



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

8. července 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Železniční doprava – Přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury – Směrnice 2001/14/ES – Článek 4 odst. 5 – Zpoplatnění – Článek 30 – Vnitrostátní regulační subjekt, který má zajistit soulad poplatků za využívání infrastruktury s touto směrnicí – Smlouva o využívání infrastruktury uzavřená mezi provozovatelem infrastruktury a železničním podnikem – Nesprávné provedení – Odpovědnost státu – Návrh na náhradu škody – Předchozí předložení věci vnitrostátnímu regulačnímu subjektu“

Ve věci C-120/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Sądu Najwyższego (Nejvyšší soud, Polsko) ze dne 28. listopadu 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 3. března 2020, v řízení

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

proti

Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,

PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.,

za přítomnosti:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, M. Ilešič, E. Juhász (zpravodaj), C. Lycourgos a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: E. Tančev,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

* Jednací jazyk: polština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za společnost Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. P. Dudou, advokat,
- za Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego P. Dobroczyński,
- za společnost PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. J. Kowalczyk, advokat, C. Wiśniewskim a M. Szrajer, radcowie prawni,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za španělskou vládu J. Rodríguez de la Rúa Puigem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi W. Möllsem, P. J. O. Van Nuffelem, C. Vrignon a B. Sasinowskou, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 5 a čl. 30 odst. 1 až 3, 5 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/14/ES ze dne 26. února 2001 o přidělování kapacity železniční infrastruktury a zpoplatnění železniční infrastruktury (Úř. věst. 2001, L 75, s. 29; Zvl. vyd. 07/05, s. 404), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/58/ES ze dne 23. října 2007 (Úř. věst. 2007, L 315, s. 44) (dále jen „směrnice 2001/14“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. (dále jen „společnost KM“) na jedné straně a Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Státní pokladna představovaná ministrem pro infrastrukturu a výstavbu, nyní ministr pro infrastrukturu a předseda Úřadu pro železniční dopravu, Polsko) (dále jen „UTK“) a společností PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dále jen „společnost PKP PLK“) na straně druhé ohledně návrhu na náhradu škody, který podala společnost KM kvůli nesprávnému provedení směrnice 2001/14.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 V bodech 11, 16 a 46 odůvodnění směrnice 2001/14 je uvedeno:
„(11) 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.“

[...]

- (16) Systémy zpoplatnění a přidělování kapacit by měly umožňovat spravedlivou hospodářskou soutěž při poskytování železničních služeb.

[...]

- (46) Účinné řízení a řádné a nediskriminační využívání železniční infrastruktury si žádají zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování těchto pravidel Společenství a působícího jako odvolací subjekt, nehledě na možnost soudního přezkoumání.“

4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se

[...]

- b) ‚žadatelem‘ rozumí licencovaný železniční podnik nebo mezinárodní seskupení železničních podniků, a v členských státech, které to umožňují, jiné osoby nebo právní subjekty s veřejným nebo obchodním zájmem na získání kapacity infrastruktury, jako například veřejné orgány ve smyslu nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 [ze dne 26. června 1969 o postupu členských států ohledně závazků vyplývajících z pojmu veřejné služby v dopravě po železnici, silnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. 1969, L 156, p. 1; Zvl. vyd. 07/01, s. 19)] a zasilatelé, dopravci a provozovatelé kombinované dopravy, pro provozování železniční dopravy na jejich území;

[...]

- f) ‚rámcovou dohodou‘ rozumí právně závazná všeobecná dohoda na základě veřejného nebo soukromého práva stanovící práva a povinnosti žadatele a provozovatele infrastruktury nebo přidělujícího subjektu, pokud jde o kapacitu infrastruktury, která má být přidělena, a poplatky, které mají být uloženy na dobu delší, než jedno období platnosti jízdního řádu;

[...]

- h) ‚provozovatelem infrastruktury‘ rozumí subjekt nebo podnik odpovědný zejména za zřízení a provozování železniční infrastruktury. To může rovněž zahrnovat provozování kontrolních a bezpečnostních systémů infrastruktury. Funkce provozovatele infrastruktury v síti nebo její části mohou být rozděleny mezi více subjektů nebo podniků;

- i) ‚síť‘ rozumí celá železniční infrastruktura vlastněná nebo řízená provozovatelem infrastruktury;

[...]

