



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

6. října 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2002/22/ES (směrnice o univerzální službě) —
Výpočet nákladů na povinnosti univerzální služby — Zohlednění míry návratnosti vlastního kapitálu —
Přímý účinek — Časová působnost“

Ve věci C-508/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ze dne 23. října 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 13. listopadu 2014, v řízení

Český telekomunikační úřad

proti

T-Mobile Czech Republic a. s.,

Vodafone Czech Republic a. s.,

za přítomnosti:

O2 Czech Republic a. s., dříve Telefónica Czech Republic, a. s.,

UPC Česká republika, s. r. o.,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, C. Vajda, A. Rosas (zpravodaj), E. Juhász a D. Šváby, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Český telekomunikační úřad J. Novákem, advokátem,
- za T-Mobile Czech Republic a. s. P. Hromkem a D. Schmiedem, advokáty,
- za O2 Czech Republic a. s., dříve Telefónica Czech Republic, a. s., M. Krejčíkem,

* Jednací jazyk: čeština.

- za českou vládu M. Smolkem, J. Vlácillem a T. Müllerem, jako zmocněnci,
- za litevskou vládu D. Kriauciūnasem a R. Dzikovičem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi P. Němečkovou a L. Nicolae, jako zmocněnkyněmi,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) (Úř. věst. L 108, s. 51; Zvl. vyd. 13/29, s. 367).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Českým telekomunikačním úřadem a společností T-Mobile Czech Republic a. s. (dále jen „T-Mobile Czech Republic“) a Vodafone Czech Republic a. s. ohledně rozhodnutí tohoto úřadu ze dne 23. února 2011, kterým byla stanovena výše ztráty společnosti Telefónica Czech Republic, a. s. (dále jen Telefónica Czech Republic“), nyní O2 Czech Republic a. s. (dále jen „O2 Czech Republic“), z poskytování univerzální služby za rok 2004.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 2 Aktu o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyprské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33; dále jen „akt o přistoupení“), stanoví, že ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu.
- 4 V bodě 4 odůvodnění směrnice 2002/22 se uvádí, že „[z]ajišťování univerzální služby (tj. poskytování vymezeného minimálního souboru služeb všem koncovým uživatelům za dostupnou cenu) může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Náhrady podnikům určeným k poskytování takových služeb za takových okolností však nemusí vést k narušení hospodářské soutěže za předpokladu, že budou určeným podnikům uhrazovány vzniklé zvláštní čisté náklady, a za předpokladu, že zátěž čistých nákladů bude uhrazena [získána zpět] konkurenčně neutrálním způsobem“.
- 5 Bod 18 odůvodnění uvedené směrnice zní:
„Členské státy by měly v případě potřeby zavést mechanismy pro financování čistých nákladů na povinnosti univerzální služby v těch případech, kdy je prokázáno, že tyto povinnosti lze plnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy. Je důležité zajistit, aby se výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby prováděl řádně a aby jakékoli financování bylo prováděno s minimálními rušivými dopady na trh a podniky, a bylo slučitelné s články 87 a 88 Smlouvy.“

6 Článek 3 odst. 2 směrnice 2002/22 stanoví:

„Členské státy stanoví nejúčinnější a nejvhodnější přístup, kterým budou zajišťovat provádění univerzální služby, přičemž respektují zásady objektivit, průhlednosti, nediskriminace a proporcionality. Usilují o minimalizaci narušování trhu, zejména o minimalizaci poskytování služeb za takové ceny nebo za takových podmínek, které se liší od běžných obchodních podmínek, a současně chrání veřejný zájem.“

7 Článek 12 téže směrnice, nadepsaný „Výpočet nákladů na povinnosti univerzální služby“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud se vnitrostátní regulační orgány domnívají, že poskytování univerzální služby podle článků 3 až 10 může představovat pro podniky určené k poskytování univerzální služby nespravedlivou zátěž, vypočítají čisté náklady na její poskytování.“

Za tímto účelem vnitrostátní regulační orgány:

- a) v souladu s přílohou IV částí A vypočítají čisté náklady na povinnost poskytování univerzální služby, přičemž zohlední jakoukoli tržní výhodu, která vyplyne pro podnik určený k poskytování univerzální služby, nebo
- b) použijí čisté náklady na poskytování univerzální služby, které byly zjištěny v rámci mechanismu určování podle čl. 8 odst. 2.“

