

Věc C-476/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. července 2023

Předkládající soud:

Varchoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud, Bulharsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

14. července 2023

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

„STAR POST“ EOOD

Odpůrkyně v řízení o kasačním opravném prostředku:

Komisia za regulirane na saobštenijata (Komise pro regulaci komunikace, Bulharsko)

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný společností „STAR POST“ OOD proti usnesení Správního soudu Sofie-město (Administrativen sad Sofia-grad) (ASSG), jímž byla pro nedostatek právního zájmu zamítnuta žaloba podaná touto společností proti rozhodnutí Komise pro regulaci komunikace (Komisia za regulirane na saobštenijata) (KRS) o uznání hodnoty čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby poskytovatelem všeobecné poštovní služby (jinou společností) a o určení, že tyto náklady představují nespravedlivou finanční zátěž v důsledku poskytování všeobecné služby.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, která se týká výkladu čl. 22 odst. 3 směrnice 97/67, ve znění pozměněném směrnicí 2008/6, a článku 47 Listiny základních práv

Předběžné otázky

1. Jak musí být vykládán výraz „poskytovatel poštovních služeb, který byl dotčen rozhodnutím národního regulačního orgánu“, a zejména výraz „dotčen“ ve smyslu čl. 22 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství? Musí být výraz „dotčený“ vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí regulačního úřadu musí být vydáno konkrétně vůči tomuto poskytovateli poštovních služeb? Je společnost, která působí jako poskytovatel poštovních služeb ve smyslu čl. 22 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství, „dotčená“, pokud je konkurentem poskytovatele všeobecné poštovní služby v řízeních o zadání veřejných zakázek a při napadení rozhodnutí v tomto řízení použila argumenty související s křížovými dotacemi pro poskytovatele všeobecné poštovní služby, které soud zamítl z toho důvodu, že existovala rozhodnutí národního regulačního orgánu, jimiž byla uznána hodnota čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby poskytovatelem všeobecné poštovní služby a bylo určeno, že tyto náklady v určitém rozsahu představují nespravedlivou finanční zátěž v důsledku poskytování této univerzální poštovní služby?

2. Brání čl. 22 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství, a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie situaci, jako je ta v původním řízení, kdy poskytovatel poštovních služeb, který je konkurentem poskytovatele všeobecné poštovní služby, nemůže u nezávislého orgánu napadnout rozhodnutí národního regulačního orgánu, kterým se stanoví hodnota čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby poskytovatelem všeobecné poštovní služby a kterým se konstatuje, že tyto náklady v určitém rozsahu představují nespravedlivou finanční zátěž v důsledku poskytování všeobecné poštovní služby?

Ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU): článek 106.

Listina základních práv Evropské unie: články 47 a 51

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008, kterou se mění směrnice 97/67/ES s ohledem na úplné dotvoření vnitřního trhu poštovních služeb Společenství: články 1, 4, 14 a 22

Vnitrostátní právní předpisy

Zakon za poštensките услуги (zákon o poštovních službách) (ZPU): články 15, 24, 29, 29a, 34, 36b a 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poštensките услуги (zákon o změně a doplnění zákona o poštovních službách (DV č. 87 z roku 2009, v platnosti od 3. listopadu 2009) – doplňující ustanovení, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poštensките услуги (zákon o změně a doplnění zákona o poštovních službách (DV č. 102 z roku 2010, v platnosti od 30. prosince 2010): § 70

Administrativnoprocesualen kodeks (správní řád) (APK): články 60, 147, 159 a 166

Metodika za izčisljavane na netite razhodi ot izvaršvane na universalnata poštenska usluga i za opredeljane na kriterii za naličie na nespravedliva finansova težest (Metodikata) (metodika výpočtu čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby a stanovení kritérií pro existenci nespravedlivé finanční zátěže [metodika]): články 5 a 14

