



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

11. července 2013\*

„Nesplnění povinnosti státem — Doprava — Směrnice 91/440/EHS — Rozvoj železnic Společenství — Článek 10 odst. 7 — Regulační subjekt — Pravomoci — Směrnice 2001/14/ES — Přidělování kapacity železniční infrastruktury — Článek 4 odst. 1 — Rámec zpoplatnění — Článek 6 odst. 2 — Opatření, na základě kterých se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup — Článek 7 odst. 3 — Stanovení poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici — Náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy — Článek 11 — Systém odměňování výkonu — Článek 30 odst. 5 — Regulační subjekt — Pravomoci — Odvolání ve správním řízení proti rozhodnutím regulačního subjektu“

Ve věci C-545/10,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 23. listopadu 2010,

**Evropská komise**, zastoupená M. Šimerdovou a H. Støvlbækem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

**České republice**, zastoupené M. Smolkem, T. Müllerem a J. Očkovou, jako zmocněnci,

žalované,

podporované:

**Španělským královstvím**, zastoupeným S. Centeno Huerta, jako zmocněnkyní,

vedlejším účastníkem,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, A. Borg Barthet (zpravodaj), E. Levits, J.-J. Kasel a M. Berger, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

\* Jednací jazyk: čeština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 20. září 2012,  
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. prosince 2012,  
vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Svou žalobou se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu:
  - s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury (Úř. věst. L 75, s. 29), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 164, s. 44, dále jen „směrnice 2001/14“), a
  - s čl. 10 odst. 7 směrnice Rady 91/440/EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství (Úř. věst. L 237, s. 25), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 164, s. 164, dále jen „směrnice 91/440“),

nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají.

### **Právní rámec**

#### *Unijní právo*

Směrnice 91/440

- 2 Článek 10 odst. 7 směrnice 91/440 stanovil:

„Aniž jsou dotčeny předpisy Společenství a vnitrostátní předpisy týkající se hospodářské soutěže a orgánů příslušných pro tuto oblast, sleduje regulační subjekt zřízený podle článku 30 směrnice [2001/14] nebo kterýkoli jiný subjekt se stejným stupněm nezávislosti hospodářskou soutěž na trhu železničních dopravních služeb, včetně trhu železniční přepravy zboží.

Tento orgán je zřízen podle pravidel stanovených v čl. 30 odst. 1 uvedené směrnice. Každý žadatel nebo dotčená strana může podat stížnost na tento orgán [k tomuto orgánu], pokud se domnívá, že je s ním jednáno nespravedlivě, je diskriminován nebo jinak poškozen. Na základě stížnosti a případně z vlastního podnětu regulační orgán rozhodne při nejbližší příležitosti o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje tohoto trhu. Aby se zajistila vhodná možnost soudní kontroly a náležitá spolupráce mezi vnitrostátními regulačními orgány, použijí se v této souvislosti čl. 30 odst. 6 a článek 31 uvedené směrnice.“

Směrnice 2001/14

- 3 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice 2001/14 zněl:

„Systémy zpoplatnění a přidělování kapacit by měly všem podnikům umožňovat rovnoprávný a nediskriminační přístup a snažit se co nejlépe odpovídat potřebám všech uživatelů a druhů dopravy řádným a nediskriminačním způsobem.“

4 Článek 4 odst. 1 této směrnice stanovil:

„Členské státy stanoví rámec zpoplatnění s ohledem na nezávislost vedení podniků stanovenou v článku 4 směrnice [91/440].

S výhradou uvedené podmínky nezávislosti vedení podniku mohou členské státy zavést specifická pravidla zpoplatnění nebo delegovat tuto pravomoc na provozovatele infrastruktury. Stanovení poplatků za použití infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury.“

5 Článek 6 odst. 2 a 3 uvedené směrnice stanovil:

„2. S řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup.

3. Členské státy zajistí provedení odstavce 2 buď smluvním ujednáním mezi příslušným orgánem a provozovatelem infrastruktury na dobu nejméně tří let, v němž se stanoví státní dotace, nebo zavedením vhodných regulačních opatření s přiměřenými pravomocemi.“

6 Článek 7 odst. 3 téže směrnice stanovil:

„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.“

7 Článek 11 směrnice 2001/14 zněl:

„1. Systémy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury v [k] minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Tento systém může zahrnovat pokuty za činnosti narušující provoz sítě, kompenzace pro podniky trpící závadami a odměny za přesáhnutí plánovaného výkonu.

2. Základní zásady systému odměňování výkonu se vztahují na celou síť.“

8 Článek 30 této směrnice stanovil:

„1. Aniž je dotčen čl. 21 odst. 6, zřídí členské státy regulační subjekt. Tento subjekt, kterým může být ministerstvo odpovědné za záležitosti dopravy nebo jakýkoli jiný subjekt, je nezávislý, pokud jde o organizaci, rozhodnutí o financování, právní strukturu a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělovacím subjektu nebo žadateli. [...]

2. Žadatel má právo podat stížnost regulačnímu subjektu, 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

- a) zprávy o síti;
- b) kritérií v ní obsažených;
- c) procesu přidělování a jeho výsledků;
- d) systému zpoplatnění;
- e) úrovně nebo systému poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány;

f) ustanovení o přístupu podle článku 10 [směrnice 91/440].

3. Regulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou II a byly nediskriminační. Vyjednávání mezi žadateli a provozovatelem infrastruktury o úrovni poplatků za využití infrastruktury jsou přípustná pouze pod dohledem regulačního subjektu. Regulační subjekt zasáhne, pokud je pravděpodobné, že jednání jsou v rozporu s touto směrnicí.

4. Regulační subjekt je zmocněn požadovat užitečné informace od provozovatele infrastruktury, žadatelů a jakékoli zúčastněné třetí osoby z příslušného členského státu, přičemž tyto informace mu musí být poskytnuty bez prodlení.

5. Regulační subjekt rozhoduje o všech stížnostech a provádí opatření k nápravě situace nejpozději do dvou měsíců ode dne obdržení veškerých informací.

Aniž je dotčen odstavec 6, jsou rozhodnutí regulačního subjektu závazná pro všechny strany, na něž se rozhodnutí vztahuje.

V případě odvolání proti odmítnutí žádosti o poskytnutí kapacity infrastruktury nebo proti podmínkám nabídky kapacity regulační subjekt buď potvrdí, že žádná změna rozhodnutí provozovatele infrastruktury není žádoucí, nebo si vyžádá změnu tohoto rozhodnutí v souladu s pokyny, které stanoví.

6. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podléhala soudnímu přezkoumání.“

#### *České právo*

#### Zákon o dráhách

- 9 Ustanovení § 34c zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ze dne 14. prosince 1994, ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon o dráhách“), zní:

„Prohlášení o dráze celostátní a regionální

(1) Přídělce po projednání s provozovatelem dráhy zpracuje nejpozději 12 měsíců před platností jízdního řádu prohlášení o dráze a zveřejní jej v *Převravním a tarifním věstníku*.

