

## Věc C-563/20

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

28. října 2020

**Předkládající soud:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

6. října 2020

**Žalobkyně:**

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

**Žalovaný:**Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Předseda úřadu pro  
železniční dopravu, Polsko)**Předmět řízení před vnitrostátním soudem**

Odmítnutí zahájení správního řízení ze strany Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Předsedy úřadu pro železniční dopravu – regulačního subjektu ve smyslu ustanovení směrnice 2001/14/SE) na návrh železničního dopravce (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) ve věci určení neplatnosti rozhodnutí tohoto subjektu o stanovení jednotkových sazeb základního poplatku za přístup k železniční infrastruktuře.

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Právo železničního podniku, který používá nebo má záměr používat železniční infrastrukturu, na účast v řízení vedeném regulačním subjektem, jehož účelem je stanovení výše poplatků za přístup k železniční infrastruktuře provozovatelem železniční infrastruktury.

Právo napadnout rozhodnutí regulačního subjektu, které schvaluje výši poplatků za přístup k železniční infrastruktuře stanovených provozovatelem této infrastruktury.

Článek 267 SFEU

### **Předběžné otázky**

- 1) Je třeba ustanovení čl. 30 odst. 2 písm. e) 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 vykládat v tom smyslu, že přiznává železničnímu podniku, který používá nebo má záměr používat železniční infrastrukturu, právo na účast v řízení vedeném regulačním subjektem, jehož účelem je stanovení výše poplatku za přístup k železniční infrastruktuře provozovatelem železniční infrastruktury?
- 2) V případě záporné odpovědi na první otázku, je třeba ustanovení čl. 30 odst. 5 a 6 směrnice 2001/14/ES vykládat v tom smyslu, že přiznává železničnímu podniku, který používá nebo má záměr používat železniční infrastrukturu, právo napadnout rozhodnutí regulačního subjektu schvalující výši poplatku za přístup k železniční infrastruktuře stanoveného provozovatelem této infrastruktury?

### **Relevantní ustanovení unijního práva**

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), čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, čl. 30 odst. 1, čl. 30 odst. 2 písm. e), čl. 30 odst. 3–6

### **Relevantní ustanovení vnitrostátního práva**

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (zákon ze dne 28. března 2003 o železniční dopravě) (Dz.U. z roku 2013, č. 1594, dále jen „zákon o železniční dopravě“), čl. 13 odst. 1 a 6, čl. 29 odst. 3 a 4, čl. 33 odst. 1–8, čl. 34 odst. 1, čl. 35 bod 4

Rozporządzenie 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 použití železniční infrastruktury) (Dz.U. částka 35, č. 274, dále jen „nařízení ministra z roku 2009“), § 6, 7, 8, 10, 16, 17

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zákon ze dne 14. června 1960, správni řád) (Dz.U. z roku 2013, č. 267) (dále jen „správni řád“), článek 28, čl. 61 odst. 1, čl. 61a odst. 1, čl. 157 odst. 2

### **Stručný popis skutkového stavu a řízení**

- 1 Společnost ORLEN KolTrans sp. z o.o. se sídlem v Płocku provozuje podnikatelskou činnost, jejímž předmětem je mimo jiné železniční přeprava zboží.
- 2 Rozhodnutím ze dne 29. září 2010 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Předseda úřadu pro železniční dopravu, dále jen „Předseda ÚŽD“) změnil své dřívější rozhodnutí o schválení jednotkových sazeb základních poplatků a sazeb doplňkových poplatků za přístup železničních dopravců k železniční infrastruktuře, která je vlastnictvím společnosti PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dále jen „PKP PLK“), a za její využívání za období účinnosti vlakových jízdních řádů 2010/2011, přičemž schválil nové sazby základních poplatků. Organ dospěl ve svém rozhodnutí k závěru, že návrh PKP PLK týkající se nových jednotkových sazeb základního poplatku je v souladu s podmínkami upravenými v čl. 33 odst. 2–6, článku 34 a právními předpisy vydanými na základě článku 35 zákona o železniční dopravě.
- 3 Výše uvedeného řízení o schválení jednotkové sazby se účastnil pouze provozovatel infrastruktury.
- 4 Společnost ORLEN KolTrans v souvislosti s realizovanou železniční dopravou hradila provozovateli infrastruktury poplatky za použití železniční infrastruktury, a to na základě jednotkových sazeb základních poplatků schválených Předsedou ÚŽD uvedeným rozhodnutím ze dne 29. září 2010 (základní poplatek je určen jako součin jednotkové sazby a počtu kilometrů ujetých vlakem).
- 5 Výše poplatků hrazených provozovateli PKP PLK konečně vyplývala ze smlouvy o použití přidělených vlakových tratí uzavřené mezi dopravcem a provozovatelem železniční infrastruktury, která podle právních předpisů má upravovat mimo jiné podmínky zpřístupnění a využití železniční infrastruktury, uplatněné slevy, koeficienty zvyšující sazby a také termín a způsob hrazení poplatků a jiných závazků (§ 20 nařízení ministra z roku 2009).
- 6 Provozovatel PKP PLK tak vybíral od dopravce poplatky z titulu zpřístupnění železniční infrastruktury, jejichž výše byla ujednána ve smlouvě (čl. 29 odst. 3 zákona o železniční dopravě), nicméně výše těchto poplatků vyplývala z výše jednotkových sazeb základního poplatku určeného ve správním rozhodnutí (rozhodnutí ze dne 29. září 2010).
- 7 Poplatek za použití železniční infrastruktury je součtem základního poplatku a doplňkového poplatku. Základní poplatek je vypočten při zohlednění plánovaného vlakového provozu a jednotkových sazeb určených v závislosti na kategorii železniční tratě a druhu vlaku.

