



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ATHANASIOS RANTOS
prednesené 18. apríla 2024¹

Vec C-447/22 P

**Slovenská republika,
Európska komisia
proti**

Petre Flaškerovej

„Odvolanie – Štátna pomoc – Články 107 a 108 ZFEÚ – Opatrenia pomoci poskytnuté Slovenskou republikou pred pristúpením k Európskej únii – Fáza predbežného preskúmania – Rozhodnutie Európskej komisie, ktorým sa konštatuje neexistencia štátnej pomoci – Nezačatie formálneho vyšetrovacieho konania – Pojem ‚závažné ťažkosti‘ v súvislosti s existenciou pomoci alebo jej zlučiteľnosťou s vnútorným trhom – Rozsah povinností Komisie v oblasti náležitej starostlivosti a vyšetrovania – Dôkazné bremeno znášané účastníkom konania, ktorý poukazuje na existenciu ‚závažných ťažkostí‘“

I. Úvod

1. Slovenská republika svojím odvolaním navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok Všeobecného súdu Európskej únie z 27. apríla 2022, Flašker/Komisia (T-392/20, EU:T:2022:245) (ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým Všeobecný súd zrušil rozhodnutie Komisie C(2020) 1724 final z 24. marca 2020 o ukončení preskúmania opatrení týkajúcich sa siete verejných lekární Lekarna Ljubljana z hľadiska pravidiel štátnej pomoci stanovených v článkoch 107 a 108 ZFEÚ [vec SA.43546 (2016/FC) – Slovensko, ďalej len „sporné rozhodnutie“] v rozsahu, v akom sa týka „aktív v správe“ zariadenia Lekarna Ljubljana.

2. Táto vec vychádza zo sťažnosti, ktorú Komisii v roku 2016 podala pani Petra Flašker (ďalej len „PF“), prevádzkovateľka súkromnej lekárně, a ktorou poukázala na existenciu štátnej pomoci poskytnutej konkurenčnému zariadeniu Lekarna Ljubljana najmä vo forme poskytnutia aktív v správe, akými sú prevádzkové priestory, za podmienok, ktoré nezodpovedajú trhovým podmienkam. Komisia sporným rozhodnutím ukončila skúmanie tejto sťažnosti bez začatia postupu podrobného preskúmania stanoveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Komisia v podstate konštatovala, že na konci fázy predbežného preskúmania stanovenej v článku 108 ods. 3 ZFEÚ nadobudla presvedčenie, že sporné opatrenia nepredstavujú štátnu pomoc, pričom uviedla, že aj keby poskytnutie aktív v správe mohlo predstavovať štátnu pomoc, išlo by o „existujúcu pomoc“. Všeobecný súd, ktorý rozhodoval o žalobe o neplatnosť, v napadnutom rozsudku vyhovel žalobnému dôvodu PF založenému na tom, že Komisia nemohla v súlade s právnymi predpismi

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

priať sporné rozhodnutie bez začatia postupu preskúmania upraveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, a zrušil sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa týka aktív v správe zariadenia Lekarna Ljubljana.

3. V odvolacom konaní Slovinská republika podporovaná Komisiou v rámci svojich prvých dvoch odvolacích dôvodov tvrdí, že napadnutý rozsudok je poznačený nesprávnym právnym posúdením v rámci výkladu a uplatnenia článku 108 ods. 2 a 3 ZFEÚ a článku 4 ods. 2 a 3 nariadenia (EÚ) 2015/1589,² ako aj pojmu „závažné ťažkosti“, z ktorého vyplýva povinnosť začať formálne vyšetrovacie konanie. V súlade s požiadavkou Súdneho dvora sa tieto návrhy zamerajú na analýzu prvých dvoch odvolacích dôvodov.

4. Prejednávaná vec nadväzuje na mnohé ďalšie, z ktorých vyplýva ustálená judikatúra súdov Únie, ako aj na sériu iných vecí, ktoré viedli k novším rozsudkom týkajúcim sa nezačatia formálneho vyšetrovacieho konania.³ Poskytuje teda Súdnemu dvoru príležitosť lepšie vysvetliť jednak pojem „závažné ťažkosti“, z ktorých existencie po predbežnom preskúmaní vyplýva pre Komisiu povinnosť začať formálne vyšetrovacie konanie, a jednak dôkazné bremeno a rozsah povinností náležitej starostlivosti a vyšetrovania, ktoré má Komisia v situácii neistoty.

II. Právny rámec

A. Zmluva o pristúpení a akt o pristúpení

5. Zmluvu o pristúpení Slovinskej republiky k Európskej únii⁴ Slovinská republika podpísala 16. apríla 2003 a vstúpila do platnosti 1. mája 2004 (ďalej len „zmluva o pristúpení“).

6. Podľa článku 1 ods. 2 zmluvy o pristúpení podmienky prijatia a úpravy zmlúv, na ktorých je založená Európska únia, sú stanovené v akte o podmienkach pristúpenia k Európskej únii a o úpravách zmlúv, na ktorých je založená Európska únia (ďalej len „akt o pristúpení“⁵).

7. Článok 22 aktu o pristúpení, ktorý rovnako ako ostatné jeho ustanovenia tvorí neoddeliteľnú súčasť zmluvy o pristúpení, stanovuje, že opatrenia uvedené v jeho prílohe IV sa uplatňujú za podmienok stanovených v tejto prílohe.

² Nariadenie Rady z 13. júla 2015 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 248, 2015, s. 9).

³ Pozri najmä rozsudky z 29. apríla 2021, Achemos Grupė a Achema/Komisia (C-847/19 P, ďalej len „rozsudok Achemos Grupė“, EU:C:2021:343, bod 44); z 2. septembra 2021, Komisia/Tempus Energy a Tempus Energy Technology (C-57/19 P, ďalej len „rozsudok Tempus Energy“, EU:C:2021:663); zo 6. októbra 2021, Scandlines Danmark a Scandlines Deutschland/Komisia (C-174/19 P a C-175/19 P, ďalej len „rozsudok Scandlines“, EU:C:2021:801); zo 17. novembra 2022, Irish Wind Farmers' Association a i./Komisia (C-578/21 P, ďalej len „rozsudok Irish Wind Farmers' Association“, EU:C:2022:898); zo 14. septembra 2023, Komisia a IGG/Dansk Erhverv (C-508/21 P a C-509/21 P, ďalej len „rozsudok IGG/Dansk Erhverv“, EU:C:2023:669); z 23. novembra 2023, Ryanair/Komisia (C-209/21 P, ďalej len „rozsudok Ryanair“, EU:C:2023:905), ako aj z 11. januára 2024, Wizz Air Hungary/Komisia (C-440/22 P, ďalej len „rozsudok Wizz Air“, EU:C:2024:26).

⁴ Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 17.

⁵ Ú. v. EÚ L 236, 2003, s. 33.

8. Príloha IV bod 3 ods. 1 aktu o pristúpení stanovuje:

„Nasledujúce systémy pomoci a individuálna pomoc, ktoré boli v novom členskom štáte zavedené pred dňom pristúpenia a sú uplatňované aj po tomto dni, sa ku dňu pristúpenia považujú za existujúcu pomoc v zmysle článku [108 ods. 1 ZFEÚ]:

- a) opatrenia pomoci zavedené pred 10. decembrom 1994;
- b) opatrenia pomoci uvedené v dodatku k tejto prílohe;
- c) opatrenia pomoci, ktoré boli pred dňom pristúpenia preskúmané orgánom pre kontrolu štátnej pomoci nového členského štátu a uznané za zlučiteľné s *acquis* a voči ktorým [Európska komisia] nevzniesla žiadnu námietku z dôvodu vážnych pochybností o súlade opatrenia so spoločným trhom podľa postupu ustanoveného v odseku 2.

Všetky opatrenia, ktoré sa budú uplatňovať po pristúpení a predstavujú štátnu pomoc a nespĺňajú uvedené podmienky, sa ku dňu pristúpenia na účely článku [108 ods. 3 ZFEÚ] považujú za novú pomoc.“

B. Nariadenie (EÚ) 2015/1589

9. Článok 1 nariadenia 2015/1589, nazvaný „Vymedzenie pojmov“, znie:

„Na účely tohto nariadenia platia nasledujúce vymedzenia pojmov:

- a) ‚pomoc‘ je akékoľvek opatrenie, ktoré spĺňa všetky kritéria stanovené v článku 107 ods. 1 ZFEÚ;
- b) ‚existujúca pomoc‘ je:
 - i) bez toho, aby boli dotknuté... bod 3 a dodatok k prílohe IV k Aktu o pristúpení Českej republiky, Estónska, Cypru, Lotyšska, Litvy, Maďarska, Malty, Poľska, Slovinska a Slovenska..., každá pomoc, ktorá existovala pred nadobudnutím platnosti [Zmluvy FEÚ] v príslušných členských štátoch, to znamená schémy pomoci a individuálna pomoc, ktoré boli zavedené pred nadobudnutím platnosti a sú uplatniteľné aj po nadobudnutí platnosti [Zmluvy FEÚ] v príslušných členských štátoch;

...

- c) ‚nová pomoc‘ je každá pomoc, to znamená schémy pomoci a individuálnu pomoc, ktorá nie je existujúcou pomocou vrátane úprav existujúcej pomoci;

...“

10. Článok 4 tohto nariadenia s názvom „Predbežné preskúmanie notifikácie a rozhodnutia Komisie“ v odsekoch 2 až 5 stanovuje:

„2. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že notifikované opatrenie nepredstavuje pomoc, zaznamenaná toto zistenie formou rozhodnutia.

3. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že nevznikli žiadne pochybnosti o zlučiteľnosti notifikovaného opatrenia s vnútorným trhom, pokým spadá do rámca článku 107 ods. 1 ZFEÚ, rozhodne, že opatrenie je zlučiteľné s vnútorným trhom (ďalej len ‚rozhodnutie o nevznesení námietok‘). Rozhodnutie určí, ktorá výnimka zo ZFEÚ sa použila.
4. Keď Komisia po predbežnom preskúmaní zistí, že vznikli pochybnosti, čo sa týka zlučiteľnosti notifikovaného opatrenia s vnútorným trhom, rozhodne o začatí konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ (ďalej len ‚rozhodnutie o začatí formálneho vyšetrovacieho konania‘).
5. Rozhodnutia uvedené v odsekoch 2, 3 a 4 tohto článku sa prijímajú do dvoch mesiacov. ...“

C. Nariadenie (ES) č. 794/2004

11. Článok 4 nariadenia (ES) č. 794/2004,⁶ nazvaný „Zjednodušený postup pre niektoré zmeny existujúcej pomoci“, v odseku 1 prvej vete stanovuje, že na účely článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589 „zmena existujúcej pomoci bude znamenať každú zmenu, okrem zmien čisto formálneho alebo administratívneho charakteru, ktoré nemôžu ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci [s vnútorným] trhom. Zvýšenie pôvodného rozpočtu existujúcej schémy pomoci najviac o 20 % nebude považované za zmenu existujúcej pomoci“.

III. Okolnosti predchádzajúce sporu

12. Okolnosti predchádzajúce sporu a obsah sporného rozhodnutia sú uvedené v bodoch 2 až 13 napadnutého rozsudku a na účely týchto návrhov ich možno zhrnúť takto.

13. V roku 1979 bol v Lubľane (Slovinsko), vo vtedajšej Juhoslovanskej socialistickej federatívnej republike, zriadený subjekt nazvaný Lekarna Ljubljana o.p., poverený lekárenskou distribúciou farmaceutických výrobkov. Podľa informácií, ktoré poskytli slovinské orgány, bol tento subjekt vybavený aktívami, ktoré mu umožnili plniť jeho úlohy. Podľa PF, ktorá je v súčasnosti farmaceutkou vykonávajúcou súkromnú prax, bol tento subjekt „organizáciou spoločnej práce“, ktorá nevykonávala hospodársku činnosť na trhu a nemala spôsobilosť vlastníť majetok.

14. Po získaní nezávislosti Slovinska bol v roku 1991 prijatý zákon o zariadeniach, ktorý zahŕňa najmä verejné zariadenia poskytujúce služby všeobecného hospodárskeho záujmu. Podľa § 48 tohto zákona „zariadenie čerpá prostriedky na vykonávanie svojich úloh z dotácií svojho zakladateľa, z predaja výrobkov a služieb, ako aj z iných zdrojov stanovených týmto zákonom“.

15. V nasledujúcom roku bol prijatý aj zákon o lekárnach. Upravuje koexistenciu verejných a súkromných lekární a zodpovednosť obcí za poskytovanie lekárenských služieb na ich území. Súkromné lekárnice získavajú povolenie na prevádzku vo forme koncesie udelenej dotknutou obcou na základe výzvy na predkladanie ponúk. Verejné lekárenské zariadenia zriaďujú obce, ktoré sa podieľajú na ich riadení, a riadia sa svojím zriaďovacím aktom. Podľa Komisie je v súčasnosti v Slovinsku približne 25 verejných lekárenských zariadení, ktoré prevádzkujú takmer 200 lekární, a 100 súkromných lekární.

⁶ Nariadenie Komisie z 21. apríla 2004, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EÚ) 2015/1589 stanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie článku 108 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 140, 2004, s. 1; Mim. vyd. 08/004, s. 3), zmenené nariadením Komisie (EÚ) 2015/2282 z 27. novembra 2015 (Ú. v. EÚ L 325, 2015, s. 1).

16. Na základe týchto dvoch zákonov mesto Ľubľana v roku 1997 nariadením zriadilo verejné lekárenské zariadenie Javni Zavod Lekarna Ljubljana (ďalej len „Lekarna Ljubljana“) s tým, že je právnym nástupcom subjektu Lekarna Ljubljana o.p. a preberá jeho práva a povinnosti.

17. V súčasnosti Lekarna Ljubljana prevádzkuje okolo päťdesiat lekární v Slovinsku, najmä v Ľubľane, ale aj v približne pätnástich ďalších obciach. Dve prevádzky zariadenia Lekarna Ljubljana sú zriadené aj v meste Grosuplje (Slovinsko), kde PF prevádzkuje svoju súkromnú lekáreň.

18. Formálnou sťažnosťou podanou Komisii 27. apríla 2016 po predchádzajúcich kontaktoch s jej útvarmi PF namietala existenciu štátnej pomoci v zmysle článku 107 ZFEÚ v prospech zariadenia Lekarna Ljubljana. Medzi opatreniami uvedenými počas vyšetrovania tejto sťažnosti sa nachádza „poskytnutie aktív v správe“ za podmienok, ktoré podľa PF nezodpovedajú trhovým podmienkam. Ako príklad takých aktív uvádza prevádzkové priestory.

19. Medzi Komisiou a slovinskými orgánmi na jednej strane a PF na strane druhej prebehla rozsiahla korešpondencia. Komisia dvakrát zaslala PF predbežné posúdenie, podľa ktorého označené opatrenia nepredstavujú štátnu pomoc. PF zakaždým trvala na svojej sťažnosti, pričom poskytla dodatočné informácie, a v priebehu roka 2018 ju podporilo šesť ďalších súkromných lekární v Slovinsku.

20. Dňa 24. marca 2020 Komisia zaslala Slovinskej republike sporné rozhodnutie. Bolo prijaté bez toho, aby Komisia začala postup podrobného preskúmania upravený v článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Komisia v odôvodnení 73 uvedeného rozhodnutia dospela k záveru, že preskúmanie štyroch opatrení v prospech zariadenia Lekarna Ljubljana, ktoré PF označila počas prešetrovania, a to i) bezplatného dlhodobého prenájmu poskytovaného obcou Skofljica (Slovinsko), ii) poskytnutia aktív v správe mestom Ľubľana, iii) oslobodenia od koncesných poplatkov priznaného viacerými obcami a iv) vzdania sa ziskov, ktoré mali byť rozdelené medzi viacero obcí, neodhalilo existenciu štátnej pomoci. Pokiaľ však ide o poskytnutie aktív v správe, Komisia v odôvodneniach 37 až 40 sporného rozhodnutia uviedla, že ak by poskytnutie takých aktív mohlo predstavovať štátnu pomoc, išlo by o „existujúcu pomoc“.

21. Odôvodnenie uvedené v posledných uvedených odôvodneniach je takéto. Komisia najprv pripomenula ustanovenia § 48 zákona o zariadeniach prijatého v roku 1991, pričom na jednej strane uviedla, že mesto Ľubľana je z tohto dôvodu povinné poskytnúť zariadeniu Lekarna Ljubljana majetok, aby mohol začať svoju činnosť, a na druhej strane, že akýkoľvek majetok nadobudnutý zariadením Lekarna Ljubljana, a to aj vlastnými prostriedkami, je vedený ako „aktíva v správe“ v súlade s pravidlami verejného účtovníctva, a následne vysvetlila, že podľa slovinských orgánov mesto Ľubľana poskytlo v priebehu roka 1979 subjektu Lekarna Ljubljana o.p. majetok potrebný na začatie jeho činnosti, že v roku 1997 bol tento majetok prevedený na jej právneho nástupcu, t. j. zariadenie Lekarna Ljubljana, a že všetok ostatný majetok, ktorý tieto dva subjekty následne nadobudli od roku 1979, bol nadobudnutý vlastnými prostriedkami na trhu a za trhových podmienok. Jediné aktíva v správe, ktorých poskytnutie by mohlo predstavovať štátnu pomoc, sú teda tie, ktoré vyplývajú z počiatočného poskytnutia aktív subjektu Lekarna Ljubljana o.p., ktoré boli v roku 1997 prevedené na Lekarna Ljubljana.

22. Komisia ďalej odkazuje na prílohu IV aktu o prístupení, najmä na jej bod 3 týkajúci sa politiky hospodárskej súťaže. Uvádza, že podľa jeho odseku 1 „nasledujúce systémy pomoci a individuálna pomoc, ktoré boli v novom členskom štáte zavedené pred dňom prístúpenia a sú uplatňované aj po tomto dni, sa ku dňu prístúpenia považujú za existujúcu pomoc v zmysle článku [108 ods. 1 ZFEÚ]: a) opatrenia pomoci zavedené pred 10. decembrom 1994“.

23. Komisia okrem toho pripomína, že článok 1 písm. c) nariadenia 2015/1589 definuje „novú pomoc“ ako „každ[ú] pomoc, to znamená schémy pomoci a individuálnu pomoc, ktorá nie je existujúcou pomocou vrátane úprav existujúcej pomoci“. Ďalej pripomína, že podľa článku 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004 „zmena existujúcej pomoci bude znamenať každú zmenu, okrem zmien čisto formálneho alebo administratívneho charakteru, ktoré nemôžu ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci [s vnútorným] trhom“.

24. Komisia z toho vyvodzuje, že pokiaľ poskytnutie aktív v správe predstavuje štátnu pomoc, ide o existujúcu pomoc, keďže táto pomoc bola poskytnutá pri založení subjektu Lekarna Ljubljana o.p. v roku 1979. Nahradenie tohto subjektu zariadením Lekarna Ljubljana v roku 1997 má čisto administratívnu povahu, keďže právny kontext sa nezmenil a rovnako ani používanie a podmienky používania dotknutých aktív. Toto nahradenie teda nemôže predstavovať zmenu existujúcej pomoci, a preto predmetná pomoc bude vždy pomocou tejto povahy.