(2) Prohlášení o dráze musí obsahovat

[...]

f) podmínky odebrání přidělené kapacity dopravní cesty při jejím nevyužívání nebo částečném využívání včetně informace o ceně za nevyužívání přidělené kapacity,

g) informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty,

[...]“

- 10 Ustanovení § 34g tohoto zákona zní:

„(1) Žadatel o přidělení kapacity dopravní cesty může do 15 dnů od zveřejnění prohlášení o dráze požádat drážní správní úřad o jeho přezkoumání včetně kritérií v něm obsažených.

(2) Žadatel o přidělení kapacity dopravní cesty, kterému přidělcce kapacity nevyhověl ani postupem podle § 34e, je oprávněn do 15 dnů od doručení vyjádření podle § 34e odst. 4 požádat drážní správní úřad o přezkoumání procesu přidělování kapacity dopravní cesty včetně jeho výsledků a způsobu stanovení cen.

(3) Zjistí-li drážní správní úřad nesprávný postup při zpracování prohlášení o dráze včetně kritérií v něm obsažených nebo při procesu přidělování kapacity dopravní cesty včetně jeho výsledků a způsobu stanovení cen, rozhodne o změně prohlášení o dráze včetně kritérií v něm obsažených nebo rozhodne o přidělení kapacity dopravní cesty včetně způsobu stanovení cen.“

- 11 Podle § 56 písm. c) uvedeného zákona je Ministerstvo dopravy „odvolacím orgánem ve správním řízení ve věcech upravených tímto zákonem proti rozhodnutí Drážního úřadu, Drážní inspekce a obcí“.

#### Zákon o cenách

- 12 Ustanovení § 10 odst. 2 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ze dne 27. listopadu 1990, ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon o cenách“), zní:

„Předpisy o regulaci cen podle odstavce 1 zveřejňuje Ministerstvo financí v *Cenovém věstníku* [...] Jejich vydání vyhlásh[e] ve Sbírce zákonů podle zvláštního právního předpisu. [...] Cenové rozhodnutí nabývá platnosti dnem uveřejnění v příslušném věstníku a účinností nabývá dnem stanoveným v cenovém rozhodnutí, nejdříve však dnem uveřejnění.“

- 13 Na základě § 10 odst. 2 zákona o cenách vydává Ministerstvo financí výměr, kterým stanoví seznam zboží s regulovanými cenami. Tento výměr zveřejňuje Ministerstvo financí každý rok v *Cenovém věstníku*. Výměr stanoví maximální cenu za použití vnitrostátní železniční dopravní cesty celostátních i regionálních drah při provozování drážní dopravy.

#### Zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury

- 14 Ustanovení § 2 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ze dne 4. dubna 2000, ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon o Státním fondu dopravní infrastruktury“), zní:

„Fond používá svých příjmů ve prospěch rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních cest a vnitrozemských vodních cest v tomto rozsahu:

[...]

- c) financování výstavby, modernizace, oprav a údržby celostátních a regionálních drah,

[...]

- f) poskytování příspěvků na průzkumné a projektové práce, studijní a expertní činnosti zaměřené na výstavbu, modernizace a opravy silnic a dálnic, dopravně významných vodních cest a staveb celostátních a regionálních drah,

[...]“

### Zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže

- 15 Podle § 2 zákona č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, ze dne 11. října 1996, ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže“), tento úřad mimo jiné:

„[...]

- a) vytváří podmínky pro podporu a ochranu hospodářské soutěže,
- b) vykonává dohled při zadávání veřejných zakázek,
- c) vykonává další působnosti stanovené zvláštními zákony.“

### Zákon o ochraně hospodářské soutěže

- 16 Podle § 1 odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ze dne 4. dubna 2001, ve znění použitelném na projednávaný spor (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), tento zákon

„[...] upravuje ochranu hospodářské soutěže na trhu výrobků a služeb [...] proti jejímu vyloučení, omezení, jinému narušení nebo ohrožení (dále jen ‚narušení‘)

- a) dohodami soutěžitelů,
- b) zneužitím dominantního postavení soutěžitelů, nebo
- c) spojením soutěžitelů.“

### **Postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem**

- 17 Dne 10. května 2007 zaslala Komise České republice dotazník, aby se přesvědčila o tom, zda tento členský stát správně provedl do svého vnitrostátního právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice 91/440 (Úř. věst. L 75, s. 1; Zvl. vyd. 07/05, s. 376), směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/ES o vydávání licencí železničním podnikům (Úř. věst. L 75, s. 26; Zvl. vyd. 07/05, s. 401), a směrnici 2001/14 (dále jen společně „první železniční balíček“). České orgány na tento dotazník odpověděly dopisem ze dne 11. července 2007.
- 18 Dne 21. listopadu 2007 požádala Komise o doplňující vysvětlení, která jí Česká republika poskytla dopisem ze dne 21. prosince 2007.
- 19 Na základě informací poskytnutých Českou republikou Komise dne 27. června 2008 tento členský stát vyzvala, aby zajistil soulad se směrnicemi 91/440 a 2001/14, a zejména s jejich ustanoveními týkajícími se poplatků za použití železniční infrastruktury a s ustanoveními týkajícími se regulačního subjektu.
- 20 Česká republika na uvedenou výzvu Komise odpověděla dne 26. srpna 2008.
- 21 Dne 9. října 2009 zaslala Komise České republice odůvodněné stanovisko, v němž jí vytkla, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 3, článku 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 a z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440, a vyzvala Českou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby tomuto odůvodněnému stanovisku vyhověla ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.

- 22 Česká republika na toto odůvodněné stanovisko odpověděla dopisem ze dne 8. prosince 2009, v němž popřela, že by se dopustila nesplnění povinnosti, které jí Komise vytýká.
- 23 Za těchto podmínek podala Komise projednávanou žalobu.
- 24 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 11. července 2011 bylo Italské republice a Španělskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání České republiky. Dopisem ze dne 22. září 2011, došlým kanceláři Soudního dvora dne 30. září 2011, vzala Italská republika svůj návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastnice zpět.