- 8 Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. května 2013 ve věci C-512/10, Evropská komise v. Polská republika, rozhodl, že zahrnutí nákladů, které nejsou přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, do výpočtu sazby poplatků za přístup k železniční infrastruktuře je v rozporu se směrnicí 2001/14/ES. Soudní dvůr tak konstatoval, že vnitrostátní předpisy, zejména nařízení ministra z roku 2009, které bylo základem pro stanovení poplatků za minimální přístupový balík a pro jejich schválení Předsedou ÚŽD (rozhodnutí ze dne 29. září 2010), nezajistily správné provedení unijních předpisů týkajících se určení poplatků za minimální přístup k železniční infrastruktuře ve výši nákladů, které jsou přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, a to ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 (bod 80–86 rozsudku).
- 9 Jelikož společnost ORLEN KolTrans dospěla k závěru, že sazby poplatků schválené rozhodnutím Předsedy ÚŽD ze dne 29. září 2010 zahrnují nepřímé náklady vynakládané provozovatelem infrastruktury, což je podle ustanovení směrnice nepřipustné, podáním ze dne 7. dubna 2014 navrhla společnost ORLEN KolTrans prohlášení tohoto rozhodnutí za neplatné.
- 10 Žalobkyně uvedla, že při vydání výše uvedeného rozhodnutí došlo k závažnému porušení práva. Podle názoru žalobkyně rozhodnutí o schválení jednotkových sazeb poplatků za přístup a použití železniční infrastruktury provozované provozovatelem PKP PLK nesprávně zahrnuje náklady, které nebyly vynaloženy přímo na provoz železniční dopravy.
- 11 Usnesením ze dne 11. června 2014 Předseda ÚŽD odmítl zahájit řízení ohledně prohlášení neplatnosti rozhodnutí ze dne 29. září 2010. V odůvodnění usnesení Předseda ÚŽD odkázal na ustanovení čl. 61a odst. 1 správního řádu a konstatoval, že dopravce, tj. společnost ORLEN KolTrans, nemá ve věci postavení účastníka řízení ve smyslu článku 28 správního řádu a nemá právní zájem na prohlášení neplatnosti rozhodnutí.
- 12 Předseda ÚŽD zastával názor, že právní zájem pro zahájení takového řízení je spojen s existencí normy správního práva hmotného, která vytváří základ pro autoritativní konkretizaci práva (povinnosti) jednotlivce. Jelikož v polském právním řádu nebylo přímo stanoveno, že železniční dopravce může zpochybňovat jednotkové sazby základního poplatku v řízení, ve kterém jsou tyto schvalovány regulačním subjektem, dospěl Předseda ÚŽD (regulační subjekt) k závěru, že železniční dopravce nemá právo zpochybnit rozhodnutí schvalující tyto sazby, a to ani v případě, pokud by vyšlo najevo, že regulační subjekt správním rozhodnutím schválil jednotkové sazby základního poplatku v rozporu s unijním právem.
- 13 Společnost ORLEN KolTrans podala žalobu proti usnesení Předsedy ÚŽD ze dne 11. června 2020 k Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský soud ve Varšavě, Soud pro ochranu hospodářské soutěže a spotřebitelů – předkládající soud). Společnost uvedla, že odepření postavení účastníka v řízení o prohlášení neplatnosti rozhodnutí ze dne 29. září 2010

znamená, že polské právo neupravuje účinný mechanismus, jehož prostřednictvím by železniční dopravce mohl napadnout výši nebo strukturu poplatků za železniční infrastrukturu, k čemuž jej opravňuje ustanovení čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14.