IV. Konanie na Všeobecnom súde a napadnutý rozsudok

25. Návrhom podaným do kancelárie Všeobecného súdu 19. júna 2020 PF podala žalobu, ktorou sa domáhala zrušenia sporného rozhodnutia a toho, aby bola Komisii uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

26. Na podporu tejto žaloby PF uviedla tri žalobné dôvody založené po prvé na porušení povinnosti odôvodnenia sporného rozhodnutia, po druhé na nesprávnom posúdení skutkového stavu a nesprávnej právnej kvalifikácii skutkových okolností týkajúcich sa poskytnutia aktív v správe, ktoré viedli k porušeniu článkov 107 a 108 ZFEÚ, a po tretie na tom, že Komisia nemohla v súlade s právnymi predpismi prijať sporné rozhodnutie bez začatia vyšetrovacieho konania stanoveného v článku 108 ods. 2 ZFEÚ.⁷

27. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku vyhovel tretiemu žalobnému dôvodu, ktorý považoval za vhodné preskúmať ako prvý, a vyhovel žalobe, v dôsledku čoho zrušil sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa týka posúdenia poskytnutia aktív v správe zariadenia Lekarna Ljubljana z hľadiska pravidiel štátnej pomoci, pričom nepovažoval za potrebné preskúmať prvý a druhý žalobný dôvod.⁸

28. Konkrétnejšie Všeobecný súd najprv vymedzil pôsobnosť skutočnosti, že budú posúdené len opatrenia týkajúce sa „aktív v správe“⁹, a uviedol, že tretí žalobný dôvod je potrebné preskúmať najmä vzhľadom na tvrdenia, ktoré PF uviedla v rámci druhého žalobného dôvodu,¹⁰ a následne rozdelil preskúmanie aktív v správe na dve časti podľa toho, či boli poskytnuté v roku 1979 pri

⁷ Napadnutý rozsudok (body 18 až 20).

⁸ Napadnutý rozsudok (bod 57).

⁹ Napadnutý rozsudok (bod 17).

¹⁰ Napadnutý rozsudok (bod 22).

zriadení subjektu Lekarna Ljubljana o.p., aby mohol začať svoju činnosť (ďalej len „aktíva v správe v roku 1979“), alebo či boli začlenené po tomto dátume do subjektov Lekarna Ljubljana o.p. a zariadenia Lekarna Ljubljana (ďalej len „aktíva v správe po roku 1979“).¹¹

29. Všeobecný súd rozhodol, že Komisia na konci predbežného preskúmania, ktoré vykonala na základe článku 108 ods. 3 ZFEÚ, nerozptýlila pochybnosti, pokiaľ ide na jednej strane o to, či aktíva poskytnuté do správy subjektu Lekarna Ljubljana o.p. počas roka 1979 a prevedené na Lekarna Ljubljana v priebehu roka 1997, pokiaľ ich možno považovať za „štátnu pomoc“, predstavujú existujúcu pomoc alebo novú pomoc v zmysle článku 1 písm. b) nariadenia 2015/1589,¹² a na druhej strane o to, či všetky aktíva v správe začlenené do subjektov Lekarna Ljubljana o.p. a Lekarna Ljubljana po roku 1979 boli skutočne začlenené samotnými týmito zariadeniami za trhových podmienok, ako tvrdili slovinské orgány, a v dôsledku toho, či štátna pomoc nebola týmto subjektom poskytnutá prostredníctvom týchto aktív.¹³

30. Na základe týchto dvoch konštatovaní Všeobecný súd dospel k záveru, že Komisia „čelila závažným ťažkostiam, ktoré ju mali viesť k začatiu konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ... Podrobné preskúmanie, ktoré je súčasťou uvedeného konania, by okrem toho umožnilo Komisii v prípade potreby zaujať informované stanovisko k týmto otázkam: samotná existencia štátnej pomoci v zmysle článku 107 ZFEÚ vzhľadom na to, že mesto Lubľana poskytlo zariadeniu Lekarna Ljubljana aktíva v správe bezodplatne alebo za zvýhodnenú cenu; otázka, či sa majú také aktíva považovať za existujúcu pomoc alebo novú pomoc a či sa majú považovať za individuálnu pomoc alebo pomoc v rámci schémy pomoci. Komisia by vďaka tomu mohla usmerniť ďalší priebeh konania s plnou znalosťou veci, aby v prípade potreby posúdila zlučiteľnosť s vnútorným trhom v prípade opatrení, ktoré sa ukázali ako existujúca alebo nová pomoc, ktorá si vyžaduje takéto posúdenie.“¹⁴

V. Konanie na Súdnom dvore a návrhy účastníkov konania

31. Slovinská republika podala 6. júla 2022 odvolanie proti napadnutému rozsudku. Navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a v prvom rade zamietol žalobu v prvostupňovom konaní; subsidiárne, ak stav konania neumožňuje vydať konečný rozsudok, vrátil vec Všeobecnému súdu a uložil PF povinnosť nahradiť trovy konania.

32. Komisia navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok a v prvom rade zamietol žalobu v prvostupňovom konaní, ak to stav konania dovoľuje, a uložil PF povinnosť nahradiť trovy konania; subsidiárne vrátil vec Všeobecnému súdu a rozhodol, že o trovách konania sa rozhodne neskôr.

33. PF navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a uložil Slovinskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

34. Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na otázky, ktoré im položil Súdny dvor, boli vypočuté na pojednávaní, ktoré sa konalo 31. januára 2024.

¹¹ Pozri napadnutý rozsudok (body 51 až 57 a 40 až 50). Pokiaľ ide o analýzu aktív v správe v roku 1979 a po roku 1979, ktorú vykonal Všeobecný súd, pozri body 58 až 60 a 79 až 83 nižšie.

¹² Napadnutý rozsudok (bod 55).

¹³ Napadnutý rozsudok (bod 50).

¹⁴ Napadnutý rozsudok (bod 56).

VI. Analýza

35. Na podporu svojho odvolania Slovinská republika podporovaná Komisiou uvádza štyri odvolacie dôvody založené po prvé na nesprávnom právnom posúdení pri výklade a uplatnení článku 108 ods. 2 a 3 ZFEÚ, článku 4 ods. 2 a 3 nariadenia 2015/1589 a na nesprávnom výklade pojmu „závažné ťažkosti“, pokiaľ ide o kvalifikáciu štátnej pomoci v rozsahu, v akom sa týka aktív v správe po roku 1979, po druhé na nesprávnom výklade skutkových okolností a nesprávnom právnom posúdení, pokiaľ ide o existenciu takých závažných ťažkostí pri kvalifikácii aktív v správe počas roka 1979 ako „existujúcej pomoci“, po tretie na porušení povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží Všeobecnému súdu, a po štvrté na porušení práva Komisie na účinný prostriedok nápravy a na prístup k nestrannému súdu v zmysle článku 47 Charty základných práv Európskej únie.

36. Na žiadosť Súdneho dvora sa tieto návrhy obmedzia na analýzu prvých dvoch odvolacích dôvodov.

37. V rozsahu, v akom sa tieto dva odvolacie dôvody týkajú povinnosti Komisie preskúmať sťažnosť týkajúcu sa existencie údajnej pomoci alebo jej zlučiteľnosti s vnútorným trhom, považujem za užitočné najprv preskúmať rozsah povinnosti Komisie začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ktorá vyplýva z judikatúry Súdneho dvora (časť A), a následne analyzovať odôvodnenie Všeobecného súdu pri skúmaní rôznych výhrad vznesených Slovinskou republikou, ktorú podporuje Komisia, v rámci prvého odvolacieho dôvodu, ktorý sa týka aktív v správe po roku 1979 (časť B), a druhého odvolacieho dôvodu, ktorý sa týka aktív v správe v roku 1979 (časť C).

A. O povinnosti Komisie začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ

38. V tomto štádiu považujem za užitočné pripomenúť relevantné pravidlá, ktoré sa týkajú systému kontroly štátnej pomoci zavedeného Zmluvou FEÚ a povinností Komisie v rámci konania o preskúmaní štátnej pomoci podľa článku 108 ZFEÚ.

39. Na úvod pripomínam, že posúdenie zlučiteľnosti opatrení pomoci s vnútorným trhom patrí do výlučnej právomoci Komisie.¹⁵ Na účely uplatnenia článkov 93 a 107 ZFEÚ má totiž Komisia podľa článku 108 ZFEÚ osobitnú a výlučnú právomoc rozhodovať o zlučiteľnosti štátnej pomoci s vnútorným trhom pri posudzovaní existujúcej pomoci, pri prijímaní rozhodnutí o novej alebo upravenej pomoci, a keď koná v súvislosti s nerešpektovaním svojich rozhodnutí alebo oznamovacej povinnosti.¹⁶ Cieľom tejto výlučnej právomoci je najmä zabezpečiť účinné a jednotné uplatňovanie článku 107 ZFEÚ v celej Únii, a to predvídateľným a transparentným spôsobom.¹⁷

40. V rámci postupu skúmania štátnej pomoci stanoveného v článku 108 ZFEÚ treba rozlišovať medzi fázou predbežného preskúmania pomoci zavedenou článkom 108 ods. 3 ZFEÚ, ktorej jediným cieľom je umožniť Komisii vytvoriť si prvé stanovisko o existencii alebo čiastočnej či úplnej zlučiteľnosti pomoci, na jednej strane a fázou preskúmania uvedenou v článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ktorej cieľom je umožniť Komisii získať úplné informácie o všetkých skutkových okolnostiach veci, na druhej strane. Hlavná odlišnosť týchto dvoch fáz spočíva v tom, že

¹⁵ Pozri rozsudok z 24. novembra 2020, Viasat Broadcasting UK (C-445/19, EU:C:2020:952, bod 17).

¹⁶ Nariadenie 2015/1589, odôvodnenie 2.

