

Věc C-120/20**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

3. března 2020

Předkládající soud

Sąd Najwyższy (Polsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28 listopadu 2019

Žalobkyně (navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku):

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Žalovaní (odpůrci v řízení o kasačním opravném prostředku):Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa, nyní
Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Předmět původního řízení

Řízení o zaplacení částky 220 204 408,72 PLN s úroky z titulu – dle názoru navrhovatelky neoprávněného – uložení základních poplatků za minimální přístup k železniční infrastruktuře navrhovatelce v době účinnosti vlakových jízdních řádů v období let 2009-2013, a to z důvodu nesprávného provedení směrnice č. 2001/14

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad čl. 4 odst. 5, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 1, jakož i čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice 2001/14.

Článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“)

PředběŽné otázky

1) Je třeba ustanovení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001, zejména čl. 4 odst. 5 a čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6 této směrnice, vykládat v tom smyslu, že brání železničnímu podniku, s výjimkou soudního přezkumu rozhodnutí dozorového orgánu, dovolat se náhrady škody u členského státu z důvodu nesprávného provedení směrnice za situace, ve které složkou náhrady škody je přeplacený poplatek za použití železniční infrastruktury?

2) Brání závěr, že nárok na náhradu škody na základě práva Společenství z důvodu nesprávného uplatnění unijního práva, zejména z důvodu nesprávného provedení nebo neprovedení směrnice, náleží výhradně tehdy, kdy porušená norma přiznává jednotlivci práva, kdy porušení práva má kvalifikovanou podobu (zejména zřejmého a závažného překročení diskreční pravomoci členského státu při provádění směrnice) a kdy příčinná souvislost mezi porušením a škodou je souvislostí přímou, takové právní úpravě členského státu, která v takových případech přiznává nárok na náhradu škody za splnění méně přísných předpokladů?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 4 odst. 5, čl. 7 odst. 3, čl. 8 odst. 1, čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplacení železniční infrastruktury (Úř. věst. 2001, L 75, s. 404; Zvl. vyd. 07/05, s. 404, dále jen „směrnice 2001/14“)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32)

Prováděcí nařízení Komise (EU) 2015/909 ze dne 12. června 2015 o způsobech výpočtu nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy (Úř. věst. 2015, L 148, s. 17)

Článek 340 druhý pododstavec SFEU

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Články 361, 417 a 417¹ kodeksu cywilnego (občanský zákoník)

Články 33 a 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (zákon ze dne 28. března 2003 o železniční dopravě) ve znění účinném v době rozhodné z hlediska sporu v původním řízení (tj. Dz.U. z roku 2016., pol. 1727 ve znění změn; v současnosti Dz.U. z roku 2019, pol. 710 ve znění změn; dále jen „zákon o železniční dopravě“)

Článek 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (nařízení ministra infrastruktury ze dne 27. února 2009 o podmínkách přístupu a používání železniční infrastruktury (Dz.U. č. 35, pol. 274, dále jen „ministrské nařízení z roku 2009“))

Relevantní judikatura Soudního dvora

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko, C-512/10, EU:C:2013:338 (dále jen „rozsudek Komise v. Polsko“); a také rozsudky ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834, body 77, 78, 87-92 a 97-99; ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pêcheur S.A., C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, body 42, 51 a 66, a ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Rozsudkem ze dne 24. března 2016 Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský soud ve Varšavě, Polsko) zamítl žalobu společnosti „Koleje Mazowieckie – KM“ sp. z o.o. ve Varšavě (dále jen „KM“ nebo „žalobkyně“) proti Skarbowi Państwa – Ministrowi Rozwoju (Státní pokladna – Ministr rozvoje) a Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (Předseda Úřadu pro železniční dopravu) a společnosti PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. ve Varšavě (dále jen „PKP PLK“) o zaplacení, společně a nerozdílně, částky 220 204 408,72 PLN spolu s úroky ode dne 6. prosince 2014 do dne zaplacení.
- 2 Žalobní návrh žalobkyně vycházel z toho, že po ní žalovaná požadovala nepřiměřené částky jakožto základní poplatky za minimální přístup k železniční infrastruktuře v době účinnosti jízdních řádů v letech 2009 až 2013. Bylo v něm zdůrazněno, že poplatky byly určeny a vybrány v důsledku vydání, účinnosti a uplatňování ministerského nařízení z roku 2009 vydaného na základě článku 35 zákona o železniční dopravě, které je v rozporu se směrnicí 2001/14, což potvrdil rozsudek Komise v. Polsko. Jako právní základ pro žalobní návrh žalobkyně uvedla také ustanovení o bezdůvodném obohacení. Žalovaní navrhli zamítnutí žaloby.
- 3 Výše uvedený rozsudek byl vydán na základě následujících závěrů: žalobkyně je železničním dopravcem a zároveň společností ve vlastnictví samosprávy, jejíž činnost není zaměřena na maximalizaci zisků, ale na uspokojení potřeb společnosti v oblasti veřejné dopravy. Podíly ve společnosti vlastní Mazovské vojvodství. Žalovaná společnost je provozovatelem železniční infrastruktury a jejím zakladatelem a akcionářem je společnost Polskie Koleje Państwowe S.A. ve Varšavě (dále jen „PKP“); navíc ke dni 31. prosince 2013 akcionářem byla také Státní pokladna, která je zároveň akcionářem PKP. Činnost společnosti zahrnuje poskytování služeb podporujících pozemní dopravu, zejména provozování

železniční dopravy a správu železničních tratí a také údržbu železničních tratí ve stavu zajišťujícím hladkou a bezpečnou přepravu osob a věcí, pravidelnost a bezpečnost železničního provozu, protipožární ochranu, ochranu životního prostředí a majetku na železnici. PKP PLK provozuje 98 % železniční síť v Polsku.