8 Článek 13 směrnice 2002/22, nadepsaný „Financování povinností univerzální služby“, v odstavci 1 stanoví:

„Pokud vnitrostátní regulační orgány na základě výpočtu čistých nákladů podle článku 12 zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží, rozhodnou členské státy na základě žádosti určeného podniku:

- a) o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku z veřejných prostředků za průhledných podmínek a/nebo
- b) o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací.“

9 Příloha IV část A druhý pododstavec uvedené směrnice popisuje způsob výpočtu čistých nákladů na povinnosti univerzální služby takto:

„Vnitrostátní regulační orgány zváží všechny prostředky k zajištění potřebné motivace podniků (určených nebo neurčených) k plnění povinností univerzální služby s ohledem na rentabilitu. Při provádění výpočtu se mají čisté náklady na povinnosti univerzální služby vypočítat jako rozdíl mezi čistými náklady určeného podniku na provoz při dodržování [plnění] povinností univerzální služby a na provoz bez povinnosti univerzální služby. Tato zásada se uplatní bez ohledu na to, zda je síť konkrétního členského státu plně rozvinuta nebo se zatím teprve rozvíjí a rozšiřuje. Důkladnou pozornost je třeba věnovat přesnému vyčíslení nákladů, kterým by se určený podnik vyhnul, kdyby neměl povinnosti univerzální služby. Výpočet čistých nákladů by měl zohlednit výhody, včetně nehmotných výhod, které má operátor univerzální služby.“

- 10 Článek 5 odst. 5 rozhodnutí Komise 2012/21/EU ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, L 7, s. 3) stanoví:

„Pro účely tohoto rozhodnutí se ‚přiměřeným ziskem‘ rozumí míra návratnosti kapitálu, kterou by požadoval průměrný podnik při úvahách o tom, zda bude poskytovat službu obecného hospodářského zájmu po celou dobu pověření, s přihlédnutím k úrovni rizika. ‚Mírou návratnosti kapitálu‘ se rozumí interní míra návratnosti kapitálu, který podnik investoval během doby trvání pověření. Úroveň rizika závisí na dotčeném odvětví, typu služby a charakteru vyrovnávací platby.“

- 11 Bod 61 sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu (Úř. věst. 2012, C 8, s. 4) mimo jiné stanoví:

„Mělo by se mít za to, že přiměřeným ziskem se rozumí míra návratnosti kapitálu [...], kterou by požadoval průměrný podnik zvažující, zda bude – s přihlédnutím k úrovni rizika – službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření. Úroveň rizika závisí na dotčeném odvětví, typu služby a charakteru vyrovnávacího mechanismu. Míra by se měla pokud možno stanovit s ohledem na míru návratnosti kapitálu, které se dosahuje u podobných druhů veřejných zakázek na služby za konkurenčních podmínek (například u zakázek uzavřených na základě zadávacího řízení). V odvětvích, v nichž schází podniky, které by mohly sloužit k porovnání s podnikem poskytujícím službu obecného hospodářského zájmu, lze odkázat na porovnatelné podniky z jiných členských států, v případě nutnosti i z jiných odvětví, za podmínky, že budou vzaty v úvahu zvláštní charakteristiky každého z těchto odvětví.“

- 12 V poznámce pod čarou k uvedenému bodu 61 je uvedeno: „Mírou návratnosti kapitálu se rozumí vnitřní míra návratnosti (IRR), kterou podnik získá z investovaného kapitálu během doby trvání projektu, tedy $IRR / \text{peněžní toky ze zakázky}$.“

České právo

- 13 Poskytování univerzální služby a náhrady za ni bylo v roce 2004 upraveno zákonem č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, ve znění účinném pro rok 2004 (dále jen „zákon o telekomunikacích“). Ustanovení § 31 tohoto zákona, nadepsaného „Prokazatelná ztráta“, zní:

„(1) Poskytovatel univerzální služby má nárok na úhradu prokazatelné ztráty.

(2) Prokazatelnou ztrátou se rozumí rozdíl mezi ekonomicky oprávněnými náklady, včetně přiměřeného zisku, vynaloženými držitelem telekomunikační licence na plnění povinnosti poskytovat univerzální službu, které by poskytovateli univerzální služby nevznikly, pokud by tuto povinnost neměl, a tržbami a výnosy dosaženými držitelem telekomunikační licence z plnění povinnosti poskytovat univerzální službu.