- k) ‚železničním podnikem‘ rozumí jakýkoli veřejný nebo soukromý podnik licencovaný v souladu s příslušnými předpisy Společenství, jehož hlavní podnikatelskou činností je železniční přeprava zboží nebo cestujících, přičemž podnik musí zajistit trakci; jsou zde zahrnuty i podniky zajišťující pouze trakci;

l) „trasou vlaku“ rozumí kapacita infrastruktury potřebná k tomu, aby určitý vlak projel mezi dvěma místy za určitou dobu;

[...]“

5 Kapitola II směrnice 2001/14, nadepsaná „Zpoplatnění infrastruktury“, obsahuje články 4 až 12 této směrnice.

6 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Zavedení, stanovení a vybírání poplatků“, stanoví:

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

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 [využívání] infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury.

[...]

5. Provozovatelé infrastruktury zajistí, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění různými železničními podniky poskytujícími [různých železničních podniků poskytujících] služby stejné povahy v podobné části trhu a aby poplatky uplatňované ve skutečnosti odpovídaly pravidlům stanoveným ve zprávě o síti.

[...]“

7 Článek 6 téže směrnice, nadepsaný „Náklady na infrastrukturu a účetnictví“, v odstavci 2 stanoví:

„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.“

8 Článek 7 směrnice 2001/14, nadepsaný „Zásady zpoplatnění“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Členské státy si mohou vyžádat od provozovatele infrastruktury poskytnutí veškerých nezbytných informací o uložených poplatcích. Provozovatel infrastruktury musí být v tomto ohledu schopen odůvodnit, že poplatky za infrastrukturu skutečně účtované jednotlivým subjektům podle článků 4 až 12 jsou v souladu s metodikou, pravidly a případně i s tarify stanovenými ve zprávě o síti.

3. Aniž jsou dotčeny odstavce 4 a 5 a článek 8, stanoví se poplatky za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici [k zařízením služeb na trati] ve výši nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy.“

9 Článek 9 této směrnice, nadepsaný „Slevy“, stanoví:

„1. Aniž jsou dotčeny články 81, 82, 86 a 87 Smlouvy a bez ohledu na čl. 7 odst. 3 této směrnice musí být každá sleva z poplatků vybíraných za jakoukoli službu provozovatelem infrastruktury od železničního podniku v souladu s kritérii stanovenými v tomto článku.

[...]

4. Slevy se mohou vztahovat pouze na poplatky vybírané za určitý úsek železniční infrastruktury.

5. Podobné systémy slev se uplatní u podobných služeb.“

10 Článek 30 uvedené směrnice, nadepsaný „Regulační subjekt“, zní:

„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 struktury a rozhodování, na jakémkoli provozovateli infrastruktury, správci poplatků, přidělujícím subjektu nebo žadateli. Tento subjekt je dále funkčně nezávislý na kterémkoli příslušném orgánu účastnícím se uzavírání smlouvy na veřejné služby. Subjekt funguje v souladu se zásadami uvedenými v tomto článku, přičemž odvolací a regulační funkce mohou vykonávat oddělené subjekty.

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

[...]

d) systému zpoplatnění;

e) úrovně nebo systému poplatků za infrastrukturu [za využívání infrastruktury], které jsou nebo mohou být účtovány;

[...]

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 [využívání] infrastruktury jsou přípustná pouze pod dohledem regulačního subjektu. Regulační subjekt zasáhne, pokud je pravděpodobné, že jednání jsou v rozporu s touto směrnicí.

[...]

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.“

Polské právo

11 Článek 417 Kodeksu cywilnego (občanský zákoník), (Dz.u 1964, č. 16, částka 93), stanoví:

„1. Za újmu způsobenou protiprávním jednáním nebo opomenutím při výkonu veřejné moci odpovídá Státní pokladna, územní samosprávný celek nebo jiná právnická osoba, která vykonává veřejnou moc na základě zákona.

2. Pokud má úkoly veřejné služby plnit na základě smlouvy územní samosprávný celek nebo jiná právnická osoba, společnou odpovědnost za způsobenou újmu nese smluvní strana a zadávající územní celek nebo Státní pokladna.“

12 Článek 417¹ tohoto zákoníku stanoví:

„1. Náhradu újmy způsobené přijetím normativního aktu lze požadovat poté, co bylo na základě náležitého postupu konstatováno, že odporuje Ústavě, ratifikované mezinárodní dohodě nebo zákonu.

