



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 19. prosince 2019¹

Spojené věci C-262/18 P a C-271/18 P

**Evropská komise
proti
Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (C-262/18 P)
a
Slovenská republika
proti**

Dôvera zdravotná poisťovňa, a.s. (C-271/18 P)

„Kasační opravný prostředek – Státní podpory – Zdravotní pojišťovny – Pojem ‚podnik‘ – Komplexní hospodářské posouzení – Dosah soudního přezkumu prováděného Tribunálem – Pojem ‚hospodářská činnost‘ – Cíl spočívající v dosahování zisku sledovaný ostatními subjekty v rámci systému sociálního zabezpečení – Hospodářská soutěž týkající se kvality a nabídky plnění zdravotního pojištění“

Obsah

I.	Skutečnosti předcházející sporu	3
II.	Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek	4
III.	Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení	5
IV.	Hlavní kasační opravné prostředky	7
A.	K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku vznesenému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícímu z porušení mezí pravomoci soudního přezkumu Tribunálu	7
1.	Argumenty účastnic řízení	7
2.	Posouzení	7
3.	Závěry k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P	11

¹ – Původní jazyk: francouzština.

B. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisi ve věci C-262/18 P a ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím z porušení povinnosti uvést odůvodnění	11
1. Argumenty účastnic řízení	11
2. Posouzení	12
3. Závěry k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P	16
C. K druhému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisi ve věci C-262/18 P a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím z nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „podnik“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU	16
1. Argumenty účastnic řízení	16
2. Posouzení	18
a) Úvodní poznámky	18
b) K relevanci sledování cíle dosahování zisku jinými subjekty působícími v rámci systému sociálního zabezpečení pro účely kvalifikace činnosti jako činnosti hospodářské	18
c) K existenci dostatečného stupně hospodářské soutěže k odůvodnění kvalifikace činnosti jako činnosti hospodářské	21
3. Závěry k druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a k třetímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P	25
D. K třetímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisi ve věci C-262/18 P a k druhému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím ze zkreslení některých důkazů	25
1. Argumenty účastnic řízení	25
2. Posouzení	26
3. Závěry k třetímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P	27
V. Vedlejší kasační opravné prostředky	27
A. Argumenty účastnic řízení	27
B. Posouzení	28
C. Závěry k vedlejším kasačním opravným prostředkům ve věcech C-262/18 P a C-271/18 P	28
VI. K žalobě před Tribunálem	28
VII. K nákladům řízení	29
VIII. Závěry	29

1. Projednávanými kasačními opravnými prostředky se Evropská komise a Slovenská republika domáhají zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 5. února 2018, Dôvera zdravotná poisťovňa v. Komise (T-216/15, nezveřejněný, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2018:64), kterým Tribunal vyhověl žalobě podané společností Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. (dále jen „Dôvera“) znějící na zrušení rozhodnutí Komise C(2014) 7277 final o řadě opatření finanční podpory, která tento členský stát zavedl ve prospěch společností Spoločná poisťovňa a.s. (dále jen „SZP“) a Všeobecná zdravotná poisťovňa a.s. (dále jen „VšZP“) (dále jen „sporné rozhodnutí“)².

2. I když tato věc zapadá do kontextu bohaté judikatury týkající se kvalifikace subjektů působících v systému sociálního zabezpečení jako „podniků“ pro účely použití pravidel Smlouvy týkajících se hospodářské soutěže, dává nicméně Soudnímu dvoru možnost k tomu, aby poskytl obzvláště vítaná vyjasnění týkající se zejména dopadu existence jiných subjektů v rámci tohoto systému, jejichž cílem je dosahování zisku, na tuto kvalifikaci. Navíc je Soudní dvůr vyzván, aby se poprvé vyjádřil k dosahu soudního přezkumu týkajícího se posouzení Komise v případě otázky, zda musí být subjekt považován za podnik.

I. Skutečnosti předcházející sporu

3. V roce 1994 se slovenský systém zdravotního pojištění změnil z jednotného systému s jedinou veřejnou zdravotní pojišťovnou na smíšený model, v němž koexistují veřejné a soukromé subjekty. V roce 2005 reforma systému změnila mimo jiné právní formu všech poskytovatelů pojištění, a to z právních subjektů *sui generis* na společnosti s ručením omezeným. V roce 2007 uložily právní předpisy pojišťovnám od 1. ledna 2008 absolutní zákaz vyplácení svého zisku ve formě dividend. V návaznosti na rozsudek slovenského ústavního soudu, kterým byl tento zákaz prohlášen za protiústavní, byly právní předpisy v červenci 2011 změněny tak, že bylo těmto společnostem umožněno zisk za určitých podmínek vyplácet.

4. V současné době mají slovenští rezidenti volbu mezi třemi subjekty zdravotního pojištění:

- veřejnými zdravotními pojišťovnami SZP a VšZP, které se dne 1. ledna 2010 sloučily;
- soukromou zdravotní pojišťovnou Dôvera a
- soukromou zdravotní pojišťovnou Union zdravotná poisťovňa a.s. (dále jen „Union“).

5. V návaznosti na stížnost společnosti Dôvera ohledně údajných státních podpor poskytnutých Slovenskou republikou společností SZP a VšZP zahájila Komise dne 2. července 2013 formální vyšetřovací řízení.

6. Dne 15. října 2014 přijala Komise sporné rozhodnutí, které konstatuje, že dotčená opatření nepředstavují státní podporu z důvodu, že činnost povinného zdravotního pojištění, která je vykonávána na Slovensku, nemůže být považována za hospodářskou činnost, a tedy SZP a VšZP jakožto příjemci těchto opatření nemohou být kvalifikovány jako „podniky“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

2 – Rozhodnutí Komise (EU) 2015/248 ze dne 15. října 2014 o opatřeních SA.23008 (2013/C) (ex 2013/NN), která Slovenská republika zavedla ve prospěch společností Spoločná zdravotná poisťovňa, a. s. (SZP) a Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VšZP) (Úř. věst. 2015, L 41, s. 25).

II. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

7. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 24. dubna 2015 podala společnost Dóvera žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí, na jejíž podporu předložila dva žalobní důvody. V rámci prvního žalobního důvodu tato společnost v podstatě tvrdila, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „podnik“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU ve dvou ohledech. Zaprvé nezkoumala, zda SZP a VŠZP mohly být považovány za subjekty vykonávající *jakoukoliv* hospodářskou činnost, ať již uvnitř slovenského systému povinného zdravotního pojištění či mimo něj, v kterémžto případě měly být kvalifikovány jako podniky. Zadruhé měla za to, že kvalifikace činnosti vykonávané společnostmi působícími ve slovenském systému zdravotního pojištění jako „hospodářské“ závisí na porovnání významu hospodářských a nehospodářských prvků, zatímco podle uvedené společnosti stačí existence jakéhokoli hospodářského prvku v systému zdravotního pojištění pro kvalifikaci této činnosti jako hospodářské. V rámci druhého žalobního důvodu společnost Dóvera v podstatě tvrdila, že se Komise dopustila v několika ohledech nesprávného právního posouzení a nesprávného zjištění skutkového stavu, když měla za to, že ve slovenském systému zdravotního pojištění převažují nehospodářské prvky nad prvky hospodářskými.

8. Tribunál sice nezkoumal první žalobní důvod, avšak vyhověl druhému žalobnímu důvodu a na tomto základě sporné rozhodnutí zrušil.

9. Poté, co Tribunál připomněl judikaturu týkající se pojmu „podnik“³, a to zejména judikaturu týkající se systémů sociálního zabezpečení, zkoumal, zda se Komise dopustila nesprávného právního posouzení, když dospěla k závěru, že hospodářské prvky slovenského systému povinného zdravotního pojištění nezpochybňovaly nehospodářské prvky tohoto systému⁴. Pro účely tohoto přezkumu Tribunál především uznal, že dotčený systém vykazoval hlavně následující nehospodářské prvky:

- subjekty zdravotního pojištění jsou podle právních předpisů povinny přijmout za pojištěnce jakéhokoli slovenského rezidenta, který o to požádá, a nemohou odmítnout pojistit osobu z důvodu jejího věku, zdravotního stavu nebo rizika jejího onemocnění;
- jedná se o systém povinných příspěvků, jejichž výše jsou stanoveny zákonem v poměru k příjmům pojištěnců, ale nezávisle na poskytovaných plněních nebo riziku plynoucímu zejména z věku nebo zdravotního stavu pojištěnce;
- všichni pojištěnci mají zaručenu stejnou minimální úroveň plnění,
- existuje mechanismus vyrovnávání rizik, kterým subjekty, které pojišťují vysoce rizikové osoby, získávají finanční prostředky od subjektů s portfoliem skládajícím se z osob s menšími riziky;
- subjekty zdravotního pojištění podléhají zvláštní právní úpravě; vedle stejného postavení, práv a povinností je každý subjekt založen za účelem realizace veřejného zdravotního pojištění a nemůže vykonávat jiné činnosti než ty, které jsou stanoveny zákonem;
- činnosti subjektů působících v oblasti zdravotního pojištění podléhají kontrole ze strany regulačního úřadu, který dbá na dodržování výše popsaného legislativního rámce těmito subjekty a zasahuje v případě porušení.

10. Tribunál měl tudíž v bodě 58 napadeného rozsudku za to, že „bylo třeba se ztotožnit se závěrem Komise, podle kterého má slovenský systém povinného zdravotního pojištění v podstatě významné sociální, solidární a regulatorní aspekty“.

3 – Napadený rozsudek, body 45 až 53.

4 – Napadený rozsudek, bod 54.

11. Následně Tribunál ve své analýze zohlednil hospodářské prvky tohoto systému⁵. Tribunál se konkrétně zaprvé domníval, že možnost zdravotních pojišťoven dosáhnout, využít a rozdělit část svého zisku mohla zpochybnit ne hospodářskou povahu jejich činnosti. V této souvislosti konstatování, že taková možnost podléhala dodržení přísných požadavků určených k zajištění trvání režimu a uskutečnění sociálních a solidárních cílů, na kterých tento režim stojí, nebylo relevantní vzhledem k tomu, že v každém případě skutečnost, že slovenské zdravotní pojišťovny mohou volně usilovat o zisk a dosahovat jej, dokazuje, že sledují cíl dosahování zisku, a tudíž, že činnosti, které na trhu vykonávají, spadají do hospodářské sféry.

12. Zadruhé Tribunál konstatoval, že existuje „jistá míra“ hospodářské soutěže týkající se kvality a rozsahu nabídky mezi jednotlivými zdravotními pojišťovnami. V tomto ohledu měl za to, že i když se hospodářská soutěž v rámci slovenského systému povinného zdravotního pojištění netýkala ani povinných zákonných plnění, ani výše příspěvků, tato hospodářská soutěž byla nicméně „intenzivní a komplexní“ z toho důvodu, že uvedené subjekty jsou oprávněny doplnit povinná zákonná plnění souvisejícími bezplatnými plněními a že si pojištěnci mohli volně vybrat svého poskytovatele zdravotního pojištění a změnit jej jednou ročně⁶.

13. S ohledem na cíl těchto subjektů zdravotního pojištění spočívající v dosahování zisku a na existenci „intenzivní“ hospodářské soutěže týkající se kvality a nabídky služeb tudíž Tribunál kvalifikoval činnost poskytování zdravotního pojištění na Slovensku jako hospodářskou činnost⁷.

III. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastnic řízení

14. Ve svém kasačním opravném prostředku ve věci C-262/18 P Komise, podporovaná Finskou republikou, navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek,
- vrátil věc Tribunálu nebo podpůrně vydal konečné rozhodnutí ve sporu a
- rozhodl, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později, nebo uložil společností Dôvera a Union náhradu nákladů řízení.

15. Slovenská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- vyhověl kasačnímu opravnému prostředku a
- uložil společností Dôvera a Union náhradu nákladů řízení nebo rozhodl, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později.

16. Společnost Dôvera navrhuje:

- kasační opravný prostředek zamítnout a
- uložit Komisi náhradu nákladů řízení.

⁵ – Napadený rozsudek, body 63 a 64.

⁶ – Napadený rozsudek, body 65 až 67.

⁷ – Napadený rozsudek, bod 68.

17. Ve svém kasačním opravném prostředku ve věci C-271/18 P Slovenská republika, podporovaná Finskou republikou, navrhuje:

- zrušit napadený rozsudek,
- zamítnout žalobu nebo, podpůrně, vrátit věci Tribunálu a
- uložit společností Dôvera a Union náhradu nákladů řízení nebo rozhodnout, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později.

18. Komise navrhuje:

- zrušit napadený rozsudek,
- vrátit věc Tribunálu nebo podpůrně vydat konečné rozhodnutí ve sporu a
- rozhodnout, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později, nebo uložit společností Dôvera a Union náhradu nákladů řízení.

19. Společnosti Dôvera a Union navrhuji:

- kasační opravný prostředek zamítnout a
- uložit Slovenské republice náhradu nákladů řízení.

20. Ve svých vedlejších kasačních opravných prostředcích ve věcech C-262/18 P a C-271/18 P společnost Dôvera navrhuje:

- zrušit bod 58 napadeného rozsudku v rozsahu, v němž stanoví, že společnost Dôvera nezpochybnila tvrzení, podle kterého slovenský systém zdravotního pojištění vykazoval „významné sociální, solidární a regulační aspekty“.

21. Společnost Union navrhuje:

- zrušit bod 58 napadeného rozsudku v rozsahu, v němž stanoví, že společnost Dôvera nezpochybnila tvrzení, podle kterého slovenský systém zdravotního pojištění vykazoval „významné sociální, solidární a regulační aspekty“ a
- uložit Komisi náhradu nákladů řízení.

