

Věc C-321/19

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

18. dubna 2019

Předkládající soud:Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
(Německo)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

28. března 2019

Žalobci:

BY

CZ

Žalovaná:

Spolková republika Německo

Předmět původního řízení

Směrnice 1999/62 – Článek 7 odst. 9 – Přímý účinek – Výběr poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly – Vážené průměrné mýtné – Zásada pouhé návratnosti nákladů na pozemní komunikace – Zákaz překročení nákladů – Náklady na provoz, údržbu a rozvoj dané sítě pozemních komunikací – Náklady na dopravní policii – Návratnost investic do nabytí nemovitostí – Překročení nákladů až o 3,8 % – Překročení nákladů až o 6 % – Následky – Dodatečný výpočet nákladů – Základ pro výpočet po uplynutí období, na které se výpočet vztahuje

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Může se jednotlivá osoba povinná hradit mýtné vůči vnitrostátním soudům dovolávat dodržování pravidel o výpočtu mýtného podle čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 směrnice 1999/62/ES ve znění směrnice 2006/38/ES (bez ohledu na pravidla uvedená tamtéž v čl. 7a odst. 3 ve spojení s přílohou III), pokud členský stát při zákonném stanovení mýtného tato pravidla nedodržel v plném rozsahu nebo je v neprospěch osoby povinné hradit mýtné provedl nesprávně?
2. V případě kladné odpovědi na první otázku:
 - a) Lze jako náklady na provoz sítě pozemních komunikací ve smyslu čl. 7 odst. 9 druhé věty směrnice 1999/62/ES ve znění směrnice 2006/38/ES uplatnit rovněž náklady na dopravní policii?
 - b) Vede překročení nákladů na pozemní komunikace, které lze uplatnit prostřednictvím váženého průměrného mýtného v rozsahu
 - aa) do 3,8 %, zejména tehdy, pokud jsou uplatňovány náklady, které nelze uplatnit již ze zásady,
 - bb) do 6 %k porušení zákazu překročení nákladů podle čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62/ES ve znění směrnice 2006/38/ES, v důsledku čehož se v tomto ohledu nepoužije vnitrostátní právo?
3. V případě kladné odpovědi na otázku 2 b):
 - a) Musí být rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2000 – C-205/98 – (bod 138) vykládán tak, že závažné překročení nákladů v konečném důsledku již nelze napravit dodatečným výpočtem nákladů předloženým v průběhu soudního řízení, jímž má být prokázáno, že stanovená sazba mýtného v konečném důsledku skutečně nepřekračuje náklady, které lze uplatnit?
 - b) V případě záporné odpovědi na otázku 3a):

Musí se při dodatečném výpočtu nákladů po uplynutí období, na které se výpočet vztahuje, v plném rozsahu vycházet ze skutečných nákladů a skutečných výnosů z mýtného, tj. nikoli z příslušných předpokladů zohledněných v původním prognostickém výpočtu?

Uváděná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/38/ES ze dne 17. května 2006, kterou se mění směrnice 1999/62/ES o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 2006, L 157, s. 8)

Směrnice Rady 93/89/EHS ze dne 25. října 1993 o zdaňování určitých vozidel určených k přepravě zboží členskými státy a o výběru mýtného a poplatků za užívání určitých pozemních komunikací (Úř. věst. 1993, L 279, s. 32)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Bundesfernstraßenmautgesetz (zákon o mýtném za užívání spolkových pozemních komunikací pro dálkovou dopravu, dále jen „BFStrMG“) ze dne 12. července 2011 (BGBl. I, s. 1378), který byl naposledy změněn článkem 1 zákona ze dne 4. prosince 2018 (BGBl. I, s. 2251), zejména § 4 odst. 2 první věta, § 14 odst. 3, příloha 4

Bundesgebührengesetz (zákon o spolkových poplatcích, dále jen „BGebG“) ze dne 7. srpna 2013 (BGBl. I, s. 3154), který byl naposledy změněn článkem 1 zákona ze dne 10. března 2017 (BGBl. I, s. 417), zejména § 21 odst. 1 druhá alternativa

Mauthöheverordnung (nařízení o výši mýtného, dále jen „MautHV“) ze dne 24. června 2003 (BGBl. I, s. 1001), které bylo naposledy změněno nařízením ze dne 8. prosince 2010 (BGBl. I, s. 1848), zejména § 1

Autobahnmautgesetz (zákon o mýtném za užívání dálnic, dále jen „ABMG“) ze dne 5. dubna 2002 ve znění vyhlášeném dne 2. prosince 2004 (BGBl. I, s. 3122), který byl naposledy změněn zákonem ze dne 29. května 2009 (BGBl. I, s. 1170)

