

Věc C-614/20

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

18. listopadu 2020

Předkládající soud:

Tallinna Halduskohus (Správní soud Tallin, Estonsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

18. listopadu 2020

Žalobkyně:

AS Lux Express Estonia

Žalovaný:Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Ministerstvo
hospodářství a komunikace)**Předmět původního řízení**

Žaloba na náhradu škody podaná společností AS Lux Express Estonia proti
Estonské republice

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23.
října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o
zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1).
čl. 2 písm. e), čl. 3 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 písm. b) bod i).

Předběžné otázky

1. Je případ, kdy je všem soukromoprávním podnikům, které v tuzemsku
komerčně provozují silniční, vodní a železniční přepravu cestujících v
linkovém provozu, uložena stejná povinnost bezplatné přepravy cestujících

určité skupiny (děti předškolního věku, osoby s postižením do dovršení 16 let, osoby s těžkým postižením od dovršení 16 let, osoby se značným zrakovým postižením a průvodce osoby s těžkým nebo značným zrakovým postižením a slepeckého resp. asistenčního psa osoby s postižením), nutno považovat za uložení závazku veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. e) a čl. 3 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70?

2. Jedná-li se o závazek veřejné služby ve smyslu nařízení č. 1370/2007: Má členský stát podle čl. 4 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 1370/2007 právo vyloučit úhradu kompenzace dopravcům za plnění takovéto povinnosti vnitrostátním zákonem?

Má-li členský stát právo vyloučit kompenzaci pro dopravce, za jakých podmínek tak může učinit?

3. Je podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 povoleno vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení obecná pravidla o stanovení maximálních přepravních tarifů pro jiné skupiny cestujících, než skupiny uváděné v tomto ustanovení?

Platí povinnost oznámení Evropské komisi podle článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie také v případě, že obecná ustanovení o stanovení maximálních přepravních tarifů nestanoví žádné kompenzace pro dopravce?

4. V případě, že se nařízení č. 1370/2007 v projednávané věci nepoužije: Lze poskytování kompenzace opřít o jiný právní akt Evropské unie (jako je Listina základních práv Evropské unie)?
5. Jaké podmínky musí splňovat kompenzace případně poskytovaná dopravci, aby byla v souladu s ustanoveními o státní podpoře?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 1), články 1 až 4

Článek 108 SFEU.

Sdělení Komise o výkladových pokynech pro nařízení (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici (Úř. věst. 2014, C 92, s. 1), body 2.2.2 a 2.2.3

Listina základních práv Evropské unie, články 16, 17, 41 a 51.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Podle zákona o veřejné osobní dopravě (RT I, 23. března 2015, 2) v jeho znění platném pro původní řízení (RT I, 30. června 2020, 24), který vstoupil v platnost dne 1. října 2015 (dále jen „GÖP“) je linková doprava provozována jak na základě smlouvy o veřejných službách (§ 19), jakož i v podobě komerčně provozované linkové dopravy (§ 4 odst. 4). Tarif komerční linkové dopravy stanoví dopravce (§ 31 odst. 2 a 4 GÖP), maximální tarif na vozový kilometr resp. maximální tarif pro jízdenky v rámci linkové dopravy provozované na základě smlouvy o veřejných službách stanoví příslušný orgán (§ 31 odst. 2 a 4 GÖP).

Ustanovení § 34 GÖP zní:

„Bezplatná přeprava ve vnitrostátní linkové dopravě

Na vnitrostátních linkách v silniční, vodní a železniční dopravě je dopravce povinen bezplatně přepravovat děti, které dne 1. října běžného školního roku ještě nedovršily sedmý rok věku, jakož i děti, jejichž nástup do školy byl odložen, osoby s postižením do dovršení 16 let, osoby se závažným postižením od dovršení 16 let, osoby se značným zrakovým postižením, jakož i osoby doprovázející osobu se závažným nebo značným zrakovým postižením a slepeckého resp. asistenčního psa osoby s postižením. Za bezplatnou přepravu cestujících těchto skupin dopravce neobdrží kompenzaci.“