22. Slovenská republika navrhuje:

- odmítnout vedlejší kasační opravný prostředek jako nepřipustný a
- uložit společnosti Dôvera náhradu nákladů řízení.

23. Komise navrhuje, aby Soudní dvůr:

- odmítl vedlejší kasační opravný prostředek jako nepřipustný nebo, podpůrně, zrušil napadený rozsudek,
- vrátil věc Tribunálu nebo podpůrně vydal konečné rozhodnutí ve sporu a

- rozhodl, že o náhradě nákladů řízení bude rozhodnuto později, nebo uložil společností Dôvera a Union náhradu nákladů řízení.

24. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 19. listopadu 2018 byly věci C-262/18 P a C-271/18 P spojeny pro účely ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

25. Komise, Slovenská republika a společnosti Dôvera a Union přednesly své řeči na jednání, které se konalo dne 1. října 2019.

IV. Hlavní kasační opravné prostředky

26. Na podporu svých kasačních opravných prostředků vznáší Komise, podporovaná Finskou republikou, tři důvody a Slovenská republika, rovněž podporovaná Finskou republikou, čtyři důvody. Tři důvody kasačního opravného prostředku vznesené Komisí, které v podstatě odpovídají druhému, třetímu a čtvrtému důvodu vzneseným Slovenskou republikou, posoudím v tomto stanovisku společně, nejprve se však budu zabývat prvním důvodem Slovenské republiky.

A. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku vznesenému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícímu z porušení mezí pravomoci soudního přezkumu Tribunálu

1. Argumenty účastnic řízení

27. Slovenská republika se domnívá, že Tribunál v napadeném rozsudku překročil svou pravomoc soudního přezkumu rozhodnutí Komise v oblasti státních podpor tím, že otázku, zda dotčená činnost povinného zdravotního pojištění představuje hospodářskou činnost, podrobil celkovému přezkumu. Podle Slovenské republiky totiž tato otázka nepochybně předpokládá komplexní hospodářské posouzení, u něhož ustálená judikatura Soudního dvora uznala široký prostor Komise pro volné uvážení. V napadeném rozsudku přitom Tribunál tento prostor pro volné uvážení nerespektoval, ale nahradil hospodářské posouzení Komise vlastním posouzením.

28. Společnosti Dôvera a Union tvrdí, že tento důvod není opodstatněný. Na podporu svých návrhových žádání tvrdí, že otázka, zda činnost povinného zdravotního pojištění na Slovensku představuje hospodářskou činnost, nevyžaduje komplexní hospodářské posouzení, ale pouze posouzení skutkového stavu. Taková hodnocení by se totiž ukázala být nezbytná pouze tehdy, pokud by se jednalo o posouzení slučitelnosti opatření podpory s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 SFEU. Tyto společnosti uvádějí, že posouzení provedené Tribunálem v napadeném rozsudku znamená každopádně totéž co konstatování zjevně nesprávného posouzení, jelikož Tribunál dospěl k závěru, že důkazy použité ve sporném rozhodnutí nejsou oporou pro závěry vyvozené v tomto rozhodnutí.

2. Posouzení

29. Úvodem mám za to, že za účelem určení, zda Tribunál skutečně překročil svou pravomoc soudního přezkumu, je nezbytné učinit několik poznámek týkajících se zásad, jimiž se řídí intenzita uvedeného přezkumu v oblasti státních podpor.

30. V této oblasti vykonává unijní soud zpravidla dva druhy přezkumu legality rozhodnutí Komise: celkový přezkum, kdy tento soud nahrazuje posouzení Komise vlastním posouzením, nebo omezený přezkum, který je menšího rozsahu⁸. V případě omezeného přezkumu se soud omezuje „na prověření, že byla dodržena procesní pravidla a pravidla týkající se odůvodnění, jakož i na přezkum věcné správnosti skutkových zjištění, o něž se opíral napadený závěr, neexistence zjevně nesprávného posouzení skutkového stavu a neexistence zneužití pravomoci“⁹.

31. Podle ustálené judikatury platí, že faktor, jehož existence vede unijní soud k výkonu pouze omezeného přezkumu namísto celkového přezkumu, spočívá v komplexní hospodářské nebo technické povaze posouzení provedeného Komisí v dotčeném rozhodnutí¹⁰. Požadavek na přiznání prostoru pro volné uvážení Komisi, který je důsledkem této komplexní povahy, ukládá omezenější soudní přezkum.

32. V důsledku toho spočívá první etapa analýzy, jejímž cílem je určit dosah přezkumu, který musí unijní soud provést, v ověření, zda posouzení předložené k jeho přezkumu musí být kvalifikováno jako komplexní hospodářské posouzení.

33. V tomto ohledu při neexistenci obecné definice pojmu „komplexní hospodářské posouzení“ judikatura požaduje, aby byla především zodpovězena otázka, zda posouzení Komise, k němuž se tento přezkum vztahuje, bylo provedeno v rámci pojmu „státní podpora“ nebo v rámci slučitelnosti s vnitřním trhem.

34. V posledně uvedeném případě nebude nutné pokračovat v analýze, neboť – jak Soudní dvůr ustáleně rozhoduje – přezkum slučitelnosti z hlediska čl. 107 odst. 3 SFEU *nutně* zahrnuje komplexní hospodářské posouzení¹¹.

35. Naproti tomu přezkum požadovaný v čl. 107 odst. 1 SFEU v zásadě neponechává prostor pro takové posouzení vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury má pojem „státní podpora“ právní povahu a musí být vykládán na základě objektivních skutečností¹². Soudní dvůr však uznal, že tento pojem může v některých případech vyžadovat komplexní hospodářské posouzení.

36. Právě otázkou, zda posouzení Komise týkající se kvalifikace subjektu jako podniku v rámci pojmu „státní podpora“ může spadat pod některý z těchto případů, se bude muset Soudní dvůr zabývat za účelem rozhodnutí o prvním důvodu kasačního opravného prostředku Slovenské republiky.

37. Ve svém kasačním opravném prostředku se Slovenská republika omezuje na tvrzení, že když Komise ověřila, zda společnosti působící v rámci slovenského systému povinného zdravotního pojištění spadají pod pojem „podnik“, nepochybně provedla komplexní hospodářské posouzení. Na podporu svého argumentu uvádí Slovenská republika několik rozhodnutí, v nichž měl Soudní dvůr za to, že posouzení provedené Komisí skutečně takovou povahu mělo. Pokud Soudní dvůr uznal, že toto posouzení má komplexní hospodářskou povahu, není podle Slovenské republiky žádný důvod k tomu, aby byla tatáž povaha popřena v případě posouzení učiněného v projednávaných věcech.

8 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. února 1996, *Belgie v. Komise* (C-56/93, EU:C:1996:64, bod 11); ze dne 8. května 2003, *Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise* (C-328/99 a C-399/00, EU:C:2003:252, bod 39); ze dne 1. července 2008, *Chronopost a La Poste v. UFEX a další* (C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375, bod 143), jakož i ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise* (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 114).

9 – Viz zejména rozsudek ze dne 29. února 1996, *Belgie v. Komise* (C-56/93, EU:C:1996:64, bod 11).

10 – Viz rozsudek ze dne 2. září 2010, *Komise v. Deutsche Post* (C-399/08 P, EU:C:2010:481, bod 97).

11 – Rozsudek ze dne 17. září 1980, *Philip Morris Holland v. Komise* (730/79, EU:C:1980:209, bod 24), ve kterém Soudní dvůr poprvé upřesnil, že při posuzování slučitelnosti „Komise požívá diskreční pravomoci, jejíž výkon zahrnuje posouzení hospodářské a sociální povahy, které musí být prováděno v kontextu Společenství“.

12 – Jedná se o formulaci ustálené opakovanou Soudním dvorem, kterou lze poprvé nalézt v rozsudku ze dne 16. května 2000, *France v. Ladbroke Racing a Komise* (C-83/98 P, EU:C:2000:248, bod 25).

38. Proto, aby bylo možné se vyjádřit k opodstatněnosti tohoto argumentu, je nezbytné určit předmět posouzení v uvedených rozhodnutích¹³:

- ve věci DSG v. Komise¹⁴ se dotčené posouzení Komise týkalo otázky, zda by soukromý investor zvýšil nebo prodloužil úvěr poskytnutý soukromé společnosti za stejných podmínek jako německá vláda s přihlédnutím k finanční situaci a vyhlídkám na dosažení ziskovosti této společnosti;
- ve věci Španělsko v. Lenzing¹⁵ se dotčené posouzení týkalo toho, zda by se soukromý věřitel choval stejným způsobem jako obě dotčené španělské veřejnoprávní instituce tak, že by uzavřel dohodu o úpravě dluhů se soukromou společností a v návaznosti na porušení uvedené dohody ze strany dotčené společnosti by nepřistoupil k vymáhání těchto dluhů s přihlédnutím k řadě faktorů a okolností, zejména k zárukám spojeným s jejími pohledávkami a vyhlídkami na životaschopnost a výnosnost dlužící společnosti;
- ve věci Chronopost a La Poste v. UFEX a další¹⁶ se dotčené posouzení týkalo otázky, zda úplata za logistickou a obchodní podporu poskytnutou francouzským veřejným subjektem z odvětví běžné poštovní služby společnosti spravující expresní poštovní službu, který ji nepřímě ovládal, po dobu deseti let, odpovídala postupu, jaký by za stejných podmínek použil soukromý investor;
- ve věci Komise v. Scott¹⁷ se dotčené posouzení týkalo otázky, zda cena zaplacená společností za pozemek prodaný francouzskými veřejnými orgány odpovídala prodejní ceně, kterou by přijal soukromý prodávající;
- ve věci Land Burgenland a další v. Komise¹⁸ se dotčené posouzení týkalo otázky, zda rakouské veřejné orgány jednaly stejným způsobem jako soukromý prodávající, když prodaly regionální banku, a to nikoli subjektu, který nabídl nejvyšší cenu, ale jinému subjektu za mnohem nižší kupní cenu s přihlédnutím k různým okolnostem, zejména ke stupni jistoty operace a k souvisejícím finančním rizikům.

39. Podle mého názoru přitom není téměř pochyb o tom, že samotný odkaz na tuto řadu rozhodnutí Soudního dvora nemůže sám o sobě odůvodnit, aby posouzení kvalifikace společností SZP a VŠZP jako podniků bylo považováno za komplexní hospodářské povahy, neboť posouzení, které bylo v těchto rozhodnutích považováno za komplexní hospodářské posouzení, nemělo *ani v jednom případě* za cíl určit, zda subjekt, který je příjemcem veřejné podpory, spadá pod pojem „podnik“.

40. Naproti tomu předmětem komplexního hospodářského posouzení v rozhodnutích uváděných Slovenskou republikou je ve všech těchto případech ověření existence výhody prostřednictvím uplatnění kritéria soukromého subjektu v tržním hospodářství ve svých různých formách, a sice kritérií soukromého investora, soukromého věřitele a soukromého prodávajícího (dále jen „kritérium soukromého subjektu“)¹⁹, což není podle mého názoru nijak překvapivé vzhledem k tomu, že Soudní

13 – Jedno z rozhodnutí uvedených Slovenskou republikou, a sice rozsudek ze dne 15. února 2005, Komise v. Tetra Laval (C-12/03 P, EU:C:2005:87), nebude předmětem mé analýzy, neboť bylo vydáno v oblasti kartelových dohod, a nikoli v oblasti státních podpor. Tato skutečnost podle mého názoru nutně znamená, že dotčený rozsudek není relevantní k určení, zda posouzení Komise týkající se otázky, zda společnost SZP a VŠZP spadají pod pojem „podnik“ uvedený v čl. 107 odst. 1 SFEU, představuje komplexní hospodářské posouzení, jelikož je toto určení silně ovlivněno objektivní povahou pojmu „státní podpora“.

14 – Usnesení ze dne 25. dubna 2002 (C-323/00 P, EU:C:2002:260).

15 – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2007 (C-525/04 P, EU:C:2007:698).

16 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-341/06 P a C-342/06 P, EU:C:2008:375).

17 – Rozsudek ze dne 2. září 2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480).

18 – Rozsudek ze dne 24. října 2013 (C-214/12 P, C-215/12 P a C-223/12 P, EU:C:2013:682).

19 – Tato kritéria jsou vymezena ve sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2016, C 262, s. 1), v bodě 74.

dvůr v rámci přezkumu, který má provést za účelem určení, zda jsou splněny podmínky existence státní podpory, pokud je mi známo, uznal komplexní hospodářskou povahu pouze u posouzení týkajícího se uplatnění uvedeného kritéria²⁰, a uvedl, že toto uplatnění vždy předpokládá takovou povahu²¹.

41. Pro případ, že ve svém kasačním opravném prostředku Slovenská republika implicitně argumentuje, že závěr ohledně kritéria soukromého subjektu by měl být v projednávané věci použit *per analogiam*, je třeba si položit otázku, zda úvahy, které vedly Soudní dvůr k uznání komplexní hospodářské povahy při použití kritéria soukromého subjektu, jsou použitelné na posouzení provedené Komisí za účelem určení, zda společnosti SZP a VŠZP spadají pod pojem „podnik“, jak se domnívá Slovenská republika.