(3) Poskytuje-li držitel telekomunikační licence mimo univerzální službu ještě jiné telekomunikační služby nebo vykonává jiné činnosti, je povinen vést oddělenou evidenci nákladů a výnosů služeb poskytovaných v rámci univerzální služby.

(4) Způsob výpočtu prokazatelné ztráty, doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy, a vymezení přiměřeného zisku stanoví prováděcí předpis.“

- 14 Na zákon o telekomunikacích navázala vyhláška Ministerstva dopravy a spojů č. 235/2001 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o výpočtu a úhradě prokazatelné ztráty z poskytování univerzální služby držitelem telekomunikační licence. Ustanovení § 2 této vyhlášky, nadepsaného „Způsob výpočtu prokazatelné ztráty“, zní:

„(1) Prokazatelnou ztrátu vypočítá poskytovatel univerzální služby jako rozdíl mezi součtem tržeb a výnosů z poskytování ztrátových služeb na jedné straně a součtem ekonomicky oprávněných nákladů na poskytování těchto služeb a přiměřeného zisku na straně druhé. Výpočet prokazatelné ztráty poskytovatel univerzální služby předkládá na formuláři vydaném [Českým telekomunikačním] [ú]řadem.

(2) K posouzení ekonomické oprávněnosti nákladů je poskytovatel univerzální služby [Českému telekomunikačnímu] [ú]řadu povinen předkládat oddělenou evidenci nákladů a výnosů služeb poskytovaných v rámci univerzální služby podle § 34 odst. 2 písm. a) zákona [o telekomunikacích], a to do 31. května každého kalendářního roku.“

- 15 Ustanovení § 3 této vyhlášky, nadepsaného „Doklady, kterými musí být výpočty prokazatelné ztráty doloženy“, zní:

„(1) Poskytovatel univerzální služby předkládá [Českému telekomunikačnímu] [ú]řadu spolu s výpočtem prokazatelné ztráty za příslušný rok

- a) účetní závěrku sestavenou podle zvláštního právního předpisu,
- b) analytickou účetní evidenci nákladů a výnosů,
- c) výsledky oddělené evidence nákladů a výnosů podle § 34 odst. 2 písm. a) zákona [o telekomunikacích] a způsobů pro stanovení výše ekonomicky oprávněných nákladů. Údaje o ztrátových službách se člení podle jednotlivých nákladových a výnosových položek a podle struktury uvedené v příloze č. 1,
- d) přehled zařazení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku do odpisových skupin včetně použití koeficientu pro zrychlené odepisování, včetně způsobů pro přiřazení vlastního kapitálu na pořízení tohoto majetku,
- e) přehled poskytnutých slev podle druhů.

(2) Poskytovatel univerzální služby umožní [Českému telekomunikačnímu] [ú]řadu na požádání ověřit údaje v rozsahu výpočtu prokazatelné ztráty včetně přiměřeného zisku, zejména z technické dokumentace, ze statistických dokladů a z prvotních účetních dokladů.

(3) Zúčtování prokazatelné ztráty, doklady předané poskytovatelem univerzální služby a doklady použité pro ověření výpočtu prokazatelné ztráty uchovává [Český telekomunikační] [ú]řad po dobu pěti let od konce příslušného roku.“

- 16 Ustanovení § 4 téže vyhlášky, nadepsaného „Vymezení přiměřeného zisku“, zní:

„Přiměřený zisk se pro účely zúčtování prokazatelné ztráty určí vzhledem k účetní hodnotě vlastního kapitálu, který poskytovatel univerzální služby přiřadil na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku sloužícího k poskytování ztrátových služeb. Přiměřený zisk poskytovatel univerzální služby vypočítá podle postupu uvedeného v příloze č. 3.“

- 17 Příloha č. 3 vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů č. 235/2001 Sb., nadepsaná „Výpočet průměrného zisku“, stanoví:

„1. Průměrný zisk vypočítá poskytovatel univerzální služby podle vzorce:

$$PZ = 0,145 \times VJZS$$

V tomto vzorci je:

PZ – průměrný zisk

VJZS – účetní hodnota vlastního kapitálu, který byl přiřazen na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku sloužícího k poskytování ztrátových služeb.