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Soukromé podniky Eesti Buss OÜ (dále jen „Eesti Buss“) a AS Lux Express Estonia (dále jen „Lux Express“ nebo „žalobkyně“) obdržely licenci Společenství na přepravu cestujících v srpnu 2013 a v březnu 2015. Provozovaly komerční autobusovou linkovou dopravu v tuzemsku. Dne 29. července 2019 byla společnost Eesti Buss na základě fúze se společností Lux Express vymazána z obchodního rejstříku.
- 2 Dne 5. června 2019 požádaly společnosti Eesti Buss a Lux Express u Ministra obchodu a infrastruktury o náhradu škody ve výši 537 219 eur. Tvrdily, že tato škoda vyplývá z povinnosti žalobkyň bezplatně přepravovat určité skupiny cestujících ve vnitrostátní komerční linkové dopravě, kterou stanoví § 34 GÖP, aniž by za to od státu dostávaly kompenzace. Kompenzace spočívá v příjmech z prodeje jízdenek ušlých žalobkyním v roce 2018 na základě § 34 GÖP.
- 3 Odpovědí ze dne 10. července 2019 Ministr hospodářství a infrastruktury žádost zamítl s odůvodněním, že dopravce podle § 34 GÖP za bezplatnou přepravu osob neobdrží kompenzaci.
- 4 Dne 12. srpna 2019 podala společnost Lux Express k Tallinna Halduskohus (Správní soud v Talinu) žalobu na náhradu škody ve výši 851 960 eur proti Estonské republice. Výše kompenzace odpovídá příjmům z prodeje jízdenek

ušlým společnosti Lux Express společně se společností Eesti Buss podle § 34 GÖP za období od 1. ledna 2018 do 31. července 2019. Během řízení žalobkyně zvýšila požadovanou náhradu škody na 2 061 781 euro, což představuje náhradu škody vzniklé oběma podnikům v době od 1. ledna 2016 do 31. ledna 2020. Kompenzace byla požadována s připočtením úroků. Podpůrně žalobkyně navrhl, aby Estonské republice byla uložena finanční kompenzace ve výši přiměřené podle uvážení soudu s připočtením úroků.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Žalobkyně má za to, že povinnost bezplatné přepravy představuje závažný a nepřiměřený zásah do vlastnického práva, svobody podnikání a smluvní svobody, které jí zaručuje Ústava Estonské republiky. Žalobkyně poskytuje autobusovou dopravu pouze v komerční linkové dopravě a za podmínek tržního hospodářství, proto nepodléhá závazkům veřejné služby. Mimořádné okolnosti (válka, katastrofa), které by odůvodňovaly, aby společností bez veřejné účasti byl uložen výkon státních úkolů bez kompenzací, nepanují. Uložení povinnosti bezplatné přepravy představuje nerovné zacházení dopravců v porovnání s jinými podniky, které poskytují služby obecného zájmu (např. služby týkající se plynu, elektřiny, topení, vody a kanalizace, likvidace odpadů, pošty a komunikace), neboť ostatní podnikatelé nejsou povinni poskytovat své služby bezplatně. Stejně tak se jedná o nerovné zacházení s komerčními dopravci v porovnání s dopravci, kteří působí na základě smlouvy o veřejné službě. Posledně jmenovaným je poskytována kompenzace na základě ceny za kilometr trasy, což znamená, že příjmy dopravce nezávisí na počtu cestujících, cenách jízdného nebo slevách na nich. Komerční dopravní podnik musí své výdaje pokrýt cenou jízdného a povinnost bezplatné přepravy omezuje jeho příjmy. Intenzitu tohoto zásahu zvyšuje skutečnost, že se linková doprava, která je provozována v rámci smlouvy o veřejné službě, zcela nebo částečně překrývá s linkami obsluhovanými komerčními dopravci a stát a místní územně správní celky také nabízí do velké míry a bezplatně veřejné dopravní služby. Komerční dopravci se proto nachází v situaci nekalé hospodářské soutěže.
- 6 Vzhledem k tomu, že je podíl cestujících přepravovaných bezplatně na celkovém počtu cestujících (průměrně 3 %) značný, vznikají dopravcům umožněním bezplatné přepravy vysoké náklady. Ztráta příjmů žalobkyně činí 5 % až 7 % příjmů z prodeje jízdenek. Tyto ušlé příjmy jsou vypočteny na základě plné ceny jízdného bez daně z přidané hodnoty (tedy základní ceny) u jízdenek, které žalobkyně vydala cestujícím podle § 34 GÖP. Pokud by dopravce přesunul náklady na bezplatnou přepravu na ostatní cestující, cena za službu by se zvýšila, což by mohlo snížit poptávku a zisk dopravce. Dopravce byl uveden do obtížné situace a mohl by být nucen ukončit svou činnost. Náklady, které jsou spojeny se správou slev na jízdném ze strany státu, mohou být nemalé.
- 7 Článek 1 odst. 1 nařízení č. 1370/2007 stanoví, že stát provozovatelům veřejných služeb musí poskytnout kompenzace za náklady vzniklé v souvislosti s plněním