42. Je třeba tyto úvahy identifikovat. Zaprvé, pokud jde o hospodářskou povahu daného posouzení, není pochyb o tom, že jelikož soukromý subjekt jedná v závislosti na možnostech předvídatelné výnosnosti bez ohledu na jakékoliv jiné úvahy²², provedení testu souladnosti s jeho postupem nezbytně vyžaduje analýzu hospodářských údajů. Zadruhé, pokud jde o komplexní povahu daného posouzení, tuto lze podle mého názoru vysvětlit skutečností, že kritérium soukromého subjektu nevyžaduje zjištění prokázaných, ale výhradně hypotetických hospodářských údajů, jelikož se jedná o analýzu *ex ante* vyhlídek na výnosnost jednání na trhu²³. Právě tento prvek *prognostiky* či *hospodářského předvídání* zakládá podle mého názoru komplexní hospodářskou povahu v případech posouzení provedeného na základě použití kritéria soukromého subjektu. Toto zjištění je podle mého názoru ostatně potvrzeno částí rozsudku Komise v. Scott, ve které Soudní dvůr zejména na základě skutečnosti, že sporný pozemek byl prodán dotčené soukromé společnosti při neexistenci jak bezpodmínečného nabídkového řízení, tak ocenění nezávislým znalcem, dovozuje, že „úkol Komise byl komplexní a mohl vést pouze k *přibližnému odhadu* tržní hodnoty sporného pozemku“²⁴.

43. V souhrnu se jeví, že komplexní hospodářská povaha posouzení, které Komise provedla při uplatňování kritéria soukromého subjektu, je důsledkem skutečnosti, že riziko vlastní jakékoliv hospodářské prognózy vyžaduje výkladové úsilí, pro které není unijní soud vybaven, což odůvodňuje poskytnutí prostoru pro volné uvážení Komisi²⁵.

44. Je samozřejmé, že tyto úvahy nelze použít *per analogiam* na takové posouzení Komise, jako je posouzení, na jehož základě má být určeno, zda subjekt, který je příjemcem veřejné podpory, musí být považován za podnik ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a které nezahrnuje žádný prvek hospodářské prognózy.

45. Je tedy třeba si položit otázku, zda i přesto může být toto posouzení, a konkrétně posouzení týkající se kvalifikace subjektu působícího v rámci systému sociálního zabezpečení jako podniku, považováno za posouzení, které má komplexní hospodářskou povahu, na základě *jiných* úvah, než jsou úvahy, na jejichž základě byla uznána taková povaha v případě uplatnění kritéria soukromého subjektu.

46. Domnívám se, že odpověď musí být záporná.

20 – Kromě rozhodnutí uvedených Slovenskou republikou viz rovněž rozsudky ze dne 29. února 1996, Belgie v. Komise (C-56/93, EU:C:1996:64, body 10 a 11), jakož i ze dne 8. května 2003, Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise (C-328/99 a C-399/00, EU:C:2003:252, body 38 a 39).

21 – Viz rozsudky ze dne 22. listopadu 2007, Španělsko v. Lenzing (C-525/04 P, EU:C:2007:698, bod 59); ze dne 2. září 2010, Komise v. Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, bod 68); ze dne 24. ledna 2013, Frucona Košice v. Komise (C-73/11 P, EU:C:2013:32, bod 74), jakož i ze dne 30. listopadu 2016, Komise v. Francie a Orange (C-486/15 P, EU:C:2016:912, bod 90).

22 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 10. července 1986, Belgie v. Komise (234/84, EU:C:1986:302, bod 14).

23 – Viz zejména rozsudek ze dne 5. června 2012, Komise v. EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, body 82 až 85, a 105).

24 – Rozsudek ze dne 2. září 2010 (C-290/07 P, EU:C:2010:480, bod 70). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

25 – Viz Rittleng, D., „Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires“, *AJDA*, 1999, č. 9, s. 645.

47. Mám totiž za to, že toto posouzení Komise nemá z důvodů uvedených níže v žádném případě komplexní hospodářskou povahu.

48. Nejprve podotýkám, že – jak vyplývá z přezkumu důvodů vycházejících z nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „podnik“²⁶ – otázka, zda činnost prováděná subjektem působícím v rámci systému sociálního zabezpečení má hospodářskou povahu, a umožňuje tak kvalifikovat tento subjekt jako podnik, předpokládá ověření existence určitých prvků, jako je povinná či nepovinná povaha pojištění v systému sociálního zabezpečení, volnost či neexistence volnosti, pokud jde o stanovení výše příspěvků, nebo vztah závislosti či nezávislosti mezi touto částkou a poskytovanými plněními ve vnitrostátním právním režimu, který upravuje výkon činnosti poskytování dotčené služby sociálního zabezpečení.

49. Podle mého názoru však předně není pochyb o tom, že posouzení týkající se existence těchto prvků, jehož předmětem je obsah vnitrostátních právních předpisů, má výrazně právní, a nikoli hospodářskou povahu.

50. Pokud jde o komplexní povahu, i když v případě „smíšených“ režimů toto posouzení zahrnuje porovnání významu hospodářských a nehospodářských prvků, nemyslím si, že by takový úkon byl natolik komplexní, že by odůvodňoval přiznat Komisi prostor pro volné uvážení, jak o tom svědčí skutečnost, že Soudní dvůr sám provedl toto posouzení v řízeních o předběžné otázce, v nichž byly vydány rozsudky uvedené v bodech 115 a 120 tohoto stanoviska.

51. S přihlédnutím k výše uvedenému není podle mého názoru nutné zabývat se argumentací k tomuto důvodu kasačního opravného prostředku, v níž Slovenská republika Tribunálu vytýká, že neprokázal existenci zjevně nesprávného posouzení ze strany Komise. Podle mého názoru se totiž tato argumentace odvíjí od závěru, že pojem „podnik“ předpokládá komplexní hospodářské posouzení Komise, což v projednávané věci navrhuji vyvrátit.

52. Domnívám se tudíž, že Tribunál tím, že v napadeném rozsudku nahradil posouzení Komise vlastním posouzením ohledně kvalifikace společností SZP a VŠZP jako podniků, nepřekročil meze soudního přezkumu, jak jsou stanoveny relevantní judikaturou.

3. Závěry k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P

53. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby první důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P zamítl jako neopodstatněný.

B. K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisi ve věci C-262/18 P a ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím z porušení povinnosti uvést odůvodnění

1. Argumenty účastnic řízení

54. Komise a Slovenská republika, podporované Finskou republikou, tvrdí, že odůvodnění napadeného rozsudku je vnitřně rozporné a zároveň nedostatečné. Toto odůvodnění zejména neumožňuje pochopit, jaké právní kritérium bylo použito v napadeném rozsudku. Zatímco totiž Tribunál zrušil sporné rozhodnutí, když vyhověl druhému žalobnímu důvodu týkajícímu se porovnání významu

²⁶ – Viz hlava C tohoto stanoviska.

hospodářských a nehospodářských prvků, z bodů 58 a 63 až 69 napadeného rozsudku vyplývá, že Tribunál ve skutečnosti uplatnil právní kritérium navrhané v rámci prvního žalobního důvodu, podle kterého přítomnost jakéhokoliv hospodářského prvku v systému zdravotního pojištění stačí k tomu, aby byla činnost vykonávaná subjekty působícími v tomto systému kvalifikována jako hospodářská.

55. Slovenská republika dodává, že odůvodnění napadeného rozsudku neumožňuje pochopit důvody, proč se Tribunál odchýlil od judikatury Soudního dvora, ani význam, který Tribunál připisoval možnosti zdravotních pojišťoven použít a vyplácet část jejich zisku, jakož i omezené úrovni existující hospodářské soutěže. Co se týče zisku, Tribunál zejména nechal v úvahu skutečnost, že jedno z opatření, která byla předmětem sporného rozhodnutí, se použilo v období, kdy bylo pojišťovnám zakázáno vyplácet zisk. Pokud jde o stupeň existující hospodářské soutěže, napadený rozsudek je podle nich vnitřně rozporný, neboť Tribunál měl na jedné straně za to, že tyto společnosti si pouze „do jisté míry konkurují“, a na druhé straně, že tato hospodářská soutěž byla „intenzivní a komplexní“.

56. Společnosti Dôvera a Union k tomu uvádějí, že odůvodnění napadeného rozsudku je dostatečně jasné a přesné. Z bodu 54 tohoto rozsudku podle nich zejména vyplývá, že Tribunál neuplatnil právní kritérium navržené společností Dôvera v rámci jejího prvního žalobního důvodu, ale provedl porovnání významu prvků začleněných do slovenského systému povinného zdravotního pojištění. V tomto rámci představuje bod 69 napadeného rozsudku pouze *obiter dictum* a z bodů 63 až 68 tohoto rozsudku jasné vyplývá, že kvalifikace činnosti společností působících v systému povinného zdravotního pojištění jako činnosti hospodářské byla založena na existenci dvou kumulativních prvků, a sice existenci konkurence mezi nimi a sledování cíle spočívajícího v dosahování zisku jinými subjekty než společnostmi SZP a VŠZP. Dále uvádějí, že pokud jde o využívání a vyplácení zisku dosaženého těmito pojišťovnami, jsou stávající zákonná omezení běžná pro pojišťovací činnosti a neznamenají, že by dotčené činnosti postrádaly hospodářskou povahu. Kromě toho jsou zjištění Tribunálu týkající se stupně existující hospodářské soutěže zcela consistentní.

2. Posouzení

57. Výtky, které zahrnuje tento důvod kasačního opravného prostředku, se týkají údajně nedostatečné, jakož i vnitřně rozporné povahy odůvodnění napadeného rozsudku. Tyto výtky je třeba posoudit jednu po druhé.

58. Zaprvé, pokud jde o výtku, podle níž odůvodnění Tribunálu v napadeném rozsudku, jakož i jím dosažený závěr svědčí o tom, že i když sporné rozhodnutí zrušil a vyhověl druhému žalobnímu důvodu, ve skutečnosti uplatnil právní kritérium navržené žalobkyní v rámci jejího prvního žalobního důvodu, uvádím, že tato výtku je založena na výkladu níže uvedených bodů 58 a 63 až 69 napadeného rozsudku.

59. Při zkoumání druhého žalobního důvodu Tribunál v bodě 58 napadeného rozsudku potvrdil závěr Komise, podle kterého byl slovenský režim založen především na solidaritě, a v bodě 64 tohoto rozsudku souhlasil s pozdějším vysvětlením Komise, že hospodářské rysy slovenského systému povinného zdravotního pojištění byly zavedeny proto, aby bylo zajištěno naplnění jejích sociálních a solidárních cílů. To mělo vést Tribunál k zamítnutí tohoto žalobního důvodu, jelikož právní kritérium použité Komisí v jejím rozhodnutí a akceptované žalobkyní v prvním stupni v rámci jejího druhého žalobního důvodu spočívá v tom, zda je dotčený režim založen především na solidaritě, nebo zda má primárně hospodářskou povahu, a prohlášení Tribunálu ve výše uvedených bodech jasné naznačují, že správná je první možnost. Naproti tomu v bodě 68 napadeného rozsudku Tribunál tomuto žalobnímu důvodu vyhověl a sporné rozhodnutí zrušil na základě zjištění, že přítomnost jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku a existence situace hospodářské soutěže ve slovenském

systému povinného zdravotního pojištění prokazují hospodářskou povahu činnosti vykonávané v rámci takového systému. Tyto dva hospodářské prvky tedy mohou samy o sobě přeměnit poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku na hospodářskou činnost navzdory převažujícím sociálním, solidárním a regulatorním aspektům.

60. Podle mého názoru tato výtka vychází z předpokladu, že Tribunál měl v bodě 58 napadeného rozsudku za to, že slovenský systém povinného zdravotního pojištění má „převažující“ sociální, solidární a regulatorní aspekty.

61. V tomto ohledu poukazují na to, že ve verzi v jednacím jazyce řízení, ve kterém byl vydán napadený rozsudek, tedy ve verzi v anglickém jazyce, Tribunál nejprve v bodě 54 připomněl, že Komise dospěla k závěru, že sociální, solidární a regulatorní znaky uvedeného režimu jsou převažující (*predominant*). Dále je patrné, že v bodě 55 tohoto rozsudku uvedl, že to, co ve skutečnosti vyplývá z popisu těchto znaků ve sporném rozhodnutí, je, že jsou „významné“ (*significant*). Konečně v bodech 56 a 57 napadeného rozsudku Tribunál přezkoumal na základě identifikace uvedených znaků správnost tohoto konstatování, a dospěl tak ke kladné odpovědi v bodě 58 tohoto rozsudku.

62. I když bod 58 napadeného rozsudku kvalifikuje sociální, solidární a regulatorní aspekty jako „převažující“ (*predominant*), není přitom podle mého názoru takřka žádných pochyb o tom, že jelikož má podpořit zjištění v bodě 55 uvedeného rozsudku, musí být chápán tak, že kvalifikuje tyto aspekty jako „významné“ (*significant*), což ostatně potvrzuje verze napadeného rozsudku ve francouzském jazyce. V bodě 58 této jazykové verze je totiž výraz „importants“ (*významné*) bohužel přeložen výrazem „predominant“ (*převažující*) ve verzi rozsudku v anglickém jazyce.

63. Hlavně však není kvalifikace těchto prvků jako „převažujících“ v žádném případě slučitelná s poslední větou bodu 58 samotného napadeného rozsudku („that finding is not challenged by the applicant“), jelikož je nesporné, že taková charakterizace slovenského systému povinného zdravotního pojištění byla výslovně vyvrácena společností Dóvera mnohokrát v průběhu řízení v prvním stupni.