- 4 Společnosti KM a PKP PLK uzavíraly smlouvy o využívání přidělených tras vlaků v letech 2009 až 2013, na jejichž základě žalovaná společnost zpřístupňovala žalobkyni železniční infrastrukturu, přičemž ji přidělovala trasy vlaků na železnici a umožňovala používat nezbytnou železniční infrastrukturu. Tyto smlouvy byly uzavírány postupně na navazující období platnosti jízdních řádů. Žalobkyně používala zpřístupněnou infrastrukturu úplatně. Základní poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře se rovná součtu součinů kilometrů přejetých vlaky dopravce a jednotkových sazeb základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře přiřazených provozovatelem infrastruktury k jednotlivým úsekům železniční tratě. Výše poplatku je součinem počtu služeb a jednotkových sazeb poplatků za jednotlivé služby. Jednotkové sazby, dříve vypočtené provozovatelem infrastruktury, byly schvalovány rozhodnutími Předsedy Úřadu pro železniční dopravu (dále jen „předseda ÚŽD“). V letech 2011 až 2013 strany neuzavřely smlouvy, platila tedy rozhodnutí předsedy ÚŽD stanovící podmínky zpřístupňování železniční infrastruktury, která smlouvy nahrazovala. Poněvadž žalobkyně používala železniční infrastrukturu spravovanou žalovanou společností, tato vystavovala faktury. Celkově bylo po žalobkyni požadováno a žalobkyně uhradila na účet PKP PLK částku 537 633 779,10 PLN jakožto poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře v době účinnosti jízdních řádů 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 a 2012/2013.
- 5 Dne 19. května 2009 žalobkyně (provozovatelka) uzavřela s Mazovským vojvodstvím (organizátorem) rámcovou smlouvu o poskytování veřejných služeb v oblasti regionální železniční přepravy cestujících na území Mazovského vojvodství pro postupně patnáct období platnosti jízdních řádů v době od 13. prosince 2009 do 14. prosince 2024. Souhrn nákladů spojených s poskytováním veřejných služeb, které nejsou pokryty z příjmů dopravce, je kryt náhradou nákladů poskytovanou organizátorem. V § 5 odst. 1 smlouvy se organizátor zavázal nahradit ztráty provozovatele, které vzniknou v souvislosti s provozem železniční dopravy, přičemž náhrada se rovná rozdílu mezi doloženými náklady a příjmy spojenými s provozem železniční dopravy, na níž se vztahuje rámcová smlouva, a přiměřenému zisku.
- 6 Dne 26. října 2010 Evropská komise podala proti Polské republice k Soudnímu dvoru žalobu, kterou se dožadovala určení, že nezajištěním správného provedení ustanovení, která se týkají výběru poplatků za užívání železniční infrastruktury, obsažených ve směrnici 2001/14, ve znění směrnice 2004/49/ES, Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 3 a přílohy II směrnice 91/440, z čl. 4 odst. 2, z čl. 6 odst. 2 a 3, z čl. 7 odst. 3, z čl. 8 odst. 1 a z čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14, jakož i čl. 6 odst. 1 této směrnice ve spojení s čl. 7 odst. 3 a 4 směrnice 91/440. V rozsudku Komise v. Polsko Soudní dvůr

konstatoval, že Polská republika tím, že umožnila, aby do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici byly zahrnuty náklady, které nemohou být považovány za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14, ve znění směrnice 2004/49.