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobci, kteří dříve provozovali silniční přepravu se sídlem v Polsku, se domáhají vrácení mýtného, které v období od 1. ledna 2010 do 18. července 2011 uhradili za užívání německých spolkových dálnic.
- 2 Verwaltungsgericht Köln (Správní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) jejich žalobu zamítl. Předkládající soud musí rozhodnout o odvolání podanému proti rozhodnutí výše uvedeného soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 3 Žalobci tvrdí, že se při výpočtu uplatněné sazby mýtného v rozporu s unijním právem vycházelo z příliš vysokých nákladů.
- 4 Spolková republika Německo s tímto tvrzením nesouhlasí. Zejména zastává názor, že činnost dopravní policie slouží k zajištění silničního provozu, takže odpovídající výdaje lze zohlednit jako náklady na provoz sítě pozemních komunikací.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce***K první otázce***

- 5 Podle názoru předkládajícího soudu se žalobci mohou dovolávat zákazu překročení nákladů zakotveného v čl. 7 odst. 9 a čl. 7a odst. 1 a 2 směrnice 1999/62 ve znění směrnice 2006/38 (dále jen „směrnice 1999/62“). Směrnice 1999/62 má v tomto ohledu přímý účinek.
- 6 Obsahuje totiž podrobná pravidla týkající se nákladů, které jsou relevantní pro stanovení mýtného (čl. 7a odst. 1 první věta ve spojení s čl. 7 odst. 9, definice uvedené v článku 2 a v příloze III), a silniční sítě, jejíž užívání lze zpoplatnit (čl. 7 odst. 1, definice uvedené v článku 2). Její příloha III sice v projednávaném případě není přímo použitelná. Lze z ní ale vycházet z hlediska pojmů, jelikož náklady, které povoluje, je třeba považovat právě za náklady ve smyslu čl. 7 odst. 9 směrnice.
- 7 Tato podrobná pravidla mají užitečný účinek pouze tehdy, pokud jsou – i přes volnost ponechanou v souvislosti s metodikou výpočtu – přímo použitelná a soudně vymahatelná.
- 8 Předkládající soud se proto domnívá, že dosavadní judikatura Soudního dvora týkající se čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 ve starém znění (rozsudek ze dne 5. února 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, body 40 a násl.) je překonána.

Ke druhé otázce

- 9 Při výpočtu uplatněné sazby mýtného byly jako náklady na provoz sítě pozemních komunikací ve smyslu čl. 7 odst. 9 druhé věty směrnice 1999/62 mj. zohledněny náklady na dopravní policii. Podle názoru předkládajícího soudu by takové náklady vůbec neměly být zohledněny, alespoň ne v plném rozsahu.
- 10 Náklady na provoz sítě pozemních komunikací ve smyslu čl. 7 odst. 9 druhé věty směrnice 1999/62 totiž patří k „nákladům na pozemní komunikace“ (čl. 7 odst. 9 první věta směrnice). Činnost dopravní policie ale zpravidla neslouží k zajištění fungování pozemních komunikací. Dopravní policie spíše dohlíží na dodržování

pravidel silničního provozu a zabývá se následky jejich případného porušení. To nemá se samotnými pozemními komunikacemi a jejich funkcí nic společného.

- 11 Okolnost, že náklady na dopravní policii nepředstavují náklady na pozemní komunikace, dokládá i historie vzniku této normy. Výdaje na „policii a nehody“ byly v rámci normativního postupu posuzovány samostatně jako „externí náklady“, resp. „náklady způsobené nehodami“. Jejich zohlednění bylo výslovně odmítnuto.
- 12 V každém případě byly náklady na dopravní policii při výpočtu uplatněné sazby mýtného uplatněny ve značně nadhodnocené výši. Kromě výdajů na kontrolu silničního provozu byly totiž očividně zohledněny i výdaje na boj proti trestné činnosti. Vzhledem k tomu, že nelze zjistit, z čeho přesně zohledněné náklady sestávají, jedná se o uplatnění nákladů, které je značně a zjevně nesprávné.
- 13 Uplatněná sazba mýtného je stížena další vadou výpočtu. Návratnost investic do nabytí pozemků by měla být posuzována na základě pořizovacích nákladů (fiktivní způsob provozování: veřejná správa), a nikoli na základě reálné hodnoty nově zjištěné v roce 2002 (fiktivní způsob provozování: polostátní, resp. veřejný podnik povinný provádět obchodní plánování a účtování). Vzhledem k tomu, že cílem výpočtu je pouhé zachování majetkové podstaty, nelze hodnotu pozemků upravit na reálnou hodnotu. Jinak by ve výsledku byl vytvořen fond na opětovné pořízení, ačkoli není nutné dané pozemky pořizovat znovu.
- 14 Uplatněná sazba mýtného je v důsledku těchto vad výpočtu nadhodnocena asi o 6 %, pouze v důsledku zohlednění nákladů na dopravní policii o 3,8 %.
- 15 Otázkou je, zda takovéto překročení porušuje zákaz překročení nákladů podle čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62.
- 16 Podle judikatury Soudního dvora týkající se čl. 7 odst. 9 směrnice 1999/62 ve starém znění je zákaz překročení nákladů v každém případě porušen tehdy, pokud vybírané mýtné překračuje náklady o více než 150 % (rozsudek ze dne 26. září 2000, Komise v. Rakousko, C-205/98, EU:C:2000:493, bod 135). Podle názoru předkládajícího soudu se výše uvedené vztahuje rovněž na nové znění tohoto ustanovení.
- 17 O otázce, zda lze porušení zákazu překročení nákladů považovat za dostatečně závažné i při mnohem menším překročení nákladů, Soudní dvůr dosud nerozhodl.
- 18 Ve prospěch toho, že postačuje již nepatrné překročení, svědčí znění čl. 7 odst. 9 první věty, podle něhož mýtné musí být založeno „pouze“ na zásadě návratnosti nákladů na pozemní komunikace. Výlučnost vazby mezi náklady na pozemní komunikace a mýtným je totiž dotčena již tehdy, pokud se, byť i jen z nepatrné části, zohlední náklady, které v zásadě nelze uplatnit nebo které byly uplatněny nesprávně.