¹⁷ Nariadenie 2015/1589, odôvodnenie 3.

v predbežnej fáze Komisia nie je pred prijatím svojho rozhodnutia povinná vyzvať dotknuté osoby, aby predložili svoje pripomienky.¹⁸ Štruktúra tohto systému je preto založená na myšlienke, že útvary Komisie by nemali byť povinné viesť konanie, ktoré predstavuje veľkú záťaž pre ich prostriedky, ak štátne opatrenie na prvý pohľad nespôsobuje ťažkosti, pokiaľ ide o jeho kvalifikáciu alebo zlučiteľnosť s vnútorným trhom, čo tiež vysvetľuje, prečo sa rozhodnutia o ukončení predbežnej fázy v zásade prijímajú v lehote dvoch mesiacov.¹⁹

41. V tejto súvislosti zo znenia článku 4 ods. 4 nariadenia 2015/1589, ako aj z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ak Komisia nemôže po úvodnom preskúmaní v rámci konania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ dospieť k presvedčeniu, že predmetné štátne opatrenie buď nie je „pomocou“ v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ, alebo ak aj je kvalifikované ako pomoc, je zlučiteľné so Zmluvou, alebo ak jej toto konanie neumožnilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré vznikli pri posúdení zlučiteľnosti skúmaného opatrenia, je táto inštitúcia povinná začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, pričom „v tomto ohľade nedisponuje voľnou úvahou“.²⁰ Konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ je teda nevyhnutné, ak má Komisia závažné ťažkosti s posúdením, či je pomoc zlučiteľná s vnútorným trhom. Inými slovami, Komisia sa pri prijímaní pozitívneho rozhodnutia o pomoci môže obmedziť na fázu predbežného preskúmania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ len vtedy, ak po prvom preskúmaní môže dospieť k presvedčeniu, že táto pomoc je zlučiteľná s vnútorným trhom. Naopak, ak toto prvé preskúmanie viedlo Komisiu k opačnému presvedčeniu alebo ak sa jej nepodarilo prekonať všetky ťažkosti, ktoré sa vyskytli pri posudzovaní zlučiteľnosti tejto pomoci s vnútorným trhom, je Komisia povinná vyžiadať si všetky potrebné stanoviská a na tento účel začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.²¹

42. Z tejto judikatúry ďalej vyplýva, že pojem „závažné ťažkosti“ má objektívnu povahu²² a že dôkaz o existencii takýchto ťažkostí, ktorý sa musí hľadať tak v okolnostiach prijatia rozhodnutia prijatého po predbežnom preskúmaní, ako aj v jeho obsahu, musí predložiť navrhovateľ zrušenia tohto rozhodnutia, a to na základe súboru súhlasných nepriamych dôkazov.²³ Nedostatočnosť alebo neúplnosť preskúmania uskutočneného Komisiou v rámci postupu predbežného preskúmania tak svedčí o tom, že táto inštitúcia čelila závažným ťažkostiam pri posudzovaní zlučiteľnosti oznámeného opatrenia s vnútorným trhom, čo ju malo viesť k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania.²⁴

43. Pokiaľ teda dotknutá osoba navrhuje zrušenie rozhodnutia Komisie o nevznesení námietok voči štátnej pomoci, v podstate napáda skutočnosť, že toto rozhodnutie bolo prijaté bez toho, aby táto inštitúcia začala formálne vyšetrovacie konanie, čím porušila jej procesné práva. Na to, aby táto osoba uspela so svojím návrhom na zrušenie, môže uviesť akékoľvek žalobné dôvody, ktoré sú spôsobilé preukázať, že posúdenie informácií a skutočností, ktoré mala Komisia k dispozícii

¹⁸ Pozri nariadenie 2015/1589, článok 6. Pozri tiež rozsudky z 20. marca 1984, Nemecko/Komisia (84/82, EU:C:1984:117, body 11 a 13); z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, body 33 až 42); z 3. mája 2001, Portugalsko/Komisia (C-204/97, EU:C:2001:233, body 27 až 35); zo 17. septembra 2015, Mory a i./Komisia (C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 94), ako aj z 20. januára 2022, Deutsche Lufthansa/Komisia (C-594/19 P, EU:C:2022:40, bod 33).

¹⁹ Pozri nariadenie 2015/1589, článok 4 ods. 5.

²⁰ Pozri rozsudok z 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisia (C-487/06 P, EU:C:2008:757, bod 113 a citovaná judikatúra).

²¹ Pozri rozsudky z 20. marca 1984, Nemecko/Komisia (84/82, EU:C:1984:117, bod 13), Irish Wind Farmers' Association (bod 53 a citovaná judikatúra), ako aj IGG/Dansk Erhverv (bod 69).

²² Pokiaľ ide o pojmy „závažné ťažkosti“ a „pochybnosti“, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tančev vo veci Komisia/Tempus Energy a Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:451, bod 73), kde konštatuje, že tieto dva pojmy sa v judikatúre Súdneho dvora používajú zameniteľne.

²³ Pozri rozsudky z 21. decembra 2016, Club Hotel Loutraki a i./Komisia (C-131/15 P, EU:C:2016:989, bod 31) (ďalej len „rozsudok Club Hotel Loutraki“), Tempus Energy (bod 40), Irish Wind Farmers' Association (bod 54), IGG/Dansk Erhverv (bod 70), Ryanair (bod 109), ako aj Wizz Air (bod 95).

²⁴ Pozri rozsudky z 12. októbra 2016, Land Hessen/Pollmeier Massivholz (C-242/15 P, EU:C:2016:765, bod 38), Achemos Grupė (bod 44), Tempus Energy (bod 41), Ryanair (bod 110), ako aj Wizz Air (bod 96).

počas fázy predbežného preskúmania oznámeného opatrenia, muselo vyvolať pochybnosti o zlučiteľnosti tohto opatrenia s vnútorným trhom. Použitie takýchto tvrdení však nemôže mať za následok zmenu predmetu žaloby ani podmienok jej prípustnosti. Naopak, existencia pochybností o tejto zlučiteľnosti je práve dôkazom, ktorý treba predložiť na preukázanie, že Komisia bola povinná začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ, ako aj článku 6 ods. 1 nariadenia 2015/1589.²⁵

44. Z toho vyplýva, že zákonnosť rozhodnutia o nevznesení námietok založeného na článku 4 ods. 3 nariadenia 2015/1589 závisí od toho, či posúdenie informácií a dôkazov, ktorými Komisia disponovala počas fázy predbežného preskúmania oznámeného opatrenia, malo objektívne vyvolať pochybnosti, pokiaľ ide o kvalifikáciu tohto opatrenia ako „pomoci“, ako aj o jeho zlučiteľnosť s vnútorným trhom, keďže takéto pochybnosti musia viesť k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania, na ktorom sa môžu zúčastniť „zainteresované strany“ uvedené v článku 1 písm. h) tohto nariadenia.²⁶

45. Navyše zákonnosť rozhodnutia, ktoré bolo prijaté na konci konania o predbežnom preskúmaní v zmysle článku 4 ods. 2 nariadenia 2015/1589, musí súd Únie posúdiť nielen v závislosti od informácií, ktoré mala Komisia k dispozícii v okamihu, keď toto rozhodnutie prijala, ale aj v závislosti od informácií, ktoré „mohla mať k dispozícii“, čo zahŕňa informácie, ktoré sa javia ako relevantné na posúdenie a ktorých predloženie mohla na svoju žiadosť získať počas správneho konania.²⁷

46. Komisia je totiž povinná v záujme riadneho vykonávania pravidiel štátnej pomoci uskutočniť konanie o preskúmaní dotknutých opatrení s náležitou starostlivosťou a nestranné, aby pri prijímaní konečného rozhodnutia, ktorým sa prípadne potvrdzuje nezlučiteľnosť alebo protiprávnosť pomoci, mala na tento účel k dispozícii čo najúplnejšie a najspolahlivejšie dôkazy.²⁸

47. V tejto súvislosti Súdny dvor v rozsudku Tempus Energy uviedol, že hoci pri preskúmaní existencie a zákonnosti štátnej pomoci môže byť nevyhnutné, aby Komisia prípadne išla nad rámec samotného preskúmania skutkových a právnych okolností, o ktorých sa dozvedela, neprináleží jej z vlastného podnetu a pri neexistencii akéhokoľvek nepriameho dôkazu v tomto zmysle vyhľadať všetky informácie, ktoré by mohli vykazovať spojitosť s vecou, ktorá jej bola predložená, aj keď by také informácie boli verejne dostupné.²⁹ Samotná existencia potenciálne relevantnej informácie, o ktorej Komisia nevedela a ktorú nebola povinná prešetrovať vzhľadom na informácie, ktoré mala skutočne k dispozícii, tak nemôže preukázať existenciu závažných ťažkostí, ktoré by ukladali tejto inštitúcii povinnosť začať formálne vyšetrovacie konanie.³⁰

48. Čo sa týka povinnosti odôvodnenia, ktorá prináleží Komisii podľa článku 296 druhého odseku ZFEÚ, Súdny dvor uviedol, že ak ide o rozhodnutie o nevznesení námietok voči opatreniu pomoci podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ, také rozhodnutie musí obsahovať iba dôvody, pre ktoré sa Komisia domnieva, že nemá závažné ťažkosti s posúdením zlučiteľnosti dotknutej pomoci s vnútorným

²⁵ Pozri rozsudky z 24. mája 2011, Komisia/Kronoply a Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, bod 59), Ryanair (bod 108), ako aj Wizz Air (bod 94 a citovaná judikatúra).

²⁶ Pozri v tomto zmysle rozsudky Club Hotel Loutraki (body 32 a 33), Irish Wind Farmers' Association (bod 55), ako aj IGG/Dansk Erhverv (bod 71).

²⁷ Pozri rozsudky z 10. júla 1986, Belgicko/Komisia (234/84, EU:C:1986:302, bod 16), Achemos Grupè (bod 42), Tempus Energy (body 42 a 43), ako aj Irish Wind Farmers' Association (bod 56).

²⁸ Pozri rozsudky z 2. apríla 1998, Komisia/Sytraval a Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, bod 62), Achemos Grupè (bod 43), ako aj Tempus Energy (bod 44).

²⁹ Rozsudok Tempus Energy (bod 45).