- 7 Na základě zjištěného skutkového stavu Sąd Okręgowy (krajský soud) dospěl k závěru, že chybí právní základ pro vyhovění žalobě. Uvedl, že precedentem, uvedeném v čl. 417¹ § 1 občanského zákoníku (viz níže bod 36), může být také rozhodnutí Soudního dvora. V rámci řízení před Soudním dvorem může být konstatován rozpor právního aktu s ratifikovanou mezinárodní smlouvou, prostřednictvím níž je třeba vnímat pojem *acquis communautaire*. Na druhou stranu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že vnitrostátní soudy projednávající nároky na náhradu škody jsou oprávněny k samostatnému rozhodnutí o naplnění předpokladů protiprávního jednání, aniž o tom muselo být rozhodnuto v „příslušném řízení“ před Soudním dvorem nebo jakýmkoliv jiným orgánem. Bylo-li však vydáno rozhodnutí Soudního dvora konstatující porušení unijního práva státem, vnitrostátní soud nemůže pouze na tomto základě rozhodnout o splnění předpokladu dostatečně závažného porušení. V rámci žaloby Soudní dvůr zjišťuje pouze samotnou skutečnost, zda stát porušil právo, avšak předpokladem pro odpovědnost za škodu není běžné, nýbrž kvalifikované protiprávní jednání. Přípustná je tedy situace, kdy porušení unijního práva bude konstatováno rozhodnutím Soudního dvora, ale stát nebude odpovídat za škodu způsobenou takovýmto porušením.
- 8 Sąd Okręgowy (Krajský soud) souhlasí s argumentací žalované Státní pokladny, že její odpovědnost může být v případě neprovedení (neúplného nebo chybného) založena článkem 417 § 1 (podle něhož „[z]a újmu způsobenou protiprávním jednáním nebo opomenutím při výkonu veřejné moci odpovídá Skarb Państwa (Státní pokladna), územní samosprávný celek nebo jiná právnická osoba, která vykonává tuto moc na základě zákonného zmocnění“) ve spojení s čl. 417¹ § 4 občanského zákoníku (viz bod 36 níže), a nikoliv článkem 417¹ § 1 občanského zákoníku. Povinnost nahradit škodu musí vyplývat ze stanovených právních předpisů a musí mít specifikovanou lhůtu a obsah, aby bylo možné určit, do kdy normativní akt, jehož se tato povinnost týká, má být vydán a jaký text má obsahovat.
- 9 Podle stanoviska Sądu Okręgowego (krajský soud) z judikatury Soudního dvora vyplývají následující předpoklady pro odpovědnost státu za porušení ustanovení směrnice: směrnice přiznává práva jednotlivcům, a obsah těchto práv je bezpodmínečný, přesný a identifikovatelný na základě ustanovení směrnice, existuje příčinná souvislost mezi porušením povinnosti ze strany státu a škodou utrpěnou poškozeným a toto porušení je dostatečně závažné. Nicméně podle Sądu Okręgowego (krajský soud) směrnice 2001/14 nepřiznává žalobkyni subjektivní právo na poukazování poplatků za použití železniční infrastruktury ve stanovené maximální výši. Jejím účelem bylo zajištění rovného a nediskriminačního přístupu všech dopravců k železniční infrastruktuře a podpora dynamického,

konkurenceschopného a transparentního železničního trhu v Unii. Záměry normotvůrce jsou přímo vyjádřeny v ustanoveních této směrnice. Také ve směrnici 2012/34, která zrušila směrnici 2001/14, bylo uvedeno, že železniční dopravci mají nést jediné náklady, které přímo vznikají provozem vlaku, ale zároveň byla Komise zavázána k přijetí náležitých prováděcích aktů upravujících způsoby výpočtu těchto nákladů a provozovatelům infrastruktury bylo umožněno přizpůsobit se těmto způsobům výpočtů nejpozději do čtyř let po vstupu těchto aktů v platnost (čl. 31 odst. 3). Odporuje to předpokladu, že účelem čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 bylo přiznání subjektivních práv jednotlivcům. Na základě textu směrnice 2001/14 není možné – podle Sądu Okręgowego (krajský soud) – přesně určit rozsah práv přiznaných jednotlivci, což je spojeno s neupřesněným pojmem „náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy“.

- 10 Navíc provozovatel infrastruktury může uplatnit dodatečná kritéria pro vybírání poplatků tím, že je navýší na základě efektivních, transparentních a nediskriminačních zásad garantujících optimální konkurenceschopnost a také úlevy v rozsahu stanoveném ustanoveními směrnice a v mezích zavedených jednotlivými členskými státy. Znamená to, že směrnice přiznává provozovateli právo na stanovení vyšších sazeb, než jsou sazby vyplývající z nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy. Ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora neposkytovaly a dále neposkytují základ pro určení nákladů, které mohou být základem pro výpočet poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře. Zásady výpočtu a vybírání poplatků za použití infrastruktury byly určeny v čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34, kde je uvedeno, že se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k infrastruktuře napojení k zařízením služeb stanoví ve výši nákladů přímo vynaložených na provoz železniční dopravy. Obsah tohoto ustanovení je totožný s ustanovením čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14, který je základem pro posuzování předpisů platných v Polsku, provedeného Soudním dvorem. Teprve v nařízení 2015/909 byl v unijním právu upřesněn pojem „náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy“ (v článcích 3 a 4). Zároveň na základě čl. 31 odst. 3 směrnice 2012/34 a článku 9 výše uvedeného nařízení byl provozovatel infrastruktury povinen regulačnímu subjektu předložit svou metodu výpočtu přímých nákladů a v určených případech plán postupného zavádění nejpozději do 3. července 2017. Avšak přizpůsobit se zásadám stanoveným ve výše uvedeném nařízení se provozovatel mohl postupně do dne 1. srpna 2019.
- 11 Sąd Okręgowy (krajský soud) tedy dospěl k závěru, že není možné obsah ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 považovat za dostatečně přesný, tedy jeho neúplné provedení nemůže představovat základ pro náhradu škody za to, že bylo státem porušeno, jelikož uplatnění tohoto ustanovení bylo *de facto* závislé na uplatnění dalších prováděcích opatření členskými státy
- 12 Co se týče protiprávního jednání, Sąd Okręgowy (krajský soud) poznamenal, že se musí jednat o „kvalifikované protiprávní jednání“, a tedy že porušení unijního práva musí být dostatečně závažné. Nesprávné provedení směrnice, na rozdíl od neprovedení, nesvědčí o naplnění předpokladu dostatečně závažného

