

**Vec C-476/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

25. júl 2023

**Vnútroštátny súd:**

Varchoven administrativen săd

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

14. júl 2023

**Odvolateľka:**

„STAR POST“ EOOD

**Odporkyňa:**

Komisia za regulirane na saobštenijata

---

## **Predmet konania**

Odvolanie spoločnosti „STAR POST“ OOD proti rozhodnutiu Administrativen sãd Sofia-grad (Správny súd Sofia-mesto, Bulharsko), ktorým bola zamietnutá žaloba tejto spoločnosti proti rozhodnutiu Komisia za regulirane na saobštenijata (Komisia pre reguláciu komunikácií, Bulharsko) (ďalej len „KRK“) o uznaní hodnoty čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby poskytovateľom univerzálnej poštovej služby (inou spoločnosťou) a o určení, že tieto náklady predstavujú neprimerané finančné zaťaženie z dôvodu poskytovania univerzálnej služby, bolo zamietnuté pre nedostatok záujmu na konaní.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ týkajúci sa výkladu článku 22 ods. 3 smernice 97/67, zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6 a článku 47 Charty základných práv

## **Prejudiciálne otázky**

1. Ako sa má vykladať výraz „poskytovateľ poštových služieb, ktorého sa týka rozhodnutie národného regulačného orgánu“ a najmä pojem „sa týka“ v zmysle článku 22 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva? Má sa pojem „sa týka“ vykladať v tom zmysle, že rozhodnutie regulačného orgánu musí byť prijaté konkrétne voči poskytovateľovi poštových služieb? „Týka sa“ spoločnosti, ktorá pôsobí ako poskytovateľ poštových služieb v zmysle článku 22 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES, s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva, ak táto spoločnosť súťaží s poskytovateľom univerzálnej poštovej služby v rámci verejného obstarávania a v rámci napadnutia rozhodnutí v tomto konaní uviedla argumenty týkajúce sa krížového subvencovania poskytovateľa univerzálnej poštovej služby, ktoré súd zamietol, pretože existovali rozhodnutia národného regulačného orgánu, ktoré uznali hodnotu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby poskytovateľom univerzálnej poštovej služby a konštatoval, že tieto náklady predstavujú do určitej miery neprimeranú finančnú záťaž z dôvodu poskytovania univerzálnej poštovej služby?

2. Bránia ustanovenia článku 22 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva a článku 47 Charty základných práv Európskej únie takej situácii, o akú ide vo veci samej, v ktorej poskytovateľ poštových služieb konkurujúci poskytovateľovi univerzálnej

poštovej služby nemôže pred nezávislým orgánom napadnúť rozhodnutie vnútroštátneho regulačného orgánu, ktorým sa uznáva hodnota čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby poskytovateľom univerzálnej poštovej služby a konštatuje sa, že tieto náklady predstavujú do určitej miery neprímerané finančné zaťaženie vyplývajúce z poskytovania univerzálnej poštovej služby?

### **Predpisy práva Únie**

Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“): článok 106

Charta základných práv Európskej únie: články 47 a 51

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 97/67/ES z 15. decembra 1997 o spoločných pravidlách rozvoja vnútorného trhu poštových služieb spoločenstva a zlepšovaní kvality služieb, zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/6/ES z 20. februára 2008, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 97/67/ES s ohľadom na úplné dokončenie vnútorného trhu poštových služieb Spoločenstva: články 1, 4, 6 a 22

### **Vnútroštátne právne predpisy**

Zakon za poštenskiye uslugi (zákon o poštových službách, Bulharsko) (ďalej len „ZPŠ“): články 15, 24, 29, 29a, 34, 36b a 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poštenskiye uslugi (Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o poštových službách, Bulharsko) (DV č. 87 z roku 2009, účinný od 3. novembra 2009) – Dodatočné ustanovenie, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poštenskiye uslugi (Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o poštových službách, Bulharsko) (DV č. 102 z roku 2010, účinný od 30. decembra 2010): § 70

Administrativnoprocesualen kodex (Správny poriadok, Bulharsko): články 60, 147, 159 a 166

Metodika za izčisljavane na netite razhodi ot izvaršvane na universalnata poštenska usluga i za opredelyane na kriterii za naličie na nespravedliva finansova težest (Metodika) [(Metodika výpočtu čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby a určenia kritérií existencie neprímeraného finančného zaťaženia, Bulharsko (ďalej len „metodika“]): články 5 a 14

### **Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania**

- 1 Univerzálnu poštovú službu podľa článku 24 ZPŠ, ktorým sa do bulharského práva preberajú ustanovenia smernice 2008/6, ktorou sa mení a dopĺňa smernica

97/67, poskytuje poskytovateľ poštových služieb, ktorý je zo zákona povinný poskytovať túto službu na celoštátnej úrovni prostredníctvom ním organizovanej a spravovanej poštovej siete. V Bulharsku je týmto poskytovateľom poštových služieb spoločnosť „Balgarski pošti“ EAD (ďalej len „BP“). Univerzálna poštová služba je služba všeobecného záujmu poskytovaná za regulované ceny a za podmienok stanovených v ZPŠ a v individuálnej licencií BP.

