

Věc C-721/20

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

30. prosince 2020

Předkládající soud:

Kammergericht Berlin (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

10. prosince 2020

Žalovaná a odvolatelka:

DB Station & Service AG

Žalobkyně a odpůrkyně v odvolacím řízení:

ODEG Ostdeutsche Eisenbahn GmbH

Předmět původního řízení

Železniční doprava – Směrnice 2001/14/ES – Poplatek za použití stanice – Právní moc civilních soudů přezkoumávat výši poplatků za použití podle kritérií stanovených článkem 102 SFEU nebo vnitrostátním soutěžním právem

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU

Předběžné otázky

1. Je v souladu se směrnicí 2001/14/ES – zejména s jejími ustanoveními, která se týkají nezávislosti vedení podniků provozujících železniční infrastrukturu (článek 4), zásad pro stanovování poplatků (články 7 až 12) a úkolů regulačního orgánu (článek 30), pokud vnitrostátní civilní soudy v jednotlivých případech a nezávisle na dohledu vykonávaném regulačním

- orgánem přezkoumávají výši požadovaných poplatků podle kritérií stanovených článkem 102 SFEU nebo vnitrostátním soutěžním právem?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku: Je kontrola možného zneužití prováděná vnitrostátními civilními soudy podle kritérií stanovených článkem 102 SFEU nebo vnitrostátním soutěžním právem přípustná a nutná také tehdy, pokud železniční podniky mají možnost dosáhnout přezkumu přiměřenosti zaplacených poplatků příslušným regulačním orgánem? Jsou vnitrostátní civilní soudy povinny vyčkat vydání příslušného rozhodnutí regulačního orgánu a případně, je-li toto rozhodnutí napadeno u soudu, jeho právní moci?

Uváděná ustanovení unijního práva

Článek 102 SFEU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury, zpoplatnění železniční infrastruktury a o vydávání osvědčení o bezpečnosti (Úř. věst. 2001, L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Allgemeines Eisenbahngesetz (obecný zákon o železnicích, dále jen „AEG“) ve znění Drittes Gesetz zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften (třetí zákon, kterým se mění právní předpisy v oblasti železnic) ze dne 27. dubna 2005 (BGBl. I 2005, s. 11389) účinném od 30. dubna 2005 do 1. září 2016, zejména § 14b, 14d, 14e a 14f

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Žalovaná společnost DB Station & Service AG, která je dceřinou společností společnosti Deutsche Bahn AG, je podnik provozující železniční infrastrukturu ve smyslu § 2 odst. 1 AEG. Spravuje přibližně 5 400 nádraží (železničních stanic) v Německu. Žalobkyně provozuje železniční podnik a v rámci místní osobní železniční dopravy využívá železniční stanice žalované. Účastnice řízení vedou spor o výši poplatku, který je za to třeba hradit.
- 2 Žalovaná s železničními podniky, které hodlají využívat infrastrukturu, kterou má k dispozici, uzavírá rámcové smlouvy o používání stanic. Ohledně výše poplatků za použití v nich odkazuje na svůj aktuálně platný sazebník staničních poplatků [(tzv.) systém cen za použití stanic (*Stationspreissystem*), dále jen „SCPS“]. Konkrétní využívání nádraží je upraveno ve zvláštních smlouvách o použití stanic. K 1. lednu 2005 žalovaná nově zavedla tzv. „systém cen z roku 2005“ („*Preissystem 2005*“) (dále jen „SCPS 05“), který nahradil původně platný

„systém cen z roku 1999“ („*Preissystem 1999*“) (dále jen „SCPS 99“). Ceny v něm byly paušálně stanoveny podle určitých cenových kategorií a jednotlivých spolkových zemí. Žalobkyně, z jejíhož hlediska nový systém vedl ke zvýšení cen, od 1. ledna 2005 platila částky odpovídající zvýšení pouze s výhradou.