protiprávního jednání. Porušené ustanovení směrnice 2001/14 bylo tak nejasné a nepřesné, že vedlo k pochybnostem v praxi mnoha členských států, což ve výsledku vedlo k více než desítkám žalob podaných ze strany Komise proti členským státům. Směrnice ani rozsudek Soudního dvora nedefinují jasným a pochybnosti nevzbuzujícím způsobem kategorii nákladů, které mají být zohledněny v nákladové základně. Svědčí to, dle názoru Sądu Okręgowego (krajský soud), o absenci důvodů pro dovození odpovědnosti státu na základě unijních pravidel i na základě vnitrostátních předpisů. Samotná skutečnost, že Soudní dvůr vydal rozsudek konstatující nesoulad vnitrostátního práva s unijním právem, nesvědčí o protiprávnosti jednání veřejné moci. Z rozsudku Komise v. Polsko je možné dovodit pouze tolik, že výše poplatků za přístup k železniční infrastruktuře byla stanovována nesprávným způsobem, nicméně Soudní dvůr nekonstatoval, že tyto poplatky byly příliš vysoké. Z toho vyplývá, že porušení povinnosti řádného provedení směrnice 2001/14 Polskem neznamená, že ceníky a řády vypracované žalovanou společností byly v rozporu s touto směrnicí, neboť vycházely s nesprávných předpokladů pro jejich kalkulaci a PKP PLK vybírala poplatky v řádné (unijním právem přípustné) výši.

- 13 Navíc celkové náklady vynaložené žalobkyní z důvodu přístupu k železniční infrastruktuře uhradili odběratelé, jimž byly poskytovány služby, a Marszałkiem Województwa Mazowieckiego (Maršálkem Mazovského vojvodství). Náhrady totiž zohledňovaly v plném rozsahu všechny poplatky, které vynaložila za používání železniční infrastruktury PKP PLK.
- 14 Žalobkyně nedoložila, že by obtížná finanční situace žalobkyně ve sporné době byla způsobená výlučně nutností nést náklady v podobě poplatků za přístup k železniční infrastruktuře. Výše poplatků za přístup k infrastruktuře neměla vliv na výši tarifů a ceníků používaných žalovanou, jelikož sazby schvalované Předsedou UŽD byly stejné pro všechny dopravce. Výše poplatků tedy neměla vliv na konkurenceschopnost žalobkyně ve vztahu k ostatním železničním dopravcům.
- 15 Jak zdůraznil Sąd Okręgowy (krajský soud), podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14 je přípustné určení základního poplatku za přístup k infrastruktuře v takové výši, která dovoluje dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury. Toto ustanovení umožňuje stanovení vyšších poplatků, než dovoluje čl. 7 odst. 3 této směrnice. Poplatek určený na základě tohoto ustanovení může vést k dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury, neboť zavádí zásadu celkových nákladů. Citované ustanovení tak představovalo základ pro stanovení poplatků za přístup k infrastruktuře na úrovni vyšší, než kterou v žalobě zmiňuje žalobkyně s odkazem na čl. 7 odst. 3 směrnice. I když teoreticky připustíme nutnost uplatňovat ustanovení směrnice přímo s ohledem na neúplné provedení, není možné uplatňovat ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 bez uplatnění ustanovení článku 8 směrnice.
- 16 Sąd Okręgowy (krajský soud) zdůraznil, že není možné vypočíst modelový poplatek za přístup k železniční infrastruktuře pomocí jednoduchého odečtení

některých kategorií nákladů od celkových nákladů, jelikož ani směrnice, ani rozsudek Soudního dvora neupřesňují, jaký by měl být správný model výpočtu poplatku za přístup k infrastruktuře žalované společnosti. Nadto není důvod k závěru, že existuje souvislost mezi vydáním ministerského nařízení z roku 2009 a škodou, protože kdyby nařízení mělo jiný obsah, nebyly by od žalobkyně požadovány navýšené základní poplatky.

- 17 Rozsudkem ze dne 18. prosince 2017 Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě, Polsko) zamítl odvolání žalobkyně. Souhlasil se stanoviskem Sądu Okręgowego (krajský soud). Doplnil, že žalobkyně chybně předpokládá, že ji ustanovení směrnice 2001/14 přiznávala právo na úhradu poplatků za použití železniční infrastruktury ve stanovené maximální výši odvozené od přímých nákladů. Není možné uplatnit (výklad) ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice, aniž je zohledněno ustanovení článku 8, a to s ohledem na odkaz obsažený v čl. 7 odst. 3.
- 18 Podle Sądu Apelacyjnego (odvolací soud) není opodstatněný závěr, že § 8 odst. 1 ministerského nařízení z roku 2009 vede k takovému výkladu nařízení, jenž je v rozporu s vnitrostátní právní normou vyšší právní síly, tj. s čl. 33 odst. 2 zákona o železniční dopravě. Naopak, obsah výše uvedeného ustanovení stanoví, že při určování základního poplatku za použití železniční infrastruktury jsou zohledňovány náklady, které přímo vynaloží provozovatel na provoz železniční dopravy. Nevyplývá z něho, že tyto náklady mohou být jediným základem pro výpočet základního poplatku. Tyto náklady mají být zohledňovány, tedy započteny do nákladové základny, která slouží k výpočtu sazby základního poplatku, což nevylučuje, aby v této nákladové základně byly také jiné náklady.
- 19 Žalobkyně podala proti výše uvedenému rozsudku v celém jeho rozsahu kasační stížnost, ve které namítá porušení ustanovení hmotného práva, a sice zaprvé čl. 417¹ § 1 občanského zákoníku, zadruhé čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 a čl. 33 odst. 2 zákona o železniční dopravě a zatřetí čl. 33 odst. 2 zákona o železniční dopravě (ve znění předpisů platných v době, kdy byla podána žaloba ve věci), spočívající v tom, že byly tyto předpisy nesprávně vyloženy, a v důsledku toho Sąd Apelacyjny (odvolací soud) akceptoval skutečnost, že žalovaní započítali do nákladové základny řadu jiných nákladů než náklady přímo vynaložené (tj. nepřímé náklady, souhrn odpisů, náklady financování).