## K žalobě

*K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14*

Argumentace účastníků řízení

- 25 Komise tvrdí, že stanovením maximální výše poplatků za použití železniční infrastruktury porušila Česká republika čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14.
- 26 Komise poukazuje na to, že z tohoto ustanovení vyplývá, že právo členského státu stanovit rámec zpoplatnění za používání železniční infrastruktury musí respektovat právo provozovatele stanovit poplatky a tyto poplatky vybírat.
- 27 Stanovení maximální ceny za používání železniční infrastruktury každoročním výměrem Ministerstva financí na základě § 10 odst. 2 zákona o cenách přitom přesahuje rámec zpoplatnění a pravidla, která jsou členské státy oprávněny stanovit v souladu s článkem 4 odst. 1 směrnice 2001/14.
- 28 Česká republika uvádí, že tvrzené nesplnění povinností spočívá na Komisi podaném gramatickém a systematickém výkladu čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14, třebaže je při určování rozsahu povinností stanovených v tomto článku nezbytné zvolit jeho teleologický výklad.
- 29 Podle tohoto členského státu je potřeba eliminovat negativní důsledky monopolního postavení provozovatele infrastruktury součástí celkového cíle směrnice 2001/14, čímž lze podle něj vysvětlit, proč tato směrnice svěřuje členským státům pravomoc zavést rámec nebo systém zpoplatnění.
- 30 Česká republika v tomto ohledu upřesňuje, že jelikož by se monopolní postavení provozovatele infrastruktury mohlo projevit mimo jiné stanovením nepřiměřeně vysokého poplatku, jaký bude schopen platit jen tradiční železniční dopravce, umožňuje stanovení maximální výše dosáhnout cíle směrnice 2001/14.
- 31 Podle České republiky dále stanovení maximální ceny neznamená, že by provozovatel infrastruktury nebyl oprávněn sám stanovit výši poplatku.
- 32 Španělské království v podstatě uvádí, že stanovení maximální ceny nebrání provozovateli infrastruktury ve stanovení konkrétní výše poplatku.

## Závěry Soudního dvora

- 33 Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14 jsou členské státy povinny stanovit rámec zpoplatnění. Mohou rovněž zavést specifická pravidla zpoplatnění, přičemž musí respektovat nezávislost řízení provozovatele infrastruktury. V souladu s tímto ustanovením je na provozovateli infrastruktury, aby stanovil poplatky za použití infrastruktury a provedl jejich výběr.
- 34 Toto ustanovení tak v souvislosti se systémy zpoplatnění zavádí dělbu pravomocí mezi členské státy a provozovatele infrastruktury. Členským státům totiž přísluší stanovit rámec zpoplatnění, zatímco stanovení poplatků a jejich výběr přísluší provozovateli infrastruktury.
- 35 K zajištění cíle nezávislosti řízení provozovatele infrastruktury musí mít tento provozovatel v rámci zpoplatňování, který je stanovován členskými státy, určitý rozhodovací prostor pro stanovení výše poplatků tak, aby tyto poplatky mohl použít jako nástroj řízení (rozsudek ze dne 28. února 2013, Komise v. Španělsko, C-483/10, bod 49).
- 36 Stanovení maximální ceny za používání železniční infrastruktury každoročním výměrem Ministerstva financí na základě § 10 odst. 2 zákona o cenách má ale za následek zúžení rozhodovacího prostoru provozovatele infrastruktury v míře neslučitelné s cíli směrnice 2001/14.
- 37 Zvláště je třeba poukázat na skutečnost, že v souladu s ustanoveními čl. 8 odst. 2 této směrnice musí mít provozovatel infrastruktury možnost zavést nebo pokračovat v zavádění vyšších poplatků na základě dlouhodobých nákladů určitých investičních projektů.
- 38 Proto je třeba uzavřít, že české právní předpisy v tomto ohledu nejsou v souladu s čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14.
- 39 Tento závěr nelze zpochybnit argumentem České republiky, který vychází z potřeby zabránit tomu, aby se monopolní postavení provozovatele infrastruktury projevilo stanovením nepřiměřeně vysokého poplatku. Podle čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440 totiž dohled nad dodržováním volné hospodářské soutěže na trhu železničních dopravních služeb přísluší regulačnímu subjektu zřízenému podle článku 30 směrnice 2001/14 nebo kterémukoli jinému subjektu se stejným stupněm nezávislosti. V České republice byl ostatně tímto úkolem pověřen Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
- 40 Z předchozích úvah vyplývá, že Česká republika tím, že stanovila maximální výši poplatků za přístup k železniční infrastruktuře, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 směrnice 2001/14.

*Ke druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z neexistence opatření, na základě kterých se provozovateli poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup*

## Argumentace účastníků řízení

- 41 Komise tvrdí, že Česká republika tím, že nepřijala opatření, na základě kterých se provozovateli poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup k této infrastruktuře, porušila čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14.
- 42 Podle Komise systém podnětů tak, jak jej předvídá toto ustanovení, předpokládá přímou souvislost mezi poskytnutím finančních prostředků a jednáním provozovatele infrastruktury v tom smyslu, že provozovatel musí být veden ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury nebo ke snižování poplatků za přístup.

- 43 Komise v tomto ohledu uvádí, že finanční prostředky poskytované Státním fondem dopravní infrastruktury na základě zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury slouží ke zlepšení stavu železniční infrastruktury, ale nepředstavují žádný podnět pro provozovatele ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury nebo výše poplatků.
- 44 Česká republika tvrdí, že úloha, kterou členským státům svěřuje čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14, tj. poskytovat provozovateli infrastruktury podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, není bezpodmínečná.
- 45 Podle České republiky jsou totiž členské státy povinny sledovat a naplňovat cíl tohoto ustanovení až poté, co dojde k dosažení dostatečné úrovně kvality a bezpečnosti železniční infrastruktury v rámci celé sítě, či alespoň v její převažující části.
- 46 Za stávajícího stavu české železniční infrastruktury ale nelze provedení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 plně zajistit bez ohrožení bezpečnosti či kvality služeb dotčené infrastruktury.
- 47 Česká republika tvrdí, že podněty uvedené v čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 jsou v současné době každopádně realizovány prostřednictvím Státního fondu dopravní infrastruktury. Tento fond totiž podle ní kryje majoritní část nákladů na údržbu tratí z dotací poskytovaných státem, takže bez těchto dotací by cena za užití infrastruktury byla mnohonásobně vyšší.
- 48 Španělské království tvrdí, že není logické snížit poplatky za přístup bez předchozí modernizace železniční sítě a z toho vyplývajícího snížení provozních nákladů.
- 49 Španělské království dále tvrdí, že stanovení opatření ke snižování nákladů musí být prováděno v rámci cíle uvedeného v čl. 6 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2001/14, podle kterého musí být rozpočet provozovatele infrastruktury vyrovnán bez státního příspěvku.

#### Závěry Soudního dvora

- 50 Z článku 6 odst. 2 směrnice 2001/14 vyplývá, že se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup k jejímu použití, a to s řádným ohledem na bezpečnost a na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury.
- 51 Článek 6 odst. 3 uvedené směrnice stanoví, že povinnost vyplývající z odstavce 2 tohoto článku musí být provedena buď smluvním ujednáním uzavřeným na několik let mezi provozovatelem infrastruktury a příslušným orgánem, v němž se stanoví státní dotace, nebo vhodnými regulačními opatřeními upravujícími přiměřené pravomoci.
- 52 Pokud jde v projednávané věci o argument České republiky vycházející ze špatného stavu železniční infrastruktury, stačí konstatovat, že podle čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 mají sice členské státy povinnost brát při provádění čl. 6 odst. 2 a 3 této směrnice ohled na stav této infrastruktury, jsou ale rovněž povinny dbát na to, aby byla na několik let uzavřena smluvní ujednání o financování zahrnující opatření, na jejichž základě se poskytují podněty, nebo za tím účelem zavést právní rámec.
- 53 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 54 svého stanoviska, špatný stav infrastruktury nevylučuje poskytnutí podnětů, jejichž cílem je zajistit, aby náklady související s provozováním infrastruktury odpovídaly nákladům efektivně řízené infrastruktury a dále aby uvedené náklady nezahrnovaly nadbytečné náklady, které by byly provozovatelem infrastruktury vynakládány neuváženě.