- 2 Podľa článku 29 ZPŠ poskytovateľ poštových služieb (BP), ktorý je povinný poskytovať univerzálnu poštovú službu, dostáva kompenzáciu zo štátneho rozpočtu, ak povinnosť poskytovať univerzálnu poštovú službu znamená čisté náklady a predstavuje pre neho neprimerané finančné zaťaženie. Výšku neprimeraného finančného zaťaženia vyplývajúceho z poskytovania univerzálnej poštovej služby určuje KRK na základe čistých nákladov vypočítaných podľa tejto metodiky. Článok 14 tejto metodiky obsahuje kritériá existencie a výšky neprimeraného finančného zaťaženia, ktoré musia byť splnené súčasne: Výška čistých nákladov musí byť kladná; zostatok z finančného vyrovnanie medzi inými poštovými službami nemôže pokryť výšku čistých nákladov; podiel čistých nákladov na celkových výnosoch z univerzálnej poštovej služby musí byť vyšší ako 3 %; z analýzy finančnej a hospodárskej situácie povinného subjektu musí vyplývať, že ide o „neprimerané finančné zaťaženie“ v zmysle ďalších ustanovení ZPŠ.
- 3 KRK v rozhodnutí č. 332/13.10.2022 predovšetkým konštatovala, že 1) výška čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby spoločnosťou „Balgarski pošti“ EAD za rok 2021 predstavovala spolu 28 456 000 bulharských levov (BGN) a 2) tieto čisté náklady vo výške 28 456 000 BGN predstavovali neprimeranú finančnú záťaž z dôvodu poskytovania univerzálnej poštovej služby. Pred vydaním tohto rozhodnutia vykonala KRK v súlade s článkom 29a ods. 4 ZPŠ audit podkladov súvisiacich s výpočtom čistých nákladov súvisiacich s poskytovaním univerzálnej poštovej služby. Audit vykonal registrovaný audítor (ďalej len „KPMG Audit“ OOD), ktorého určil KRK, a ktorý zároveň vydal vyhodnotenie, že celková výška čistých nákladov z dôvodu poskytovania univerzálnej poštovej služby na rok 2021 predstavuje neprimerané zaťaženie. KRK nenamietala proti vykonanej analýze a podporila vyhodnotenie úrovne neprimeraného zaťaženia, ktoré vykonala „KPMG Audit“ OOD. Regulačný orgán uznal, že v dôsledku povinnosti poskytovať univerzálnu poštovú službu vzniklo povinnému prevádzkovateľovi finančné zaťaženie, o čom svedčia preskúmané ukazovatele uvedené v článku 14 metodiky. Zároveň vzhľadom na svoju zlú finančnú situáciu nemohla spoločnosť znášať vzniknuté finančné zaťaženie bez toho, aby dostala náhradu za neprimerané finančné zaťaženie.
- 4 Podľa článku 29a ZPŠ však KRK nerozhoduje o výške kompenzácie, ale svoje rozhodnutie a súvisiace podklady predkladá podpredsedovi vlády poverenému Radou ministrov vykonávaním štátnej politiky v oblasti poštových služieb (t. j. podpredsedovi vlády pre hospodársku politiku a ministromi dopravy a spojov). Ten musí v rámci rozpočtového postupu predložiť ministrovi financií návrh na zahrnutie sumy finančných prostriedkov na kompenzáciu neprimeraného

finančného zaťaženia do návrhu zákona o štátnom rozpočte Bulharskej republiky na nasledujúci rok.

- 5 Spoločnosť „STAR POST“ OOD je jednou zo spoločností v Bulharsku, ktoré sú držiteľmi licencie na poskytovanie „služieb zahrnutých do rozsahu univerzálnej poštovej služby“ podľa článku 39 ZPŠ. V rámci preskúmania z úradnej povinnosti však vnútroštátny súd konštatuje, že rozhodnutím KRK č. 289/18.08.2022 bola spoločnosti „STAR POST“ OOD odňatá licencia na poskytovanie týchto služieb na území Bulharskej republiky a vnútroštátny súd nezistil, že by bol povolený predbežný výkon tohto rozhodnutia. Toto rozhodnutie spoločnosť „STAR POST“ OOD napadla a vec je v súčasnosti predmetom konania pred Varchoven administrativen sad (VAS) (Najvyšší správny súd, Bulharsko) ako kasačnou inštanciou (správna vec č. 3682/2023).
- 6 Spoločnosť „STAR POST“ OOD podala na Správny súd Sofia-mesto žalobu proti rozhodnutiu KRK č. 332/13.10.2022, ktoré bolo napadnuté vo veci samej. Rozhodnutím č. 9872/15.12.2022 v správnej veci č. 10456/2022 tento súd žalobu zamietol a konanie v tejto veci zastavil na základe článku 159 ods. 4 Správneho poriadku (nedostatok záujmu na konaní). Na podporu tohto právneho záveru prvostupňový súd konštatoval, že spoločnosť „STAR POST“ OOD nebola adresátom napadnutého aktu a že pre túto spoločnosť nezakladal priame a bezprostredné práva a povinnosti, ani sa nedotýkal jej práv, slobôd alebo oprávnených záujmov (§ 147 Správneho poriadku).
- 7 Spoločnosť „STAR POST“ OOD podala na vnútroštátny súd odvolanie proti rozhodnutiu Správneho súdu Sofia-mesto.