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Podle článku 24 ZPU, kterým se do bulharského práva provádí ustanovení směrnice 2008/6, kterou se mění směrnice 97/67, poskytuje všeobecnou poštovní službu provozovatel poštovních služeb, který je ze zákona povinen nabízet tuto službu v celé zemi prostřednictvím jím organizované a spravované poštovní sítě. V Bulharsku je tímto provozovatelem společnost „Balgarski pošti“ EAD (BP). Všeobecná poštovní služba je služba obecného zájmu, která je poskytována za regulované ceny a za podmínek, kterou jsou stanoveny v ZPU a v samostatném povolení vydaném společností BP.
- 2 Podle článku 29 ZPU obdrží provozovatel poštovních služeb, který je povinen poskytovat všeobecnou poštovní službu, (tedy BP) náhradu ze státního rozpočtu, pokud je povinnost poskytovat všeobecnou poštovní službu spojena s čistými náklady a představuje pro něj nespravedlivou finanční zátěž. Výši nespravedlivé finanční zátěže vyplývající z poskytování všeobecné poštovní služby stanoví KRS na základě čistých nákladů vypočtených metodikou. Článek 14 této metodiky stanoví kritéria pro existenci a výši nespravedlivé finanční zátěže, která musí být splněna současně: částka čistých nákladů musí být kladné číslo; zůstatek z finančního zúčtování s jinými poštovními správami nepokrývá částku čistých nákladů; podíl čistých nákladů na celkových příjmech ze všeobecné poštovní služby musí činit více než 3 %; z analýzy finanční a hospodářské situace povinného provozovatele musí vyplynout, že se jedná o „nespravedlivou finanční zátěž“ ve smyslu doplňujících ustanovení ZPU.

- 3 Rozhodnutím č. 332/13.10.2022 KRS zejména konstatovala, že 1. částka čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby společností „Balgarski pošti“ EAD za rok 2021 činí celkem 28 456 000 bulharských leva (BGN) a že 2. tyto čisté náklady ve výši 28 456 000 BGN představují nespravedlivou finanční zátěž v důsledku poskytování všeobecné poštovní služby. Před přijetím tohoto rozhodnutí provedla KRS podle čl. 29a odst. 4 ZPU kontrolu podkladů souvisejících s výpočtem čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby, a to prostřednictvím jí pověřeného registrovaného auditora (společnosti „KPMG Audit“ OOD), podle jehož hodnocení představuje celková částka čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby za rok 2021 nespravedlivou finanční zátěž. KRS neměla námitky proti provedené analýze a podpořila hodnocení společnosti „KPMG Audit“ OOD, pokud jde o výši nespravedlivé zátěže. Regulační orgán uznal, že v důsledku povinnosti poskytovat všeobecnou poštovní službu vznikla povinnému provozovateli finanční zátěž, která byla doložena kontrolovanými indikátory uvedenými v článku 14 metodiky. Společnost navíc nebyla s ohledem na svou špatnou finanční situaci schopna vzniklou finanční zátěž nést bez toho, aby obdržela náhradu za nespravedlivou finanční zátěž.
- 4 Podle čl. 29a ZPU ovšem KRS nerozhoduje o výši náhrady, nýbrž své rozhodnutí a příslušné podklady předkládá vicepremiérovi pověřenému Radou ministrů prováděním státní politiky v oblasti poštovních služeb (tedy vicepremiérovi pro hospodářské záležitosti a ministrovi pro dopravu a komunikace). Ten musí v rámci sestavování rozpočtu předložit ministrovi financí návrh na zařazení prostředků na náhrady nespravedlivé finanční zátěže do návrhu zákona o státním rozpočtu Bulharské republiky na příští rok.
- 5 Společnost „STAR POST“ OOD je jedním z podniků v Bulharsku, které mají povolení na poskytování „služeb, které patří do rozsahu všeobecných poštovních služeb“, podle článku 39 ZPU. V rámci přezkumu prováděného z úřední povinnosti ale předkládající soud konstatuje, že rozhodnutím č. 289/18.08.2022, které vydala KRS, bylo zrušeno samostatné povolení společnosti „STAR POST“ OOD k poskytování takovýchto služeb na území Bulharské republiky, přičemž předkládající soud nekonstatuje, že byl umožněn předběžný výkon tohoto rozhodnutí. Společnost „STAR POST“ OOD toto rozhodnutí napadla a řízení je v současnosti vedeno u Nejvyššího správního soudu (Varchoven administrativen sad, „VAS“) jakožto kasačního orgánu (správní věc č. 3682/2023).
- 6 Proti rozhodnutí KRS č. 332/13.10.2022 napadenému v původním řízení podala společnost „STAR POST“ OOD žalobu k ASSG. Usnesením č. 9872/15.12.2022 ve správní věci č. 10456/2022 tento soud žalobu zamítl a řízení v této věci ukončil na základě čl. 159 odst. 4 APK (nedostatek právního zájmu). V odůvodnění tohoto právního závěru soud prvního stupně uvedl, že společnost „STAR POST“ OOD není adresátkou napadeného právního aktu a že ten nezakládá této společnosti žádná přímá a nepřímá práva a povinnosti ani nezasahuje do jejích práv, svobod nebo oprávněných zájmů (článek 147 APK).