- 54 V tomto ohledu je však třeba upřesnit, že volba poskytovaných podnětů a zvláště konkrétní cíle, které členské státy jejich prostřednictvím sledují, musejí být dle ustanovení čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 slučitelné s požadavky v oblasti bezpečnosti a s úrovní kvality služeb železniční infrastruktury.
- 55 Dále je nutno konstatovat, že pokud mohou státní dotace pro provozovatele infrastruktury, na něž poukazuje Česká republika, vést ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, samy o sobě uvedeného provozovatele nemotivují, neboť od něj nevyžadují žádný závazek.
- 56 Za těchto podmínek je nutno konstatovat, že Česká republika tím, že nepřijala opatření, na základě kterých se provozovateli poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění železniční infrastruktury a výše poplatků za přístup k uvedené infrastruktuře, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14.

*Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nerespektování konceptu „nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy“ ve smyslu čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14*

#### Argumentace účastníků řízení

- 57 Komise tvrdí, že poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici nejsou v České republice stanoveny ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy, což odporuje tomu, co stanoví čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14.
- 58 Pojem „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ ve smyslu tohoto ustanovení odkazuje podle Komise na pojem „marginální náklady“. Posledně uvedený pojem podle ní odpovídá toliko nákladům vynaloženým na skutečný provoz vlaků, a nikoli fixním nákladům, neboť fixní náklady se nemění v závislosti na provozu železniční dopravy.
- 59 Česká republika naproti tomu tvrdí, že za situace, kdy směrnice 2001/14 ani žádný jiný předpis unijního práva neupřesňují, jaké náklady spadají či nespádají pod pojem „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“, je třeba při jejich určování ověřit, zda je mezi předmětnými náklady a provozem železniční dopravy dána přímá souvislost, tzn. stanovit, zda byly tyto náklady skutečně vynaloženy na provoz takové dopravy. Pod tento pojem proto podle České republiky spadají všechny náklady přímo se vážící k činnosti či předmětu, bez nichž by nebylo možné, aby vlak projel po železniční trati.
- 60 Tento členský stát upřesňuje, že postup stanovení poplatků provozovatelem železniční infrastruktury, který plyne z § 34c zákona o dráhách ve spojení s prohlášením o dráze č. 57822/10-OŘ pro jízdní řády pro 2010/2011 (dále jen „prohlášení o dráze na roky 2010/2011“), vydaným tímto provozovatelem na základě uvedeného ustanovení, je v České republice zárukou toho, že výše těchto poplatků bude zohledňovat toliko náklady přímo přiřaditelné provozování železniční dopravy. K určení toho, zda jsou určitý náklad nebo kategorie nákladů přímo vynaložené za provoz železniční dopravy, je podle České republiky nezbytné zkoumat, zda tento náklad nebo tato kategorie nákladů vznikly provozem jednotlivé železniční dopravy.
- 61 Na základě stanoviska Společenství evropských železničních a infrastrukturních podniků (CER) vydaného v květnu roku 2011, které se týká přepracování prvního železničního balíčku, Česká republika konkrétně uvádí, že náklady související s plánováním, přidělováním trasy vlaku, řízením provozu, dispečinkem a návěstěním jízdy vlaku mají spadat pod náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy.

## Závěry Soudního dvora

- 62 V souladu s čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 musí být poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici stanoveny ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy, aniž jsou dotčeny odstavce 4 a 5 tohoto článku 7 a článek 8 uvedené směrnice.
- 63 Podle Komise je třeba za „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ ve smyslu čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 považovat marginální náklady vynaložené na skutečný provoz železniční dopravy. Komise na jednání upřesnila, že tyto náklady odpovídají hlavně nákladům spojeným s opotřebením tratí způsobeným vlakovou dopravou. Česká republika má naproti tomu za to, že náklady, které lze zohlednit pro účely výpočtu výše poplatků, jsou ty, u nichž lze prokázat přímou souvislost s provozem železniční dopravy, tj. náklady nezbytné na provoz uvedené dopravy.
- 64 V tomto ohledu je nutno konstatovat, že směrnice 2001/14 neobsahuje žádnou definici pojmu „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ a že žádný předpis unijního práva neurčuje, jaké náklady pod tento pojem spadají a jaké nikoli.
- 65 Jelikož se navíc jedná o pojem z ekonomie, jehož používání vyvolává značné praktické obtíže, jak uvedl generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, je třeba vycházet z toho, že za současného stavu unijního práva mají členské státy při provedení a uplatňování uvedeného pojmu v rámci vnitrostátního práva jistý prostor pro uvážení.
- 66 Z toho vyplývá, že v projednávané věci je třeba ověřit, zda česká právní úprava umožňuje zahrnout do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici ty položky, které zjevně nejsou přímo vynakládány na provoz železniční dopravy.
- 67 Podle Komise vyplývá z vyhlášky č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty, ze dne 8. prosince 2005 (dále jen „vyhláška č. 501/2005 Sb.“), že do výpočtu poplatků jsou zahrnuty režijní náklady. Komise dále tvrdí, že v České republice je výše poplatků stanovena na základě „kapacitního modelu“ alokace nákladů. Komise se přitom domnívá, že členské státy nemohou takto počítat náklady přímo vynaložené za provoz dopravy, neboť se tyto náklady mění v závislosti na skutečném provozu.
- 68 Česká republika naproti tomu tvrdí, že se vyhláška č. 501/2005 Sb. týká pouze určování nákladů provozovatele železniční infrastruktury před 1. červencem 2008 a že tento předpis není v žádném případě podkladem pro stanovení výše poplatků souvisejících s používáním uvedené infrastruktury. Česká republika nepochybně, že na základě uvedené vyhlášky byly do výpočtu nákladů provozovatele infrastruktury zahrnuty režijní náklady, uvádí však, že nejsou zohledněny ve výpočtu poplatků uvedených v čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14. Tento členský stát krom toho tvrdí, že kapacitní model neslouží k přímému stanovení výše poplatků, ale představuje pouze jeden z parametrů pro kalkulaci maximální ceny za použití železniční dopravní cesty určitým vlakem pro sjednanou dopravní cestu.
- 69 Podle České republiky plyne postup stanovení poplatků z § 34c zákona o dráhách ve spojení s prohlášením o dráze na roky 2010/2011, které jejich výši upravuje v závislosti na definovaném druhu vlaku, jeho hmotnosti a ujeté vzdálenosti. Metoda výpočtu ceny za užití dopravní cesty podle ní zohledňuje také regulačním úřadem stanovená specifická pravidla a rámec zpoplatnění, náklady na řízení provozu vyjádřené ve vlakových kilometrech, přímé náklady na zajištění provozuschopnosti dopravní cesty skutečně vzniklé provozováním vlakové dopravy vyjádřené v hrubých tunových kilometrech a zvýšené přímé náklady při užití dopravní cesty.