- 19 Mimoto by mohla být zpochybněna efektivita zákazu překročení nákladů a zásada, že náklady na pozemní komunikace jdou k tíži jejich uživatelů (viz bod 2 odůvodnění směrnice 2006/38/ES).
- 20 Dále je třeba vzít v úvahu, že členským státům při výběru metodiky výpočtu náleží značná volnost (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. února 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, bod 40). Již jen tato okolnost má ovšem za následek, že u týchž pozemních komunikací jsou v závislosti na výběru metodiky přípustné různě vysoké sazby mýtného. Pokud se k tomu přidá ještě příslušný prostor pro překročení takto zjištěných sazeb, může být zpochybněn harmonizační účinek směrnice a zamýšlená ochrana dopravců, kteří jsou povinni hradit poplatky (viz bod 1 odůvodnění směrnice 2006/38).
- 21 Bez ohledu na výši překročení je proto podle názoru předkládajícího soudu dostatečně závažné porušení zákazu překročení nákladů v každém případě dáno tehdy, pokud jsou uplatňovány náklady, které nepředstavují náklady na pozemní komunikace, pokud je uplatnění nákladů ze skutkového hlediska založeno na nesprávných domněnkách, pokud je výpočet sám o sobě rozporný nebo pokud jsou náklady uplatňovány duplicitně. V tomto případě je tomu tak u nákladů na dopravní policii a u výpočtu návratnosti investic do nabytí pozemků.
- 22 Proti závěru o porušení zákazu překročení nákladů v případě nepatrného překročení by mohlo hovořit znění čl. 7 odst. 9 druhé věty, podle něhož vážené průměrné mýtné musí „odpovídat“ určitým nákladům. Například ve svém stanovisku ve věci *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2003:438) se generální advokát domníval, že takovéto „odpovídání“ neznamená totéž co striktní dodržování.
- 23 Podle německého práva, podle něhož chyba ve výpočtu na rozdíl od unijního práva v zásadě vede k celkové neplatnosti sazby mýtného, jsou u zákazu překročení nákladů v závislosti na dané oblasti práva akceptována překročení od 3 % do 12 %. Zohledňuje se tak, že při výpočtu poplatků se jedná o rozhodnutí založené na prognóze, jemuž je vlastní určité riziko omylu. V souladu s tím není takový prostor pro omyl přiznáván v případě značně a zjevně nesprávného uplatnění nákladů.

Ke třetí otázce

- 24 Německá judikatura ohledně vnitrostátního práva v zásadě vychází z toho, že sazba poplatku nesmí být nadhodnocená pouze v konečném výsledku. Pokud se nejedná o značně a zjevně nesprávné uplatnění nákladů, lze ji v průběhu soudního řízení ještě upravit dodatečným výpočtem. Pokud je – jako v tomto případě – období, na které se výpočet vztahuje, již ukončeno, musí ovšem dojít k vyúčtování na základě skutečných nákladů a skutečných příjmů z poplatků, a to stejným způsobem, jako byl proveden výpočet. Možnost provádět opravy je přitom omezena na chyby, které souvisejí s uplatněním nákladů, jejichž výši lze zjistit na konci roku, na který se daný výpočet vztahuje.

- 25 Takovéto dodatečné vyúčtování Spolková republika Německo dosud neprováděla. Předkládající soud však nemůže vyloučit, že v dalším průběhu řízení ještě dojde k dodatečnému vyúčtování. Předkládající soud ale z rozsudku Soudního dvora ze dne 26. září 2000, Komise v. Rakousko (C-205/98, EU:C:2000:493, bod 138) nemůže jednoznačně poznat, zda by takovéto dodatečné vyúčtování bylo relevantní z hlediska unijního práva a jak by případně mělo být provedeno. Soudní dvůr sice uvedl, že zvýšení mýtného v zásadě nelze odůvodnit dodatečně provedeným výpočtem. Je ale nejasné, zda se při tom jedná o úvahu, která je pro danou věc zásadní.

PRACOVNÍ DOKUMENT