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 20 Žalobkyně tvrdí, že v důsledku nesprávného provedení směrnice 2001/14 do polského právního řádu utrpěla škodu, jelikož po ní byly požadovány nepřiměřené poplatky za použití železniční infrastruktury v době účinnosti jízdních řádů vlaků v letech 2009–2013. Za tuto škodu je podle ní odpovědný polský stát, od něhož tudíž požaduje náhradu škody.
- 21 Podle žalovaných nezávisle na tom, zda směrnice 2001/14 byla správně provedena, stát není odpovědný za škodu, kterou údajně utrpěla žalobkyně. Sporné poplatky za použití železniční infrastruktury totiž nepřesahovaly výši

poplatků přípustnou podle ustanovení unijního práva. Žalování jsou názoru, že s ohledem na ustanovení unijního práva a judikaturu Soudního dvora v tomto případě rovněž nebyly naplněny předpoklady pro odpovědnost státu za tuto škodu.

Odůvodnění předběžné otázky

Odůvodnění položení první předběžné otázky

- 22 Dne 15. března 2001 vstoupila v platnost směrnice 2001/14, jejímž adresátem jsou členské státy EU (článek 40) a která měla být provedená do 15. března 2003 (článek 38).
- 23 Podle čl. 5 odst. 1 věty první této směrnice mají železniční podniky na nediskriminačním základě nárok na minimální přístupový balík a přístup k dopravní infrastruktuře po železnici podle přílohy II. Ve směrnici jsou rozlišeny především dvě kategorie služeb poskytovaných provozovatelem infrastruktury, a to služby tzv. minimálního přístupového balíku (bod 1 přílohy II směrnice) a přístup k zařízením služeb a poskytování služeb na trati (bod 2 přílohy II směrnice). Článek 4 odst. 5 směrnice 2001/14 dále stanoví, že provozovatelé infrastruktury zajistí, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění různými železničními podniky poskytujícími služby stejné povahy v podobné části trhu a aby poplatky uplatňované ve skutečnosti odpovídaly pravidlům stanoveným ve zprávě o síti. Přitom byla členským státům uložena povinnost vytvoření takových zásad financování, aby účty provozovatele infrastruktury vykazovaly přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z poplatků za infrastrukturu, zisky z ostatních obchodních činností a státními dotacemi (tedy financováním z veřejných zdrojů) na straně jedné a náklady na infrastrukturu na straně druhé (čl. 6 odst. 1 směrnice).
- 24 V článku 7 směrnice 2001/14 jsou stanoveny zásady pro vybírání poplatků za použití železniční infrastruktury, přičemž v odstavci 3 je uvedeno, že aniž jsou dotčeny odstavce 4 a 5 a článek 8, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy. V článku 8 směrnice jsou dále stanoveny výjimky ze zásad zpoplatnění stanovených v článku 7.
- 25 Článek 30 směrnice 2001/14 stanoví povinnost členských států zřídit regulační subjekt, jehož úkolem bude mj. zajištění, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou II směrnice a byly nediskriminační.
- 26 V okamžiku přistoupení Polska k Evropské unii (1. května 2004) platil v polském právním řádu zákon o železniční dopravě z roku 2003. V jeho čl. 33 odst. 1 bylo stanoveno, že provozovatel [infrastruktury] stanoví výši poplatků za použití infrastruktury železničními dopravci. Tímto provozovatelem je společnost PKP PLK, jejímž vlastníkem (v ekonomickém smyslu a nepřímým i právním) je Státní pokladna. Jednotkové sazby základního poplatku a doplňkových poplatků se spolu

s výpočtem jejich výše předloží k odsouhlasení Předsedovi ÚŽD (čl. 33 odst. 7 zákona o železniční dopravě), který je ve lhůtě 30 dnů od obdržení schválí, anebo, zjistí-li porušení pravidel uvedených v čl. 34 odst. 2 až 6 nebo předpisů přijatých na základě článku 35, jejich schválení odmítne (čl. 33 odst. 8 zákona o železniční dopravě).