2. Není-li stanoveno jinak, náhradu újmy způsobené pravomocným rozsudkem nebo konečným rozhodnutím lze požadovat poté, co bylo na základě náležitého postupu konstatováno, že jsou protiprávní. Totéž platí, pokud byly pravomocný rozsudek nebo konečné rozhodnutí přijaty na základě normativního aktu, který odporuje Ústavě, ratifikované mezinárodní dohodě nebo zákonu.

3. Není-li stanoveno jinak, náhradu újmy způsobené nevydáním rozsudku nebo rozhodnutí, jejichž přijetí vyžadují právní předpisy, lze požadovat poté, co bylo na základě náležitého postupu konstatováno, že je toto opomenutí protiprávní.

4. Pokud byla újma způsobena nevydáním normativního aktu, jehož přijetí vyžadují právní předpisy, protiprávnost tohoto opomenutí určí soud, u kterého je podána žaloba na náhradu újmy.“

13 Článek 33 Ustawy o transporcie kolejowym (zákon o železniční dopravě) ze dne 28. března 2003 (Dz. U. č. 86, částka 789), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví:

„1. Provozovatel stanoví výši poplatků za využívání železniční infrastruktury železničními dopravci.

2. Základní poplatek za využívání železniční infrastruktury se stanoví s ohledem na náklady provozovatele přímo vynaložené za provoz železniční dopravy železničním dopravcem.

3. Poplatek za využívání železniční infrastruktury se skládá ze základního poplatku a doplňkových poplatků.

3a. V rámci základního poplatku provozovatel účtuje zvláštní poplatek za

- 1) minimální přístup k železniční infrastruktuře zahrnující služby podle části I odst. 1 přílohy tohoto zákona;
 - 2) přístup k zařízením pro údržbu vlaků zahrnující služby podle části I odst. 2 přílohy tohoto zákona.“
- 14 Článek 35 zákona o železniční dopravě upravuje legislativní přenesení regulační pravomoci na ministra odpovědného za oblast dopravy.
- 15 Článek 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (nařízení ministra pro infrastrukturu o podmínkách přístupu k železniční infrastruktuře a jejího využívání) ze dne 27. února 2009 (Dz. U. č. 35, částka 274), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví:
- „1. Provozovatel při výpočtu sazeb za zpřístupnění železniční infrastruktury zohlední:
- 1) přímé náklady, které pokrývají:
 - a) výdaje na údržbu,
 - b) výdaje na provoz dopravy,
 - c) odpisy;
 - 2) nepřímé náklady na činnost pokrývající další přiměřené výdaje provozovatele, které nejsou uvedeny v bodech 1 a 3;
 - 3) finanční náklady spojené se splácením půjček, které si provozovatel sjednal za účelem rozvoje a modernizace zpřístupněné infrastruktury;
 - 4) provozní činnost definovanou pro různé kategorie tratí a vlaků uvedené v článku 7.
2. Sazba se liší v závislosti na kategorii železniční trati a celkové hrubé hmotnosti vlaku; tato sazba se zvyšuje se vzrůstající hodnotou těchto parametrů.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Společnost PKP PLK je v Polsku provozovatelem infrastruktury ve smyslu čl. 2 písm. h) směrnice 2001/14. Byla založena společností Polskie Koleje Państwowe S. A., která je společně se Státní pokladnou jejím akcionářem.
- 17 Společnost KM je veřejnoprávní podnik železniční dopravy, jehož akcie drží Województwo Mazowieckie (Mazovské vojvodství, Polsko).
- 18 Dne 19. května 2009 uzavřela společnost KM s Mazovským vojvodstvím rámcovou dohodu o poskytování veřejných služeb regionální osobní železniční dopravy na území tohoto územního samosprávného celku. V této rámcové dohodě bylo mimo jiné stanoveno, že všechny náklady spojené s poskytováním veřejné služby, které převýší příjmy železničního podniku, budou kryty z kompenzace vyplacené Mazovským vojvodstvím, jež bude navýšena o přiměřený zisk rovněž vyplacený tímto vojvodstvím.