závazků veřejné služby. Jedná se o závazek veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. b) tohoto nařízení, neboť podnikatel jednající v souladu s hospodářskými zájmy by tuto službu bez zákonem uložené povinnosti neposkytoval. Vzhledem k tomu, že ustanovení § 34 GÖP zakazuje platbu odměny za plnění tohoto závazku, je toto ustanovení v rozporu s nařízením č. 1370/2007 a nesmí být použito. Okolnost, že stát Evropské komisi toto obecné ustanovení předem neoznámil (čl. 3 odst. 3. nařízení 1370/2007 a článek 108 SFEU), poskytnutí kompenzace nevylučuje.

- 8 Nelze-li nařízení č. 1370/2007 na projednávanou věc uplatnit, musí být kompenzace poskytována na základě obecných zásad unijního práva (zásada proporcionality, články 16, 17, 41 a 51 Listiny základních práv Evropské unie).
- 9 Ministerstvo hospodářství a komunikace (žalovaný) navrhuje, aby žaloba byla zamítnuta. Sporná povinnost byla uložena s cílem zlepšit dostupnost veřejných dopravních prostředků pro osoby s postižením a rodiny s malými dětmi a zvýšit mobilitu těchto osob. Dalším cílem této povinnosti je účelné využívání veřejných financí a jejich úspora. Tyto cíle jsou legitimní. Při utváření sociální politiky disponuje zákonodárce širokou posuzovací pravomocí. Zásah do základních práv žalobkyně je nepatrný - podle nedoloženého tvrzení žalobkyně jsou bezplatně přepravována 3 % cestujících. Žalobkyně má možnost samostatně stanovit tarif pro jiné cestující. Žalobkyně by s ohledem na své různé tarify pravděpodobně i bez povinnosti uložené v § 34 GÖP stanovila pro osoby s postižením a děti v předškolním věku bezplatný nebo výhodnější tarif. Vzhledem k tomu, že vytížení autobusů je jen zřídka 100%, neznamená přeprava osob s postižením a dětí v předškolním věku pro žalobkyni výpadek příjmů. Žalobkyně není povinna přednostně rezervovat pro tyto skupiny cestujících místa k sezení. Tato povinnost platí od roku 2000 a dopravce k ní při výkonu své hospodářské činnosti mohl přihlídnout od začátku. Žalobkyně je v dobré hospodářské situaci, žádá o licenci na novou trasu, kupuje nové autobusy, obsluhuje stále více cestujících a její příjmy vzrostly. Z toho vyplývá, že povinnost, která je v platnosti již dlouhou dobu, neměla nepříznivý vliv na hospodářský úspěch žalobkyně. Žalobkyně obsluhuje zpoplatněnou komerční linkovou dopravu. Neziskové trasy jsou obsluhovány veřejnou linkovou dopravou, která s komerční linkovou dopravou není v hospodářské soutěži. Komerční dopravce má možnost svou činnost ukončit, pokud si to přeje. Povinnost je tedy proporcionální a v souladu s Ústavou. Srovnání s jinými podniky, které poskytují služby v obecném zájmu, není relevantní. Základní práva žalobkyně nejsou porušována a vyplacení náhrady škody není odůvodněné.
- 10 Nařízení č. 1370/2007 se nepoužije, neboť toto nařízení upravuje závazky veřejné služby. S žalobkyní nebyla uzavřena smlouva o veřejné službě. Článek 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 umožňuje vyjmout z oblasti působnosti tohoto nařízení případy, v nichž jsou obecným pravidlem stanoveny maximální přepravní tarify pro určité skupiny cestujících. Nejsou-li za ně hrazeny žádné kompenzace, není nutno je ani oznamovat Evropské komisi. I v případě, je-li povinnost stanovená v § 34 GÖP závazkem veřejné služby ve smyslu nařízení č. 1370/2007, nevyplývá z tohoto nařízení, že za takovou povinnost musí být dopravci zaplácena