- 3 Rozhodnutím ze dne 10. prosince 2009 prohlásila Bundesnetzagentur (Spolková agentura pro sítě, Německo) jakožto příslušný regulační orgán SCPS 05 s účinností k 1. květnu 2010 za neplatný. Žalovaná toto rozhodnutí napadla; v řízení před správním soudem nebylo do dnešního dne vydáno rozhodnutí ve věci samé.
- 4 Svými žalobami podanými k Landgericht Berlin (Zemský soud v Berlíně, Německo) se žalobkyně domáhá vrácení poplatků za použití stanic zaplacených za období od listopadu 2006 do prosince 2010 v rozsahu, v jakém překračují výši poplatků podle SCPS 99. Landgericht (zemský soud, Německo) žalobám, až na jednu část uplatněného nároku na úroky, vyhověl. Jako odůvodnění v souladu se tehdejší judikaturou Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) uvedl, že poplatky požadované žalovanou podléhají přezkumu z hlediska zásad spravedlnosti podle § 315 [Bürgerliches Gesetzbuch (občanský zákoník), dále jen „BGB“]. Vzhledem k tomu, že stanovení cen podle SCPS 05 při tomto přezkumu z hlediska zásad spravedlnosti neobstojí, je žalovaná podle zásad bezdůvodného obohacení povinna vrátit příslušné částky. Žalovaná tato rozhodnutí napadá svými odvoláními a žalobkyně svými vzájemnými odvoláními, kterými se účastnice řízení nadále domáhají, aby bylo vyhověno jejich návrhům podaným v řízení v prvním stupni.
- 5 V mezidobí Soudní dvůr Evropské unie v rámci řízení o předběžné otázce, které bylo vedeno v obdobné věci, rozhodl, že obecné soudy nemohou přezkum přiměřenosti traťových poplatků provádět bez ohledu na dohled vykonávaný příslušným regulačním orgánem (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15).
- 6 Spolková agentura pro sítě mezitím rozhodnutím ze dne 11. října 2019 zamítla návrhy různých železničních podniků na následný přezkum poplatků požadovaných na základě SCPS 05 jako nepřipustné. Toto rozhodnutí však bylo napadeno. Daná žaloba je v současné době projednávána u Verwaltungsgericht Köln (správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo).

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Před vydáním rozhodnutí o opravných prostředcích, které podaly účastnice řízení, se jeví jako účelné přerušit řízení a na základě článku 267 SFEU předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se otázek položených ve výrokové části [předkládacího rozhodnutí], jelikož rozhodnutí ve věci samé závisí na odpovědích na předběžné otázky.
- 8 Je pravda, že řízení vedené Spolkovou agenturou pro sítě ve věci následného přezkumu staničních poplatků požadovaných žalovanou na základě SCPS 05,

dosud nebylo pravomocně skončeno. Nicméně s ohledem na dosavadní délku řízení již není přijatelné nejprve vyčkat na skončení řízení před správním soudem, které pravděpodobně bude trvat ještě několik let, aby – v případě potvrzení rozhodnutí Spolkové agentury pro sítě – teprve pak byla Soudnímu dvoru Evropské unie předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se uvedených předběžných otázek.

- 9 V projednávané věci se ještě použije směrnice 2001/14/ES, která byla zrušena článkem 65 směrnice 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32 a násl.) a nahrazena – po obsahové stránce v podstatě shodnými – ustanoveními této směrnice. Žalobkyně se totiž domáhá vrácení poplatků, které žalované zaplatila v době do prosince 2010. V této době byla směrnice 2001/14/ES ještě v platnosti. Je však třeba mít za to, že odpovědi Soudního dvora Evropské unie na dané předběžné otázky bude možno bez dalšího vztáhnout na směrnici 2012/34/EU.
- 10 Vybírání poplatků za použití nádraží dotčené v projednávané věci spadá i do rozsahu věcné působnosti směrnice 2001/14/ES. Je pravda, že v této směrnici – na rozdíl od později přijaté směrnice 2012/34/EU – chybí podrobná úprava nediskriminačního přístupu k zařízením služeb. Osobní nádraží jsou však zmíněna v bodě 2 písm. a) přílohy II směrnice 2001/14/ES, na který se výslovně vztahuje zákaz diskriminace uvedený v čl. 5 odst. 1 směrnice 2001/14/ES. Zahrnutí používání osobních nádraží do oblasti její působnosti dále vyžaduje smysl a účel směrnice. Nediskriminační přidělování tras samo o sobě je z hlediska železničních podniků nedostatečné, pokud toto přidělování není doplněno náležitým přístupem k těm zařízením, která jsou – jako osobní nádraží – nezbytná pro účelné využívání železničních tratí.
- 11 Rozhodnutí ve věci samé závisí na odpovědích na předběžné otázky. V případě záporné odpovědi na první předběžnou otázku by žaloby nemohly být úspěšné již proto, že přiměřenost poplatků za použití požadovaných žalovanou by byla vyňata z přezkumu prováděného civilními soudy. Na odpovědi na druhou předběžnou otázku závisí, zda je před vydáním rozhodnutí o opravných prostředcích podaných žalovanou nejprve nutno vyčkat právní moci rozhodnutí Spolkové agentury pro sítě ze dne 11. října 2019 (viz výše bod 6).
- 12 Soudní dvůr Evropské unie se danými předběžnými otázkami dosud nezabýval. Ve svém rozsudku ze dne 9. listopadu 2017 (CTL Logistics, C-489/15) Soudní dvůr Evropské unie pouze konstatoval, že s ustanoveními směrnice je neslučitelný přezkum z hlediska zásad spravedlnosti v rámci občanského soudního řízení vykonávaný podle § 315 BGB, jak byl doposud prováděn německými civilními soudy. Soudní dvůr se v uvedeném rozhodnutí naproti tomu nevyjádřil k otázce, zda jsou vnitrostátní civilní soudy v jednotlivých případech a nezávisle na dohledu vykonávaném regulačním orgánem oprávněny a povinny přezkoumávat výši poplatků za použití podle kritérií stanovených v článku 102 SFEU nebo vnitrostátním soutěžním právem.