64. Bod 58 napadeného rozsudku se zajisté jeví jako schválení závěrů ze sporného rozhodnutí („In the light of those various factors, it is necessary to uphold the Commission's conclusion that, in essence, the Slovak compulsory health insurance scheme had predominant social, solidarity and regulatory features“²⁷), ve kterém Komise několikrát dospěla k závěru, že dotčené neehospodářské prvky jsou převažující. Z přidání výrazu „in essence“ (*v podstatě*) do textu tohoto bodu však podle mého názoru vyplývá, že tento závěr je schválen Tribunálem v rozsahu, v němž se týká *existence* těchto prvků, a nikoli důsledků, které tato existence způsobuje pro stupeň solidarity slovenského systému povinného zdravotního pojištění za účelem charakterizace činnosti vykonávané v tomto systému jako hospodářské.

65. Proto, pokud přijmeme, že Tribunál v bodě 58 napadeného rozsudku pouze uvedl, že neehospodářské prvky tohoto režimu byly „významné“, nespátřuji důvod, proč by mohlo být odůvodnění, které uvedl, považováno za vnitřně rozporné.

66. Vzhledem k tomu, že Tribunál nepotvrdil závěr Komise, že slovenský systém povinného zdravotního pojištění je založen především na solidaritě, ale pouze uznal v rámci uplatnění právního kritéria porovnání významu hospodářských a neehospodářských prvků režimu, že tento systém vykazoval „významné“ neehospodářské prvky, je podle mého názoru jeho závěr, že s ohledem na hospodářské prvky zkoumané v bodech 63 až 67 napadeného rozsudku je činnost poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku hospodářskou činností, zcela konsistentní s jeho předpokladem.

67. Za těchto podmínek mám za to, že projednávanou výtku je třeba zamítnout.

27 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

68. Zadruhé, pokud jde o výtku, která se mi jeví jako odlišná od předchozí výtky a podle které bod 69 napadeného rozsudku v rozsahu, v jakém se v něm uvádí, že přítomnost zdravotních pojišťoven sledujících cíl dosahování zisku přeměňuje společnosti SZP a VŠZP „dominovým efektem“ na podniky, musí být vykládán v tom smyslu, že tato skutečnost *sama o sobě* postačuje k přijetí závěru o hospodářské povaze činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku, tato výtku není přesvědčivá.

69. Před zahájením analýzy je třeba uvedený bod v plném rozsahu zopakovat. Tribunál v něm uvádí, že „tento závěr, [že dotčená činnost má hospodářskou povahu], nemůže být zpochybněn, i kdyby bylo tvrzeno, že společnosti SZP a VŠZP nesledují cíl, který spočívá v dosahování zisku. Je pravda, že v případě, že subjekty, jejichž činnost je posuzována, nemají takový cíl, ale mají možnost vzájemně si do jisté míry konkurovat při získávání pojištěnců, nemůže tato hospodářská soutěž automaticky zpochybnit nehospodářskou povahu jejich činnosti, zejména pokud byl tento prvek hospodářské soutěže zaveden za účelem motivování zdravotních pojišťoven k výkonu jejich činnosti podle zásad řádné správy (rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další, C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, bod 56). Z judikatury citované v bodě 48 výše však vyplývá, že okolnost, že nabídka zboží a služeb není uskutečňována za účelem dosažení zisku, nebrání tomu, aby subjekt, který tyto činnosti na trhu uskutečňuje, byl považován za podnik, pokud se tato nabídka nachází v soutěžním vztahu s nabídkou jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku. Z toho vyplývá, že tím, co určuje hospodářskou povahu činnosti, není pouhá skutečnost, že se subjekty na daném trhu nacházejí v situaci hospodářské soutěže, ale spíše přítomnost subjektů, které sledují cíl dosahování zisku, na uvedeném trhu. Tak je tomu přitom v projednávané věci, jelikož mezi účastnicemi řízení není sporu o tom, že ostatní subjekty na relevantním trhu mají skutečně za cíl dosahování zisku, takže společnosti SZP a VŠZP musí být v důsledku ‚dominového efektu‘ považovány za podniky“.

70. Pokud bychom se omezili na čistě formální přezkum, bylo by možné souhlasit s výkladem Komise a Slovenské republiky. Je totiž třeba poznamenat, že Tribunál formuloval zjištění obsažená v bodě 69 napadeného rozsudku poté, co rozhodl v bodě 68 napadeného rozsudku, že hospodářskou povahu dotčené činnosti lze vysvětlit existencí hospodářské soutěže týkající se kvality a nabídky služeb a přítomností jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku, což může být chápáno tak, že to svědčí o jeho úmyslu upřesnit takový závěr v tom smyslu, že pouze dosahování zisku jinými hospodářskými subjekty, a nikoli splnění obou těchto prvků, je nezbytné k tomu, aby mohl být učiněn závěr o hospodářské povaze činnosti. Kromě toho několikrát použil formulaci, která předpokládá hierarchii mezi oběma dotčenými prvky („ale *spíše* přítomnost subjektů, kteří sledují cíl dosahování zisku, na uvedeném trhu“²⁸) nebo nadbytečnost existence hospodářské soutěže týkající se kvality a nabídky služeb („*jelikož* mezi účastnicemi řízení není sporu o tom, že ostatní subjekty na relevantním trhu mají skutečně za cíl dosahování zisku, [...] společnosti SZP a VŠZP musí být v *důsledku* ‚dominového efektu‘ považovány za podniky“²⁹).

71. Pokud se však zaměříme na věcný obsah bodu 69 napadeného rozsudku, je zjevné, že jeho cílem není změna závěru uvedeného v bodě 68 tohoto rozsudku, podle kterého se hospodářská povaha činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku zakládá na současné existenci situace hospodářské soutěže a přítomnosti jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku v rámci tohoto systému sociálního zabezpečení. Na rozdíl od toho, co tvrdila Komise a Slovenská republika, lze totiž podle mého názoru zařazení tohoto bodu připisovat tomu, že Tribunál chtěl pouze upřesnit právní základ pro zohlednění přítomnosti jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku v rámci posouzení otázky, zda musí být taková činnost, jako je činnost v projednávané věci, považována pro účely čl. 107 odst. 1 SFEU za hospodářskou.

28 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

29 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

72. Podle mého názoru je to patrné, jakmile je uvedený bod parafrázován.

73. Úvahy Tribunálu totiž vycházejí z hypotézy – což může vyvolat klamný dojem, že jde o *obiter dictum*³⁰ – podle které společnosti SZP a VŠZP nesledují cíl spočívající v dosahování zisku. Pokud by tomu tak bylo, pokračuje Tribunál, pak skutečnost, že společnosti působící v rámci dotyčného systému sociálního zabezpečení mají možnost vzájemně si konkurovat, sama o sobě neumožňuje zpochybnit neehospodářskou povahu jejich činnosti. Naproti tomu tato činnost má nutně hospodářskou povahu, jak vysvětluje Tribunál s odkazem na judikaturu Soudního dvora, v případě, kdy subjekty, jejichž nabídka je v soutěžním vztahu s nabídkou společností SZP a VŠZP, sledují cíl dosahování zisku. V důsledku toho – a v tomto bodě Tribunál bez výslovného vyjádření přechází z posouzení projednávaného případu k formulaci obecnější zásady – je přítomnost subjektů sledujících cíl dosahování zisku společně s existencí hospodářské soutěže jedním z prvků určujících hospodářskou povahu činnosti. Tribunál tedy uvádí, že jelikož je nesporné, že jiné společnosti působící v rámci slovenského systému povinného zdravotního pojištění sledují cíl dosahování zisku, musí být činnost společností SZP a VŠZP považována za hospodářskou pro účely jejich kvalifikace jako podniků.

74. V důsledku toho musí být podle mého názoru tato druhá výtku rovněž zamítnuta.

75. Zatřetí, pokud jde o výtku, podle které Tribunál nevysvětlil důvody, proč se odchýlil od judikatury Soudního dvora, která vždy kvalifikovala konkrétní systém sociálního zabezpečení v závislosti na jeho dominantních aspektech, poukazují na to, že se zakládá na údajném rozporu mezi konstatováním, že slovenský systém povinného zdravotního pojištění má „převažující“ sociální, solidární a regulatorní aspekty (bod 58 napadeného rozsudku), a závěrem, že činnost vykonávaná v rámci tohoto systému je hospodářská (bod 68 tohoto rozsudku).

76. Vzhledem k tomu, že bod 58 napadeného rozsudku, jak jsem již uvedl v bodech 61 až 64 tohoto stanoviska, necharakterizuje tyto aspekty jako „převažující“, ale pouze jako „významné“, musí být podle mého názoru tato výtku zamítnuta.

77. Začtvrté, pokud jde o výtku, že Tribunál nevzal v úvahu právní omezení týkající se používání a vyplácení zisku stanovená slovenskými právními předpisy, podle mého názoru Tribunál naopak v bodě 64 napadeného rozsudku řádně odůvodnil svůj postoj tím, že prohlásil, že skutečnost, že pro účely kvalifikace činnosti zdravotních pojišťoven jako činnosti hospodářské nemá význam skutečnost, že mají možnost používat a vyplácet zisk, ale skutečnost, že mají možnost svobodně dosahovat zisku, přičemž tato poslední uvedená možnost svědčí o tom, že subjekt sleduje dosahování zisku, a je tak činný v hospodářské sféře.

78. V důsledku toho a vzhledem k tomu, že se v této části napadeného rozsudku nevyskytují mezery v tvrzeních Tribunálu, mám za to, že tato výtku musí být zamítnuta.

79. Zapáté, pokud jde o výtku, kterou je Tribunálu vytýkáno, že nezohlednil skutečnost, že jedno z opatření, které bylo předmětem sporného rozhodnutí, bylo použitelné v období, kdy bylo zakázáno zdravotním pojišťovnám vyplácet zisk, mám za to, že na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Dôvera ve své kasační odpovědi ve věci C-271/18 P, není tato výtku poprvé uplatněna ve stadiu kasačního opravného prostředku, a je tedy přípustná³¹. Pokud jde však o věc samou, jsem přesvědčen, že tato výtku nemůže obstát, jelikož, jak poznamenala společnost Union ve své kasační odpovědi, z ustálené judikatury vyplývá, že otázka, zda je podpora státní podporou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí

30 – V kasačních odpovědích, které společnosti Dôvera a Union předložily v těchto spojených věcech, totiž tyto společnosti tvrdily, že jelikož je tato výtku podána proti *obiter dictum*, je třeba ji považovat za neúčinnou. Výklad, který rozvíjím v bodě 71 tohoto stanoviska, ukazuje, že s tímto výkladem nesouhlasím.

31 – Připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že umožnit účastníku řízení, aby vznesl důvod, který nevznese u Tribunálu, poprvé až před Soudním dvorem, by znamenalo umožnit mu, aby předložil Soudnímu dvoru, jehož pravomoc v oblasti kasačního opravného prostředku je omezena, spor v širším rozsahu, než je spor, který projednával Tribunál. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Bayerische Motoren Werke a Freistaat Sachsen v. Komise (C-654/17 P, EU:C:2019:634).

být vyřešena na základě objektivních skutečností, které je třeba posuzovat k okamžiku přijetí rozhodnutí Komise³². V důsledku toho byl Tribunál v projednávaném případě povinen přezkoumat, zda byly společnosti SZP a VŠZP podniky v závislosti na situaci, která panovala v době, kdy Komise přijala své rozhodnutí. V této době, tedy v říjnu 2014, již přitom zákaz vyplácet zisk nebyl v platnosti, neboť byl slovenským ústavním soudem zrušen již přibližně o tři a půl roku dříve. Vzhledem k tomu, že Tribunálu v tomto ohledu nelze platně vytýkat nedostatečnost odůvodnění, musí být tato výtka podle mého názoru zamítnuta.

80. Pokud jde konečně o výtku týkající se vnitřní rozpornosti odůvodnění, která vyplývá ze skutečnosti, že Tribunál měl v bodě 65 napadeného rozsudku za to, že si subjekty působící v rámci slovenského systému povinného zdravotního pojištění pouze „do jisté míry konkurovaly“, a v bodě 67 tohoto rozsudku, že tato hospodářská soutěž byla „intenzivní a komplexní“, sdílím argument společností Dóvera a Union, podle něhož tento rozpor vychází z předpokladu, že terminologie použitá v bodě 65 napadeného rozsudku odpovídá „omezenému stupni“ hospodářské soutěže nebo hospodářské soutěži vykonávané „v omezeném rozsahu“, zatímco ve skutečnosti je tato terminologie neutrální a může být vykládána pouze v tom smyslu, že stupeň hospodářské soutěže není neomezený. Tento rozdíl v kvalifikaci stupně hospodářské soutěže lze totiž vysvětlit skutečností, že zatímco slova „do jisté míry“ používá Tribunál při abstraktním vymezení jednoho z prvků, které mohou mít vliv na hospodářskou povahu činnosti, přídatná jména „intenzivní a komplexní“ jsou použita na závěr takového posouzení, jehož cílem je vymezit stupeň *skutečně* existující hospodářské soutěže mezi společnostmi působícími v rámci slovenského systému zdravotního pojištění.

81. Za těchto podmínek se domnívám, že tato výtka musí být rovněž zamítnuta.

3. Závěry k prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P

82. S přihlédnutím k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr první důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P i čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P v plném rozsahu zamítl jako neopodstatněné.