kompenzace. Poskytnutí státní podpory neukládá ani Smlouva o fungování Evropské unie. Poskytování služby je ziskové i bez kompenzace.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Žalobkyně se od státu domáhá kompenzace za to, že je jí na základě § 34 GÖP uložena povinnost přepravovat v komerční linkové dopravě bezplatně osoby, které patří do určité skupiny cestujících, bez státní kompenzace. Je nesporné, že žalobkyně sama provozuje na základě licencí na trasy komerční autobusovou linku. Stát ani místní územně správní celek s žalobkyní neuzavřely smlouvu o veřejné službě a žalobkyni nejsou vypláceny kompenzace z veřejných prostředků pro pokrytí nákladů linkové dopravy.
- 12 Předkládající soud se v rámci obsahového přezkumu táže, zda je současná situace navíc k vnitrostátnímu právu upravena také nařízením č. 1370/2007. Toto nařízení upravuje poskytování služeb ve veřejné přepravě cestujících (čl. 1 odst. 1.). Žalobkyně poskytuje služby v přepravě cestujících obecného hospodářského zájmu (čl. 2 písm. a) nařízení č. 1370/2007), neboť existuje veřejný zájem na linkové autobusové dopravě mezi různými městy, čímž je zajištěna mobilita obyvatel. Vystává otázka, zda lze situaci, kdy stát soukromým dopravcům, kteří provozují linkovou dopravu komerčně, ukládá povinnost bezplatně přepravovat určité skupiny cestujících, také považovat za uložení závazku veřejné služby ve smyslu čl. 2 písm. e) nařízení č. 1370/2007. Žalovaný je přesvědčen, že se o závazek veřejné služby nejedná a že nařízení č. 1370/2007 se na projednávanou věc nepoužije.
- 13 Jak vyplývá z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1370/2007, příslušný orgán ukládá závazek veřejné služby jejímu poskytovateli v rámci smlouvy o veřejné službě. Podle odstavce 2 tohoto článku se odchylně od odstavce 1 na závazky veřejné služby, jejichž účelem je stanovení maximálních tarifů pro všechny cestující nebo určité kategorie cestujících, mohou vztahovat obecná pravidla. V projednávané věci příslušný orgán neuzavřel se žalobkyní smlouvu o veřejné službě, nýbrž zákonem uložil dopravcům, kteří provozují tuzemskou linkovou dopravu, povinnost bezplatně přepravovat určité skupiny cestujících.
- 14 Podle názoru předkládajícího soudu lze GÖP považovat za obecné pravidlo ve smyslu č. 2 písm. 1 a čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1370/2007. Tento výklad potvrzují body 2.2.2 a 2.2.3 Sdělení Komise o výkladových pokynech pro nařízení (ES) č. 1370/2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici.
- 15 V ustanovení § 34 GÖP je pro určité skupiny cestujících stanoven maximální přepravní tarif (bezplatná přeprava). Stanovení takového maximálního tarifu obecným pravidlem může podle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 1370/2007 představovat uložení závazku veřejné služby. Na rozdíl od žalovaného proto předkládající soud považuje nařízení č. 1370/2007 za použitelné na projednávanou věc.

- 16 Podle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 1370/2007 je účelem zásahů do odvětví veřejné přepravy cestujících poskytování levnějších služeb. Cílem zavedení práva na bezplatnou přepravu pro určité skupiny cestujících ustanovením § 34 GÖP je mimo jiné zaručit těmto cestujícím levnější službu. To připustil také žalovaný. Není pravděpodobné, že podnikatel, který sleduje své hospodářské zájmy, by zajišťoval bezplatnou přepravu těchto cestujících bez zásahu veřejné správy. Předkládající soud má tedy za to, že projednávaná věc spadá do účelu a působnosti čl. 1 odst. 1 a 2 nařízení č. 1370/2007. Tento soud nicméně považuje za nezbytné dotázat se Soudního dvora, zda správně určil rozsah působnosti nařízení č. 1370/2007.
- 17 V případě, že se nařízení č. 1370/2007 použije na dotčený skutkový stav, pak se v jeho čl. 3 odst. 2 druhé větě stanoví, že příslušný orgán poskytne dopravci kompenzaci za plnění tarifních závazků stanovených v obecných pravidlech. Z čl. 1 odst. 1 druhého pododstavce a čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1370/2007 lze také dovodit, že příslušný orgán při uložení závazku veřejné služby dopravci stanoví poskytnutí kompenzace za plnění tohoto závazku. V článku 4 odst. 1 písm. b) bod i) nařízení č. 1370/2007 je však také poukazováno na možnost, že kompenzace nebude poskytnuta. Předkládající soud si proto pokládá otázku, zda čl. 4 odst. 1. písm. b) bod i) nařízení č. 1370/2007 dává členskému státu právo vyloučit vnitrostátním právem poskytnutí kompenzace dopravci. Má-li členský stát právo vyloučit kompenzaci pro dopravce, za jakých podmínek tak může učinit, aby nedošlo k nepřiměřenému omezování práv podnikatele? Vzhledem k tomu, že žalobkyně provozuje pouze linkovou dopravu ke komerčním účelům, dotýká se uložení povinnosti bezplatné přepravy nutně její podnikatelské svobody a jejích možností generovat příjmy. Ačkoliv je žalobkyně hospodářsky zdravým podnikem (v roce 2018 dosáhla zisku 864 752 eur, v roce 2019 2 160 475 eur), platí takováto povinnost stejným způsobem i pro jiné komerční dopravce, jejichž hospodářská situace nemusí být stejně dobrá, a povinnost bezplatné přepravy bez kompenzace může být vůči podnikům považována za nespravedlivou.
- 18 Článek 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 dovoluje vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení obecná pravidla o finančních kompenzacích závazků veřejné služby, která stanovují maximální přepravní tarify pro žáky, studenty, učně a osoby s omezenou pohyblivostí. Podle § 34 GÖP se zvýhodněná přeprava týká dětí v předškolním věku, osob s postižením do dovršení 16 let, osob se závažným postižením od dovršení 16 let věku, osob se značným zrakovým postižením, jakož i osob doprovázejících osobu se závažným nebo značným zrakovým postižením a slepeckého resp. asistenčního psa osoby s postižením. Skupiny zvýhodněných osob uvedených v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 a v § 34 GÖP se tedy liší. Žalovaný má za to, že čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 se použije také v projednávané věci a umožňuje vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení také skupiny cestujících uvedených v § 34 GÖP. Vzhledem k tomu, že výčet skupin cestujících v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 je konečný, nemůže se předkládající soud k názoru žalovaného přiklonit. Z tohoto důvodu se Soudního dvora táže, zda čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 povoluje vyloučit z oblasti působnosti tohoto nařízení také obecná pravidla o stanovení maximálních