2. Účetní hodnota vlastního kapitálu se stanoví podle právních předpisů o účetnictví.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 Dne 27. září 2010 vydal Český telekomunikační úřad rozhodnutí, ve kterém potvrdil výši ztráty z poskytování univerzální služby za rok 2004 předloženou společností Telefónica Czech Republic. Pro vyčíslení této ztráty byl do ceny čistých nákladů univerzální služby zahrnut i průměrný zisk poskytovatele předpokládaný vnitrostátní právní úpravou platnou do 30. dubna 2005. Český telekomunikační úřad potvrdil toto rozhodnutí v řízení o rozkladu rozhodnutím ze dne 23. února 2011.
- 19 Proti tomuto rozhodnutí podaly společnosti T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic a. s. správní žaloby u Městského soudu v Praze, který uvedené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost z důvodu porušení směrnice 2002/22.
- 20 Podle Městského soudu v Praze byl § 31 zákona o telekomunikacích v rozporu s články 12 a 13 této směrnice, neboť české právo upravovalo určení výše ztráty a způsob výpočtu a určení prokazatelné ztráty odlišně od uvedené směrnice. Dle uvedeného soudu tedy Český telekomunikační úřad podle vnitrostátního práva nesprávně zohlednil jakoukoli ztrátu, ačkoli podle směrnice 2002/22 měla být zohledněna pouze ztráta představující „nespravedlivou zátěž“, jak upřesnil Soudní dvůr v rozsudku Komise v. Belgie (C-222/08, EU:C:2010:583, body 35, 37, 42 a 43). Podle Městského soudu v Praze dále vnitrostátní právo neumožňovalo při určení výše ztráty zohlednit nehmotné výhody plynoucí z poskytování univerzální služby.
- 21 Městský soud v Praze dospěl k názoru, že jsou naplněny předpoklady pro přímé použití směrnice 2002/22, neboť pravidlo stanovené touto směrnicí je jasné a bezpodmínečné, přestože obsah neurčitého právního pojmu „nespravedlivá zátěž“ má být určen úvahou správního či soudního orgánu. Výklad českého práva, který by byl v souladu se směrnicí 2002/22, není podle uvedeného soudu možný, protože český právní řád Českému telekomunikačnímu úřadu neumožňuje, aby při svém rozhodování nezohlednil zahrnutí průměrného zisku do výše čistých nákladů na univerzální službu.
- 22 Městský soud v Praze uznal, že přímý účinek této směrnice nemůže být k tíži jednotlivce, avšak společnost Telefónica Czech Republic, ve které český stát vlastnil 51,1 %, označil za „státní entitu“ pod kontrolou státu, a tudíž podléhající přímému účinku uvedené směrnice, a určil, že směrnice 2002/22 z časového hlediska dopadá na univerzální službu poskytovanou v celém kalendářním roce 2004, tedy i v období před přistoupením České republiky k Evropské unii dne 1. května 2004.
- 23 Proti rozsudku Městského soudu v Praze podal Český telekomunikační úřad kasační stížnost u Nejvyššího správního soudu.