- 14 Současně společnost ORLEN KolTrans uplatnila proti polskému státu nárok na náhradu škody, jelikož v důsledku nesprávně provedené směrnice 2001/14 jí byla ze strany Polské republiky způsobena škoda, která vyplývá z toho, že musela hradit provozovateli infrastruktury vyšší poplatky, jelikož tyto poplatky byly vypočteny na základě jednotkové sazby základního poplatku, jehož výše byla určena v rozporu se zněním této směrnice při zohlednění též nepřímých nákladů provozovatele železniční infrastruktury, a nikoliv jen přímých nákladů, jak vyžadovala směrnice.
- 15 Obecné soudy, které projednávaly nároky na náhradu škody společnosti ORLEN KolTrans a jiných železničních dopravců proti mimo jiné polskému státu z titulu nesprávného provedení směrnice, odmítaly přiznat tyto nároky železničních dopravců s odkazem na skutečnost, že v právní praxi existují pravomocná správní rozhodnutí regulačního subjektu (Předsedy ÚŽD) schvalující výši jednotkových sazeb základního poplatku uplatňovaných provozovatelem infrastruktury (jedná se o taková rozhodnutí jako rozhodnutí ze dne 29. září 2010).
- 16 V jedné z takových věcí týkajících se žaloby železničního dopravce proti polskému státu o náhradu škody způsobené nesprávným provedením směrnice 2001/14 Nejvyšší soud položil předběžnou otázku, zda ustanovení této směrnice brání železničnímu podniku dovolat se náhrady škody u členského státu z důvodu nesprávného provedení směrnice (věc C-120/20).
- 17 Současně je třeba zohlednit skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 9. listopadu 2017 ve věci C-489/15, CTL Logistics v. DB Netz, rozhodl, že je nepřijatelné, aby obecné soudy v jednotlivých případech přezkoumávaly výši poplatků za využívání železniční infrastruktury a aby případně mohly tyto poplatky měnit nezávisle na dohledu vykonávaném regulačním subjektem ve smyslu článku 30 směrnice 2001/14.
- 18 Žalobkyně, která v původním řízení navrhuje určení neplatnosti rozhodnutí ze dne 29. září 2010, se v podstatě domáhá soudního přezkumu rozhodnutí regulačního subjektu týkajícího se schválení jednotkových sazeb základního poplatku, které podle jejího názoru ve světle rozsudku Soudního dvora ve věci C-512/10 byly stanoveny v rozporu se směrnicí 2001/14.

#### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 19 Článek 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 stanoví, že žadatel má právo podat regulačnímu subjektu stížnost, pokud se domnívá, že se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen, a zejména může podat odvolání proti rozhodnutím přijatým provozovatelem infrastruktury nebo případně železničním



podnikem, která se týkají úrovně nebo systému poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány.

- 20 V Polsku byla přijata zásada, že účastníkem řízení o schválení jednotkových sazeb základního poplatku regulačním subjektem je pouze provozovatel železniční infrastruktury, který předkládá tyto sazby ke schválení. Řízení se mohou účastnit, pokud o to požádají, organizace sdružující dopravce. Železniční dopravci nebyli připuštěni k účasti v tomto řízení.
- 21 Současně podle názoru předkládajícího soudu vnitrostátní právo nepředpokládá existenci žádného účinného mechanismu, kterým by železniční dopravce mohl zpochybnit výši schválených jednotkových sazeb základního poplatku.
- 22 Jediný prostředek, který má dopravce k dispozici, je právo podat u regulačního subjektu stížnost na provozovatele ohledně poplatků za infrastrukturu [předpokládané v čl. 13 odst. 1 bod 5 písm. b) zákona o železniční dopravě].
- 23 Nicméně výsledkem této stížnosti nemůže být zneplatnění výše jednotkových sazeb základního poplatku, které byly schváleny správním rozhodnutím regulačního subjektu. Podle čl. 13 odst. 6 zákona o železniční dopravě mohl předseda ÚŽD v případě, že zjistil porušení předpisů, rozhodnutí nebo usnesení v oblasti železniční dopravy, vydat rozhodnutí určující rozsah porušení a lhůtu pro odstranění závadného stavu, takže toto rozhodnutí nemohlo zneplatnit výši jednotkových sazeb základního poplatku.
- 24 Důsledkem závěru dovozeného regulačním subjektem, že účastníkem správního řízení o schválení jednotkových sazeb základního poplatku je pouze provozovatel infrastruktury, pro něhož jsou tyto sazby stanoveny, je skutečnost, že tímto účastníkem není železniční dopravce. Železniční dopravce tak nemůže předmětná rozhodnutí napadnout.
- 25 V polském právu, v souladu se zásadou zakotvenou v čl. 157 odst. 2 správního řádu, je řízení o určení neplatnosti rozhodnutí zahájeno na návrh účastníka nebo z úřední povinnosti, a tak dopravce, který nebyl účastníkem řízení o schválení jednotkových sazeb, nemůže účinně požadovat určení neplatnosti rozhodnutí schvalujícího jednotkové sazby základního poplatku.
- 26 Dopravci je v tomto právním řešení odepřen právní zájem. Právní zájem je naopak spojován s existencí normy správního práva hmotného, která vytváří základ pro autoritativní konkretizaci práva (povinnosti) jednotlivce. Jelikož v polském právním řádu nebylo přímo stanoveno, že železniční dopravce může zpochybňovat jednotkové sazby základního poplatku v řízení, ve kterém jsou tyto schvalovány regulačním subjektem, dospěl Předseda ÚŽD (regulační subjekt) k závěru, že železniční dopravce nemá právo zpochybnit rozhodnutí schvalující tyto sazby, a to ani v případě, pokud by vyšlo najevo, že regulační subjekt správním rozhodnutím schválil jednotkové sazby základního poplatku v rozporu s unijním právem.