### **Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 8 Ako jedna zo spoločností v Bulharsku, ktorá je držiteľom licencie na poskytovanie „služieb zahrnutých do rozsahu univerzálnej poštovej služby“ a licencie na poskytovanie služieb nezahrnutých do univerzálnej poštovej služby, bola spoločnosť „STAR POST“ OOD na oboch trhoch (univerzálne poštové služby a neuniverzálne poštové služby) konkurentkou spoločnosti BP, ktorej bolo zverené poskytovanie univerzálnej poštovej služby a ktorej bola v napadnutom rozhodnutí KRK priznaná celková výška čistých nákladov; preto [v napadnutom rozhodnutí] uznalo, že tieto náklady predstavujú „neprimerané finančné zaťaženie“. Na základe tohto rozhodnutia preto spoločnosť BP dostala štátnu pomoc (dotáciu). Konkurenciu s BP najviac pociťovala spoločnosť „STAR POST“ OOD ako účastník rôznych verejných obstarávaní. Neobvykle nízke ceny ponúkané spoločnosťou BP v tomto konaní vyvolali dôvodné podozrenie, že dotácie, ktoré spoločnosť BP dostala na vykonávanie zverenej univerzálnej poštovej služby, boli použité na pokrytie nákladov na poštové služby, ktoré nie sú súčasťou univerzálnej poštovej služby a na iné činnosti a že to viedlo k narušeniu hospodárskej súťaže. Odvolateľka už v iných súdnych konaniach tvrdila, že spoločnosť BP dostáva neoprávnenú štátnu pomoc, ale toto tvrdenie nikdy nebolo

preskúmané rozhodujúcimi orgánmi z dôvodu, že náklady na univerzálnu poštovú službu každoročne schvaľuje KRK v rámci správneho konania začatého na žiadosť BP „s cieľom kompenzovať neprimerané finančné zaťaženie vyplývajúce z poskytovania univerzálnej poštovej služby“. Odvolateľka preto ešte nemala možnosť preukázať svoje tvrdenie o údajných nezákonných krížových dotáciách. Preto účelovo napadla rozhodnutie KRK o uznaní hodnoty celkovej sumy čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby spoločnosťou BP v roku 2021, avšak prvostupňový súd konanie nesprávne zastavil z dôvodu nedostatku záujmu odvolateľky na konaní. Podľa názoru odvolateľky je však tento názor prvostupňového súdu v rozpore s hmotným právom (cieľmi a ustanoveniami smernice 97/67). Napadnuté rozhodnutie KRK bolo jedným z rozhodnutí prijatých národným regulačným orgánom podľa článku 14 v spojení s článkom 22 ods. 3 smernice 97/67 (ďalším takýmto rozhodnutím bolo rozhodnutie o koordinácii výsledkov implementácie systému rozdelenia nákladov „Balgarski pošti“ EAD). Preto toto rozhodnutie mohol napadnúť „každý užívateľ“ univerzálnej poštovej služby a „každý poskytovateľ poštových služieb, ktorého sa týka“, pričom právo spoločnosti „STAR POST“ OOD napadnúť rozhodnutie KRK vyplýva priamo a výslovne z článku 22 ods. 3 smernice 97/67: Po prvé, vzhľadom na neúčinnú kontrolu vykonávanú národným regulačným orgánom nad spoločnosťou BP môžu konkurenčné spoločnosti napadnúť rozhodnutia regulačného orgánu, ak sú v rozpore so zásadou zabezpečenia konkurenčného prostredia; po druhé, odvolateľka je tiež užívateľom univerzálnej poštovej služby a v tomto postavení – a nielen ako poskytovateľ poštových služieb dotknutý rozhodnutím národného regulačného orgánu – má právo na odvolanie. Ukončenie konania preto predstavovalo porušenie práva na prístup k súdu v zmysle článku 22 smernice 97/67 a článku 47 Charty.