- 24 Jde-li o posouzení otázky, zda lze ve smyslu směrnice 2002/22 do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnout i vnitrostátním právem předpokládaný přiměřený zisk, má Nejvyšší správní soud na základě jazykového výkladu za to, že zisk, ať již je přiměřený, či nikoliv, nelze považovat za nákladovou položku podřaditelnou termínu „čistých nákladů“ na povinnost poskytování univerzální služby, jak to deklaruje a stanoví uvedená směrnice. Podle Nejvyššího správního soudu však nelze opomínat možnost, že v čistých nákladech ve smyslu uvedené směrnice jsou zohledněny i dílčí náklady „vlastního kapitálu“ vynaloženého při poskytování univerzální služby ze strany jejího poskytovatele, které byly ne zcela případně vnitrostátní právní úpravou podřazeny termínu „přiměřený zisk“. Nejvyšší správní soud tedy považuje za nutné dotázat se Soudního dvora, zda musí být články 12 a 13 směrnice 2002/22 vykládány v tom smyslu, že institut „čistých nákladů“ na poskytování univerzální služby brání tomu, aby do ceny vypočtených čistých nákladů této služby byl zahrnut i „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, i kdyby byl vyjádřený ve formě nákladů na kapitálové investice ve výši 14,5 % z účetní hodnoty vlastního kapitálu.
- 25 Za těchto podmínek se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je třeba články 12 a 13 [směrnice 2002/22] vykládat v tom smyslu, že zde zakotvený institut „čistých nákladů“ na poskytování této služby brání tomu, aby do ceny zjištěných čistých nákladů této služby byl zahrnut i „přiměřený zisk“ jejího poskytovatele?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, mají tato ustanovení směrnice 2002/22 (články 12 a 13) přímý účinek?
- 3) Mají-li články 12 a 13 směrnice 2002/22 přímý účinek, lze se tohoto účinku dovolávat vůči obchodní společnosti, v níž členský stát drží (kontroluje) 51 % akcií – zde společnost O2 Czech Republic a. s. (jde o „státní entitu“), či nikoliv?
- 4) V případě kladných odpovědí na otázky 1 až 3, lze směrnici 2002/22 aplikovat i na vztahy vzniklé v období předcházejícím přistoupení České republiky k Evropské unii (od 1. 1. 2004 do 30. 4. 2004)?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 26 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 12 a 13 směrnice 2002/22 vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby.
- 27 Společnosti T-Mobile Czech Republic a O2 Czech Republic, které se domnívají, že se otázky položené předkládajícím soudem netýkají podstatné části sporu v původním řízení, navrhují Soudnímu dvoru několik dalších otázek týkajících se mimo jiné vymezení položek, jež mohou být zahrnuty do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby, a určení „nespravedlivé zátěže“, kterou nese podnik určený k poskytování univerzální služby.
- 28 Předložit věc Soudnímu dvoru přísluší podle článku 267 SFEU vnitrostátnímu soudu, a nikoli účastníkům sporu v původním řízení. Možnost určení otázek, které budou předloženy Soudnímu dvoru, je tedy přiznána pouze vnitrostátnímu soudu a tito účastníci nemohou jejich obsah měnit (viz zejména rozsudek Singer, 44/65, EU:C:1965:122, s. 1198, a v tomto smyslu rozsudek Santesteban Goicoechea, C-296/08 PPU, EU:C:2008:457, bod 46).