- 19 V obdobích 2009/2010 a 2010/2011 uzavřely společnosti PKP PLK a KM dohody o využívání tras vlaků, na jejichž základě poskytla společnost PKP PLK společnosti KM přístup k železniční infrastruktuře. Jednotkové sazby poplatku, který měla hradit společnost KM, jež stanovila společnost PKP PLK, byly schváleny rozhodnutím UTK.
- 20 Vzhledem k tomu, že ohledně období 2011/2012 a 2012/2013 společnosti PKP PLK a KM neuzavřely žádnou dohodu, podmínky pro zpřístupnění železniční infrastruktury stanovila UTK.
- 21 Rozsudkem ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), Soudní dvůr rozhodl, že Polská republika tím, že nepřijala opatření poskytující podněty provozovatelům železniční infrastruktury ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, jakož i tím, že umožnila, aby do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k zařízením služeb na trati, byly zahrnuty náklady, které nemohou být považovány za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývaly z čl. 6 odst. 2 a z čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14.
- 22 V návaznosti na vyhlášení uvedeného rozsudku podala společnost KM u Sądu Okręgowego w Warszawie (okresní soud ve Varšavě, Polsko) žalobu, kterou se domáhala toho, aby byla Státní pokladně představované ministrem pro infrastrukturu, který je i předsedou UTK, a společnosti PKP PLK uložena povinnost společně a nerozdílně zaplatit částku 220 204 408,72 polských zlotých (PLN) (přibližně 48 milionů eur) společně s úroky coby náhradu škody, která společnosti KM vznikla v důsledku neoprávněné fakturace základních poplatků za minimální přístup k železniční infrastruktuře během období platnosti jízdního řádu pro období 2009/2010 až 2012/2013.
- 23 Společnost KM na podporu žaloby tvrdila, že nařízení ministra pro infrastrukturu o podmínkách přístupu k železniční infrastruktuře a jejího využívání je neslučitelné se směrnicí 2001/14, jak ji vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), jelikož toto ministerské nařízení umožnilo zahrnout do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k zařízením služeb na trati náklady, které nelze považovat za náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy. Společnost KM se dovolávala i ustanovení týkajících se vydání bezdůvodného obohacení.
- 24 Rozsudkem ze dne 24. března 2016 zamítl Sąd Okręgowy w Warszawie (okresní soud ve Varšavě) žalobu s odůvodněním, že zaprvé směrnice 2001/14 nezakládá železničním podnikům subjektivní nárok na to, aby jim byly za využívání železniční infrastruktury účtovány poplatky v určité maximální výši, zadruhé Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), nepředjímal protiprávnost jednání orgánů veřejné moci, jelikož ustanovení směrnice 2001/14, jejichž porušení bylo namítáno, nebyla dostatečně přesná k tomu, aby mohla být založena odpovědnost státu, a zatřetí společnost KM netvrdila, že protiprávnost napadených rozhodnutí UTK byla konstatována na základě náležitého postupu.
- 25 Odvolání podané společností KM zamítl Sąd Apelacyjny w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě, Polsko) rozsudkem ze dne 18. prosince 2017.
- 26 Zmíněný soud v tomto směru zejména uvedl, že směrnice 2001/14 nestanoví určitou výši poplatku a že z rozsudku ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), v žádném případě nevyplývá, že by poplatky hrazené společnostmi KM byly nepřiměřeně vysoké.
- 27 Společnost KM podala proti zmíněnému rozsudku kasační opravný prostředek k Sądu Najwyższemu (Nejvyšší soud, Polsko).