C. K druhému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisí ve věci C-262/18 P a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím z nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „podnik“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU

1. Argumenty účastnic řízení

83. Komise a Slovenská republika, podporované Finskou republikou, tvrdí, že Tribunál nesprávně vyložil pojem „podnik“ ve smyslu článku 107 SFEU a nerespektoval judikaturu Soudního dvora, zejména rozsudky AOK Bundesverband a další³³, Poucet a Pistre³⁴, Císal³⁵, Kattner Stahlbau³⁶ a AG2R Prévoyance³⁷, když měl v bodech 63 až 69 napadeného rozsudku za to, že sledování cíle, který spočívá v dosahování zisku, subjekty působícími ve slovenském systému zdravotního pojištění, jakož i existence jisté míry hospodářské soutěže mezi těmito subjekty postačují k tomu, aby činnosti těchto subjektů

32 – Viz zejména rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, EU:C:2008:709, bod 50).

33 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

34 – Rozsudek ze dne 17. února 1993 (C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63).

35 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

36 – Rozsudek ze dne 5. března 2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

37 – Rozsudek ze dne 3. března 2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

byly kvalifikovány jako „hospodářská činnost“, navzdory přítomnosti dominantních nehopodářských prvků. Slovenská republika dodává, že přístup Tribunálu je rovněž v rozporu s rozsudky *Fédération française des sociétés d'assurance* a další³⁸, *Albany*³⁹, *Brentjens*⁴⁰, *Drijvende Bokken*⁴¹ a *Pavlov* a další⁴².

84. Kromě toho Tribunál nerespektoval judikaturu Soudního dvora, když měl v bodě 69 napadeného rozsudku za to, že pouhá přítomnost subjektů sledujících cíl dosahování zisku, které vykonávají tutéž činnost jako neziskové subjekty, přeměňuje tyto subjekty „dominovým efektem“ na podniky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Z rozsudku *AOK Bundesverband* a další⁴³ totiž vyplývá, že kromě skutečnosti, že slovenský systém zdravotního pojištění má „[převažující] sociální, solidární a regulační aspekty“⁴⁴, měla vést Tribunál k závěru, že uvedený režim má nehopodářskou povahu, rovněž okolnost, že jeho hopodářské rysy mají za cíl „zajistit trvalost režimu a dosažení sociálních a solidárních cílů, ze kterých vychází“⁴⁵. Pokud jde o zisk, spočívá bod 64 napadeného rozsudku na umělém rozlišení mezi možnostmi o něj usilovat a dosahovat jej a striktně vymezenou možnostmi jej používat a vyplácet.

85. Společnosti *Dôvera* a *Union* tvrdí, že napadený rozsudek je v souladu s judikaturou Soudního dvora. V tomto rozsudku byla totiž provedena požadovaná analýza jednotlivých dotčených prvků, jejich významu a jejich cíle. Pokud jde o rozsudek *AOK Bundesverband* a další⁴⁶, existují podle nich velmi významné faktické rozdíly mezi režimem přezkoumávaným v uvedeném rozsudku a slovenským režimem zdravotního pojištění.

86. Rovněž se domnívají, že výtky, podle které se přístup Tribunálu zásadně odlišuje od judikatury Soudního dvora, vychází z nesprávného výkladu bodu 58 napadeného rozsudku, vzhledem k tomu, že Tribunál neměl v tomto bodě za to, že v rámci slovenského povinného systému zdravotního pojištění jsou hopodářské prvky „převládající“, ale pouze za to, že jsou tyto prvky „významné“.

87. Kromě toho se společnosti *Dôvera* a *Union* domnívají, že na rozdíl od tvrzení Komise Tribunál v bodě 64 napadeného rozsudku neuznal, že hopodářské rysy tohoto režimu byly zavedeny k zajištění sociálních a solidárních cílů. Podle nich jsou omezení týkající se použití a vyplacení zisku obvyklá a nevedou k omezení hopodářské soutěže. Mimoto „možnost používat a vyplácet zisk“ není neoddelitelně spjata s „možností volně usilovat o zisk a dosahovat jej“.

88. Konečně se společnosti *Dôvera* a *Union* domnívají, že výtky směřující proti bodu 69 napadeného rozsudku je neúčinná, jelikož se v tomto bodě jedná o *obiter dictum*.

38 – Rozsudek ze dne 16. listopadu 1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

39 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

40 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-115/97 až C-117/97, EU:C:1999:434).

41 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

42 – Rozsudek ze dne 12. září 2000 (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428).

43 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

44 – Bod 58 napadeného rozsudku.

45 – Bod 64 napadeného rozsudku.

46 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

2. Posouzení

a) Úvodní poznámky

89. Za účelem určení, zda se Tribunál dopustil – jak tvrdí Komise a Slovenská republika – nesprávného právního posouzení při výkladu pojmu „podnik“, který je zakotven v čl. 107 odst. 1 SFEU, je třeba nejprve znovu připomenout, že skutečnostmi, které vedly Tribunál k závěru, že navzdory existenci významných aspektů sociální, solidární a regulatorní povahy je třeba činnost vykonávanou v rámci slovenského systému povinného zdravotního pojištění považovat za hospodářskou, jsou zaprvé existence hospodářské soutěže mezi subjekty, které v něm působí, a zadruhé přítomnost jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku, než je posuzovaný subjekt.

90. V důsledku toho považuji za nezbytné zkoumat nejprve otázku, která se mi jeví *a priori* nejvíce sporná, tedy, zda skutečnost, že tyto subjekty sledují cíl dosahování zisku, je *relevantní* skutečností pro určení hospodářské či nehospodářské povahy dané činnosti pro účely kvalifikace subjektu, který tuto činnost vykonává, jako podniku ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU [část b)].

91. Po vyloučení relevantnosti takové skutečnosti následně posoudím s ohledem na judikaturu Soudního dvora týkající se kvalifikace činností vykonávaných v rámci systémů sociálního zabezpečení jako podniku, zda hospodářská soutěž zavedená slovenským systémem povinného zdravotního pojištění umožňuje dospět k závěru, že navzdory sociálním, solidárním a regulatorním aspektům tohoto systému musí být činnost poskytování povinného zdravotního pojištění považována za činnost mající hospodářskou povahu, jak to konstatoval Tribunál v napadeném rozsudku. V tomto ohledu dospěji k záporné odpovědi [část c)].

b) K relevanci sledování cíle dosahování zisku jinými subjekty působícími v rámci systému sociálního zabezpečení pro účely kvalifikace činnosti jako činnosti hospodářské

92. Jak jsem již uvedl výše, bod 68, jakož i bod 69 napadeného rozsudku ukazují, že sledování cíle dosahování zisku jinými subjekty, které poskytují povinné zdravotní pojištění na Slovensku, představuje v očích Tribunálu prvek naznačující hospodářskou povahu činnosti, která je předmětem přezkumu.

93. Tribunál tak odmítl přístup Komise, která na základě úvahy, že není namístě rozlišovat mezi dosahováním a použitím nebo vyplácením zisku, posuzovala možnost poskytnutou subjektům působícím na dotčeném trhu použít a vyplatit zisk *v rámci zkoumání existence hospodářské soutěže* mezi těmito subjekty. Konkrétně se Komise ve svém rozhodnutí domnívala, jak Tribunál připomněl v bodě 64 napadeného rozsudku, že možnost použít a vyplatit dosažený zisk nemůže zpochybnit nehospodářskou povahu činnosti vykonávané společnostmi SZP a VŠZP vzhledem ke skutečnosti, že tato možnost byla vymezena striktněji než v klasických obchodních odvětvích a byla podmíněna dodržením požadavků, které mají zajistit trvalost režimu a dosažení sociálních a solidárních cílů dotčeného režimu. V tomto ohledu Tribunál sice uznal správnost tohoto zjištění, nicméně uvedl, že pro účely vyloučení hospodářské povahy dotčené činnosti je irrelevantní, „*od chvíle, kdy se dotčené tržní subjekty řídí logikou zisku*“⁴⁷.

94. S výkladem Tribunálu nemohu souhlasit.

95. V tomto ohledu podotýkám, že v judikatuře Soudního dvora v oblasti systémů sociálního zabezpečení nebyla tato skutečnost nikdy zohledněna při posouzení povahy činnosti vykonávané dotčenými subjekty.

⁴⁷ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

96. Bylo by tedy možné očekávat, že Tribunál uvede jinou judikaturu, která by mohla představovat právní základ pro zohlednění dotčeného prvku. V bodě 69 napadeného rozsudku totiž Tribunál odkazuje na „judikaturu citovanou v bodě 48 výše“, a to na rozsudky vydané Soudním dvorem ve věcech *Cassa di Risparmio di Firenze* a další⁴⁸ a *MOTOE*⁴⁹.

97. Tento dvojí odkaz si podle mého názoru žádá důkladné posouzení.

98. Pokud jde o rozsudek *Cassa di Risparmio di Firenze* a další⁵⁰, Tribunál v něm odkazuje na odpověď Soudního dvora ohledně hospodářské či nehospodářské povahy činnosti vykonávané italskými bankovními nadacemi, pokud tyto nadace prováděly obchodní činnosti a operace s nemovitostmi a movitými věcmi nezbytné či potřebné za účelem dosažení cílů, které jim byly stanoveny v oblastech veřejného zájmu a sociální potřeby. Tribunál zejména cituje body 122 a 123 tohoto rozsudku, ve kterých Soudní dvůr rozhodl, že činnost uvedených nadací musí být považována za činnost hospodářské povahy navzdory okolnosti, že jejich nabídka zboží a služeb byla uskutečňována bez cíle dosahování zisku „vzhledem k tomu, že se tato nabídka nachází v soutěžním vztahu s nabídkou subjektů *sledujících takový cíl*“.

99. Pokud jde o rozsudek *MOTOE*⁵¹, Tribunál odkazuje na bod 27, kde v souvislosti s otázkou týkající se dopadu, který musí mít neexistence cíle dosahování zisku dotčným subjektem na hospodářskou povahu činnosti organizování motocyklových závodů a v tomto rámci prováděné činnosti uzavírání sponzorských, reklamních, jakož i pojistných smluv, velký senát Soudního dvora připomněl výše uvedenou část rozsudku *Cassa di Risparmio di Firenze* a další⁵².

100. Z toho vyplývá, že právní základ, který Tribunálu posloužil k určení, že přítomnost jiných subjektů, které sledují cíl dosahování zisku v rámci systému, v němž daný subjekt působí, je prvkem, který společně s existencí situace hospodářské soutěže určuje hospodářskou povahu činnosti vykonávané takovým subjektem, se nachází v bodě 123 rozsudku *Cassa di Risparmio di Firenze* a další⁵³, *jak byl potvrzen* velkým senátem Soudního dvora v rozsudku *MOTOE*⁵⁴.

101. Stejně jako Slovenská republika ve svém kasačním opravném prostředku se přitom domnívám, že Tribunál správně neporozuměl vztahu mezi oběma dotčenými rozsudky, jelikož v rozsudku *MOTOE*⁵⁵ neměl Soudní dvůr v úmyslu přiznat obecnou hodnotu formulaci použité v bodě 123 rozsudku *Cassa di Risparmio di Firenze* a další⁵⁶, ale měl za cíl spíše upřesnit její dosah.

102. Je totiž sice pravda, že Soudní dvůr odkázal na tento posledně uvedený rozsudek v bodě 27 rozsudku *MOTOE*⁵⁷, když rozhodl o dopadu neexistence cíle dosahování zisku Řeckého automobilového a turistického klubu (dále jen „ELPA“) na kvalifikaci některých jeho činností jako hospodářských, avšak je také pravda, že v následujícím bodě rozsudku *MOTOE*⁵⁸ Soudní dvůr v podstatě uvedl, že skutečnost, že sdružení *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID* (*MOTOE*), které působilo v témže odvětví jako ELPA, rovněž nesledovalo cíl dosahování zisku, neměla *žádný vliv* na kvalifikaci povahy činnosti vykonávané ELPA z důvodů, které rozvinul následovně: „Jednak není vyloučeno, že v Řecku kromě sdružení, jejichž činnost spočívá v organizování a komerčním využití motocyklových závodů bez sledování cíle dosahování zisku, existují sdružení, která tuto činnost

48 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

49 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

50 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

51 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

52 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

53 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

54 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

55 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

56 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

57 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

58 – Rozsudek ze dne 1. července 2008 (C-49/07, EU:C:2008:376).

vykonávají za takovým cílem, a která jsou tak s klubem ELPA v soutěžním vztahu. Kromě toho nezisková sdružení, která na daném trhu nabízejí zboží nebo poskytují služby, se mohou nacházet vzájemně v soutěžním vztahu. Úspěch či hospodářské přežití takových sdružení totiž dlouhodobě závisí na jejich schopnosti prosadit na dotčeném trhu plnění, která nabízejí, na úkor plnění, která jsou nabízena ostatními subjekty“.

103. Soudní dvůr tedy podle mého názoru dospěl k závěru, že činnost může být kvalifikována jako hospodářská, i když je přítomnost soutěžitelů sledujících cíl dosahování zisku čistě hypotetická („není vyloučeno, že existuje“), nebo soutěžitelé vůbec nesledují cíl dosahování zisku („nezisková sdružení [...] se mohou nacházet vzájemně v soutěžním vztahu“)⁵⁹.

104. Soudní dvůr tak zdaleka neuvažoval o uplatnění formulace použité v rozsudku Cassa di Risparmio di Firenze a další⁶⁰ nad rámec skutkového stavu uvedeného v tomto rozsudku, ale podle mého názoru objasnil svou judikaturu, když uvedl, že cíl dosahování zisku sledovaný konkurenty subjektu, jehož činnost je posuzována, není v rámci posuzování povahy činnosti v žádném případě relevantní. Relevantní je naopak *vylučně* skutečnost, že si dotčené subjekty konkurují.