- 13 Od řízení o předběžné otázce nelze upustit ani z toho důvodu, že dané předběžné otázky sice ještě nebyly zodpovězeny Soudním dvorem Evropské unie, ale správné použití unijního práva ve smyslu tzv. *acte clair* je natolik zřejmé, že již není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost o správném rozhodnutí o předložených otázkách. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie je podmínkou uznání za *acte clair* skutečnost, že si je vnitrostátní soud nejen sám jist správným výkladem unijního práva, ale že je nadto přesvědčen i o tom, že stejnou jistotu by měly všechny soudy ostatních členských států a Soudní dvůr Evropské unie (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, CILFIT, 283/81).
- 14 V judikatuře německých civilních soudů i v německojazyčné odborné literatuře byly v návaznosti na rozsudek Soudního dvora ze dne 9. listopadu 2017 (CTL Logistics, C-489/15) vyjádřeny rozdílné názory týkající se významu důsledků, které je třeba vyvodit z tohoto rozsudku.
- 15 Podle názoru nalézacího soudu mají větší opodstatnění důvody svědčící ve prospěch závěru, že zásady stanovené Soudním dvorem Evropské unie v jeho rozhodnutí CTL Logistics lze použít i na kontrolu možného zneužití podle soutěžního práva, což by vyloučilo přezkum poplatků za použití prováděný vnitrostátními civilními soudy nezávisle na dohledu vykonávaném příslušným regulačním subjektem.
- 16 Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozhodnutí CTL Logistics (rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, C-489/15) odůvodnil neslučitelnost přezkumu z hlediska zásad spravedlnosti prováděného civilními soudy podle § 315 BGB s hmotněprávními a procesními pravidly stanovenými směrnicí 2001/14/ES následovně:
- 17 Zaprvé nelze přezkum poplatků za použití z hlediska zásad spravedlnosti, který se – jak je stanoveno v § 315 BGB – zaměřuje na konkrétní okolnosti daného smluvního vztahu, uvést do souladu se zákazem diskriminace zakotveným ve směrnici 2001/14/ES a se zásadou rovného zacházení (body 69 až 76).
- 18 Zadruhé má takový přezkum z hlediska zásad spravedlnosti za následek, že provozovatel infrastruktury ztratí rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků za použití, který čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14/ES záměrně ponechává za účelem podněcování k optimalizaci využívání daných zařízení. V této okolnosti zároveň spočívá zásah do nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury, kterou je třeba zajistit podle směrnice (body 77 až 83).
- 19 Zatřetí je přezkum z hlediska zásad spravedlnosti prováděný civilními soudy neslučitelný s posuzovacími kritérii stanovenými v příslušné právní úpravě. Naproti tomu, pokud by civilní soudy tato kritéria zohledňovaly a přímo uplatňovaly ustanovení železničních právních předpisů, zasahovaly by tím do pravomoci regulačního subjektu, která je podle článku 30 směrnice 2001/14/ES výlučná (body 84 až 87).
- 20 Začtvrté Soudní dvůr Evropské unie poukazuje na „prakticky nepřekonatelné obtíže“, které pro regulační subjekt představuje co nejrychlejší integrace odlišných