přepravních tarifů pro jiné skupiny cestujících, než skupiny uváděné v tomto ustanovení.

- 19 Podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 1370/2007 musí být obecná pravidla vyloučená z jeho oblasti působnosti podle článku 88 Smlouvy (článek 108 SFEU) oznámena Evropské komisi. Předkládající soud se táže, zda povinnost oznámení Evropské komisi podle článku 108 SFEU platí také v případě, že obecná pravidla o stanovení maximálních přepravních tarifu nestanoví žádné kompenzace pro dopravce. V takovém případě neexistuje nebezpečí, že stát poskytl případnou státní podporu. Předkládající soud si proto pokládá otázku, zda také situace, kdy členský stát vyloučí z oblasti působnosti nařízení č. 1370/2007 obecná pravidla stanovující maximální přepravní tarify pro skupiny cestujících neuvedené v čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení, nestanoví však žádnou kompenzaci pro dopravce, je slučitelná s tímto nařízením.
- 20 Bude-li mít Soudní dvůr za to, že projednávaná věc nespadá do nařízení č. 1370/2007, vyvstává otázka, zda lze poskytování kompenzaci opřít o jiný právní akt Evropské unie (např. Listinu základních práv Evropské unie) nebo zda musí být o sporu rozhodnuto výlučně na základě vnitrostátního práva.
- 21 Pokud předkládající soud v rámci rozhodování o věci rozhodne, zda má být poskytnuta úhrada podle unijního práva nebo podle vnitrostátního práva, vyvstává dále otázka, jaké podmínky musí být zohledněny při určení výše kompenzace, aby tato kompenzace neporušovala ustanovení upravující státní podporu. Žalobkyně vypočítala požadovanou náhradu škody na základě ušlých příjmů z prodeje jízdenek. Žalovaný nepovažuje za správné vycházet z ceny jízdenky, neboť žalobkyně stanoví různé tarify v závislosti na věku cestujícího, dni a čase jízdy. Mimoto žalovaný poukázal na skutečnost, že autobusy často nejsou 100% vytížené, takže žalobkyně bezplatnou přepravou některých cestujících nepřichází o možnost dosáhnout příjmů z jízdenek. Podle názoru předkládajícího soudu nemůže být tarif jízdného stanovený žalobkyní přiměřeným indikátorem pro určení kompenzace založené na nákladech, neboť žalobkyně může sama stanovit tarif jízdného a na vnitrostátních trasách nepanuje žádná významná hospodářská soutěž. Předkládající soud se táže, zda by i v případě, že se na projednávanou věc nepoužije nařízení č. 1370/2007, bylo pro určení výše kompenzace účelné opřít se o pravidla stanovená v příloze nařízení č. 1370/2007, jejímž cílem je zjevně zamezení nadměrným kompenzacím.