- 9 Okrem toho odvolateľka žiada vnútroštátny súd, aby v prípade pochybností položil Súdnemu dvoru tri prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu pojmov použitých v článku 22 ods. 3 smernice 97/67 („sa týka“ a „užívateľ“).
- 10 Odporkyňa tvrdí, že odvolanie a návrh na začatie prejudiciálneho konania sú nedôvodné. Článok 22 ods. 3 smernice 97/67 zaručuje osobám dotknutým rozhodnutiami regulačného orgánu účinný opravný prostriedok pred nezávislým orgánom. Na vnútroštátnej úrovni bol tento mechanizmus zavedený prostredníctvom konania o sťažnostiach v rámci Správneho poriadku. Okruh osôb oprávnených podať odvolanie však nebol neobmedzený, ale závisel od toho, či boli tieto osoby dotknuté napadnutým rozhodnutím. Podľa odporkyne sú „dotknutými osobami“ z procesného hľadiska osoby, ktoré sú nositeľmi hmotnoprávných účinkov prejavu vôle orgánu. Negatívna dotknutosť [v zmysle negatívneho vplyvu] je právnym dôsledkom právneho aktu a môže spočívať v pozastavení alebo obmedzení existujúcich subjektívnych práv alebo vo vytvorení nových alebo rozšírení existujúcich právnych povinností. Vo všetkých prípadoch by sa musela preukázať existencia subjektívneho práva alebo právom chráneného záujmu. V prejednávanej veci by zrušenie tohto právneho aktu podľa názoru odporkyne nevedlo k žiadnej zmene v právnej sfére spoločnosti „STAR

POST“ OOD. Okrem toho, ak by sa postupovalo podľa argumentácie odvolateľky, viedlo by to k extrémnej právnej neistote.

### **Krátke zhrnutie dôvodov podania**

- 11 Predmetom konania vo veci samej je otázka, či má odvolateľka právny záujem na napadnutí rozhodnutia KRK o uznaní hodnoty celkovej sumy čistých nákladov na poskytovanie univerzálnej poštovej služby spoločnosťou BP v roku 2021.
- 12 Na podporu svojho právneho záujmu odvolateľka uvádza skutočnosť, že má licenciu na poskytovanie služieb patriacich do rozsahu univerzálnej poštovej služby a tvrdí, že konkurenčné spoločnosti môžu napadnúť rozhodnutia regulačného orgánu, ak [tieto rozhodnutia] porušujú zásadu zabezpečenia konkurenčného prostredia.
- 13 Predmetné rozhodnutie KRK je jedným z rozhodnutí prijatých národným regulačným orgánom podľa článku 14 v spojení s článkom 22 ods. 2 smernice 97/67 (zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6). Ustanovenia smernice vyžadujú dodržiavanie pravidiel hospodárskej súťaže v poštovom sektore. Sloboda konania členských štátov je obmedzená aj uplatňovaním ZFEÚ a jej ustanovení o hospodárskej súťaži a voľnom pohybe tovarov a služieb. Okrem toho ustanovenia práva Únie týkajúce sa štátnej pomoci zabezpečujú, aby poskytovatelia univerzálnej služby nedostávali neoprávnené výhody oproti svojim konkurentom.
- 14 Na zodpovedanie otázky, či má odvolateľka právny záujem na napadnutí rozhodnutia KRK, treba výraz „poskytovateľ poštových služieb, ktorého sa týka rozhodnutie vnútroštátneho regulačného orgánu“ v zmysle článku 22 ods. 3 smernice 97/67 (zmenenej a doplnenej smernicou 2008/6) vykladať v kontexte skutkových okolností sporu vo veci samej (podľa zistení vnútroštátneho súdu Súdny dvor takýto výklad zatiaľ nepodal).
- 15 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa vnútroštátny súd so zreteľom na zásadu prednosti práva Únie pred vnútroštátnym právom a so zreteľom na povinnosť dodržiavať uvedenú smernicu domnieva, že musí Súdnemu dvoru predložiť dve z otázok položených odvolateľkou (prvú a tretiu) na rozhodnutie o prejudiciálnej otázke.
- 16 Pokiaľ ide o druhú otázku položenú odvolateľkou (či sa môže odvolať proti rozhodnutiu KRK ako „užívateľ“ univerzálnej poštovej služby), vnútroštátny súd sa domnieva, že táto otázka by Súdnemu dvoru nemala byť predložená, keďže odvolateľka na oboch stupňoch súdov iba uviedla, že pôsobí ako poskytovateľ „poštových služieb, ktoré patria do rozsahu univerzálnej poštovej služby“, ktorý konkuruje spoločnosti BP na trhu poštových služieb, ale nepredložila žiadne skutočnosti preukazujúce, že je používateľom univerzálnej poštovej služby.