- 28 Předkládající soud uvádí, že pokud jde o poplatky za využívání infrastruktury, z rozsudku ze dne 30. května 2013, Komise v. Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), vyplývá, že Polská republika nesprávně provedla směrnici 2001/14, a zejména její čl. 7 odst. 3, což mohlo vést ke škodlivému následku spočívajícímu v neoprávněně provedených platbách části tohoto poplatku.
- 29 Uvedený soud nicméně podotýká, že podle článku 30 této směrnice platí, že úkolem regulačního subjektu je mimo jiné zajistit, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou II této směrnice a byly nediskriminační.
- 30 Poznamenává, že důležité upřesnění k uplatňování směrnice 2001/14 bylo poskytnuto v rozsudku ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), a to zejména v jeho bodě 97; Soudní dvůr zde v souvislosti s vrácením poplatků podle občanského práva konstatoval, že o takovém vrácení lze uvažovat pouze tehdy, byla-li v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva protiprávnost tohoto poplatku již dříve konstatována regulačním subjektem nebo soudem, který je oprávněn rozhodnutí tohoto subjektu přezkoumávat. Zásah jiných soudů do kontroly zpoplatňování by totiž vedl k narušení jednotnosti kontroly prováděné uvedeným subjektem.
- 31 Předkládající soud si tedy klade otázku, zda může železniční podnik podat žalobu na určení občanskoprávní odpovědnosti, jež směřuje k náhradě škody, která vyplývá z nesprávného provedení směrnice 2001/14 a kterou představuje přeplatek na železničním poplatku, vůči provozovateli infrastruktury a státu přímo k obecným civilním soudům, aniž bylo předtím soudně přezkoumáno rozhodnutí regulačního subjektu.
- 32 Co se kromě toho týče odpovědnosti státu za nesprávné provedení směrnice 2001/14, předkládající soud zdůrazňuje, že podle judikatury Soudního dvora vyplývající zejména z rozsudku ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79), podle všeho platí, že taková odpovědnost může být založena na základě vnitrostátního práva, jsou-li podmínky stanovené tímto právem méně přísné než podmínky stanovené právem unijním.
- 33 Předkládající soud zdůrazňuje, že podle polského práva se mimosmluvní odpovědnost státu neomezuje na případy zjevné protiprávnosti, ale může být podle čl. 417¹ odst. 1 a 4 občanského zákoníku založena i v případě rozporu aktu vnitrostátního práva s polskou Ústavou, mezinárodní dohodou nebo zákonem, a – pokud byla újma způsobena nevydáním normativního aktu, jehož přijetí vyžadují právní předpisy – v případě konstatování, že tento akt nebyl vydán.
- 34 Na rozdíl od judikatury Soudního dvora kromě toho může být odpovědnost státu založena podle čl. 361 odst. 1 občanského zákoníku i tehdy, je-li mezi pochybením státu a vzniklou újmou nepřímá příčinná souvislost.
- 35 Předkládající soud si tedy klade otázku, zda unijní právo brání tomu, aby vnitrostátní právo týkající se občanskoprávní odpovědnosti vázalo nárok jednotlivců na náhradu újmy vzniklé v důsledku porušení unijního práva členským státem na méně přísné podmínky, než jsou podmínky stanovené unijním právem.

36 Za těchto podmínek se Sąd Najwyższy (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být ustanovení směrnice [2001/14], zejména její čl. 4 odst. 5 a čl. 30 odst. 1, 3, 5 a 6, vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby se železniční podnik mohl bez soudního přezkumu rozhodnutí regulačního subjektu domáhat po členském státu náhrady škody kvůli nesprávnému provedení této směrnice, pokud je součástí odškodnění přeplatek na poplatku za využívání železniční infrastruktury?
- 2) Brání přístup, podle něhož nárok na náhradu újmy na základě unijního práva kvůli nesprávnému uplatnění tohoto práva, zejména z důvodu nevhodného provedení nebo neprovedení směrnice 2001/14, vzniká pouze tehdy, pokud porušené ustanovení zakládá jednotlivcům práva, porušení práva je kvalifikované (zejména má-li podobu zjevného a závažného překročení mezi posuzovací pravomoci, kterou členský stát při provádění směrnice disponuje) a mezi porušením práva a vzniklou újmou existuje přímá příčinná souvislost, ustanovením práva tohoto členského státu, která za takových okolností přiznávají nárok na náhradu újmy za méně přísných podmínek?“

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

- 37 Rzecznik Praw Obywatelskich (Veřejný ochránce práv, Polsko) podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 1. července 2021 v souladu s článkem 83 jednacího řádu Soudního dvora předložil odůvodněný návrh na znovuotevření ústní části řízení.
- 38 Soudní dvůr má po vyslechnutí generálního advokáta za to, že tento návrh již k předmětnému datu nemohl být podán. Uvedený návrh je tudíž třeba odmítnout.