105. Ostatně je třeba poznamenat, že v jiné oblasti již Soudní dvůr souhlasil s tím, že některé činnosti mohou mít hospodářskou povahu *bez ohledu* na skutečnost, že je vykonávají subjekty, které sledují cíl dosahování zisku⁶¹. V rozsudku Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania totiž rozhodl, že instituce, které jsou součástí veřejného vzdělávacího systému a jsou financovány z veřejných prostředků, nevykonávají hospodářskou činnost, pokud poskytují vzdělávací služby, aniž zohlednil skutečnost, že instituce financované soukromými prostředky poskytovaly tytéž služby za úplatu⁶².

106. Domnívám se, že tento výklad je potvrzen klasickou judikaturou týkající se pojmu „podnik“. Sledování cíle dosahování zisku určitým subjektem totiž zpravidla závisí na jeho právním postavení a toto právní postavení není podle takové judikatury relevantní pro účely kvalifikace subjektu jako podniku⁶³.

107. Mám tudíž za to, že se Tribunál dopustil pochybení při výkladu pojmu „podnik“ uvedeného v čl. 107 odst. 1 SFEU, když měl v bodě 68 napadeného rozsudku za to, že sledování cíle dosahování zisku soukromými pojišťovnami bylo prvkem naznačujícím hospodářskou povahu činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění ze strany společností SZP a VŠZP.

59 – Podle mého názoru se Soudní dvůr do značné míry inspiroval relevantní částí stanoviska vydaného v této věci generální advokátkou J. Kokott (C-49/07, EU:C:2008:142, body 41 a 42), podle které „[p]latnost tvrzení, že jde o hospodářskou činnost, a tedy o podnik, nezaniká ani tehdy, má-li entita, jako je ELPA, formu neziskového sdružení, jehož cílem tedy není dosahovat zisky. Plněními, která nabízejí na trhu, mohou takové entity rovněž konkurovat jiným subjektům *bez ohledu na to, zda tyto subjekty sledují cíl dosahovat zisky, či nikoli*. To zvláště dobře ilustruje projednávaná věc, ve které si dvě řecká nezisková sdružení – ELPA a MOTOE – stanovila za cíl organizovat a komercializovat motocyklové závody v Řecku. *Úspěch takových organizací dlouhodobě závisí na jejich schopnosti prosadit plnění, která nabízejí v porovnání s plněními jiných subjektů, a zajišťovat financování jejich činnosti*“ (kurzívou zvýraznil autor stanoviska). Jediný rozdíl spočívá ve skutečnosti, že na rozdíl od své generální advokátky se Soudní dvůr snaží prezentovat tento závěr jako upřesnění dosahu bodu 123 rozsudku ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další (C-222/04, EU:C:2006:8), což podle mého názoru vedlo k chybě ve výkladu, které se dopustil Tribunál v této věci.

60 – Rozsudek ze dne 10. ledna 2006 (C-222/04, EU:C:2006:8).

61 – Jak poznamenala Komise ve svém kasačním opravném prostředku, Tribunál také přijal tuto zásadu. V rozsudku ze dne 28. září 2017, Aanbestedingskalender a další v. Komise (T-138/15, nezveřejněný, EU:T:2017:675), totiž potvrdil sporné rozhodnutí a konstatoval, že provoz platformy elektronického zadávání, zřízené za účelem zajištění, že zadavatelé budou plnit zákonné povinnosti, které pro ně vyplývají z některých unijních směrnic v oblasti zadávání veřejných zakázek, nepředstavovala hospodářskou činnost navzdory skutečnosti, že podobné platformy provozovaly rovněž subjekty, které sledovaly cíl dosahování zisku. Soudní dvůr nedávno zamítl kasační opravný prostředek podaný proti tomuto rozsudku (rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, Aanbestedingskalender a další v. Komise (C-687/17 P, nezveřejněný, EU:C:2019:932)).

62 – Rozsudek ze dne 27. června 2017 (C-74/16, EU:C:2017:496, bod 50). Považuji za vhodné uvést, že v bodě 46 tohoto rozsudku Soudní dvůr připomněl formulaci bodu 123 rozsudku ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další (C-222/04, EU:C:2006:8). Závěr, který vyvozuje ohledně povahy posuzované činnosti, však podle mého názoru svědčí o tom, že věta „pokud se tato nabídka nachází v soutěžním vztahu s nabídkou subjektů sledujících cíl dosahování zisku“, není chápána tak, že vyžaduje současnou přítomnost obou těchto prvků.

63 – Tato ustálená judikatura sahá až k rozsudku ze dne 23. dubna 1991, Höfner a Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, bod 21).

c) *K existenci dostatečného stupně hospodářské soutěže k odůvodnění kvalifikace činnosti jako činnosti hospodářské*

108. Hned na úvod je třeba stručně připomenout zásady, na jejichž základě Soudní dvůr vymezil hranice pojmu „podnik“ v oblasti unijního práva hospodářské soutěže.

109. Podle ustálené judikatury musí být tento pojem chápán ve funkčním pojetí a zahrnuje jakýkoli subjekt vykonávající hospodářskou činnost nezávisle na právním postavení tohoto subjektu a způsobu jeho financování⁶⁴. V tomto ohledu Soudní dvůr vymezuje hospodářskou činnost jako každou činnost spočívající v nabízení zboží nebo služeb na daném trhu⁶⁵.

110. Jinak řečeno, skutečnost, že je, či není určitá činnost kvalifikována jako hospodářská, je tudíž zásadní, jelikož otázka, zda jsou pravidla hospodářské soutěže uvedené ve Smlouvě použitelná na zkoumanou faktickou situaci, závisí právě na výsledku tohoto posouzení. Z toho vyplývá, že když Soudní dvůr provádí takové posouzení, nutně se použít, jak správně ilustroval generální advokát M. Poiares Maduro ve svém stanovisku ve věci FENIN v. Komise⁶⁶, na „tenký led“, jelikož musí nalézt rovnováhu mezi nutností chránit nenarušenou hospodářskou soutěž na vnitřním trhu a respektováním pravomocí členských států.

111. Proto je uvedené posouzení obzvlášť choulostivé, pokud se jedná o vyhodnocení hospodářské či nehopodářské povahy činností vykonávaných v oblastech, které spadají do výlučné pravomoci členských států, jako je v projednávané věci organizace systémů sociálního zabezpečení.

112. V takové oblasti bylo výše zmíněné rovnováhy dosaženo následujícím způsobem. Judikatura jednak ustáleným způsobem opakovaně potvrzuje, že členské státy mají v zásadě volnost uspořádat své systémy sociálního zabezpečení tak, jak si přejí⁶⁷, a jednak stanovila, že členské státy musí nicméně respektovat požadavek soudržnosti v tom smyslu, že mohou některé činnosti vyjmout z použití pravidel hospodářské soutěže pouze za podmínky, že *skutečně* uplatňují zásadu solidarity⁶⁸.

113. Předmětem přezkumu Soudního dvora je totiž důsledek vnitrostátních pravidel, která upravují konkrétní fungování každého systému sociálního zabezpečení. Jinými slovy, Soudní dvůr si klade následující otázku: byl vnitrostátní právní rámec koncipován tak, že je třeba mít za to, že subjekty působící v rámci dotčeného systému nabízejí zboží nebo služby *na trhu* nebo, přesněji řečeno, v situaci hospodářské soutěže? Pouze v případě záporné odpovědi je předmětná činnost kvalifikována jako nehopodářská a použití pravidel hospodářské soutěže je tak vyloučeno.

114. Pokud jsou zkoumané systémy sociálního zabezpečení smíšené povahy, jelikož kombinují nehopodářské prvky s prvky naznačujícími přítomnost trhu, závisí kvalifikace činnosti vykonávané v rámci těchto systémů sociálního zabezpečení na analýze jednotlivých dotčených prvků, jejich významu a jejich účelu. Jejich kvalifikace je jinými slovy „otázkou stupně“⁶⁹.

64 – Jedná se o judikaturu, která sahá až k rozsudku ze dne 23. dubna 1991, Höfner a Elser (C-41/90, EU:C:1991:161, bod 21). Z nedávné doby viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. Komise, Komise v. Scuola Elementare Maria Montessori a Komise v. Ferracci (C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 103).

65 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Komise v. Španělsko a další (C-128/16 P, EU:C:2018:591, bod 34 a citovaná judikatura).

66 – Stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci FENIN v. Komise (C-205/03 P, EU:C:2005:666, bod 26).

67 – Rozsudek ze dne 17. června 1999, Belgie v. Komise (C-75/97, EU:C:1999:311, bod 37).

68 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci FENIN v. Komise (C-205/03 P, EU:C:2005:666, bod 27). Viz rovněž úvahy, které jsem formuloval ohledně rozsudku ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150) v bodech 125 až 127, a 129 tohoto stanoviska.

69 – Stanovisko generálního advokáta F. Jacobse ve spojených věcech AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2003:304, bod 35).

115. Navzdory kazuistickému přístupu, který Soudní dvůr v této oblasti zaujal, lze při posouzení první skupiny rozhodnutí diskutovaných ve spisech účastnic řízení, a sice rozsudků Poucet a Pistre⁷⁰, Císal⁷¹, AOK Bundesverband a další⁷², Kattner Stahlbau⁷³ a AG2R Prévoyance⁷⁴, identifikovat řadu znaků, z nichž vyplývá, že určitá činnost postrádá hospodářskou povahu, a sice zaprvé sociální cíl systému, zadruhé uplatnění zásady solidarity a zatřetí kontrola ze strany státu.

116. Není takřka pochyb o tom, že režim povinného zdravotního pojištění na Slovensku má všechny tyto znaky, jak Tribunál uznal v bodech 55 až 57 napadeného rozsudku. Zaprvé sleduje sociální cíl, jelikož má zajistit všem slovenským státním příslušníkům zdravotní pojištění nezávisle na jejich majetkových podmínkách a zdravotním stavu. Zadruhé zahrnuje velké množství prvků, které podle judikatury svědčí o uplatňování zásady solidarity, a to v rozsahu, v němž stanoví povinné pojištění, povinné příspěvky, jejichž výše je stanovena úměrně k příjmům pojištěnců a nezávisle na rizicích vyplývajících zejména z věku nebo zdravotního stavu pojištěnců, stejnou škálu plnění ze zákona pro všechny pojištěnce, neexistenci přímé souvislosti mezi poskytnutými plněními a výší uhrazených příspěvků, jakož i mechanismus vyrovnávání rizik⁷⁵. Zatřetí tento režim zahrnuje prvky, které podle judikatury svědčí o existenci kontroly ze strany státu, a sice skutečnost, že každá instituce zdravotního pojištění je založena za účelem provádění takového pojištění a nemůže vykonávat jiné činnosti než ty, které jsou stanoveny zákonem, nemožnost uvedených subjektů ovlivňovat výši příspěvků a rozsah povinných zákonných plnění stanovených zákonem, jakož i dozor nad dodržováním legislativního rámce zajišťovaný regulačním úřadem (slovenský Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou neboli „ÚDZS“), který zasahuje v případě protiprávního jednání⁷⁶.

117. S ohledem na tento stupeň solidarity má Soudní dvůr v rámci zkoumání projednávaných důvodů kasačního opravného prostředku zaujmout stanovisko k otázce, zda prostor, který slovenský zákonodárce ponechal pojišťovnám proto, aby si konkurovaly, je nicméně dostatečný k tomu, aby činnost poskytování zdravotního pojištění na Slovensku představovala hospodářskou činnost, jak rozhodl Tribunál na základě analýzy provedené v bodech 65 až 68 napadeného rozsudku. V tomto ohledu připomínám, že Tribunál odkazuje na následující prvky: zaprvé hospodářská soutěž týkající se kvality a účinnosti nákupního procesu, zadruhé hospodářská soutěž týkající se kvality a rozsahu nabídky, jelikož zdravotní pojišťovny mohou volně doplnit povinná plnění o související bezplatná plnění, a zatřetí okolnost, že pojištěnci mají právo si vybrat svou zdravotní pojišťovnu a jednou ročně ji změnit.

118. Pokud jde přitom o hospodářskou soutěž týkající se kvality a účinnosti nákupního procesu, která vyplývá ze svobodného sjednávání a uzavírání smluv s poskytovateli zdravotní péče, považují za nezbytné již nyní uvést, že ji nelze zohlednit v rámci posouzení povahy činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění na Slovensku.

70 – Rozsudek ze dne 17. února 1993 (C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63).

71 – Rozsudek ze dne 22. ledna 2002 (C-218/00, EU:C:2002:36).

72 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

73 – Rozsudek ze dne 5. března 2009 (C-350/07, EU:C:2009:127).

74 – Rozsudek ze dne 3. března 2011 (C-437/09, EU:C:2011:112).

75 – Pokud jde o až doposud uvedené prvky, viz rozsudky ze dne 17. února 1993, Poucet a Pistre (C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63, body 10, 12, 13 a 18); ze dne 22. ledna 2002, Císal (C-218/00, EU:C:2002:36, body 39 až 44); ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, body 47 až 52); ze dne 5. března 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, body 44 až 59), jakož i ze dne 3. března 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, body 47 až 52).

76 – Rozsudky ze dne 17. února 1993, Poucet a Pistre (C-159/91 a C-160/91, EU:C:1993:63, body 14 a 18); ze dne 22. ledna 2002, Císal (C-218/00, EU:C:2002:36, body 43 až 44); ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, body 48 až 52); ze dne 5. března 2009, Kattner Stahlbau (C-350/07, EU:C:2009:127, body 60 až 65), jakož i ze dne 3. března 2011, AG2R Prévoyance (C-437/09, EU:C:2011:112, body 53 až 65).