- 70 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU na Komisi, aby prokázala, že k tvrzenému nesplnění povinnosti došlo. Komise tedy musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k posouzení existence tohoto nesplnění povinnosti a nemůže se přitom opírat o žádnou domněnku (viz zejména rozsudky ze dne 28. února 2013, Komise v. Rakousko, C-555/10, bod 62, a Komise v. Německo, C-556/10, bod 66 a citovaná judikatura).
- 71 V daném případě přitom Česká republika popírá, že by vyhláška č. 501/2005 Sb. a kapacitní model byly podkladem pro stanovení výše poplatků za použití infrastruktury, a Komisi se nepodařilo prokázat opodstatněnost tvrzení, které v tomto ohledu uplatnila.
- 72 Je třeba ostatně vycházet z toho, že česká právní úprava, a konkrétně prohlášení o dráze na roky 2010/2011, obsahuje údaje, které umožňují provozovateli infrastruktury stanovit – a regulačnímu subjektu ověřit – výši poplatků v souladu s požadavkem stanoveným v čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14. Je nutno konstatovat, že Komise neposkytla žádné konkrétní příklady konkrétního používání uvedených údajů, z nichž by vyplývalo, že poplatky za přístup jsou v České republice stanovovány v rozporu s uvedeným požadavkem. V souladu s judikaturou připomenutou v bodě 70 tohoto rozsudku se přitom Komise nemůže v tomto ohledu opírat o žádnou domněnku.
- 73 Z předchozích úvah vyplývá, že třetí žalobní důvod Komise musí být prohlášen za neopodstatněný.

*Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z neexistence systému odměňování výkonu*

Argumentace účastníků řízení

- 74 Komise tvrdí, že Česká republika tím, že nezavedla systém odměňování výkonu povzbuzující železniční podniky a provozovatele infrastruktury k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 11 odst. 1 a 2 směrnice 2001/14.
- 75 Česká republika předně tvrdí, že s ohledem na stupeň harmonizace dosažený na úrovni Evropské unie Komise neprokázala, že by byl systém odměňování výkonu zavedený prohlášením o dráze na roky 2010/2011, které je založeno na § 34c zákona o dráhách, nedostatečný.
- 76 Tento členský stát následně dodává, že § 51 odst. 1 až 4 a 6 až 8 zákona o dráhách upravuje ukládání sankcí za nedodržení povinnosti k zajištění provozu sítě nebo za neodstranění jejích závad.
- 77 V duplice konečně Česká republika uvádí, že § 34c odst. 2 písm. k) zákona o dráhách, ve znění zákona č. 134/2011 Sb. (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.) ze dne 3. května 2011, napříště stanoví, že prohlášení o dráze musí obsahovat „vymezení systému finančních pobídek pro přídělce i dopravce k zajištění minimalizace závad na dopravní cestě a zvyšování její propustnosti pro účely sjednávání smlouvy o provozování drážní dopravy; systém může zahrnovat pokuty i odměny“.
- 78 Španělské království uvádí, že je třeba zabývat se každým jednotlivým opatřením a přezkoumat, zda v systému zpoplatnění použití železniční infrastruktury jako celku jsou uvedena opatření účinná k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě, což je cíl sledovaný směrnicí 2001/14.

Závěry Soudního dvora

- 79 Článek 11 odst. 1 směrnice 2001/14 stanoví, že systémy zpoplatnění použití infrastruktury povzbuzují železniční podniky a provozovatele infrastruktury k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě pomocí systému odměňování výkonu. Podle téhož ustanovení může tento systém zahrnovat pokuty, kompenzace a odměny.

- 80 Z toho vyplývá, že členské státy musí do systémů zpoplatnění infrastruktury zahrnout systém odměňování výkonu s cílem povzbudit jak železniční podniky, tak provozovatele infrastruktury ke zvýšení výkonu sítě. Co se dále týče druhu povzbuzujících opatření, jež mohou být zavedena členskými státy, tyto státy si ponechávají svobodu výběru konkrétních opatření tvořících zmíněný systém, jestliže vytvářejí sourodý a transparentní celek, který lze označit za „systém odměňování výkonu“ (výše uvedený rozsudek Komise v. Španělsko, bod 64).
- 81 V projednávané věci ale nelze ustanovení právních předpisů a smluv, na něž Česká republika poukazuje, považovat za takový celek.
- 82 Pokud jde předně o § 34c zákona o dráhách, je nutno konstatovat, že neobsahuje žádné ustanovení, podle kterého by v sobě mělo prohlášení o dráze zahrnovat systém odměňování výkonu. Ohledně prohlášení o dráze na roky 2010/2011 je třeba uvést, že podle jeho části 6.4 provozovatel infrastruktury vyhoví případné žádosti dopravce o zavedení režimu finančních kompenzací ve formě vzájemně hrazených smluvních pokut, jehož zásady musí být smluvně definovány. Z toho vyplývá, že i kdyby byl takovýto režim, jehož použití je ponecháno na uvážení smluvních stran, v platnosti před uplynutím lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku, má toliko fakultativní povahu, a nelze jej tedy považovat za úplné a odpovídající provedení článku 11 směrnice 2001/14.
- 83 Pokud jde dále o § 51 odst. 1 až 4 a 6 až 8 zákona o dráhách, o kterém se Česká republika zmiňuje v duplice, je třeba poukázat na to, že jelikož toto ustanovení upravuje toliko ukládání sankcí za nedodržení povinnosti k zajištění provozu sítě nebo za neodstranění jejích závad, nelze mít za to, že zavádí systém odměňování výkonu v rámci systému zpoplatnění infrastruktury ve smyslu článku 11 směrnice 2001/14.
- 84 Konečně § 2 zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury, který upravuje pouze poskytování finančních prostředků na údržbu a zlepšování stavu železniční infrastruktury, nemůže být považován za ustanovení zavádějící systém povzbuzující železniční podniky a provozovatele infrastruktury ke zvyšování výkonu sítě.
- 85 Je třeba ostatně připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti posuzuje vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Komise v. Řecko, C-528/10, bod 26, a v tomtéž smyslu ze dne 28. února 2013, Komise v. Maďarsko, C-473/10, bod 96).
- 86 Proto vzhledem k tomu, že byl zákon č. 134/2011 Sb. ze dne 3. května 2011 přijat až po uplynutí lhůty stanovené Komisí v jejím odůvodněném stanovisku ze dne 9. října 2009, nemůže být tato novela v rámci zkoumání opodstatněnosti projednávané žaloby pro nesplnění povinnosti Soudním dvorem zohledněna.
- 87 Vzhledem k předchozím úvahám je nutno konstatovat, že ke dni uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku Česká republika nezavedla systém odměňování výkonu povzbuzující železniční podniky a provozovatele infrastruktury k minimalizaci závad a zvyšování výkonu železniční sítě v souladu s požadavky stanovenými v článku 11 směrnice 2001/14.
- 88 Čtvrtý žalobní důvod Komise proto musí být prohlášen za opodstatněný.