- 27 Ode dne 6. prosince 2008 ustanovení čl. 33 odst. 2 zákona o železniční dopravě stanovilo, že základní poplatek za použití železniční infrastruktury se stanoví při zohlednění nákladů provozovatele přímo vynaložených na provoz železniční dopravy. Poplatek za použití železniční infrastruktury se skládá ze základního poplatku a doplňkových poplatků (čl. 33 odst. 3 zákon o železniční dopravě). Základní poplatek se dělí na základní poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře, který zahrnuje služby uvedené v části I odst. 1 přílohy zákona (mj. umožnění provozu železniční dopravy na železniční trati provozované daným provozovatelem železniční infrastruktury) a základní poplatek za přístup k přístrojům spojeným s obsluhou vlaků, který zahrnuje služby uvedené v části I odst. 2 přílohy zákona (mj. umožnění užívání nástupišť na železničních zastávkách, které jsou provozovány daným provozovatelem železniční infrastruktury). Doplňkový poplatek byl vybírán mj. za používání trakčního proudu (čl. 33 odst. 3a zákona o železniční dopravě). Podle čl. 33 odst. 4 zákona o železniční dopravě byl základní poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře vypočítáván jako součin pohybu vlaků a jednotkových sazeb stanovených podle kategorií železničních tratí a druhů vlaků, a to zvláště pro dopravu cestujících a přepravu zboží. Podle čl. 33 odst. 4a zákona o železniční dopravě provozovatel dále může uplatnit minimální jednotkovou sazbu základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře. Minimální sazba se použije za stejných podmínek pro všechny železniční dopravce za používání železniční infrastruktury spojené s činnostmi provozovanými v souladu se smlouvou o poskytování veřejné služby.
- 28 Na základě článku 35 zákona o železniční dopravě bylo vydáno ministerské nařízení z roku 2009, které bylo účinné v době od 13. března 2009 do 23. června 2014. Podle jeho § 8 odst. 1 provozovatel infrastruktury při výpočtu sazeb za zpřístupnění železniční infrastruktury zohlední: 1) přímé náklady, které zahrnují: a) náklady na údržbu, b) náklady na řízení železniční dopravy, c) odpisy; 2) nepřímé náklady na činnost pokrývající jiné přiměřené náklady provozovatele infrastruktury, než jsou náklady uvedené v bodech 1 a 3; 3) finanční náklady spojené se splácením půjček, které si provozovatel sjednal na rozvoj a modernizaci poskytnuté infrastruktury; 4) provozní činnost definovanou pro různé kategorie tratí a vlaků uvedených v § 7. Ministerské nařízení z roku 2009 bylo zrušeno nařízením Ministra infrastruktury a rozvoje ze dne 5. června 2014 o podmínkách přístupu a používání železniční infrastruktury (Dz.U. z roku 2014, pol. 788), které bylo platné ode dne 24. června 2014.
- 29 Výše uvedená ustanovení zákona o železniční dopravě a nařízení z roku 2004, 2006, 2009 a 2013 vydaná na jejich základě, byla provedením čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14.

- 30 Ve vztahu k této věci a k první předběžné otázce je třeba uvést, že odpovědnost členského státu vyplývá ze skutečnosti, že ustanovení směrnice 2001/14 nebyla správně provedená do polského právního řádu.
- 31 Z bodů 79 až 82 rozsudku Komise v. Polsko je možné dovodit, že škodou vyplývající z nesprávného provedení směrnice 2001/14 do vnitrostátního právního řádu může být přeplacená část poplatku za použití železniční infrastruktury, a konkrétně že prvky ovlivňujícími výši škody v souvislosti s nesprávným provedením směrnice 2001/14 jsou částečně fixní náklady spojené se zpřístupněním k provozu úseku železniční sítě, které musí nést provozovatel, i když k přejezdu vlaku nedochází, náklady na údržbu a provoz železniční dopravy uvedené v § 8 odst. 1 ministerského nařízení z roku 2009, nepřímé náklady a finanční náklady uvedené v tomto ustanovení v celém rozsahu a odpisy v rozsahu, v jakém nejsou prováděny na základě skutečného opotřebování infrastruktury vyplývajícího z železničního provozu, ale v souladu se zásadami účetnictví. Je možné konstatovat, že přestože ve vztahu k prvnímu z těchto aspektů členský stát disponoval určitou svobodou, což může vyplývat z neurčitého pojmu „částečně“, tak ve vztahu k dvěma ostatním aspektům tato svoboda členskému státu nebyla přiznána, což znamená, že nemohly být upraveny ministerským nařízením z roku 2009.
- 32 V kontextu záležitosti týkající se náhrady škody za nesprávné provedení článku 7 odst. 3 směrnice 2001/14 má význam rozsudek Soudního dvora CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG (viz zejména body 77, 78, 86-92, 97-99). Ten se týkal možnosti přezkumu výše poplatků za zpřístupnění infrastruktury civilními soudy, místo přezkumu rozhodnutí dozorového orgánu v příslušném řízení. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že provádění přezkumu výše poplatků za použití železniční infrastruktury v jednotlivých případech obecnými soudy je nepřijatelné a není možná změna těchto poplatků nezávisle na monitoringu vedeném regulačním subjektem, který je uveden v článku 30 směrnice 2001/14. Předmětem řízení ve věci rozhodované Sądem Najwyższym (Nejvyšší soud, Polsko) není přímé určení výše takových poplatků, ale případné přiznání náhrady škody vůči Státní pokladně nebo jinému subjektu, jejíž složkou by byl přeplacený poplatek, což z ekonomického hlediska může vést k situaci totožné s rozhodnutím o výši poplatků v soudním řízení. Vede to ke vzniku nebezpečí obdobných nebezpečím uvedeným v bodech 87 až 89 a 97 až 99 rozsudku Soudního dvora CTL Logistics GmbH v. DB Netz AG.
- 33 S ohledem na výše uvedené Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud), proti jehož rozsudkům není přípustný opravný prostředek, dospěl k závěru, že je nezbytné určit, zda je ustanovení směrnice 2001/14, a zejména její čl. 4 odst. 5 a čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6, třeba vykládat v tom smyslu, že brání železničnímu podniku, s výjimkou soudního přezkumu rozhodnutí dozorového orgánu, dovolat se náhrady škody u členského státu z důvodu nesprávného provedení směrnice za situace, ve které složkou náhrady škody je přeplacený poplatek za použití železniční infrastruktury (**první předběžná otázka**). Jinými slovy, zda je opodstatněné stanovisko, že nesprávné provedení směrnice do vnitrostátního