119. V rozsudku FENIN v. Komise⁷⁷ totiž Soudní dvůr již rozhodl, že vzhledem k tomu, že pojem „hospodářská činnost“ je charakterizován činností spočívající v *nabízení* zboží nebo služeb na daném trhu, a nikoli nákupem jako takovým, není namístě oddělit činnost spočívající v nákupu výrobku od jeho používání pro účely posouzení povahy této činnosti, což znamená, že hospodářská, či nehospodářská povaha pozdějšího používání zakoupeného výrobku nezbytně určuje povahu nákupní činnosti. Z toho vyplývá, že v projednávané věci nelze mít za to, že by existence hospodářské soutěže v oblasti nabývání plnění zdravotní péče určovala hospodářskou povahu činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění, jelikož povaha takové nákupní činnosti závisí na povaze činnosti poskytování povinného zdravotního pojištění⁷⁸.

120. S ohledem na hospodářskou soutěž týkající se kvality a rozsahu nabídky a na svobodu pojištěnců vybrat si svého poskytovatele zdravotního pojištění nejprve podotýkám, že na rozdíl od toho, co tvrdí Slovenská republika ve svém kasačním opravném prostředku, skutečnost, že systémy sociálního zabezpečení, které Soudní dvůr doposud považoval za systémy zavádějící hospodářské prostředí, jako jsou ty, které jsou předmětem rozsudků *Fédération française des sociétés d'assurance* a další⁷⁹, *Albany*⁸⁰, *Brentjens*⁸¹, *Drijvende Bokken*⁸², *Pavlov a další*⁸³, zahrnovaly mnohem významnější hospodářské prvky než v projednávané věci (dobrovolná nebo povinná účast s možností osvobození, systémy založené na zásadě kapitalizace, stanovení výše příspěvků a rozsahu plnění ponecháno na dotčených subjektech), sama o sobě nemůže prokazovat, že dotčené prvky nejsou dostatečné k přijetí závěru o hospodářské povaze činnosti dotčené v projednávané věci.

121. Naproti tomu mám za to, že k tomuto závěru vedou vodítka, která vyplývají z rozsudku AOK Bundesverband a další⁸⁴, v němž byl Soudní dvůr dotázán na povahu činnosti vykonávané německými zdravotními pojišťovnami.

122. Dva charakteristické rysy režimu dotčeného v této věci činí podle mého názoru tento režim srovnatelný se slovenským systémem povinného zdravotního pojištění. Zaprvé předpokládal stupeň solidarity rovnocenný se slovenským systémem v tom, že se vyznačoval v zásadě povinnou účastí pro všechny zaměstnance, výši příspěvků závisející hlavně na příjmech pojištěnců⁸⁵, plněními určenými zákonem a totožnými pro všechny pojištěnce v případě povinných kategorií péče, neexistencí přímé souvislosti mezi zaplacenými příspěvky a obdrženými plněními, jakož i formou společenství prostřednictvím mechanismu vyrovnávání nákladů a rizik mezi jednotlivými dotčenými zdravotními pojišťovnami⁸⁶. Zadruhé zahrnoval stejné prvky hospodářské soutěže jako slovenský režim, jelikož zdravotní pojišťovny mohly doplňovat povinná plnění stanovená zákonem o dobrovolná doplňková plnění a pojištěnci měli právo si svobodně zvolit svou zdravotní pojišťovnu⁸⁷.

123. V tomto kontextu Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že s ohledem na solidární aspekty systému neumožňovaly prvky hospodářské soutěže kvalifikovat činnost poskytování zdravotního pojištění jako hospodářskou. Zatímco právo pojištěnců nebylo pro účely tohoto posouzení ani zohledněno, okolnost, že zdravotní pojišťovny mohly poskytovat nepovinné doplňkové dávky, nevedla podle Soudního dvora k takové kvalifikaci, neboť povinná plnění byla „v zásadě totožná“⁸⁸. Vzhledem ke společným charakteristickým rysům uvedeným v předchozím bodě jsem přitom přesvědčen o tom, že závěr,

77 – Rozsudek ze dne 11. července 2006 (C-205/03 P, EU:C:2006:453, bod 26).

78 – Viz rovněž bod 93 sporného rozhodnutí.

79 – Rozsudek ze dne 16. listopadu 1995 (C-244/94, EU:C:1995:392).

80 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-67/96, EU:C:1999:430).

81 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-115/97 až C-117/97, EU:C:1999:434).

82 – Rozsudek ze dne 21. září 1999 (C-219/97, EU:C:1999:437).

83 – Rozsudek ze dne 12. září 2000 (C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428).

84 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

85 – Rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, body 6 a 7).

86 – Rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, body 52 a 53).

87 – Rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, body 8 a 9).

88 – Rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, bod 52).

k němuž dospěl Soudní dvůr v tomto rozsudku, lze použít i na projednávané věci⁸⁹, a to tím spíše že škála plnění povinných a totožných pro všechny pojištěnce nabízených zdravotními pojišťovnami na Slovensku je mimořádně široká⁹⁰, neboť bezplatná související plnění jsou omezena na hrazení nepovinných očkovacích prostředků a na různou provozní dobu zákaznických center.

124. Mám za to, že ne hospodářská povaha dotčené činnosti nemůže být zpochybněna ani skutečností, že slovenské právní předpisy umožňují zdravotním pojišťovnám používat a vyplácet zisk plynoucí z výkonu jejich činnosti.

125. Právní základ mého tvrzení se nachází opět v rozsudku AOK Bundesverband a další⁹¹.

126. Připomínám totiž, že kromě prvků, které jsou společné s režimem dotčeným v projednávané věci, vykazoval německý režim další prvek hospodářské soutěže, o kterém bylo třeba se domnívat, že má značný význam při analýze povahy činnosti vykonávané v rámci smíšeného systému, jako je režim dotčený v projednávané věci, a sice že tento režim umožňoval zdravotním pojišťovnám, aby si konkurovaly ve výši příspěvků tím, že si autonomně stanovily jejich sazbu⁹².

127. Přitom ani existence prostoru umožňujícího konkurenci z hlediska příspěvků nemohla podle bodu 56 tohoto rozsudku bránit ne hospodářské povaze činnosti z důvodu, že tento prvek byl zaveden „s cílem motivovat zdravotní pojišťovny, aby vykonávaly svou činnost podle zásad řádné správy, tedy co nejúčinněji a nejlevnějším způsobem v zájmu řádného fungování německého systému sociálního zabezpečení“. Jinými slovy, i v případě nepochybně větší konkurence, než je konkurence v projednávané věci, měl Soudní dvůr za to, že činnost poskytování zdravotního pojištění v Německu neměla hospodářskou povahu z důvodu, že podporou pojišťoven k efektivnějšímu výkonu jejich činnosti *zamýšlel vnitrostátní zákonodárce zajistit dosažení sociálního cíle systému*.

128. Domnívám se, že stejné zjištění je třeba přijmout v projednávaných věcech. Jak totiž Tribunál připouští v bodě 64 napadeného rozsudku, možnost použít a vyplatit zisk „je upravena přísněji než v klasickém obchodním odvětví“, neboť je „podmíněna dodržením požadavků, které mají zajistit trvalost režimu a dosažení sociálních a solidárních cílů, ze kterých vychází“. Tyto požadavky spočívají v povinnosti vytvořit rezervu ve výši 20 % splaceného základního kapitálu, namísto 10 % v případě jiných společností, jakož i technickou rezervu určenou k úhradě plánované péče pojištěnců, kteří jsou v čekacím pořádku⁹³. Existence těchto požadavků přitom podle mého názoru jasně naznačuje, že možnost používat a vyplácet zisk slouží cíli zajistit životaschopnost a kontinuitu slovenského systému povinného zdravotního pojištění, čímž přispívá k dosažení sociálního cíle tohoto systému⁹⁴.

89 – Je třeba poznamenat, že společnost Dóvera na jednání tvrdila, že to není možné, jelikož obě tyto věci se liší ve třech ohledech: zaprvé zdravotní pojišťovny, které působí na slovenském trhu, nemají za cíl dosahování zisku; zadruhé jsou založeny ve formě obchodních společností; zatřetí mají právo přímo vyjednávat a uzavírat smlouvy s poskytovateli zdravotní péče. Ohledně posledně uvedeného prvku jsem již v bodech 118 a 119 tohoto stanoviska vysvětlil důvod, proč jej nelze zohlednit. Pokud jde o sledování cíle dosahování zisku pojišťovnami, irelevance tohoto prvku pro účely kvalifikace určitého subjektu jako podniku je odůvodněna v bodech 92 až 107 tohoto stanoviska. Konečně, pokud jde o skutečnost, že tyto subjekty jsou založeny ve formě obchodních společností, omezím se znovu pouze na připomenutí klasické judikatury, podle níž právní postavení subjektu, na němž je sledování cíle dosahování zisku zjevně závislé, není pro účely uvedené kvalifikace relevantní. K tomuto posledně uvedenému bodu viz rozsudek ze dne 22. října 2015, EasyPay a Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, bod 37 a citovaná judikatura).

90 – V napadeném rozsudku Tribunál nepochybně zjištění obsažené v bodě 87 sporného rozhodnutí, podle kterého byl ve skutečnosti rozsah povinných plnění ze zákona velmi široký, neboť zahrnoval téměř všechny lékařské úkony poskytované na Slovensku. V tomto ohledu podotýkám, že ve svém kasačním opravném prostředku Slovenská republika tvrdí, že 98,9 % všech poskytovaných lékařských úkonů je zcela hrazeno pojišťovnami na základě povinného zdravotního pojištění, takže možnost vzájemné konkurence se vztahuje pouze k 1,1 % zbývajících lékařských úkonů.

91 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

92 – Rozsudek ze dne 16. března 2004, AOK Bundesverband a další (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150, bod 7).

93 – Viz poznámka pod čarou 7 bod 15 sporného rozhodnutí.

94 – Viz bod 95 sporného rozhodnutí.

129. V obecnější rovině má Soudní dvůr podle mého názoru příležitost ve svém rozsudku, který v projednávané věci vydá, vysvětlit zásadu, která podle mého názoru vyplývá z rozsudku AOK Bundesverband a další⁹⁵ a podle které je činnost považována za ne hospodářskou, a je tak vyňata z použití čl. 107 odst. 1 SFEU, pokud ze zkoumaného vnitrostátního systému sociálního zabezpečení vyplývá, že vnitrostátní zákonodárce sleduje sociální cíl systému *soudržným* způsobem⁹⁶.

130. S přihlédnutím ke všem těmto úvahám se domnívám, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nadhodnotil dopad, jaký má stupeň hospodářské soutěže zavedený slovenským systémem povinného zdravotního pojištění, a dospěl tak v bodě 70 napadeného rozsudku nesprávně k závěru, že jelikož společnosti SZP a VŠZP vykonávají činnost hospodářské povahy, spadají pod pojem „podnik“, který je zakotven v čl. 107 odst. 1 SFEU.

3. Závěry k druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a k třetímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P

131. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a třetímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P vyhověl.

D. K třetímu důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Komisi ve věci C-262/18 P a k druhému důvodu kasačního opravného prostředku předloženému Slovenskou republikou ve věci C-271/18 P, vycházejícím ze zkreslení některých důkazů

1. Argumenty účastnic řízení

132. Komise a Slovenská republika, podporované Finskou republikou, tvrdí, že se Tribunál dopustil v několika případech zkreslení skutečností vyplývajících ze spisu. Na takovém zkreslení se zakládá konkrétně zjištění uvedené v bodě 67 napadeného rozsudku, podle něhož existuje „intenzivní a komplexní“ hospodářská soutěž vyplývající z možnosti přilákat pojištěnce a týkající se kvality služeb. Prvky hospodářské soutěže identifikované Tribunálem v bodech 65 a 66 napadeného rozsudku totiž naznačují existenci pouze omezené hospodářské soutěže týkající se kvality určitých marginálních aspektů poskytování plnění zdravotního pojištění.

133. Slovenská republika dodává, že se Tribunál dopustil zkreslení důkazů, když nezohlednil skutečnost, že jedno z opatření, která byla předmětem sporného rozhodnutí, se použilo v období, kdy bylo pojišťovnám zakázáno vyplácet zisk. Zjištění uvedené v bodě 64 napadeného rozsudku, podle něhož mají pojišťovny na Slovensku možnost „volně“ usilovat o zisk a dosahovat jej, představuje rovněž zkreslení.

134. Společnosti Dóvera a Union se domnívají, že tyto důvody jsou nepřípustné, jelikož Komise a Slovenská republika neuvádějí důkazy, které měly být zkresleny, ale pouze žádají o nové posouzení skutkového stavu Soudním dvorem. V každém případě důkazy předložené Tribunálu potvrzují jeho závěr ohledně existence intenzivní a komplexní hospodářské soutěže.

95 – Rozsudek ze dne 16. března 2004 (C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2004:150).

96 – Jedná se o požadavek soudržnosti, který jsem uvedl v bodě 112 tohoto stanoviska.

135. Mimoto argument, podle kterého měl Tribunál zohlednit skutečnost, že jedno z opatření, která jsou předmětem sporného rozhodnutí, se použilo v období, kdy bylo pojišťovnám zakázáno vyplácet zisk, je nepřipustný, jelikož byl poprvé uplatněn až ve fázi kasačního opravného prostředku, a je každopádně neúčinný a neopodstatněný. Zjištění týkající se možnosti „volně“ usilovat o zisk a dosahovat jej není v rozporu s existencí právní úpravy týkající se dosahování zisku.