- 7 Společnost „STAR POST“ OOD podala proti usnesení ASSG kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Jako jeden z podniků v Bulharsku, které mají povolení k poskytování „služeb, které patří do rozsahu všeobecných poštovních služeb“, jakož i povolení k poskytování služeb, které mezi všeobecné poštovní služby nepatří, byla společnost „STAR POST“ OOD na obou trzích (všeobecné poštovní služby a služby nepatřící mezi všeobecné poštovní služby) konkurentkou společnosti BP, která byla pověřena poskytováním všeobecné poštovní služby a které byla v napadeném rozhodnutí KRS přiznána celá částka čistých nákladů; proto bylo [v napadeném rozhodnutí] uznáno, že tyto náklady představují „nespravedlivou finanční zátěž“. Na základě tohoto rozhodnutí tedy společnost BP obdržela státní podporu (dotaci). Pro společnost „STAR POST“ OOD je konkurence s BP nejcitelnější v rámci různých veřejných zadávacích řízení. Nezvykle nízké ceny, které společnost BP v těchto řízeních nabízí, zakládají důvodné podezření, že dotace, které společnost BP obdržela za poskytování jí svěřené všeobecné poštovní služby, byly použity k pokrytí nákladů poštovních služeb nesouvisejících s všeobecnou poštovní službou a jiných činností a to vedlo k narušení hospodářské soutěže. V jiných soudních řízeních již navrhovatelka tvrdila, že společnost BP obdržela nepřipustnou státní podporu, senát ale tuto argumentaci nikdy nezkoumal s odůvodněním, že náklady na všeobecnou poštovní službu každý rok schvaluje KRS v rámci správního řízení, které bylo zahájeno na návrh společnosti BP s cílem „poskytnout náhradu za nespravedlivou finanční zátěž v důsledku poskytování všeobecné poštovní služby“. Navrhovatelka proto dosud neměla možnost prokázat svoje tvrzení o domnělé nepřipustné křížové dotaci. Vědomě proto napadla rozhodnutí KRS o přiznání celkové částky čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby společností BP v roce 2021, soud prvního stupně ale řízení neprávem ukončil pro chybějící právní zájem. Podle názoru navrhovatelky je tento názor soudu prvního stupně v rozporu s hmotným právem (cíle a ustanovení směrnice 97/67). Napadené rozhodnutí KRS je jedním z rozhodnutí, jež národní regulační orgán přijal podle článku 14 ve spojení s čl. 22 odst. 3 směrnice 97/67 (dalším takovýmto rozhodnutím je rozhodnutí koordinovat výsledky realizace systému rozdělování nákladů společnosti „Balgarski pošti“ EAD). Proto jej může napadnout „každý uživatel“ všeobecné poštovní služby a „každý poskytovatel poštovních služeb, který je tímto rozhodnutím dotčen“; právo společnosti „STAR POST“ OOD napadnout rozhodnutí KRS přitom vyplývá přímo a výslovně z čl. 22 odst. 3 směrnice 97/67: Zaprvé mohou konkurující podniky s ohledem na neúčinnou kontrolu, kterou národní regulační orgán vykonává nad společností BP, napadnout rozhodnutí regulačního orgánu, pokud ta porušují zásadu zajištění konkurenčního prostředí; zadruhé je navrhovatelka také uživatelem všeobecné poštovní služby a jako taková – a nikoliv pouze jako poskytovatel poštovních služeb, který byl dotčen rozhodnutím národního regulačního orgánu – má právo podat opravný prostředek.

Ukončením řízení proto bylo porušeno právo na přístup k soudu ve smyslu článku 22 směrnice 97/67 a článku 47 Listiny.