práva, potvrzené rozsudkem Komise v. Polsko, může mít za následek odpovědnost členského státu za škodu ve vztahu k jednomu z podniků působících na trhu (železniční doprava), místo postupu, jakým je soudní přezkum rozhodnutí dozorového orgánu (předpokládáný článkem 30 směrnice 2001/14, konkrétně jeho odstavcem 6), jenž byl povinen provést výklad § 8 odst. 1 nařízení z roku 2009 ve světle čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14.

Odůvodnění položení první předběžné otázky

- 34 V rozsudku *Brasserie du Pêcheur* Soudní dvůr konstatoval – ve vztahu k chybějícímu provedení unijní směrnice – že za situace, kdy vnitrostátní zákonodárce disponuje „určitým prostorem pro uvážení“, závisí odpovědnost členského státu na splnění třech předpokladů, a sice že 1) cílem porušené právní normy je přiznání práv jednotlivcům, 2) porušení je dostatečně závažné a 3) existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením ze strany členského státu a škodou způsobenou poškozeným (bod 51). V judikatuře Soudního dvora (mj. ve výše uvedeném rozsudku) je rovněž zdůrazňováno, že pro odpovědnost členských států za porušení práva Společenství, je rozhodným měřítkem pro zjištění, zda je porušení právních předpisů Společenství dostatečně závažné, to, zda dotčený členský stát nebo orgán Společenství zjevně a závažně překročily meze své posuzovací pravomoci. Mezi skutečnosti, ke kterým musí příslušný soud v tomto ohledu přihlídnout, patří především stupeň jasnosti a přesnosti porušené normy, rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu nebo Společenství, úmyslná nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí, přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem Společenství, mohlo přispět chování orgánu Společenství.
- 35 Výše uvedené předpoklady pro odpovědnost Soudní dvůr dovedl z čl. 215 druhého pododstavce Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství, ve znění Maastrichtské smlouvy. Jeho současně platnou obdobou je čl. 340 druhý pododstavec SFEU.
- 36 Odpovědnost členského státu za škodu slouží nejen ochraně jednotlivce, ale také zajištění uplatňování unijního práva. Výše uvedené předpoklady pro odpovědnost za škodu členského státu, dovozované z unijního práva, ale uskutečňované a v určitém stupni i určované při zohlednění vnitrostátního práva, jsou považovány Soudním dvorem za nezbytnou podmínku a zároveň i podmínku dostačující pro tuto odpovědnost za porušení unijního práva ve vztahu k jednotlivcům. Z takové povahy těchto předpokladů Soudní dvůr patrně dovozuje z jedné strany zákaz, aby stát v rámci vnitrostátního práva podmiňoval nápravu škod vzniklých porušením unijního práva materiálními a formálními požadavky, které jsou méně výhodné než v případně podobných nároků vnitrostátní povahy, a požadavků, v důsledku kterých bude získání náhrady škody praktický nemožné nebo nadměrně obtížné, a z druhé strany závěr o možnosti uplatnit odpovědnost státu za uvedené škody na

základě vnitrostátního práva, pokud předpoklady upravené v rámci vnitrostátního práva nepřekračují požadavky unijního práva.

- 37 Z článku 417¹ § 1 občanského zákoníku vyplývá, že pokud byla škoda způsobena vydáním normativního aktu, lze se její náhrady domáhat poté, co je v příslušném řízení konstatován rozpor tohoto aktu s Konstytucją RP (Ústava Polské republiky), ratifikovanou mezinárodní smlouvou nebo zákonem. Avšak podle § 4 tohoto článku platí, že pokud byla škoda způsobena opomenutím vydat normativní akt, když povinnost jeho vydání stanoví právní předpis, konstatuje rozpor opomenutí vydat tento akt s právem soud projednávající věc o náhradu škody. V souvislosti s druhou situací převažuje názor rozlišující dvě podoby legislativního opomenutí, a sice 1) situace, ve kterých vůbec nenastalo vydání právního předpisu (tzv. pravé opomenutí), a 2) situace, ve kterých sice takový předpis byl vydán, ale obsahuje jen neúplnou, částečnou úpravu, což způsobuje omezení nebo celkové zbavení možnosti uskutečňování určitých práv vyplývajících např. z jiného právního předpisu (relativní opomenutí).
- 38 Avšak bez ohledu na právní základ odpovědnosti státu musí být k tomu, aby bylo možné hovořit o takové odpovědnosti ve sféře *imperii*, ve světle vnitrostátního práva, v každé situaci splněny mj. následující předpoklady: 1) jednání nebo opomenutí v rozporu s právem; 2) škoda; 3) příčinná souvislost mezi jednáním nebo opomenutím a škodou. K tomu je třeba dodat zvláštní předpoklady stanovené v právních ustanoveních upravujících danou situaci.
- 39 Podstatné je, že co se týče odpovědnosti státu, je dovozováno, že jednání nebo opomenutí v rozporu s právem, tedy tzv. protiprávnost, nemusí mít kvalifikovanou podobu, omezenou na případy zjevného porušení práva. Pouze ve vztahu k odpovědnosti založené na čl. 417¹ § 2 občanského zákoníku je poukazováno na kvalifikovanou povahu protiprávního jednání, což se však nevztahuje na předmětnou věc.
- 40 Současně, jak bylo uvedeno výše, je v judikatuře Soudního dvora odkazováno na závislost odpovědnosti členského státu na existenci tzv. kvalifikované protiprávnosti, tedy situaci, kdy je porušení unijního práva „dostatečně závažné“. Takové porušení související s překročením rozsahu diskreční pravomoci má být zjevné (do očí bijící) a těžké (závažné). V tomto ohledu jde o situaci, ve které jednání nebo opomenutí veřejné moci (například v případě nesprávného provedení unijní směrnice) může být reprobováno ve vnitrostátním právu, ale při zohlednění stanoviska Soudního dvora, ve světle unijního práva, může člensky stát být odpovědnosti za škodu zproštěn.
- 41 Další otázkou je nutnost existence příčinné souvislosti. Poškozený, když se dovolává odpovědnosti veřejné moci, musí před vnitrostátním soudem dokázat mimo jiné to, že protiprávní jednání nebo opomenutí při výkonu veřejné moci způsobilo škodu, takže mezi těmito předpoklady musí být souvislost ve smyslu článku 361 občanského zákoníku, podle něhož povinný k náhradě škody nese odpovědnost pouze za obvyklé důsledky jednání nebo opomenutí, ze kterého