- 29 Odpovědět na návrhy na změnu otázek uplatněné účastnicemi původního řízení by mimoto bylo neslučitelné s úlohou svěřenou Soudnímu dvoru článkem 267 SFEU, jakož i s povinností Soudního dvora zajistit vládám členských států a zúčastněným stranám možnost předložit vyjádření podle článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie vzhledem k tomu, že podle tohoto ustanovení jsou zúčastněným stranám oznamována pouze předkládací rozhodnutí (viz zejména rozsudek *Phytheron International*, C-352/95, EU:C:1997:170, bod 14, a v tomto smyslu rozsudek *Santesteban Goicoechea*, C-296/08 PPU, EU:C:2008:457, bod 47).
- 30 Ze samotného znění předkládacího rozhodnutí, které bylo oznámeno všem zúčastněným uvedeným v článku 23 statutu Soudního dvora, v daném případě vyplývá, že se Nejvyšší správní soud táže Soudního dvora na princip zohledňování návratnosti vlastního kapitálu investovaného podnikem určeným k poskytování univerzální služby pro účely určení výše čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby, neboť potřebuje vodítka k tomu, aby mohl rozhodnout, zda může být tato návratnost vlastního kapitálu zohledněna, je-li stanovena ve výši 14,5 % z účetní hodnoty vlastního kapitálu investovaného tímto podnikem.
- 31 Předkládající soud se naproti tomu nezmínil o potřebě odpovědi na další otázky, které se týkají vymezení položek, jež mohou být zahrnuty do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby, nebo „nespravedlivé zátěže“, kterou nese podnik určený k poskytování univerzální služby.
- 32 Proto je třeba podat odpověď na první otázku položenou předkládajícím soudem, nikoli však zároveň na nové otázky navržené společnostmi T-Mobile Czech Republic a O2 Czech Republic.
- 33 Podle článků 12 a 13 směrnice 2002/22 je k určení výše náhrady, která případně náleží podniku určenému k poskytování univerzální služby, zapotřebí na prvním místě vypočítat čisté náklady na povinnost poskytování univerzální služby nesené podnikem určeným k jejímu poskytování a následně – pokud vnitrostátní regulační orgány zjistí, že podnik je zatížen nespravedlivou zátěží – tyto orgány rozhodnou o zavedení mechanismu náhrady zjištěných čistých nákladů takovému podniku nebo o rozdělení čistých nákladů na povinnosti univerzální služby mezi podniky zajišťující síť a poskytující služby elektronických komunikací.
- 34 Podle přílohy IV části A druhého pododstavce směrnice 2002/22 se při provádění výpočtu mají čisté náklady na povinnosti univerzální služby vypočítat jako rozdíl mezi čistými náklady určeného podniku na provoz při plnění povinností univerzální služby a na provoz bez povinnosti univerzální služby. Jak uznali všichni zúčastnění, kteří Soudnímu dvoru předložili vyjádření, náklady cizího či vlastního kapitálu musí být pro účely tohoto výpočtu zohledněny, musel-li si určený podnik obstarat kapitál na uskutečnění investic nezbytných pro poskytování univerzální služby.
- 35 V tomto ohledu není důležité, že je tato položka čistých nákladů uváděna v předmětné vnitrostátní právní úpravě pod označením „přiměřený zisk“, neboť představuje skutečně náklady, které nese poskytovatel univerzální služby.
- 36 Směrnice 2002/22 sice neobsahuje žádnou výslovnou zmínku o možnosti zahrnout náklady vlastního kapitálu či „přiměřený zisk“ do výpočtu čistých nákladů, které nese podnik poskytující univerzální služby, nicméně teleologickým výkladem této směrnice lze k takovému závěru dospět.
- 37 Článek 3 odst. 2 směrnice 2002/22 klade důraz na nutnost zajišťovat provádění univerzální služby s využitím nejúčinnějšího přístupu, kterým bude minimalizováno narušování trhu. Jak je uvedeno v bodě 4 odůvodnění této směrnice, zajišťování univerzální služby může zahrnovat poskytování některých služeb pro některé koncové uživatele za ceny, které se liší od cen, které vyplývají z běžných podmínek na trhu. Proto unijní normotvůrce předpokládal, jak vyplývá z bodu 18 odůvodnění této směrnice, že by členské státy měly v případě potřeby zavést mechanismy pro financování čistých

nákladů na povinnosti univerzální služby v těch případech, kdy je prokázáno, že tyto povinnosti lze plnit pouze se ztrátou nebo za čisté náklady, které spadají mimo běžné obchodní standardy (viz rozsudek Base a další, C-389/08, EU:C:2010:584, bod 34).