*K pátému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z existence předchozího odvolání ve správním řízení proti rozhodnutí regulačního subjektu a z nedostatku pravomoci regulačního subjektu jednat z vlastního podnětu*

#### Argumentace účastníků řízení

- 89 Komise tvrdí, že cílem čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 je umožnit regulačnímu subjektu samostatně rozhodovat a přijímat rychle a efektivně opatření k nápravě situace na trhu. Komise dodává, že odstavec 6 téhož článku nezavádí možnost správního přezkumu rozhodnutí regulačního subjektu, ale upravuje pouze možnost soudního přezkoumání.
- 90 Z ustanovení § 56 písm. c) zákona o dráhách přitom podle Komise vyplývá, že rozhodnutí Drážního úřadu, který je regulačním subjektem v České republice, mohou být napadena správním odvoláním, o kterém rozhoduje Ministerstvo dopravy, což je podle ní v rozporu s čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14.
- 91 Komise dále uvádí, že čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 musí být vykládán v tom smyslu, že regulační subjekt rozhoduje a přijímá opatření ve všech záležitostech uvedených v článku 30 této směrnice, zejména v záležitostech uvedených v odstavcích 2 a 3 zmíněného článku. Z ustanovení § 34g zákona o dráhách je přitom podle Komise zřejmé, že Drážní úřad je oprávněn přezkoumávat na základě žádosti žadatele pouze prohlášení o dráze včetně kritérií v něm obsažených a proces přidělování kapacity dopravní cesty. Komise z toho dovozuje, že uvedený úřad není oprávněn přijímat rozhodnutí a opatření k nápravě situace ve všech věcech uvedených v čl. 30 odst. 2 a 3 směrnice 2001/14, zejména ve věcech úrovně nebo systému poplatků za použití železniční infrastruktury, které jsou nebo mohou být účtovány žadateli ve smyslu čl. 2 písm. b) této směrnice, jak to předvídá čl. 30 odst. 2 písm. e) uvedené směrnice.
- 92 Komise konečně tvrdí, že čl. 30 odst. 3 směrnice 2001/14 vyžaduje, aby v záležitostech uvedených v tomto ustanovení jednal regulační subjekt z vlastního podnětu, zatímco § 34g zákona o dráhách předpokládá, že Drážní úřad jedná pouze na základě žádosti žadatele.
- 93 Česká republika zaprvé tvrdí, že směrnice 2001/14 nebrání tomu, aby rozhodnutí regulačního subjektu obligatorně podléhala před případným přezkoumáním soudem přezkumu jiného nezávislého orgánu v rámci moci výkonné.
- 94 Konkrétně z čl. 30 odst. 6 směrnice 2001/14 nelze podle České republiky dovozovat požadavky na vnitřní uspořádání správního procesu členských států a členské státy podle ní mají v zásadě volnost uspořádat si vlastní procesní pravidla.
- 95 Co se týče zadruhé pravomoci regulačního subjektu, Česká republika poukazuje na to, že v případě řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU je na Komisi, aby prokázala tvrzené nesplnění povinnosti. Podle České republiky se ale odůvodněné stanovisko zaslané tímto orgánem netýkalo – až na čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 – žádného jiného ustanovení, jež mělo být ve vztahu k rozsahu pravomoci Drážního úřadu nesprávně provedeno do vnitrostátního práva. Česká republika se proto zaměřuje pouze na provedení čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 jakožto na jediný žalobní důvod, který byl formulován dostatečně přesně v souladu s daným požadavkem vyplývajícím z judikatury.
- 96 Česká republika v tomto ohledu tvrdí, že pravomoc Drážního úřadu ve vztahu k čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 je plně pokryta § 34g ve spojení s § 34c odst. 2 zákona o dráhách. Z výše uvedených ustanovení je totiž podle České republiky patrné, že pravomoc Drážního úřadu zahrnuje přezkum poplatkové úrovně, resp. systému poplatků za infrastrukturu. Podle České republiky přitom platí, že

disponuje-li regulační subjekt pravomocí nezbytnou k přijímání opatření ve smyslu čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14, disponuje logicky i nezbytnou pravomocí zahajovat v rámci státního dozoru přezkumné řízení z vlastního podnětu.

- 97 Komise v replice tvrdí, že z § 34g zákona o dráhách je zřejmé, že je pravomoc Drážního úřadu omezena na přezkoumávání prohlášení o dráze a procesu přidělování kapacity dopravní cesty. Dodává, že v souladu s tímto ustanovením se toto přezkoumání činí na základě stížnosti žadatele, podané ve lhůtě patnácti dnů od zveřejnění prohlášení o dráze či od doručení vyjádření podle § 34e odst. 4 zákona o dráhách. Podle Komise z toho vyplývá, že pravomoci Drážního úřadu neodpovídají pravomocem, které musí regulační subjekt vykonávat v souladu s čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14.
- 98 Česká republika v duplice tvrdí, že námitky Komise musejí být prohlášeny za nepřijatelné, kromě námitek ohledně pravomoci regulačního subjektu týkající se úrovně poplatků. Česká republika v tomto ohledu uvádí, že Komise v žalobě vymezila předmět výtky totožně jako v odůvodněném stanovisku, tj. toliko ve vztahu k rozsahu pravomoci Drážního úřadu v oblasti přezkumu úrovně poplatků. Podle České republiky naproti tomu Komise v replice uplatnila pět nových námitek týkajících se provedení čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14, které nebyly obsaženy ani v odůvodněném stanovisku ani v návrhu na zahájení řízení, což je v rozporu s právem tohoto členského státu na spravedlivý proces.

#### Závěry Soudního dvora

##### – K první části pátého žalobního důvodu

- 99 V rámci první části pátého žalobního důvodu Komise tvrdí, že podle § 56 zákona o dráhách lze proti rozhodnutím Drážního úřadu podat odvolání k Ministerstvu dopravy. Takové předchozí odvolání ve správním řízení je ale podle ní v rozporu s čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14.
- 100 Česká republika naopak tvrdí, že směrnice 2001/14 vykládaná ve světle zásady procesní autonomie členských států nebrání tomu, aby rozhodnutí regulačního subjektu podléhala obligatorně přezkumu jiného správního orgánu před případným přezkoumáním soudem.
- 101 V tomto ohledu je nutno nejprve konstatovat, že článek 30 směrnice 2001/14 výslovně neupravuje ani nevylučuje možnost členských států zavést takový předchozí správní přezkum.
- 102 Dále je třeba poukázat na skutečnost, že čl. 30 odst. 1 této směrnice ukládá členským státům povinnost zřídit regulační subjekt, kterým může být mimo jiné ministerstvo odpovědné za záležitosti dopravy.
- 103 Konečně v souladu s odstavcem 6 uvedeného článku musejí rozhodnutí přijatá regulačním subjektem podle odstavce 5 téhož článku podléhat soudnímu přezkoumání.
- 104 Ze struktury výše uvedených ustanovení vyplývá, že článek 30 směrnice 2001/14 musí být vykládán v tom smyslu, že správní rozhodnutí přijatá regulačním subjektem smí podléhat pouze soudnímu přezkoumání.
- 105 První část pátého žalobního důvodu proto musí být považována za opodstatněnou.