škoda vznikla. V těchto mezích podle čl. 361 § 2 občanského zákoníku zahrnuje povinnost k náhradě škody ztráty, které poškozený utrpěl (*damnum emergens*), jakož i zisk, kterého by mohl dosáhnout, kdyby ke škodě nedošlo (*lucrum cessans*).

- 42 Ve světle ustanovení čl. 361 § 1 občanského zákoníku i nepřímá příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním nebo opomenutím a škodou může odůvodnit odpovědnost za škodu.
- 43 Na teorii přímé příčinné souvislosti se odvolává ve své judikatuře Soudní dvůr při svých úvahách o otázce odpovědnosti členského státu za legislativní opomenutí (související např. s provedením unijní směrnice). Na rozdíl od vnitrostátních právních předpisů by tedy do ní neměly být zahrnuty žádné škody, které jsou pouze v nepřímé souvislosti s jednáním nebo opomenutím veřejné moci.
- 44 V souvislosti s výše uvedenými úvahami vyvstává otázka, zda závěr, že nárok na náhradu škody na základě práva Společenství z důvodu nesprávného uplatnění unijního práva, zejména z důvodu nesprávného provedení nebo neprovedení směrnice, náleží výhradně tehdy, kdy porušená norma přiznává jednotlivci práva, kdy porušení práva má kvalifikovanou podobu (zejména zřejmého a závažného překročení diskreční pravomoci členského státu při provádění směrnice) a kdy příčinná souvislost mezi porušením a škodou je souvislostí přímou, brání takové právní úpravě členského státu, která v takových případech přiznává nárok na náhradu škody za splnění méně přísných předpokladů (**druhá předběžná otázka**). Pokud totiž vnitrostátní právo stanoví méně přísné předpoklady odpovědnosti členského státu za nesprávné provedení směrnice nebo její neprovedení než unijní právo, znamenalo by dovození nadřazenosti unijního práva nad vnitrostátními zákony zproštění tohoto státu odpovědnosti za škodu z tohoto titulu, což se jeví jako neslučitelné se zásadami spravedlnosti.
- 45 Nutnost odpovědět na druhou předběžnou otázku vyplývá navíc z pochybnosti o obsahu rozsudku Soudního dvora Brasserie du Pêcheur, který má rozhodující význam ve vztahu k odpovědnosti členských států za porušení unijního práva. V bodě 42 tohoto rozsudku bylo konstatováno: „[...] „podmínky, za nichž může státům vzniknout odpovědnost za škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, se bez konkrétního důvodu nemohou lišit od podmínek, kterými se řídí odpovědnost Společenství za srovnatelných okolností. Ochrana práv, která občanům přiznává právo Společenství, se totiž nemůže měnit v závislosti na tom, zda je původcem škody orgán státu, nebo orgán Společenství.“
- 46 Pokud Soudní dvůr ve výše citované části odůvodnění svého rozsudku poukazuje na jednotný standard odpovědnosti za škodu upraveného v současnosti v čl. 340 druhém pododstavci SFEU, nasvědčuje to podle všeho kladné odpovědi na druhou formulovanou otázku, tedy dovození závěru, že unijní právní úprava brání vnitrostátním právním předpisům, které jsou méně přísné pro poškozené. Z tohoto předpokladu vycházely zjevně také Sąd Okręgowy (krajský soud) a Sąd

Apelacyjny (odvolací soud), které rozhodovaly v této věci. Na druhou stranu v bodě 66 téhož rozsudku Soudního dvora bylo konstatováno, že „[v]ýše uvedené tři podmínky jsou nutné a postačující pro to, aby jednotlivcům vzniklo právo na náhradu škody, i když to nevylučuje vznik odpovědnosti státu za méně přísných podmínek na základě vnitrostátních právních předpisů“. Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) je ochoten přiklonit se k tomu druhému stanovisku.

PRACOVNÍ DOKUMENT