2. Posouzení

136. Úvodem považuji za užitečné uvést některé základní zásady vyplývající z judikatury Soudního dvora ohledně zkreslení důkazů.

137. Nejprve připomínám, že podle klasické judikatury průkazný nebo neprůkazný charakter procesních písemností spadá do svrchovaného posouzení skutkových okolností Tribunálem, které nepodléhá přezkumu Soudního dvora v rámci kasačního opravného prostředku, s výjimkou případu zkreslení⁹⁷.

138. Zkreslení musí být zjevné z písemností ve spise, aniž by bylo nutné provést nové hodnocení skutkového stavu a důkazů⁹⁸. Za účelem prokázání existence takového zkreslení tudíž nestačí navrhnout výklad uvedených důkazů, který je odlišný od výkladu Tribunálu⁹⁹. V tomto ohledu musí navrhovatel přesným způsobem uvést skutečnosti, které byly zkresleny Tribunálem, a prokázat chyby v analýze, které v jeho posouzení vedly Tribunál k takovému zkreslení¹⁰⁰.

139. Pokud jde v projednávaném případě zaprvé o výtku vycházející ze zkreslení důkazů týkajících se dočasné existence zákazu zdravotních pojišťoven vyplácet zisk v projednávané věci, předesílám, že na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Dóvera ve své kasační odpovědi, Slovenská republika již na tuto okolnost upozornila v bodě 53 svého spisu vedlejšího účastníka řízení před Tribunálem, takže se nejedná o argument uplatněný poprvé až ve stadiu kasačního opravného prostředku. Nicméně rovněž podotýkám, že ve svém kasačním opravném prostředku Slovenská republika pouze uvádí, že zákaz vyplácení zisku vyplývá z několika procesních písemností, ale neuvádí žádnou skutečnost, kterou by Tribunál v napadeném rozsudku zjevně nesprávně prezentoval. Podle mého názoru má tato výtku ve skutečnosti vyjadřovat výhradu k tomu, že Tribunál tuto skutečnost nezohlednil a tuto skutečnost pro účely svého posouzení považoval za irelevantní. To nicméně představuje posouzení důkazů, které jako takové nepodléhá přezkumu Soudního dvora ve fázi kasačního opravného prostředku. Domnívám se, že je třeba tuto výtku proto prohlásit za nepřipustnou.

140. Pokud jde zadruhé o otázku, zda zjištění provedené Tribunálem v bodě 64 napadeného rozsudku, podle něhož mají pojišťovny na Slovensku možnost „volně“ usilovat o zisk a dosahovat jej, představuje zkreslení, podotýkám, že Slovenská republika neuvádí žádnou konkrétní skutečnost, která měla být Tribunálem zkreslena, když se omezuje pouze obecný odkaz na „písemnosti ve spise“. V podstatě se domnívám, že pod záminkou zkreslení Slovenská republika vytýká Tribunálu nesprávné skutkové zjištění. Nezpochybňuje totiž, že omezení stanovená slovenským zákonem byla Tribunálem správně pochopena, ale tvrdí, že v rozporu s tím, co Tribunál rozhodl, se dotčená omezení týkají nejen možnosti používat a vyplácet zisk zdravotními pojišťovnami, ale rovněž možnosti tohoto zisku dosahovat. Tuto výtku je tedy podle mého názoru třeba prohlásit za nepřipustnou.

97 – Rozsudek ze dne 11. září 2008, Německo a další v. Kronofrance (C-75/05 P a C-80/05 P, EU:C:2008:482, bod 78 a citovaná judikatura).

98 – Viz rozsudek ze dne 4. dubna 2017, Médiateur v. Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256, bod 83 a citovaná judikatura).

99 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2018, QuaMa Quality Management v. EUIPO (C-139/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:608, bod 35 a citovaná judikatura).

100 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Španělsko v. Komise (C-588/17 P, nezveřejněný, EU:C:2018:607, bod 35 a citovaná judikatura).

141. Zatřetí se Komise a Slovenská republika dovolávají zkreslení důkazů tím, že Tribunál v bodě 67 napadeného rozsudku tvrdil, že v rámci slovenského systému zdravotního pojištění existuje „intenzivní a komplexní“ hospodářská soutěž. V tomto ohledu mám za to, že tato výtka v podstatě představuje opakování argumentů rozvedených v rámci druhého důvodu kasačního opravného prostředku Komise a třetího důvodu kasačního opravného prostředku předloženého Slovenskou republikou za účelem určení, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, které jsem již navrhl odmítnout z důvodů uvedených v bodech 89 až 130 tohoto stanoviska.

142. Pokud by Soudní dvůr posoudil tento důvod kasačního opravného prostředku Komise a tuto posledně uvedenou výtku Slovenské republiky tak, že se skutečně týkají zkreslení důkazů, stačí konstatovat, že Slovenská republika nikde neuvedla důkazy, které Tribunál v napadeném rozsudku zkreslil. I když je pravda, že Komise uvádí jednu z těchto skutečností, a sice tabulku pojistného krytí znázorňující rozdíly mezi krytím jednotlivých zdravotních pojišťoven, je nicméně rovněž pravda, že nikterak neoznačuje chyby v analýze, které vedly Tribunál k takovému zkreslení. Důvod kasačního opravného prostředku Komise a dotčená výtka Slovenské republiky musí být proto prohlášeny za nepřipustné.

3. Závěry k třetímu důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a druhému důvodu kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P

143. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil třetí důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-262/18 P a druhý důvod kasačního opravného prostředku ve věci C-271/18 P za nepřipustné v plném rozsahu.

V. Vedlejší kasační opravné prostředky

A. Argumenty účastnic řízení

144. Ve svých vedlejších kasačních opravných prostředcích společnost Dôvera předkládá jediný důvod, a sice že se Tribunál dopustil procesní vady a porušil svou povinnost uvést odůvodnění, když v bodě 58 napadeného rozsudku prohlásil, že společnost Dôvera nezpochybnila zjištění, že slovenský systém zdravotního pojištění vykazoval „[převažující] sociální, solidární a regulační aspekty“¹⁰¹. Na podporu tohoto důvodu upozorňuje na několik pasáží ve spisech, které předložila v prvním stupni řízení, ve kterých takové zjištění výslovně odmítla.

145. Tento důvod je však podle společnosti Dôvera podmíněné povahy, neboť je nezbytný pouze v nepravděpodobném případě, kdy by Soudní dvůr tím, že by přijal striktní výklad formulace uvedeného bodu napadeného rozsudku, přehlédl chybu v překladu ve verzi jednacímho jazyka, tedy ve verzi tohoto rozsudku v anglickém jazyce, která definuje sociální, solidární a regulační aspekty uvedeného systému jako „predominant“ (*převažující*), zatímco ve verzi ve francouzském jazyce jsou definovány jako „významné“.

146. Společnost Union se připojuje k návrhovým žádáním společnosti Dôvera.

¹⁰¹ – Jedná o doslovný francouzský překlad výrazu použitého ve verzi napadeného rozsudku v anglickém jazyce. Ve verzi ve francouzském jazyce je použit výraz „importants“.

147. Komise k tomu uvádí, že vedlejší kasační opravné prostředky jsou nepřipustné, ale za předpokladu, že by je Soudní dvůr považoval za přípustné, musel by na základě verze napadeného rozsudku v anglickém jazyce dospět k závěru o jejich opodstatněnosti. Slovenská republika tvrdí, že verze tohoto rozsudku v anglickém jazyce neobsahuje žádné chyby v překladu a vedlejší kasační opravné prostředky jsou v každém případě nepřipustné.

B. Posouzení

148. Vzhledem k úvahám, které jsem rozvinul v bodech 61 až 64 tohoto stanoviska, se domnívám, že bod 58 verze napadeného rozsudku v anglickém jazyce obsahuje chybu v překladu. Vzhledem k tomu, že tuto chybu lze podle mého názoru opravit pouhým výkladem napadeného rozsudku, mám za to, že by se Soudní dvůr vedlejšími kasačními opravnými prostředky neměl zabývat.

149. Nicméně v případě, že by měl Soudní dvůr za to, že je třeba se jimi zabývat, považuji za nepochybné, že bude muset dospět k závěru o nepřipustnosti těchto prostředků z důvodu nedostatku právního zájmu společnosti Dôvera na jejich podání.

150. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že existence zájmu na řízení o kasačním opravném prostředku předpokládá, že vedlejší kasační opravný prostředek může ve svém důsledku přinést prospěch účastníku řízení, který ho podal¹⁰².

151. Tribunál přitom v prvním stupni vyhověl žalobě společnosti Dôvera a sporné rozhodnutí zrušil. Z tohoto důvodu mi není zřejmé, jaký prospěch by mohla společnost Dôvera vyvodit ze skutečnosti, že by Soudní dvůr vyhověl vedleším kasačním opravným prostředkům a zrušil bod 58 napadeného rozsudku v části, v níž měl Tribunál za to, že společnost Dôvera nezpochybnila tvrzení, že slovenský systém povinného zdravotního pojištění má převažující sociální, solidární a regulační aspekty. I kdyby Soudní dvůr vyhověl projednávaným vedleším kasačním opravným prostředkům, tato změna by se týkala *odůvodnění* napadeného rozsudku a neměla by žádný vliv na jeho *výrok*, a v každém případě by výrok neměnila v části, v níž Tribunál vyhověl její žalobě, a tedy by nemohla přinést společnosti Dôvera žádný prospěch.

C. Závěry k vedleším kasačním opravným prostředkům ve věcech C-262/18 P a C-271/18 P

152. S přihlédnutím k těmto úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby se vedlejšími kasačními opravnými prostředky podanými společností Dôvera ve věcech C-262/18 P a C-271/18 P nezabýval.

VI. K žalobě před Tribunálem

153. Podle čl. 61 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie platí, že pokud je kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr zruší rozhodnutí Tribunálu, může Soudní dvůr vydat sám konečné rozhodnutí ve věci, pokud to soudní řízení dovoluje, nebo věc vrátit zpět Tribunálu k rozhodnutí.

154. V projednávané věci se domnívám, že soudní řízení dovoluje Soudnímu dvoru, aby rozhodl o důvodech předložených společností Dôvera před Tribunálem.

155. Druhý důvod navrhuji zamítnout na základě bodů 89 až 130 tohoto stanoviska.

¹⁰² – Viz zejména rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Iride v. Komise (C-329/09 P, nezveřejněný, EU:C:2011:859, body 48 až 51, a citovaná judikatura).

156. Navrhuji rovněž zamítnout v plném rozsahu první důvod, shrnutý v bodě 7 tohoto stanoviska. Pokud jde o první výtku tohoto důvodu, z funkčního přístupu k pojmu „podnik“ totiž vyplývá, tak jak jsem jej uvedl v bodě 109 tohoto stanoviska, že kvalifikace subjektu jako takového je vždy spojena s konkrétní činností. Jinými slovy, subjekt, který provádí jak hospodářské, tak nehospodářské činnosti, se považuje za podnik pouze v souvislosti s hospodářskými činnostmi. Tuto výtku je tedy třeba zamítnout. Pokud jde o druhou výtku, kvalifikace činnosti vykonávané v rámci systémů sociálního zabezpečení jako hospodářské činnosti závisí – jak vyplývá z ustálené judikatury připomenuté v bodech 114 a 115 tohoto stanoviska – na porovnání spočívajícím v analýze jednotlivých hospodářských a nehospodářských prvků vnitrostátního režimu, jakož i jejich významu a jejich cíle. Z toho logicky vyplývá, že argument, podle kterého je jakýkoli hospodářský prvek dostatečný pro přijetí takové kvalifikace, je z právního hlediska chybný. Druhá výtku tedy musí být rovněž zamítnuta.

VII. K nákladům řízení

157. Podle čl. 184 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora platí, že je-li kasační opravný prostředek opodstatněný a Soudní dvůr vydá sám konečné rozhodnutí ve věci, rozhodne o nákladech řízení.

158. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě čl. 184 odst. 1 jednacího řádu, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise a Slovenská republika náhradu nákladů požadovaly, je důvodné uložit společnosti Dôvera náhradu nákladů řízení před Tribunálem a nákladů tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.

159. Podle čl. 140 odst. 1 jednacího řádu členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Finská republika jakožto vedlejší účastnice tedy musí nést vlastní náklady řízení vynaložené v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.

160. Podle čl. 140 odst. 3 jednacího řádu může Soudní dvůr rozhodnout, že vlastní náklady řízení nesou i jiní vedlejší účastníci, než jsou účastníci uvedení v předchozích odstavcích. Je třeba rozhodnout, že společnost Union musí nést vlastní náklady řízení vynaložené v rámci řízení před Tribunálem a v tomto řízení o kasačním opravném prostředku.

VIII. Závěry

161. S přihlédnutím k předcházejícím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Rozsudek Tribunálu Evropské unie ze dne 5. února 2018, Dôvera zdravotná poisťovňa v. Komise (T-216/15, nezveřejněný, EU:T:2018:64), se zrušuje.
- 2) Žaloba podaná společností Dôvera zdravotná poisťovňa a.s. před Tribunálem Evropské unie musí být zamítnuta.
- 3) Vedlejší kasační opravné prostředky se zamítají.
- 4) Společnost Dôvera zdravotná poisťovňa ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí v rámci řízení před Tribunálem a v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku. Nahradí rovněž náklady řízení vynaložené Slovenskou republikou v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.
- 5) Společnost Union zdravotná poisťovňa a.s. ponese vlastní náklady řízení vynaložené v rámci řízení před Tribunálem a v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.

- 6) Finská republika ponese vlastní náklady řízení vynaložené v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku.“