³⁰ Pozri rozsudky Tempus Energy (bod 51) a Irish Wind Farmers' Association (bod 59).

trhom, a aj stručné odôvodnenie tohto rozhodnutia treba považovať za postačujúce na účely splnenia povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 296 ods. 2 ZFEÚ, pokiaľ však z neho jasne a jednoznačne vyplývajú dôvody, pre ktoré sa Komisia domnievala, že nemá závažné ťažkosti, pričom otázka dôvodnosti odôvodnenia je samostatnou záležitosťou.³¹

49. Nakoniec treba zdôrazniť, že hoci zásady zakotvené v judikatúre pripomenutej v bodoch 41 až 47 vyššie boli vypracované najmä v súvislosti s rozhodnutiami o nevznesení námietok uvedenými v článku 4 ods. 3 nariadenia 2015/1589, uplatňujú sa aj na rozhodnutia, akým je sporné rozhodnutie, ktoré konštatuje, že opatrenie „nepredstavuje pomoc“, v zmysle článku 4 ods. 2 tohto nariadenia.³²

50. Práve vzhľadom na tieto požiadavky treba overiť, či sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď v napadnutom rozsudku rozhodol, že Komisia na konci predbežného preskúmania, ktoré vykonala podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ, nerozptýlila pochybnosti týkajúce sa aktív v správe, pričom konkrétne je potrebné na jednej strane určiť, či boli aktíva v správe skutočne začlenené do subjektu Lekarna Ljubljana o.p. a zariadenia Lekarna Ljubljana po roku 1979 za trhových podmienok, a teda či prostredníctvom týchto aktív nebola poskytnutá pomoc (prvý odvolací dôvod), a na druhej strane, či aktíva poskytnuté v priebehu roku 1979 do správy subjektu Lekarna Ljubljana o.p. a v roku 1997 prevedené na Lekarna Ljubljana predstavovali existujúcu pomoc alebo novú pomoc, pokiaľ ich možno pokladať za štátnu pomoc (druhý odvolací dôvod).

B. O prvom odvolacom dôvode

1. Argumentácia účastníkov konania

51. Prvým odvolacím dôvodom týkajúcim sa bodov 48 až 50 napadnutého rozsudku, ktoré obsahujú analýzu aktív v správe začlenených do subjektu Lekarna Ljubljana o.p. a zariadenia Lekarna Ljubljana po roku 1979, Slovinská republika podporovaná Komisiou v podstate vytýka Všeobecnému súdu, že nesprávne vymedzil rozsah povinností Komisie počas fázy predbežného preskúmania stanovenej v článku 108 ods. 3 ZFEÚ tým, že stanovil príliš nízku úroveň dôkazného bremena, pokiaľ ide o určenie existencie „závažných ťažkostí“, ktoré môžu odôvodniť začatie formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ.

52. Konkrétne Všeobecný súd v bode 49 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že situácia je „nejasná“, pokiaľ ide o povahu a postavenie aktív v správe po roku 1979. V bode 50 uvedeného rozsudku rovnako nesprávne dospel k záveru, že Komisia nerozptýlila pochybnosti o tom, či vyššie uvedené podniky nadobudli všetky svoje aktíva v správe po roku 1979 za trhových podmienok a či v dôsledku toho nebola týmto subjektom prostredníctvom uvedených aktív poskytnutá štátna pomoc.

53. Na podporu týchto úvah Slovinská republika po prvé zaujala stanovisko ku všetkým siedmim dokumentom a dôkazom, ktoré PF predložila počas postupu predbežného preskúmania a ktoré Všeobecný súd analyzoval v napadnutom rozsudku, pričom v podstate tvrdí, že ani jeden z týchto dôkazov nemôže objektívne vyvolať pochybnosti o existencii hypotetickej štátnej pomoci. Keďže totiž PF neposkytla ani najmenšiu konkrétnu stopu alebo dôkaz, ktorý by objektívne mohol viesť

³¹ Pozri rozsudky Tempus Energy (bod 199) a Ryanair (bod 95).

³² Pozri rozsudky Club Hotel Loutraki (bod 33) a Irish Wind Farmers' Association (bod 60).

k podozreniu, že mesto Ljubljana previedlo na Lekarna Ljubljana aktíva v správe bezodplatne alebo za výhodnejších podmienok, než sú trhové podmienky, Komisia sa mohla oprávnenne spoľahnúť na ubezpečenia slovinských orgánov, podľa ktorých boli aktíva v správe poskytnuté za trhových podmienok, a nebola povinná z vlastného podnetu hľadať informácie, ktoré by prípadne mohli byť relevantné na preukázanie existencie hypotetickej štátnej pomoci.

54. Po druhé Slovinská republika vytýka Všeobecnému súdu konštatovanie, že ako vyplýva z bodu 48 napadnutého rozsudku, PF neprináleží bez akýchkoľvek pochybností preukázať, že aktíva v správe zariadenia Lekarna Ljubljana zahŕňajú aktíva predstavujúce štátnu pomoc, ale že, naopak, prináleží Komisii, aby v situácii „neistoty“ pristúpila k podrobnejšiemu preskúmaniu. Všeobecný súd tým nesprávne uplatnil právne kritérium „závažných ťažkostí“, keďže použil neprimeraný a zjavne príliš nízky dôkazný prah na preukázanie existencie pochybností zo strany PF, pričom na tento účel nezohľadnil diskrečnú právomoc Komisie, pokiaľ ide o začatie formálneho vyšetrovacieho konania podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ. Tento prístup, ktorý je navyše v rozpore s kritériom stanoveným Súdny dvorom v rozsudku *Tempus Energy*, by teda viedol k zániku rozlišovania medzi predbežnou fázou a formálnym vyšetrovacím konaním, čo by Komisiu nútilo viesť formálne vyšetrovacie konanie vždy, keď účastník konania počas prvej z týchto fáz vyjadrí obavy týkajúce sa údajnej štátnej pomoci, a to aj keď nepredložil ani najmenší hodnoverný dôkaz na podporu svojich tvrdení.

55. PF tvrdí, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

2. Posúdenie

56. Ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, zákonnosť rozhodnutia, ktorým sa po predbežnom preskúmaní konštatuje, že opatrenie nepredstavuje pomoc, závisí od toho, či posúdenie informácií a dôkazov, ktorými Komisia disponovala vo fáze predbežného preskúmania, muselo objektívne vyvolať pochybnosti o takejto kvalifikácii a viesť k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania.³³

57. Na účely vykonania takejto preskúmania zákonnosti a v rozsahu, v akom obsah bodov 48 až 50 napadnutého rozsudku, výslovne uvedených v prvom odvolacom dôvode, odráža analýzu vykonanú v predchádzajúcich bodoch napadnutého rozsudku, považujem za užitočné pripomenúť úvahy Všeobecného súdu uvedené v bodoch 40 až 50 tohto rozsudku, pokiaľ ide o aktíva v správe nadobudnuté subjektom Lekarna Ljubljana o.p. a zariadením Lekarna Ljubljana po roku 1979.³⁴

58. V tejto súvislosti Všeobecný súd po prvé konštatoval, že záver Komisie, podľa ktorého tieto aktíva nepredstavujú štátnu pomoc, sa zakladá na tvrdení slovinských orgánov, že všetky tieto aktíva boli nadobudnuté na súkromnom trhu bez akejkoľvek verejnej podpory. Komisia však dospela k tomuto záveru len na základe odkazu na uistenia, ktoré v tomto zmysle poskytli slovinské orgány, hoci na podporu tohto tvrdenia nebol predložený nijaký konkrétny dôkaz.³⁵

59. Po druhé na účely určenia, či štátna pomoc bola poskytnutá prostredníctvom aktív v správe po roku 1979, Všeobecný súd preskúmal rôzne dokumenty, ktoré predložila PF s cieľom preukázať existenciu „závažných ťažkostí“, s ktorými bola Komisia konfrontovaná. V prvom rade Všeobecný súd zaujal stanovisko k výňatku z ročnej správy zariadenia Lekarna Ljubljana za rok 2012,

³³ Pozri bod 44 vyššie.

³⁴ Napadnutý rozsudok (bod 38).

³⁵ Napadnutý rozsudok (bod 40).

v ktorom sú uvedené dve nehnuteľnosti s osobitným postavením, ktoré na tento subjekt previedlo mesto Ljubljana (ďalej len „dve predmetné nehnuteľnosti“), nespresňuje však podmienky tohto prevodu.³⁶ Ďalej Všeobecný súd konštatoval, že Lekarna Ljubljana patrí do kategórie príjemcov stanovenej v § 24 slovinského zákona o hmotnom majetku štátu a miestnych samospráv, podľa ktorého štátne orgány a miestne samosprávy môžu bezodplatne poskytovať hmotný majetok verejnoprávnym subjektom iným ako verejnoprávne spoločnosti, ak je to vo verejnom záujme, a v podstate uviedol, že nemožno vylúčiť, že tento typ prevodu hmotného majetku patrí pod pojem „štátna pomoc“³⁷. Nakoniec Všeobecný súd analyzoval rôzne výňatky z verejných účtov zariadenia Lekarna Ljubljana a mesta Ljubljana za rok 2010, ktoré predložila PF. Tieto výňatky poukázali na určité rozdiely medzi číselnými údajmi mesta týkajúcimi sa hodnoty majetku poskytnutého do správy zariadenia Lekarna Ljubljana a číselnými údajmi vyplývajúcimi z verejných účtov tohto subjektu. V tejto súvislosti Všeobecný súd poukázal na to, že „sa nezdá, že by bolo možné len na základe týchto verejných účtov zistiť, čo v rámci aktív poskytnutých do správy zariadenia Lekarna Ljubljana zodpovedá nehnuteľnému majetku, ktorý jej mesto Ljubljana poskytlo bezodplatne alebo za zvýhodnených podmienok, nehnuteľnému majetku nadobudnutému za trhových podmienok zo strany zariadenia Lekarna Ljubljana alebo finančným či peňažným aktívam“, a že „[PF] neprináležalo bez dôvodných pochybností preukázať, že aktíva v správe zariadenia Lekarna Ljubljana zahŕňajú aktíva zodpovedajúce štátnej pomoci, ale Komisii v situácii neistoty v tomto smere prináležalo vykonať podrobné vyšetrovanie“³⁸.

60. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti Všeobecný súd v podstate dospel k záveru, že po predbežnom preskúmaní vykonanom podľa článku 108 ods. 3 ZFEÚ Komisia neodstránila pochybnosti o tom, či boli aktíva v správe do subjektu Lekarna Ljubljana o.p. a zariadenia Lekarna Ljubljana po roku 1979 začlenené za trhových podmienok, a teda ani o tom, či týmto subjektom nebola prostredníctvom týchto aktív poskytnutá štátna pomoc.³⁹ Podľa Všeobecného súdu Komisia neuniesla dôkazné bremeno, ktoré jej prináleží, keďže niektoré skutočnosti, na ktoré PF poukázala počas správneho konania, akými sú skutočnosti uvedené v bodoch 58 a 59 vyššie, svedčia o „nejasnej“ situácii, pokiaľ ide o povahu a postavenie týchto aktív v správe. Všeobecný súd ďalej uviedol, že v takejto situácii prináleží Komisii, aby vykonala podrobné vyšetrovanie s cieľom určiť – prostredníctvom rozsiahlych právomocí, ktoré má k dispozícii podľa Zmluvy FEÚ a nariadenia 2015/1589 –, či aktíva v správe zariadenia Lekarna Ljubljana zahŕňali aktíva zodpovedajúce štátnej pomoci. V tejto súvislosti nemožno vychádzať z toho, že dôkazné bremeno znáša PF, pre ktorú môže byť oveľa ťažšie získať relevantné informácie v tomto smere od verejných orgánov, ktoré prípadne poskytnú štátnu pomoc.⁴⁰

61. Na základe tejto analýzy treba preskúmať jednotlivé výhrady Slovinkej republiky a Komisie.

62. Po prvé treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ak Všeobecný súd zistil alebo posúdil skutkový stav, Súdny dvor má na základe článku 256 ZFEÚ právomoc preskúmať len právnu kvalifikáciu skutkového stavu a právne dôsledky, ktoré z neho vyplývajú. Posúdenie skutkového stavu teda s výnimkou prípadu skreslenia dôkazov predložených Všeobecnému súdu nepredstavuje právnu otázku, ktorá ako taká podlieha preskúmaniu Súdnym dvorom v rámci odvolania.⁴¹ V prejednávanej veci bez ohľadu na to, či sa Všeobecný súd dopustil

³⁶ Napadnutý rozsudok (bod 45).

³⁷ Napadnutý rozsudok (bod 47).

³⁸ Napadnutý rozsudok (bod 48).

³⁹ Napadnutý rozsudok (bod 50).

⁴⁰ Napadnutý rozsudok (body 48 a 49).

⁴¹ Pozri článok 256 ods. 1 druhý pododsek ZFEÚ a článok 58 prvý odsek Štatútu Súdneho dvora Európskej únie. Pozri tiež rozsudky Scandlines (bod 86) a Wizz Air (body 57 a 58, ako aj citovaná judikatúra).

nesprávneho posúdenia, keď v bode 50 napadnutého rozsudku rozhodol, že Komisia nerozptýlila pochybnosti o tom, či aktíva v správe po roku 1979 predstavovali štátnu pomoc, výhrady, ktorých cieľom je spochybniť hodnotu dôkazov, ktoré PF predložila v rámci správneho konania a ktoré Všeobecný súd preskúmal v napadnutom rozsudku, treba zamietnuť ako neprípustné v rozsahu, v akom v skutočnosti smerujú k novému posúdeniu skutkového stavu, čo nepatrí do právomoci Súdneho dvora. Okrem toho Slovinská republika a Komisia na pojednávaní uviedli, že tvrdením o skreslení dôkazov nespochybňujú vecnú správnosť skutkových zistení Všeobecného súdu. Preto nie je potrebné skúmať konkrétne skutkové tvrdenia Slovenskej republiky a Komisie, ktoré sa týkajú rôznych dôkazov.

63. Po druhé, ako tiež potvrdili na pojednávaní, Slovinská republika i Komisia spochybňujú právnu kvalifikáciu vyššie uvedených skutočností ako nepriamych dôkazov, ktoré môžu preukázať, že existenciu alebo zlučiteľnosť predmetného opatrenia s vnútorným trhom sprevádzajú pochybnosti. Táto údajne nesprávna právna kvalifikácia však predpokladá nesprávne vymedzenie prahu dôkazného bremena, ktoré nesie PF, keď namieta existenciu „závažných ťažkostí“, ktoré môžu odôvodniť začatie formálneho vyšetrovacieho konania.

64. V tejto súvislosti v rámci určovania „uplatniteľných pravidiel a zásad“⁴² Všeobecný súd v bodoch 35 a 36 napadnutého rozsudku odkázal na uplatniteľné právne kritérium spôsobom, ktorý je plne v súlade s ustálenou judikatúrou citovanou v bodoch 41 až 47 vyššie. Konkrétne v bode 35 napadnutého rozsudku Všeobecný súd správne pripomenul, že „keď Komisia skúma opatrenia pomoci z hľadiska článku 107 ZFEÚ s cieľom posúdiť ich zlučiteľnosť s vnútorným trhom, je povinná začať [formálne vyšetrovacie konanie], ak po fáze predbežného preskúmania nedokázala odstrániť všetky ťažkosti, ktoré bránili záveru o zlučiteľnosti týchto opatrení s vnútorným trhom“, a že „rovnaké zásady sa musia uplatniť, ak má Komisia pochybnosti aj o tom, či posudzované opatrenie vôbec možno považovať za pomoc v zmysle článku 107 ods. 1 ZFEÚ“. Rovnako v bode 36 napadnutého rozsudku Všeobecný súd dospel k záveru, že „ak Komisia skúma opatrenie z hľadiska článkov 107 a 108 ZFEÚ a po predbežnom preskúmaní... čelí pretrvávajúcim ťažkostiam alebo pochybnostiam, inými slovami závažným ťažkostiam, a to buď pokiaľ ide o kvalifikáciu tohto opatrenia ako štátnej pomoci, alebo pokiaľ ide o jeho kvalifikáciu ako existujúcej pomoci alebo novej pomoci, alebo pokiaľ ide o jeho zlučiteľnosť s vnútorným trhom, pokiaľ sa domnieva, že ide o novú pomoc, je povinná začať konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ“.

65. Z toho vyplýva, že Všeobecnému súdu nemožno vytýkať, že uplatnil prahovú hodnotu, ktorá je zjavne príliš nízka, pokiaľ ide o požiadavky na dôkazy, ktoré treba splniť na to, aby vznikla povinnosť začať formálne vyšetrovacie konanie.

66. Po tretie, hoci sa úroveň dôkazného bremena zdá byť dobre stanovená, a s rizikom, že bude potrebné vykonať nové posúdenie skutkového stavu, vzniká otázka, či Všeobecný súd údajne nesprávne uplatnil túto úroveň, najmä vzhľadom na body 48, 49 a 50 napadnutého rozsudku, ktoré sú výslovne uvedené v odvolaní. Pripomínam, že v bode 49 napadnutého rozsudku Všeobecný súd dospel k záveru, že „pokiaľ ide o aktíva v správe ... po roku 1979, [sporné] rozhodnutie sa obmedzilo na konštatovanie tvrdenia slovinských orgánov, podľa ktorého tieto subjekty nadobudli všetky aktíva za trhových podmienok, pričom dôkazy predložené žalobkyňou počas správneho konania... svedčia o *nejasnej* situácii, pokiaľ ide o povahu a postavenie aktív v správe zariadenia Lekarna Ljubljana“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Komisia uvádza,

⁴² Pozri napadnutý rozsudok (body 23 až 37).

že takéto tvrdenie slovinských orgánov malo vzhľadom na povinnosť lojálnej spolupráce členských štátov postačovať na rozptýlenie akejkoľvek neistoty týkajúcej sa existencie hypotetickej štátnej pomoci.

67. Po prvé síce je pravda, že podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ sú členské štáty povinné spolupracovať s Komisiou a poskytnúť jej všetky informácie potrebné na plnenie úloh, ktoré jej vyplývajú z nariadenia 2015/1589,⁴³ to však samo osebe nevyklučuje existenciu „závažných ťažkostí“ alebo „pochybností“, ktorým by Komisia mohla čeliť po predbežnom preskúmaní. Bolo by totiž v rozpore so samotným duchom konania o sťažnosti vedenom Komisiou a s jeho účinnosťou, ak by „pochybnosti“ mohli byť automaticky rozptýlené len na základe tvrdení vnútroštátnych orgánov. Ak by sa pripustilo, že pochybnosti o existencii alebo zlučiteľnosti opatrenia pomoci možno rozptýliť s takou ľahkosťou len na základe tvrdení vnútroštátnych orgánov, nielenže by to zbavilo predbežné konanie stanovené v článku 108 ods. 2 ZFEÚ akéhokoľvek dôvodu existencie, ale tiež by to mohlo ohroziť mechanizmus kontroly štátnej pomoci a úlohu zverenú Komisii. Na ukončenie konania začatého podľa článku 108 ZFEÚ by tak stačilo, aby členský štát zamietol tvrdenia sťažovateľov bez predloženia dôkazov. Okrem toho, ako v prejednávanej veci vyplýva z bodov 58 až 60 vyššie, Všeobecný súd až po hĺbkovej analýze rôznych skutočností, na ktoré PF poukázala počas správneho konania, dospel k záveru, že situácia je „nejasná“, pokiaľ ide o povahu a postavenie aktív v správe.

68. Po druhé sa domnievam, že Všeobecný súd v bode 49 napadnutého rozsudku správne konštatoval, že Komisia „sama neobjasnila predmetnú otázku na základe dokumentov a nemôže [PF] vytýkať, že jej tieto dokumenty nepredložila“, a že „pre sťažovateľa môže byť skutočne oveľa ťažšie získať príslušné informácie od verejných orgánov, ktoré mohli poskytnúť štátnu pomoc..., než pre Komisiu, ktorá má na tento účel rozsiahle právomoci vyplývajúce priamo zo Zmluvy FEÚ, ale aj z nariadenia 2015/1589“. Na jednej strane totiž sťažovatelia majú vo všeobecnosti obmedzený prístup k relevantným informáciám, verejným aj súkromným, čo im neumožňuje poskytnúť podrobné informácie, aby Komisia mohla prijať rozhodnutie na základe dostatočne úplných a spoľahlivých informácií. Tento problém s prístupom k dôkazom je ešte viditeľnejší v kontexte takej veci, akou je prejednávaná vec, ktorej pôvod siaha do roku 1970 a ktorá sa vyznačuje prechodom od riadeného hospodárstva k slobodnej ekonomike, ako aj konkurenčným vzťahom medzi verejnými a súkromnými lekárňami (čo ešte viac sťažuje PF prístup k relevantným informáciám týkajúcim sa zariadenia Lekarna Ljubljana). Na druhej strane je potrebné zdôrazniť, že Komisia disponuje širokou škálou právomocí, ktoré jej umožňujú požadovať dodatočné informácie od členských štátov, ktoré sú vo všeobecnosti v lepšej pozícii ako sťažovatelia, aby v prípade potreby rozptýlili pochybnosti.⁴⁴ Okrem toho je Komisia povinná viesť fázu predbežného preskúmania s náležitou starostlivosťou a nestranne, aby mala pri prijímaní konečného rozhodnutia konštatujúceho existenciu a zlučiteľnosť alebo zákonnosť pomoci k dispozícii čo najúplnejšie a najspoľahlivejšie informácie.⁴⁵ V tomto zmysle sa mi nezdá prehnané ani nerozumné domnievať sa, že v takejto situácii sa od nej vyžaduje začatie formálneho vyšetrovacieho konania, keďže otvorenie kontradiktórneho vyšetrovania jej umožňuje získať pred prijatím rozhodnutia lepšie informácie.