##### – Ke druhé části pátého žalobního důvodu

- 106 V rámci druhé části pátého žalobního důvodu Komise České republice vytýká, že Drážnímu úřadu nepřiznala všechny pravomoci, které má regulační subjekt mít podle čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14.

- 107 Podle České republiky musí být námitky Komise prohlášeny za nepřijatelné, kromě námitek ohledně pravomoci regulačního subjektu týkající se úrovně poplatků.
- 108 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z článku 120 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obhajobu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádání žaloby musí být formulována jasně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů (viz zejména rozsudky ze dne 16. července 2009, Komise v. Polsko, C-165/08, Sb. rozh. s. I-6843, bod 42, a ze dne 14. ledna 2010, Komise v. Česká republika, C-343/08, Sb. rozh. s. I-275, bod 26).
- 109 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že v žalobě podané podle článku 258 ES musí být výtky uvedeny souvisle a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pochopit rozsah vytykaného porušení unijního práva, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obhajobu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného nesplnění povinnosti (viz zejména výše uvedený rozsudek Komise v. Polsko, bod 43).
- 110 V projednávané věci Komise k pravomocím regulačního subjektu v žalobě uvedla, že čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 musí být vykládán v tom smyslu, že tento subjekt musí mít možnost rozhodovat a přijímat opatření ve všech záležitostech uvedených v tomto článku, zejména v záležitostech uvedených v jeho odstavcích 2 a 3.
- 111 Je však nutno konstatovat, že Komise v rámci tohoto tvrzení poukázala pouze na pravomoc uvedenou v odst. 2 písm. e) zmíněného článku 30 týkající se úrovně nebo systému poplatků za použití infrastruktury a na údajnou nemožnost toho, aby Drážní úřad jednal z vlastního podnětu.
- 112 V důsledku toho je druhá část pátého žalobního důvodu přípustná pouze v tom rozsahu, v němž se tvrzené porušení čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 týká pravomoci uvedené v odst. 2 písm. e) tohoto článku a pravomoci regulačního subjektu jednat z vlastního podnětu.
- 113 Pokud jde zaprvé o pravomoc regulačního subjektu jednat z vlastního podnětu, Komise tvrdí, že § 34g zákona o dráhách předpokládá, že Drážní úřad jedná pouze na základě žádosti žadatele, zatímco čl. 30 odst. 3 směrnice 2001/14 vyžaduje, aby měl regulační subjekt možnost jednat z vlastního podnětu. Komise v tomto ohledu vychází z výkladu § 34g zákona o dráhách, podle něhož je – stejně jako v řízení podle odstavců 1 a 2 tohoto paragrafu – oprávnění zahajovat řízení, které je odstavcem 3 uvedeného paragrafu přiznáno Drážnímu úřadu, podmíněno podáním žádosti v tomto směru žadatelem ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice 2001/14.
- 114 Tento výklad § 34g odst. 3 zákona o dráhách však zpochybňuje Česká republika. Česká republika totiž tvrdí, že státní dozor v oblasti železnic je vykonáván na základě § 58 odst. 2 zákona o dráhách, podle kterého regulační subjekt dohlíží, „zda jsou při provozování dráhy a drážní dopravy dodržovány a plněny povinnosti vlastníka dráhy, provozovatele dráhy a dopravce stanovené právními předpisy“.
- 115 Uvedené ustanovení ve spojení se zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ze dne 6. prosince 1991, ve znění použitelném na projednávaný spor, který dává orgánům nadaným pravomocí k výkonu státního dozoru pravomoc provádět zjištění a na jejich základě zahajovat řízení o porušení stanovených povinností, přijímat opatření k nápravě nebo ukládat sankce za takto zjištěné přestupky a správní delikty, uděluje podle České republiky regulačnímu subjektu oprávnění přijímat z vlastního podnětu rozhodnutí uvedená v § 34g odst. 3 zákona o dráhách.

- 116 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU na Komisi, aby prokázala, že k tvrzenému nesplnění povinnosti došlo. Komise tedy musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k posouzení existence tohoto nesplnění povinnosti a nemůže se přitom opírat o žádnou domněnku (viz zejména výše uvedené rozsudky Komise v. Rakousko, bod 62, a Komise v. Německo, bod 66).
- 117 Komisí zastávaný výklad § 34g odst. 3 zákona o dráhách je v daném případě zpochybňován Českou republikou, která odkazuje na obecnější ustanovení, jež hovoří pro opačný výklad.
- 118 Komise přitom neprokázala chybnost výkladu vnitrostátní právní úpravy podaného Českou republikou. Proto je nutné mít za to, že se Komisi nepodařilo prokázat opodstatněnost svého tvrzení, že Drážní úřad nemá pravomoc jednat z vlastního podnětu.
- 119 Pokud jde zadruhé o pravomoc uvedenou v čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14, je třeba poukázat na tvrzení České republiky, že Drážní úřad je podle § 34g odst. 1 a 3 zákona o dráhách ve spojení s § 34c odst. 2 téhož zákona oprávněn v rámci přezkumu kritérií obsažených v prohlášení o dráze přezkoumávat informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty. Podle České republiky je dále § 34g odst. 2 a 3 uvedeného zákona základem pro přezkum konkrétní úrovně poplatku za infrastrukturu účtovaného jednotlivému dopravnímu podniku. Drážní úřad je podle uvedených ustanovení oprávněn přezkoumat proces přidělování kapacity dopravní cesty, jehož nezbytnou součástí, podle výslovného ustanovení v zákoně, je stanovení konkrétní úrovně poplatku za přístup k infrastruktuře.
- 120 Česká republika dodává, že kritéria prohlášení o dráze jsou upravena v § 34c odst. 2 zákona o dráhách. Mezi tato kritéria patří podle České republiky informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty.
- 121 Jak právem uvedla Česká republika, informace o ceně za přidělení kapacity dopravní cesty a stanovení ceny za užití dopravní cesty je pouze jiným slovním vyjádřením pro úroveň poplatků za infrastrukturu, které jsou nebo mohou být účtovány. Stejně tak způsob stanovení cen uvedený v § 34g zákona o dráhách, jehož přezkum přísluší regulačnímu subjektu, zahrnuje systém poplatků za infrastrukturu.
- 122 Vzhledem k tomu, že je tedy regulační subjekt nadán pravomocí přijímat rozhodnutí o změně prohlášení o dráze včetně kritérií v něm obsažených nebo o přidělení kapacity dopravní cesty včetně způsobu stanovení ceny, nezdá se *prima facie*, že by vnitrostátní ustanovení, na něž Česká republika poukazovala, byla z hlediska požadavků čl. 30 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/14 nedostačující.
- 123 V souladu s judikaturou zmíněnou v bodě 70 tohoto rozsudku je přitom v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti podle 258 SFEU na Komisi, aby prokázala, že k tvrzenému nesplnění povinnosti došlo. Komise tedy musí Soudnímu dvoru předložit poznatky nezbytné k posouzení existence tohoto nesplnění povinnosti a nemůže se přitom opírat o žádnou domněnku.
- 124 V projednávané věci je však nutno konstatovat, že se Komisi nepodařilo prokázat opodstatněnost svého tvrzení ohledně pravomocí regulačního subjektu v souvislosti s úrovní či systémem poplatků za použití infrastruktury.
- 125 Mimoto je třeba uvést, že výtky Komise týkající se patnáctidenní lhůty stanovené v § 34g zákona o dráhách k podání stížnosti byla uplatněna poprvé až ve fázi repliky. Přitom platí, že jelikož je předmět žaloby podané na základě článku 258 SFEU vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným v tomto článku, musí být tato žaloba založena na stejném odůvodnění a důvodech jako odůvodněné stanovisko, takže výtky, která nebyla vznesena v odůvodněném stanovisku, je ve fázi řízení před Soudním dvorem nepřípustná (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 9. února 2006, Komise v. Spojené království, C-305/03, Sb. rozh. s. I-1213, bod 22 a citovaná judikatura). Uvedená výtky proto musí být shledána nepřípustnou.