- 38 Náklady investovaného kapitálu jsou součástí souhrnu nákladů vynaložených podnikem působícím v rámci běžných obchodních standardů. Musí tedy být také zahrnuty do výpočtu čistých nákladů na povinnosti univerzální služby, aby podnik určený k poskytování univerzální služby mohl získat zpět vzniklé zvláštní čisté náklady, aniž by se odchýlil od běžných obchodních standardů nebo utrpěl ztrátu.
- 39 Jak mimoto vyplývá z bodu 18 odůvodnění směrnice 2002/22, jakékoli financování poskytnuté za účelem vyrovnání čistých nákladů vyplývajících z povinností univerzální služby musí být slučitelné s články 107 SFEU a 108 SFEU. Jak uvádí Evropská komise, výklad pojmu „čisté náklady“ ve smyslu této směrnice tedy musí brát ohled na pravidla posuzování vyrovnávacích plateb za služby obecného hospodářského zájmu na základě článku 107 SFEU.
- 40 Soudní dvůr již v tomto ohledu rozhodl, že vyrovnání představující protihodnotu k úkonům prováděným podniky-příjemci při plnění povinností v oblasti veřejných služeb nemůže přesáhnout to, co je nezbytné pro pokrytí všech nebo části nákladů vynaložených za účelem plnění těchto povinností, při zohlednění souvisejících příjmů a s ohledem na přiměřený zisk v souvislosti s plněním těchto povinností (obdobně viz rozsudek Altmark Trans a Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, bod 92).
- 41 Pokud jde o metodu posuzování návratnosti vlastního kapitálu, kterou je třeba zohlednit, z bodu 18 odůvodnění směrnice 2002/22 vyplývá, že výpočet čistých nákladů na povinnosti univerzální služby musí být prováděn řádně a jakékoli financování musí být prováděno s minimálními rušivými dopady na trh a podniky. Odměna za kapitál by proto měla být potřebná a přiměřená, měla by být přímo vázána na investici uskutečněnou za účelem poskytování univerzální služby a neměla by vést k nadměrné náhradě ve prospěch daného poskytovatele.
- 42 Jak uvedly Český telekomunikační úřad a Komise, bod 61 sdělení Komise o použití pravidel Evropské unie v oblasti státní podpory na vyrovnávací platbu udělenou za poskytování služeb obecného hospodářského zájmu a čl. 5 odst. 5 rozhodnutí 2012/21 poskytují vodítka ke způsobu posuzování „přiměřeného zisku“ odpovídajícího míře návratnosti kapitálu. Toto sdělení sice není závaznou právní normou, může však sloužit jako zdroj inspirace pro účely výkladu pojmu „čisté náklady“ ve smyslu směrnice 2002/22.
- 43 Podle bodu 61 uvedeného sdělení a čl. 5 odst. 5 rozhodnutí 2012/21 je třeba „přiměřeným ziskem“ rozumět míru návratnosti kapitálu, kterou by požadoval průměrný podnik zvažující, zda bude – s přihlédnutím k úrovni rizika – službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření. Úroveň rizika závisí na dotčeném odvětví, typu služby a charakteru vyrovnávacího mechanismu. Touto mírou návratnosti se rozumí interní míra návratnosti kapitálu, který podnik investoval během doby trvání pověření. Tato míra může být určena s odkazem na porovnatelné podniky.
- 44 Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby ve světle těchto jednotlivých skutečností ověřil, zda roční míra návratnosti použitá ve vnitrostátní právní úpravě odpovídá kritériím obsaženým v bodech 40 až 43 tohoto rozsudku, je-li stanovena paušálně ve výši 14,5 % z účetní hodnoty vlastního kapitálu investovaného podnikem určeným k poskytování univerzální služby.
- 45 Na první otázku je proto třeba odpovědět tak, že články 12 a 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, jež tvoří míra návratnosti vlastního kapitálu,

kteřou by požadoval podnik srovnatelný s poskytovatelem univerzální služby zvažující, zda bude s přihlédnutím k úrovni rizika službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření.

Ke druhé a třetí otázce

- 46 Jelikož je možné, že předkládající soud po ověření, které mu přísluší provést v souladu s bodem 44 tohoto rozsudku, shledá, že předmětná vnitrostátní právní úprava neodpovídá kritériím poskytnutým v odpovědi na první otázku, je třeba podat odpověď na druhou a třetí otázku předkládajícího soudu, jejichž podstatou je, zda musí být články 12 a 13 směrnice 2002/22 vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek, a pokud ano, zda se jich lze dovolávat vůči obchodní společnosti, ve které členský stát drží 51 % akcií.
- 47 Podle ustálené judikatury nemůže směrnice sama o sobě zakládat jednotlivcům povinnosti, ale pouze práva. V důsledku toho se jednotlivec nemůže dovolávat směrnice proti členskému státu, pokud se jedná o povinnost státu, která je přímo spojena se splněním jiné povinnosti, jež přísluší na základě této směrnice třetí osobě (viz rozsudek Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, bod 56 a citovaná judikatura, a rozsudek Arcor a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 35).
- 48 Naproti tomu samotné negativní dopady na práva třetích osob, i když jsou tyto důsledky určité, nejsou důvodem pro to, aby bylo jednotlivci bráněno dovolávat se ustanovení směrnice proti dotčenému členskému státu (viz rozsudek Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, bod 57 a citovaná judikatura, a rozsudek Arcor a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 36).
- 49 Ve věci v původním řízení je spor předložený předkládajícímu soudu sporem mezi soukromými osobami a dotčným členským státem jednajícím prostřednictvím vnitrostátního regulačního úřadu, který vydal napadené rozhodnutí.
- 50 Je tedy třeba konstatovat, že společnost O2 Czech Republic je ve vztahu ke sporu předloženému předkládajícímu soudu třetí osobou a může být vystavena pouze negativním dopadům, jež nelze považovat za povinnosti uložené na základě směrnic uplatněných před předkládajícím soudem. Z toho plyne, že otázka, zda je tento podnik státní entitou, je bezvýznamná.
- 51 S ohledem na výše uvedené je třeba zkoumat, zda články 12 a 13 směrnice 2002/22 splňují podmínky přímého účinku.
- 52 V tomto ohledu z ustálené judikatury vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči členskému státu, jestliže ji provedl nesprávně (viz rozsudek Pfeiffer a další, C-397/01 až C-403/01, EU:C:2004:584, bod 103 a citovaná judikatura, a rozsudek Arcor a další, C-152/07 až C-154/07, EU:C:2008:426, bod 40).
- 53 Články 12 a 13 směrnice 2002/22 přitom tato kritéria splňují, neboť jasně uvádějí, že případné financování povinností univerzální služby musí být prováděno na základě výpočtu čistých nákladů, které je třeba vykládat tak, že zahrnují i „přiměřený zisk“ odpovídající míře návratnosti kapitálu, a tato povinnost není vázána na žádnou podmínku. I když směrnice 2002/22 ponechává vnitrostátním regulačním orgánům určitý prostor pro uvážení při uplatňování těchto ustanovení, nemá tato okolnost vliv na přesnou a bezpodmínečnou povahu povinnosti vyplývající z těchto ustanovení (obdobně viz rozsudek GMAC UK, C-589/12, EU:C:2014:2131, body 29, 30 a 32).