individuálních rozhodnutí vydaných různými civilními soudy do nediskriminačního systému. Přinejmenším do doby zásahu nejvyššího soudu je nutně výsledkem diskriminační zacházení s podniky, které podaly žalobu k soudu, a podniky, které tak neučinily. Na pravomocná rozhodnutí civilních soudů by pak regulační subjekt musel reagovat změnou poplatků, což by opět mělo za následek nepřipustný zásah do prostoru provozovatelů infrastruktury pro uvážení a stejně tak nepřipustné vměšování do výlučné pravomoci regulačního subjektu (body 88 až 93).

- 21 Zapaté přezkum z hlediska zásad spravedlnosti prováděný civilními soudy oslabuje účinek *erga omnes*, který mají rozhodnutí regulačního subjektu – tedy závaznost těchto rozhodnutí pro všechny dotčené strany v odvětví železniční dopravy. Účinky rozsudku vydaného civilním soudem, kterým se ukládá povinnost vrátit přemrštěné poplatky, nutně zůstávají omezeny na účastníky daného sporu. V důsledku toho by účastník řízení, který měl ve věci úspěch, byl zároveň zvýhodněn oproti jiným podnikům, a byl by ohrožen cíl směrnice zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž (body 94 až 97).
- 22 Zašesté je v rámci občanského soudního řízení možné uzavření smíru, a to aniž by jeho účastníkem musel být regulační subjekt. To není slučitelné s čl. 30 odst. 3 druhou a třetí větou směrnice 2001/14/ES, podle něhož musí vyjednávání zúčastněných osob probíhat pod dohledem regulačního subjektu, a ten musí zasáhnout, pokud hrozí porušení směrnice (body 98 až 99).
- 23 Konečně zasedmé není přezkum z hlediska zásad spravedlnosti prováděný civilními soudy slučitelný s cílem sledovaným směrnicí 2001/14/ES, kterým je podněcovat provozovatele infrastruktury k optimalizaci využívání jejich infrastruktury (body 100 až 102).
- 24 Argumenty, které Soudní dvůr Evropské unie uvedl v neprospěch přezkumu z hlediska zásad spravedlnosti prováděnému civilními soudy, lze bez podstatných omezení vztáhnout rovněž na přezkum poplatků za použití prováděný podle soutěžního práva. Zejména to platí pro rozhodující hledisko, kterým je s tím související riziko, že rozhodnutí různých civilních soudů vydávaná v jednotlivých případech a nezávisle na dohledu vykonávaném regulačním subjektem mohou nakonec vést k tomu, že různé železniční podniky musí za využívání stejných služeb hradit odlišné poplatky. Zároveň by tím byl popřen hlavní cíl směrnice 2001/14/ES zajistit nediskriminační přístup k železniční infrastruktuře a umožnit tak spravedlivou hospodářskou soutěž při poskytování železničních služeb (k tomu viz body 5, 11 a 16 odůvodnění). Stejný následek by měl i zásah do výlučné pravomoci regulačního subjektu a téměř neřešitelné praktické obtíže, které by vyvolal. To vše svědčí pro závěr, aby kontrola možného zneužití prováděná v jednotlivých případech vnitrostátními civilními soudy podle soutěžního práva byla rovněž považována za neslučitelnou s ustanoveními směrnice 2001/14/ES.
- 25 Předkládající senát nemůže přijmout ani názor zastávaný Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), podle něhož je odlišné posouzení nezbytně nutné z toho

důvodu, že se v případě článku 102 SFEU – na rozdíl od § 315 BGB – nejedná o vnitrostátní právo, nýbrž o ustanovení primárního evropského práva, a tudíž o normu, která má vyšší právní sílu než ustanovení směrnice 2001/14/ES. Je pravda, že jakožto norma primárního unijního práva musí být článek 102 SFEU přímo použitelný ve všech členských státech Unie. Rovněž není pochyb o tom, že vnitrostátní soudy jsou z tohoto důvodu povinny článek 102 SFEU uplatňovat přímo (v tomto smyslu již rozsudek Soudního dvora ze dne 30. ledna 1974, BRT v. SABAM, 127/73, Recueil, s. 51, body 15 až 17).