- 126 Vzhledem k předchozím úvahám je nutno konstatovat, že Česká republika tím, že stanovila, že rozhodnutí regulačního subjektu musí být nejprve napadena odvoláním ve správním řízení, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14.

*K šestému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z neexistence subjektu uvedeného v čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440*

#### Argumentace účastníků řízení

- 127 Komise tvrdí, že Česká republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440, jelikož v České republice není takový subjekt, jako je subjekt zmíněný v tomto ustanovení, který by plnil v něm uvedené funkce.
- 128 Podle Komise z čl. 10 odst. 7 prvního pododstavce směrnice 91/440 vyplývá, že sledovat hospodářskou soutěž na trhu železničních dopravních služeb může buď regulační subjekt zřízený podle článku 30 směrnice 2001/14, nebo kterýkoliv jiný subjekt se stejným stupněm nezávislosti. V obou případech musí podle Komise daný subjekt splňovat požadavky stanovené v čl. 10 odst. 7 druhém pododstavci směrnice 91/440, tj. musí být zřízen podle pravidel stanovených v čl. 30 odst. 1 směrnice 2001/14, musí vyřizovat stížnosti žadatelů a musí na základě stížnosti či z vlastního podnětu rozhodovat o opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje trhu.
- 129 Komise v tomto ohledu uvádí, že v České republice sleduje hospodářskou soutěž na trhu železničních služeb Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, jehož působnost vymezuje zákon o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.
- 130 Z českých právních předpisů však podle Komise vyplývá, že působnost uvedeného úřadu je omezena na otázky přímo spojené s hospodářskou soutěží na trhu železničních služeb. Komise z toho dovozuje, že tento úřad tedy nevykonává všechny činnosti, které by měl vykonávat v souladu s čl. 10 odst. 7 druhým pododstavcem směrnice 91/440, takže jej nelze považovat za subjekt plnící funkce uvedené v tomto ustanovení. Komise konkrétně tvrdí, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemůže rozhodovat o stížnostech žadatelů, kteří se domnívají, že s nimi bylo jednáno nespravedlivě, byli diskriminováni nebo jinak poškozeni, a nemůže, na základě stížnosti či z vlastního podnětu, rozhodnout o příslušných opatřeních k nápravě nežádoucího vývoje trhu železničních služeb.
- 131 Česká republika tvrdí, že tento žalobní důvod musí být prohlášen za nepřijatelný. Komise totiž podle ní vznesla tuto námitku porušení čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440 teprve v žalobě, takže jí odepřela možnost řádně se k námitce vyjádřit ve fázi před podáním projednávané žaloby.

#### Závěry Soudního dvora

- 132 Na úvod je třeba připomenout, že předmět žaloby podané podle článku 258 SFEU je vymezen postupem před zahájením soudního řízení stanoveným tímto článkem. V důsledku toho musí být žaloba Komise založena na důvodech, které jsou stejné jako důvody uvedené v odůvodněném stanovisku (viz rozsudek ze dne 15. června 2010, Komise v. Španělsko, C-211/08, Sb. rozh. s. I-5267, bod 33).
- 133 V projednávané věci je nutno poukázat na skutečnost, že Komise v odůvodněném stanovisku České republiky vytýkala, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 10 odst. 7 směrnice 91/440, jelikož směrnice 91/440 a 2001/14 neumožňují rozdělení pravomocí uvedených v tomto ustanovení a pravomocí uvedených v článku 30 směrnice 2001/14 mezi více orgánů. Komise také České republice

vytýkala, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nemá pravomoci uvedené v článku 30 směrnice 2001/14, jako je kontrola prohlášení o dráze provozovatele železniční infrastruktury či zpoplatňování, nýbrž jen pravomoc ve vztahu k typickým příkladům narušení hospodářské soutěže.

- 134 V rámci své žaloby však Komise České republice vytýká, že Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže nesvěřila pravomoci nezbytné k plnění funkcí uvedených v čl. 10 odst. 7 druhém pododstavci směrnice 91/440.
- 135 V důsledku toho musí být šestý žalobní důvod Komise prohlášen za nepřijatelný z důvodu, že nebyl uplatněn během postupu před zahájením soudního řízení.
- 136 S ohledem na všechny předchozí úvahy je nutno určit, že Česká republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají, a dále žalobu Komise ve zbývajících částech zamítnout.

### **K nákladům řízení**

- 137 Článek 138 odst. 3 jednacího řádu stanoví, že pokud měli účastníci řízení ve věci částečně úspěch i neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Vzhledem k tomu, že Komise a Česká republika měly ve věci částečně úspěch i neúspěch, je třeba určit, že každá ponese vlastní náklady řízení.
- 138 Na základě čl. 140 odst. 1 jednacího řádu, podle kterého členské státy a orgány, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese Španělské království vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) **Česká republika tím, že nepřijala právní a správní předpisy nezbytné k dosažení souladu s čl. 4 odst. 1, čl. 6 odst. 2, článkem 11 a čl. 30 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/49/ES ze dne 29. dubna 2004, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají.**
- 2) **Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) **Evropská komise, Česká republika a Španělské království ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.