⁴³ Nariadenie 2015/1589, odôvodnenie 6. Pokiaľ ide o vzájomnú povinnosť lojálnej spolupráce medzi Komisiou a členskými štátmi pri vykonávaní pravidiel štátnej pomoci, pozri rozsudok z 28. júla 2011, Mediaset/Komisia (C-403/10 P, EU:C:2011:533, bod 126 a citovaná judikatúra).

⁴⁴ Pozri rozsudky z 18. septembra 1995, SIDE/Komisia (T-49/93, EU:T:1995:166, bod 71), a z 28. septembra 1995, Sytraval a Brink's France/Komisia (T-95/94, EU:T:1995:172, bod 77).

⁴⁵ Pozri bod 46 vyššie.

69. Po tretie, a keďže toto posúdenie prináleží Všeobecnému súdu, pre úplnosť chcem uviesť, že vzhľadom na to, že existencia ťažkostí, ktoré musia „objektívne“ vyvolávať pochybnosti o kvalifikácii opatrenia ako „pomoci“, znamená povinnosť začať formálne vyšetrovacie konanie, treba na jednej strane konštatovať, že osobitný režim, akým je slovinský režim, ktorý umožňuje konkurenčný vzťah medzi verejnými a súkromnými lekárňami, vyvoláva podľa môjho názoru sám osebe a „objektívne“ zjavné otázky, pokiaľ ide o jeho zlučiteľnosť s pravidlami štátnej pomoci. Na druhej strane skutočnosť, že nejde o prevod aktív, ale, ako tvrdí Slovinská republika, „aktív v správe“ zo strany mesta Ľublana, opäť „objektívne“ sama osebe nevyklučuje možnosť prevodu výhody predstavujúcej štátnu pomoc, ktorá mala byť podrobnejšie preskúmaná.

70. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy sa domnievam, že prvý odvolací dôvod treba zamietnuť ako nedôvodný.

C. O druhom odvolacom dôvode

1. Argumentácia účastníkov konania

71. Druhým odvolacím dôvodom, ktorého predmetom sú body 51 až 55 napadnutého rozsudku a týka sa poskytnutia aktív v správe v roku 1979, Slovinská republika v podstate Všeobecnému súdu vytýka, že rozhodol, že Komisia čelila „závažným ťažkostiam“, pokiaľ ide o otázku, či toto opatrenie v rozsahu, v akom ho možno považovať za štátnu pomoc, predstavuje „existujúcu“ pomoc v zmysle článku 1 písm. b) nariadenia 2015/1589, alebo či bola medzičasom „upravená“ v zmysle článku 4 ods. 1 nariadenia č. 794/2004, čo vedie k jej kvalifikácii ako „novej pomoci“ v zmysle článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589.

72. Podľa Slovinskej republiky sa totiž Všeobecný súd dopustil nesprávneho posúdenia, keď v bodoch 55 a 56 napadnutého rozsudku konštatoval existenciu závažných ťažkostí vo vzťahu k tomuto opatreniu, hoci z odôvodnenia 39 sporného rozhodnutia jednoznačne vyplýva, že Komisia jasne rozhodla, že opatrenie spočívajúce v poskytnutí aktív v správe, ktoré bolo priznané subjektu Lekarna Ljubljana o.p. v roku 1979 pri jeho vzniku, „by v rozsahu, v akom toto opatrenie môže predstavovať štátnu pomoc, mohlo byť nanajvýš existujúcou pomocou“.

73. Všeobecný súd tiež v bode 54 napadnutého rozsudku nesprávne konštatoval, že „východisková“ situácia, teda situácia existujúca k 10. decembru 1994,⁴⁶ nie je istá, keďže napadnuté rozhodnutie neobsahuje nijakú informáciu, ktorá by mohla objasniť, či k tomuto dátumu súkromné lekárne už získali obecné koncesie alebo či Lekarna Ljubljana o.p. mal stále monopol v oblasti svojej činnosti.⁴⁷

⁴⁶ Konkrétne ide o dátum stanovený v prílohe IV bode 3 ods. 1 písm. a) aktu o pristúpení na kvalifikáciu pomoci poskytnutej Slovinskou republikou ako „existujúcej pomoci“.

⁴⁷ Tieto úvahy Všeobecného súdu sú nesprávne, keďže zo skutočností uvedených v bode 51 napadnutého rozsudku vyplýva, že medzi 10. decembrom 1994 a dňom, keď Lekarna Ljubljana nastúpilo ako právny nástupca subjektu Lekarna Ljubljana o.p., teda v roku 1997, sa uplatňoval rovnaký právny rámec, pričom rôzne vnútroštátne právne predpisy upravujúce najmä otvorenie slovinského trhu hospodárskej súťaži boli prijaté už pred 10. decembrom 1994. Táto skutočnosť je však rozhodujúca na účely posúdenia, či zmena druhého sporného opatrenia kvalifikovaného ako „existujúca pomoc“ predstavuje „novú pomoc“ v zmysle článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589. Aj keby sa totiž druhé sporné opatrenie, ktoré v čase svojho zavedenia nepredstavovalo štátnu pomoc, mohlo stať štátnou pomocou v dôsledku svojho vývoja, k tomuto vývoju by v každom prípade došlo pred 10. decembrom 1994. Z toho vyplýva, že Komisia sa nedopustila nesprávneho posúdenia, keď v bode 39 sporného rozhodnutia dospela k záveru, že vzhľadom na to, že medzi 10. decembrom 1994 a dňom, keď Lekarna Ljubljana nahradilo Lekarna Ljubljana o.p., sa nezmenil ani právny rámec, ani podmienky používania aktív v správe, toto nahradenie malo čisto administratívnu povahu, takže nemôže predstavovať zmenu, v dôsledku ktorej by sa existujúca pomoc stala novou pomocou.

74. Okrem toho Všeobecný súd v bodoch 51 až 54 napadnutého rozsudku nesprávne rozhodol, že Lekarna Ljubljana a Lekarna Ljubljana o.p. pôsobili za odlišných podmienok, zatiaľ čo vzhľadom na právne a legislatívne zmeny, ku ktorým došlo pred 10. decembrom 1994, Lekarna Ljubljana o.p. v skutočnosti fungoval za rovnakých podmienok ako jej právny nástupca.⁴⁸

75. Nakoniec sa Slovinská republika v tejto súvislosti usiluje vyvrátiť rôzne výhrady, ktoré PF vznesla počas správneho konania, najmä výhrady založené na jednej strane na tom, že Komisia nerozptýlila pochybnosti o tom, či sporné opatrenie bolo upravené po 1. máji 2004, čo je dátum pristúpenia Slovinskej republiky k Európskej únii, a na druhej strane, že Komisia neoverila zlučiteľnosť tohto opatrenia s vnútorným trhom. Pokiaľ ide o prvú z týchto výhrad, v podstate tvrdí, že v rozsahu, v akom sa Všeobecný súd dopustil nesprávneho posúdenia, keď v bode 54 napadnutého rozsudku rozhodol, že Lekarna Ljubljana sa podstatne odlišoval od subjektu, ktorý nahradil v roku 1997, táto výhrada vznesená zo strany PF nie je dôvodná. Pokiaľ ide o druhú z týchto výhrad, Slovinská republika tvrdí, že je právne irelevantná z dôvodu, že zlučiteľnosti opatrenia pomoci sa možno podľa článku 108 ods. 1 ZFEÚ dovoľávať len vo vzťahu k schémam pomoci, zatiaľ čo opatrenie, o ktoré ide v prejednávanej veci, je individuálnou pomocou. Všeobecný súd však toto tvrdenie z právneho hľadiska prijal, keďže neuviedol nijaký dôvod na jeho zamietnutie.

76. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy Slovinská republika dospela k záveru, že Komisia nebola povinná začať formálne vyšetrovacie konanie podľa článku 108 ods. 2 ZFEÚ. Vzhľadom na údaje, ktoré mala k dispozícii vo fáze predbežného preskúmania, totiž nemala nijaký hmotný ani právny základ na vyvodenie záveru o existencii „závažných ťažkostí“. Navyše na rozdiel od toho, čo tvrdí Všeobecný súd v napadnutom rozsudku, toto rozhodnutie bolo dostatočne odôvodnené.

77. PF navrhuje zamietnuť tento odvolací dôvod ako nedôvodný.

2. Posúdenie

78. Vzhľadom na technickú a špecifickú povahu jednotlivých výhrad uvedených Slovinskou republikou v rámci druhého odvolacieho dôvodu si ich preskúmanie vyžaduje pripomenutie odôvodnenia Všeobecného súdu uvedeného v bodoch 51 až 55 napadnutého rozsudku.