- 9 Navrhovatelka dále žádá předkládající soud, aby v případě pochybností předložil Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o třech předběžných otázkách týkajících se výkladu pojmů použitých v čl. 22 odst. 3 směrnice 97/67 („dotčený“ a „uživatel“).
- 10 Odpůrkyně tvrdí, že kasační opravný prostředek a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jsou neopodstatněné. Článek 22 odst. 3 směrnice 97/67 totiž zaručuje osobám dotčeným rozhodnutími regulačního úřadu právo podat opravný prostředek k nezávislému orgánu. Na vnitrostátní úrovni je tento mechanismus proveden řízením o stížnosti podle APK. Okruh osob, které mohou stížnost podat, ale není neomezený, nýbrž se řídí tím, zda jsou osoby dotčeny napadeným rozhodnutím. Podle názoru odpůrkyně jsou v procesně právním ohledu „dotčenými“ osobami všechny osoby, které jsou nositeli hmotných účinků projevu vůle ze strany tohoto orgánu. Negativní dotčenost [ve smyslu nepříznivého dopadu] je právním účinkem právního aktu a může spočívat v pozastavení nebo omezení stávajících subjektivních práv nebo ve vytvoření nových nebo rozšíření stávajících právních povinností. Ve všech případech je nezbytné prokázat existenci subjektivního práva nebo zákonem chráněného zájmu. Podle odpůrkyně by zrušení právního aktu v projednávané věci nevedlo ke změně v právní sféře společnosti „STAR POST“ OOD. Pokud by soud vyhověl argumentaci navrhovatelky, vedlo by to navíc k extrémní právní nejistotě.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Předmětem původního řízení je otázka, zda má navrhovatelka právní zájem na napadení rozhodnutí KRS o uznání hodnoty čistých nákladů na poskytování všeobecné poštovní služby společností BP v roce 2021.
- 12 K odůvodnění svého právního zájmu se navrhovatelka odvolává na to, že má povolení k poskytování služeb patřících do rozsahu všeobecné poštovní služby, a tvrdí, že konkurenční podniky mohou rozhodnutí regulačního orgánu napadnout, pokud [tato rozhodnutí] porušují zásadu zajištění konkurenčního prostředí.
- 13 Dotčené rozhodnutí KRS je jedním z rozhodnutí, jež národní regulační orgán přijímá podle článku 14 ve spojení s čl. 22 odst. 2 směrnice 97/67 (ve znění pozměněném směrnicí 2008/6). Ustanovení směrnice požadují, aby v poštovním sektoru byla dodržována ustanovení o hospodářské soutěži. Svoboda jednání členských států je omezena rovněž použitím SFEU a jejích ustanovení o hospodářské soutěži a volném pohybu služeb. Ustanovení unijního práva o státní podpoře navíc zajišťují, že poskytovatelé všeobecné služby nezískají nepřípustné výhody v porovnání se svými konkurenty.
- 14 K odpovědi na otázku, zda má navrhovatelka právní zájem na napadení rozhodnutí KRS, je nezbytný výklad výrazu „poskytovatel poštovních služeb, který byl dotčen rozhodnutím národního regulačního orgánu“, ve smyslu čl. 22

odst. 3 směrnice 97/67 (ve znění pozměněném směrnicí 2008/6) v kontextu skutkového stavu řízení v původní věci (podle zjištění předkládajícího soudu Soudní dvůr dosud takový výklad neprovedl).

- 15 Na základě výše uvedeného má předkládající soud s ohledem na zásadu přednosti unijního práva před právem vnitrostátním a s přihlédnutím k povinnosti dodržovat ustanovení uvedené směrnice za to, že musí Soudní dvůr požádat o odpověď na předběžné otázky položené navrhovatelkou (první a třetí otázka).
- 16 Ohledně druhé otázky nadnesené navrhovatelkou (zda může podat opravný prostředek proti rozhodnutí KRS jako „uživatel“ všeobecné poštovní služby) má předkládající soud za to, že tato otázka by Soudnímu dvoru neměla být předkládána, protože navrhovatelka v obou soudních stupních pouze uvedla, že působí jako poskytovatel „poštovních služeb, které patří do rozsahu všeobecné poštovní služby“, který je na trhu poštovních služeb konkurentem společnosti BP, a neuvedla skutečnosti, které dokladují, že je uživatelem všeobecné poštovní služby.

PRACOVNÍ DOKUMENT