- 27 V důsledku toho železniční dopravce nemá za tohoto stavu polského právního řádu účinný právní nástroj ke zpochybnění výše jednotkových sazeb základního poplatku, a to ani za situace, kdy je tento poplatek vypočten způsobem, který odporuje znění směrnice 2001/14, tedy kdy při jeho určení byly zohledněny nejen přímé náklady vynaložené provozovatelem infrastruktury v souvislosti se zpřístupněním infrastruktury, ale také náklady nepřímé, což zpochybnil Soudní dvůr v rozsudku.
- 28 Opodstatněná je tak první předběžná otázka, zda ustanovení čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 je třeba vykládat v tom smyslu, že přiznává železničnímu podniku, který používá nebo má záměr používat železniční infrastrukturu, právo na účast v řízení vedeném regulačním subjektem, jehož účelem je stanovení výše poplatku za přístup k železniční infrastruktuře provozovatelem železniční infrastruktury.
- 29 Pokud ovšem z obsahu ustanovení čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 nelze dovodit právo dopravce na účast v řízení o vydání rozhodnutí o schválení jednotkových sazeb základního poplatku, je tak opodstatněná druhá předběžná otázka: zda tedy je třeba ustanovení čl. 30 odst. 5 a 6 směrnice 2001/14/ES vykládat v tom smyslu, že přiznává železničnímu podniku, který používá nebo má záměr používat železniční infrastrukturu, právo napadnout rozhodnutí regulačního subjektu schvalující výši jednotkových sazeb základního poplatku za přístup k železniční infrastruktuře stanovených provozovatelem této infrastruktury?
- 30 Odpověď na výše uvedené otázky umožní předkládajícímu soudu rozhodnout, zda žalobkyně má v této věci právní zájem na zahájení řízení o určení neplatnosti rozhodnutí o schválení jednotkových sazeb základního poplatku a zejména také zda může být účastnicí takového řízení za všech okolností nebo zda jí případně náleží pouze právo napadnout rozhodnutí tohoto typu, pokud doloží, že rozhodnutí schvalující jednotkové sazby základního poplatku porušuje její práva.
- 31 Uvedené pochybnosti odůvodňují položení předběžné otázky. Na odpovědi Soudního dvora závisí to, jak předkládající soud posoudí správnost rozhodnutí regulačního subjektu – Předsedy ÚŽD – které nepřiznává železničnímu dopravci právo na zpochybnění správního rozhodnutí schvalujícího sazby základního poplatku. Vynesení rozsudku o předběžné otázce je nezbytné pro rozhodnutí ve věci projednávané před předkládajícím soudem.
- 32 Předkládající soud pojal totiž pochybnost, zda za situace, kdy ustanovení vnitrostátního práva nepředpokládají u dopravce existenci žádné formy účinné možnosti zpochybnění výše jednotkové sazby základního poplatku určeného správním rozhodnutím, je zapotřebí přiznat alespoň právo k napadení tohoto správního rozhodnutí vydaného regulačním subjektem, které schvaluje jednotkové sazby základního poplatku, a to tím, že právní zájem bude dovozen přímo ze znění čl. 30 odst. 2 směrnice 2001/14.