79. Na úvod treba pripomenúť, že v rámci systému kontroly štátnej pomoci sa postup líši v závislosti od toho, či ide o existujúcu alebo novú pomoc. Zatiaľ čo existujúca pomoc môže v súlade s článkom 108 ods. 1 ZFEÚ riadne nadobudnúť účinnosť, pokiaľ Komisia nezistí, že je nezlučiteľná, článok 108 ods. 3 ZFEÚ stanovuje, že plány na poskytnutie novej pomoci alebo zmenu existujúcej pomoci sa musia včas oznámiť Komisii a nesmú byť vykonané, kým sa v konaní neprijme konečné rozhodnutie. Opatrenia prijaté po nadobudnutí účinnosti ZFEÚ,

⁴⁸ Predovšetkým je nesprávne konštatovať, ako uviedol Všeobecný súd v bode 54 napadnutého rozsudku, že tieto subjekty sa vyznačovali značnými rozdielmi, keďže Lekarna Ljubljana malo na rozdiel od svojej predchodkyne spôsobilosť nadobudnúť aktíva v správe vrátane nehnuteľného majetku, takže je potrebné odpovedať na otázku, či pokračujúce poskytovanie spravovaného nehnuteľného majetku bez vlastníctva môže byť stále odôvodnené. Rovnako ako Lekarna Ljubljana však aj jeho predchodca bolo prinajmenšom od roku 1991, keď začalo fungovať ako zariadenie, spôsobilé nadobúdať také aktíva v správe. V tejto súvislosti Slovinská republika uvádza, že Lekarna Ljubljana môže rovnako ako jeho predchodca používať len majetok, ktorý (formálne) získa do správy od mesta Ľubľana, aj keď je tento majetok nadobudnutý pomocou prostriedkov, ktoré zabezpečilo Lekarna Ljubljana. Všeobecný súd sa neopodstatnene pýta, či je stále odôvodnené pokračovať v poskytovaní spravovaného majetku. Je zjavné, že ide len o spôsob, ako zabezpečiť, aby verejnoprávne zariadenie používalo aktíva (ako už bolo uvedené, všetky aktíva, ktoré má také zariadenie k dispozícii, má v držbe ako aktíva v správe), čo v nijakom prípade neznamená, že aktíva v správe sú poskytované bezodplatne.

ktorých cieľom je poskytnúť alebo upraviť pomoc, sa majú považovať za novú pomoc podliehajúcu oznamovacej povinnosti, pričom úpravy sa môžu týkať buď existujúcej pomoci, alebo počiatočných projektov oznámených Komisii.⁴⁹

80. V tejto súvislosti je pojem „nová pomoc“ v článku 1 písm. c) nariadenia 2015/1589 definovaný ako „každá pomoc, to znamená schémy pomoci a individuálnu pomoc, ktorá nie je existujúcou pomocou vrátane úprav existujúcej pomoci“. Článok 4 ods. 1 prvá veta nariadenia č. 794/2004 v tejto súvislosti stanovuje, že „zmena existujúcej pomoci bude znamenať každú zmenu, okrem zmien čisto formálneho alebo administratívneho charakteru, ktoré nemôžu ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci [s vnútorným] trhom“. Súdny dvor rozhodol, že zmena nemôže byť posúdená ako „čisto formálna alebo administratívna zmena“ v zmysle tohto ustanovenia, ak môže ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci s vnútorným trhom.⁵⁰

81. V tejto súvislosti je východiskovým bodom analýzy Všeobecného súdu sporné rozhodnutie. V bode 52 napadnutého rozsudku tak pripomenul, že na účely vysvetlenia, že aktíva, ktoré boli v roku 1979 poskytnuté do správy a v roku 1997 prevedené na Lekarna Ljubljana, v rozsahu, v akom môžu mať povahu štátnej pomoci, predstavujú existujúcu pomoc, sa Komisia v odôvodnení 39 napadnutého rozhodnutia obmedzila na konštatovanie, že právne nástupníctvo, ku ktorému v priebehu roka 1997 došlo medzi subjektom Lekarna Ljubljana o.p. a zariadením Lekarna Ljubljana, malo čisto administratívny charakter a že právny kontext, ako aj používanie a podmienky používania aktív sa odvtedy nezmenili, takže existujúca pomoc platná počas roku 1997 sa nezmenila a stále zostáva existujúcou pomocou.

82. Všeobecný súd v bode 53 napadnutého rozsudku rozhodol, že v súlade s ustanoveniami prílohy IV bodu 3 ods. 1 písm. a) aktu o pristúpení sa individuálna pomoc zavedená pred 10. decembrom 1994 v Slovinskej republike a stále uplatňovaná po dátume pristúpenia tohto členského štátu, teda po 1. máji 2004, v čase pristúpenia považovala za existujúcu pomoc. V prejednávanej veci teda Všeobecný súd usúdil, že pomoc poskytnutá v Slovinsku pred 10. decembrom 1994 sa má považovať za existujúcu pomoc k 1. máju 2004 pod podmienkou, že medzi týmito dvoma dátumami nebola upravená, pričom v takom prípade sa musí od tohto druhého dátumu považovať za „novú pomoc“. Okrem toho v dôsledku zmeny tejto pomoci po 1. máji 2004 by sa z nej tiež stala nová pomoc. Preto na to, aby aktíva, ktoré boli počas roka 1979 poskytnuté do správy Lekarna Ljubljana o.p. a následne v roku 1997 prevedené na Lekarna Ljubljana, predstavovali „existujúcu pomoc“, je potrebné, aby v období od 10. decembra 1994 do dátumu prijatia sporného rozhodnutia nedošlo k nijakej zmene tejto údajnej pomoci. Tento analytický rámec, ktorý navyše nie je spochybnený, je právne podložený.

83. V tomto kontexte teda Všeobecný súd v bodoch 54 a 55 napadnutého rozsudku správne overil, či jednotlivé dôkazy, ktoré predložila PF, môžu preukázať „zmenu“ povahy „existujúcej pomoci“, ku ktorej došlo po 10. decembri 1994 a ktorá ju zmenila na „novú pomoc“.

84. V tejto súvislosti Všeobecný súd najprv rozhodol, že k 10. decembru 1994 regulačný kontext „nie je istý“, keďže sporné rozhodnutie neobsahuje nijakú informáciu, ktorá by preukazovala, či súkromné lekárne už k tomuto dňu získali obecné koncesie alebo či Lekarna Ljubljana o.p. mal stále monopolné postavenie v oblasti svojej činnosti. Všeobecný súd ďalej na základe informácií poskytnutých zo strany PF, ktoré neboli spochybnené, konštatoval, že v roku 1997, teda v čase, keď Lekarna Ljubljana nahradil subjekt Lekarna Ljubljana o.p., bol trh konkurenčný, čo viedlo pre nový subjekt k takým významným zmenám, akou je spôsobilosť nadobudnúť majetok, sledovanie

⁴⁹ Pozri rozsudok z 28. októbra 2021, Eco Fox a i. (C-915/19 až C-917/19, EU:C:2021:887, body 36 až 38, ako aj citovaná judikatúra).

⁵⁰ Pozri rozsudok z 28. októbra 2021, Eco Fox a i. (C-915/19 až C-917/19, EU:C:2021:887, bod 41, ako aj citovaná judikatúra).

ziskovosti prinajmenšom od roku 2007 a rozšírenie jeho činnosti za hranice územia mesta Lubľana. Keďže Komisia nevykonala podrobnejšie preskúmanie vývoja právneho a hospodárskeho kontextu predmetnej činnosti, ktoré bola povinná uskutočniť z vlastného podnetu na základe svojich povinností v oblasti kontroly, Všeobecný súd dospel k záveru, že tieto skutočnosti „znemožňujú s istotou konštatovať, že predmetná pomoc sa od 10. decembra 1994 nezmenila“. Tento záver nie je spochybnený tvrdením Komisie, podľa ktorého právne nástupníctvo, ku ktorému došlo v roku 1997, malo čisto administratívnu povahu a právny rámec a podmienky používania dotknutých aktív sa nezmenili, pričom toto tvrdenie je „v tejto súvislosti prinajmenšom nedostatočne podložené“. Všeobecný súd tak v bode 55 napadnutého rozsudku dospel k záveru, že Komisia nerozptýlila pochybnosti o tom, či predmetné aktíva v rozsahu, v akom ich možno považovať za „štátnu pomoc“, predstavujú existujúcu pomoc alebo novú pomoc.

85. Vzhľadom na túto analýzu chcem po prvé poukázať na to, že z rovnakých dôvodov, ako sú dôvody uvedené v bode 62 vyššie, tvrdenia Slovinskej republiky uvedené v rámci druhého odvolacieho dôvodu, ktorých cieľom je v skutočnosti spochybníť posúdenia skutkového stavu vykonané Všeobecným súdom, musia byť zamietnuté ako neprípustné.

86. Po druhé chcem rovnako ako v rámci prvého odvolacieho dôvodu poukázať na to, že nebolo zistené nijaké pochybenie pri definícii právneho kritéria na preukázanie existencie závažných ťažkostí, pričom úvodné pripomienky Všeobecného súdu uvedené v bodoch 35 a 36 napadnutého rozsudku a preskúmané v bode 64 vyššie sú rovnako platné a relevantné na účely analýzy druhého odvolacieho dôvodu. Okrem toho práve na tieto body Všeobecný súd odkázal v bode 54 napadnutého rozsudku, keď rozhodol, že je potrebné podrobnejšie preskúmanie vývoja právneho a hospodárskeho kontextu predmetnej činnosti.

87. Po tretie, pokiaľ ide o vymedzenejšie výhrady týkajúce sa právnej kvalifikácie skutkového stavu, a s rizikom, že bude potrebné vykonať nové posúdenie, považujem – vzhľadom na povahu a rozsah neistoty spojenej s právnym a hospodárskym kontextom, ktorú konštatoval Všeobecný súd v bode 54 napadnutého rozsudku – za rozumné prijať záver, že táto neistota mala objektívne vyvolať pochybnosti o kvalifikácii predmetnej pomoci ako existujúcej pomoci a viesť k začatiu formálneho vyšetrovacieho konania. Vzhľadom na judikatúru citovanú v bode 80 vyššie sa totiž táto neistota týka skutočností, ktoré sú spôsobilé „ovplyvniť posúdenie zlučiteľnosti opatrenia pomoci s vnútorným trhom“.

88. V dôsledku toho sa domnievam, že aj druhý odvolací dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

VII. Návrh

89. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy a v rozsahu, v akom sa tieto návrhy týkajú prvých dvoch odvolacích dôvodov, navrhujem, aby Súdny dvor zamietol tieto odvolacie dôvody ako nedôvodné.