- 54 Z výše uvedeného vyplývá, že na druhou a třetí otázku je třeba odpovědět tak, že články 12 a 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu.

Ke čtvrté otázce

- 55 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2002/22 vykládána v tom smyslu, že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby poskytované určeným podnikem použije na období před přistoupením České republiky k Unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. ledna do 30. dubna.
- 56 Článek 2 aktu o přistoupení stanoví, že ode dne přistoupení se ustanovení původních smluv a aktů přijatých orgány Společenství a Evropskou centrální bankou přede dnem přistoupení stávají závaznými pro nové členské státy a uplatňují se v těchto státech za podmínek stanovených v uvedených smlouvách a v tomto aktu.
- 57 Jak přitom zdůraznila Komise, uvedený akt neobsahuje zvláštní ustanovení o použití článků směrnice 2002/22 před přistoupením dotýčných členských států.
- 58 Jelikož taková ustanovení neexistují, je směrnice 2002/22 pro Českou republiku použitelná ode dne jejího přistoupení k Unii v souladu s články 2, 53 a 54 aktu o přistoupení (v tomto smyslu viz rozsudek Saldanha a MTS, C-122/96, EU:C:1997:458, bod 14, usnesení Pannon, C-143/09, EU:C:2009:564, bod 17, rozsudek Elektrownia Pątnów II, C-441/08, EU:C:2009:698, bod 32, a usnesení RANI Slovakia, C-298/09, EU:C:2010:343, bod 38).
- 59 Z toho plyne, že směrnice 2002/22 musí být vykládána v tom smyslu, že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby poskytované určeným podnikem nepoužije na období před přistoupením České republiky k Unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. ledna do 30. dubna.

K nákladům řízení

- 60 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) Články 12 a 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací (směrnice o univerzální službě) musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl do čistých nákladů na povinnost poskytování univerzální služby zahrnut „přiměřený zisk“ poskytovatele této služby, jež tvoří míra návratnosti vlastního kapitálu, kterou by požadoval podnik srovnatelný s poskytovatelem univerzální služby zvažující, zda bude s přihlédnutím k úrovni rizika službu obecného hospodářského zájmu poskytovat po celou dobu trvání pověření.

2) Články 12 a 13 směrnice 2002/22 musí být vykládány v tom smyslu, že mají přímý účinek a jednotlivci se jich mohou přímo dovolávat před vnitrostátním soudem ke zpochybnění rozhodnutí vnitrostátního regulačního orgánu.

3) Směrnice 2002/22 musí být vykládána v tom smyslu, že se pro účely určení výše čistých nákladů na povinnosti univerzální služby poskytované určeným podnikem nepoužije na období před přistoupením České republiky k Evropské unii, tj. v rámci roku 2004 na období od 1. ledna do 30. dubna.

Podpisy.