- 26 Soudní dvůr Evropské unie se ovšem doposud nezabýval otázkou, zda je tomu tak i v případě, pokud na stanovení poplatků dohlíží regulační orgán, jehož rozhodnutí rovněž podléhá soudnímu přezkumu. Obzvláště z rozsudku Soudního dvora Telefónica [a Telefónica de España v. Komise] nevyplývá nic jiného. Je pravda, že Soudní dvůr v něm poukázal na skutečnost, že zásah Evropské komise na základě článku 102 SFEU nepodléhá předchozímu posouzení opatření ze strany vnitrostátního regulačního subjektu (rozsudek ze dne 10. července 2014, C-295/12). Toto konstatování však nelze vztáhnout na situaci dotčenou v projednávané věci. Na rozdíl od přezkumu poplatků prováděného v jednotlivých případech civilními soudy totiž v případě uplatnění článku 102 SFEU Evropskou komisí neexistuje ani riziko vydání velkého množství soudních rozhodnutí, která se mohou vzájemně lišit, ani v důsledku toho nehrozí koexistence několika nekoordinovaných rozhodovacích procesů. Rozhodnutí Evropské komise naopak podléhá přezkumu Soudního dvora Evropské unie, čímž je zajištěno jednotné uplatňování [článku 102 SFEU] v jednotlivých případech.
- 27 Další právní názor uvedený Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), podle něhož je odlišné právní posouzení přezkumu z hlediska zásad spravedlnosti podle § 315 BGB na jedné straně a kontroly možného zneužití podle soutěžního práva na druhé straně odůvodněné, protože se posledně uvedená kontrola týká výlučně minulosti a již z tohoto důvodu se nemůže dostat do konfliktu s regulačním právem, se rovněž nejeví jako opodstatněný. Je pravda, že v případě zaviněného porušení článku 102 SFEU lze podle § 33 odst. 1 a § 33a odst. 1 [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (zákon proti omezování hospodářské soutěže), dále jen „GWB“] požadovat náhradu škody za minulé období. Porušení článku 102 SFEU ovšem zároveň vede k tomu, že příslušné právní úkony jsou (případně i jen částečně) nicotné podle § 134 BGB, o čemž lze i s účinky do budoucna rozhodnout na základě určovací žaloby [§ 256 Zivilprozessordnung (občanský soudní řád), zkráceně ZPO]. Konečně poškozenému v případě porušení článku 102 SFEU podle § 33 odst. 1 GWB svědčí i nároky na odstranění následků protiprávního jednání a na zdržení se tohoto jednání, které rovněž směřují do budoucna. Kromě toho a nezávisle na tom se v žádném případě nejeví jako vyloučené, nýbrž spíše jako nasnadě, že spravedlivá hospodářská soutěž v oblasti poskytování služeb železniční dopravy by byla narušena i v případě, pokud by jednotlivým podnikům byly formou náhrady škody dodatečně vráceny již zaplacené poplatky, což by opět bylo neslučitelné s cíli směrnice 2001/14/ES.

- 28 Přesvědčivý konečně není ani názor zastávaný Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), že podle čl. 30 odst. 3 směrnice 2001/14/ES nemá regulační subjekt pravomoc k přezkumu již zaplacených poplatků. Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) se za účelem odůvodnění tohoto výkladu směrnice odvolává pouze na stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ze dne 24. listopadu 2016 ve věci CTL Logistics, C-489/15 (viz jeho bod 58), se kterým se však Soudní dvůr Evropské unie ve svém rozsudku ze dne 9. listopadu 2017 ovšem neztotožnil. Evropská komise ve svém dřívějším stanovisku ze dne 23. prosince 2015, ke kterému se Soudní dvůr Evropské unie naproti tomu, přinejmenším, pokud jde o výsledek, přiklonil, výslovně zaujala opačný postoj (viz bod 19 a násl.). Ze znění tohoto ustanovení a bodů odůvodnění směrnice nelze ve prospěch výkladu zastávaného Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr) vyvodit rovněž žádné spolehlivé indicie. I v tomto případě se tedy jedná o otázku, kterou musí vyřešit Soudní dvůr Evropské unie, který je jako jediný oprávněn závazně vykládat unijní právo.