Mazáka k C-124/10 P *Komisia v. EDF* z 20. októbra 2011, ECLI:EU:C:2011:676.

Stanovisko generálneho advokáta P. Légera k C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* z 19. marca 2002, ECLI:EU:C:2002:188.

Stanovisko generálneho advokáta F. Jacobsa k C-126/01 *GEMO SA* z 30. apríla 2002, ECLI:EU:C:2002:273.

Stanovisko generálneho advokáta P. Légera k C-280/00 *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* zo 14. januára 2003, ECLI:EU:C:2002:188.

Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda k C-88/03 *Portugalská republika v. Komisia* z 20. októbra 2005, ECLI:EU:C:2005:618.

Stanovisko generálnej advokátky J. Kokott k spojeným veciam C-428/06 až C-434/06 *Unión General de Trabajadores de la Rioja UGT-Rioja v. Juntas Generales del Territorio Histórico de Vizcaya a i.* z 8. mája 2008, ECLI:EU:C:2008:262.

Stanovisko generálneho advokáta N. Jääskinena k spojeným veciam C-106/09 P a C-107/09 P *Komisia a Španielske kráľovstvo v. Vláda Gibraltáru a Spojené kráľovstvo* zo 7. apríla 2011, ECLI:EU:C:2011:215.

Stanovisko generálneho advokáta Jacobsa k veci C-241/94 *Francúzsko v. Komisia* zo 7. mája 1996, ECLI:EU:C:1996:195.

Stanovisko generálneho advokáta L. A. Geelhoeda k veci C-308/01 *GIL Insurance* z 18. septembra 2003, ECLI:EU:C:2003:481.

Stanovisko generálneho advokáta J. Mischoa k veci C143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH* z 8. mája 2001, ECLI:EU:C:2001:250.

Stanovisko generálneho advokáta P. Mengozziho k veci C-487/06 P *British Aggregates Association v. Komisia* zo 17. júla 2008, ECLI:EU:C:2008:419.

### **Ďalšie zdroje**

Odpoveď Komisie na interpeláciu č. 48 M. Burgbachera, Úradný vestník č. 125 zo 17. augusta 1963.

## Resumé

Kritérium selektivity je jedným z definičných znakov štátnej pomoci v zmysle čl. 107 ods. 1 ZFEÚ. V rámci posudzovania opatrení členských štátov je kritérium považované za najvýznamnejšie a zároveň najproblematickejšie pri jeho aplikácii.

Cieľom tejto práce je analyzovať vývoj judikatúry SDEÚ a rozhodovacej praxe Komisie týkajúcej sa kritéria selektivity a prostredníctvom ich rozboru poukázať na problematickosť, nejasnosť kritéria selektivity a kriticky zhodnotiť nevypočítateľnosť a spornosť niektorých rozsudkov SDEÚ.

Prvá kapitola sa venuje úvodu do problematiky štátnej pomoci, zaraďuje štátnu pomoc do systému hospodárskej súťaže a charakterizuje jednotlivé definičné znaky štátnej pomoci.

Druhá kapitola rozoberá jeden z dvoch znakov, na ktoré sa kritérium selektivity rozdeľuje, ktorý sa nazýva výhoda. Popisuje jednak široké poňatie výhody a jednak spôsob ako výhodu identifikovať. Rovnako sa venuje aj výnimkám a zvláštnym režimom, na ktoré sa ustanovenia o štátnej pomoci v zásade nevzťahujú.

Tretia kapitola pojednáva o všeobecných otázkach týkajúcich sa druhého znaku kritéria selektivity, ktorým je samotná selektivita (v užšom slova zmysle). Pozornosť je venovaná aj základnej otázke štátnej pomoci – rozlišovaniu medzi selektívnymi opatreniami a všeobecnými opatreniami.

Štvrtá kapitola rozoberá jednu z dvoch kategórií selektivity – geografickú selektivitu. Najskôr vysvetľuje pojem geografickej selektivity a potom analyzuje jednotlivé významné rozsudky SDEÚ za účelom zistenia ako na tom judikatúra v tejto oblasti v súčasnosti je.

Piata a posledná kapitola pojednáva o druhej kategórii – materiálnej selektivite, ktorá je z celej oblasti tá najspornejšia a najmenej jasná. Na začiatku popisuje široké vnímanie selektivity a jeho kritiku, následne rozoberá spôsoby ako určiť, že konkrétne opatrenie štátu je materiálne selektívne. Spornosť, nejasnosť a právnu neistotu v tejto oblasti kapitola preukáže na analýze vývoja judikatúry SDEÚ.



## Summary

The selectivity criterion is one of the defining elements of State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU. The selectivity criterion is considered to be the most important and the most problematic in its application in the assessment of Member States' measures at the same time.

The aim of this work is to analyze the development of ECJ's case-law and the Commission's decisional practice related to the selectivity criterion and by means of their analysis to point out the disputableness and lack of clarity of the selectivity criterion and to critically assess the unpredictability and questionable character of certain judgments of the ECJ.

The first chapter deals with an introduction to the issue of State aid, subsumes it under the system of competition and describes the defining elements of State aid.

The second chapter analyzes one of the two features, into which the selectivity criterion divides, referred to as an advantage. It describes both the broad concept of advantage and also a way how to identify an advantage. It also addresses the exceptions and specific regimes to which the provisions on State aid in principle do not apply.

The third chapter considers general issues relating to the second feature of the selectivity criterion, which is selectivity (in the strict sense). It also pays attention to the fundamental issue of State aid law – the distinction between selective measures and general measures.

The fourth chapter analyzes one of the two categories of the notion of selectivity – the geographic selectivity. First it explains the concept of geographic selectivity and then analyzes significant judgments of the ECJ in order to ascertain what is the actual state of affairs in the area of the case-law.

The fifth and final chapter deals with the second category – the material selectivity, which is the most controversial and the least clear. At the beginning it describes the broad concept of selectivity and its criticism then it discusses the ways of determination that a particular national measure is materially selective. This chapter proves the disputableness, ambiguity and legal uncertainty in this area on the analysis of ECJ's case-law.

## **Title**

The selectivity criterion in the field of State aid in the light of the ECJ's case-law

## **Kľúčové slová / Keywords**

Štátna pomoc, výhoda, kritérium selektivity, geografická selektivita, materiálna selektivita

State aid, advantage, selectivity criterion, geographic selectivity, material selectivity