K předběžným otázkám

K první otázce

- 39 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být ustanovení směrnice 2001/14, zejména její čl. 4 odst. 5 a článek 30, vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby obecný soud členského státu rozhodl o žalobě na určení odpovědnosti státu, kterou podal železniční podnik kvůli nesprávnému provedení této směrnice, jež vedlo k údajnému přeplatku na poplatku hrazeném provozovateli infrastruktury, jestliže regulační subjekt a případně soud příslušný k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím tohoto subjektu ještě nerozhodly o legalitě tohoto poplatku.
- 40 Úvodem je třeba připomenout, že článek 4 směrnice 2001/14 v odstavci 1 druhém pododstavci uvádí, že stanovení poplatků za využívání železniční infrastruktury a vybírání těchto poplatků provádí provozovatel infrastruktury, a v odstavci 5 upřesňuje, že tento provozovatel zajistí, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění různých železničních podniků poskytujících služby stejné povahy v podobné části trhu a skutečně uplatňované poplatky odpovídaly pravidlům stanoveným ve zprávě o síti.

- 41 Ustanoveními čl. 4 odst. 5 směrnice 2001/14 jsou provedeny zásady uvedené v bodech 11 a 16 odůvodnění této směrnice, podle kterých musí systémy zpoplatnění a přidělování kapacit všem podnikům umožňovat rovnoprávný a nediskriminační přístup a co nejlépe odpovídat potřebám všech uživatelů a druhů dopravy řádným a nediskriminačním způsobem, aby byla při poskytování železničních služeb umožněna spravedlivá hospodářská soutěž.
- 42 Tato zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace železničních podniků, která je provedena zejména v čl. 9 odst. 5 této směrnice, podle něhož se podobné systémy slev uplatní u podobných služeb, je ústředním kritériem pro stanovení a vybírání poplatků za využívání infrastruktury (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 47).
- 43 Provozovatelé infrastruktury, kteří jsou povinni stanovit a vybírat poplatky nediskriminačním způsobem, musí tedy nejen uplatňovat podmínky pro využívání železniční sítě na všechny uživatele sítě stejně, ale také zajistit, aby těmto podmínkám odpovídaly skutečně vybrané poplatky (rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 50).
- 44 Pokud jde o regulační subjekt, je třeba uvést, že podle bodu 46 odůvodnění směrnice 2001/14 si účinné řízení a řádné a nediskriminační využívání železniční infrastruktury žádají zřízení regulačního subjektu dohlížejícího na uplatňování těchto pravidel unijního práva a působícího jako odvolací subjekt, nehledě na možnost soudního přezkoumání.
- 45 Podle čl. 30 odst. 1 této směrnice jsou členské státy povinny zřídit takový subjekt, ke kterému má podle čl. 30 odst. 2 uvedené směrnice právo podat stížnost žadatel, který se domnívá, že „se s ním nejedná poctivě, že je diskriminován nebo jinak poškozen“. Odvolání, které se v tomto ohledu podává, se podle posledně uvedeného ustanovení týká mimo jiné i rozhodnutí provozovatele infrastruktury souvisejících se systémem zpoplatnění nebo s úrovní či systémem poplatků za využívání infrastruktury, které jsou nebo mohou být žadateli účtovány.
- 46 Podle čl. 30 odst. 3 téže směrnice kromě toho platí, že regulační subjekt zajistí, aby poplatky stanovené provozovatelem infrastruktury byly v souladu s kapitolou II a byly nediskriminační.
- 47 Podle čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 konečně regulační subjekt rozhoduje o všech stížnostech, které jsou mu předloženy, a jeho rozhodnutí jsou závazná pro všechny strany, na něž se rozhodnutí vztahují; podle čl. 30 odst. 6 této směrnice pak členské státy musí zajistit, aby uvedená rozhodnutí podléhala soudnímu přezkoumání.
- 48 Je přitom třeba uvést, že Soudní dvůr v rámci sporu, kde uživatel železniční infrastruktury podal u obecného vnitrostátního soudu žalobu znějící na vrácení části poplatků zaplacených provozovateli této infrastruktury, rozhodl, že tato ustanovení musí být vykládána v tom smyslu, že brání použití vnitrostátní právní úpravy, která stanoví, že obecné soudy mohou v jednotlivých případech přezkoumávat přiměřenost poplatků za využívání železniční infrastruktury, a případně změnit výši těchto poplatků, a to bez ohledu na dohled vykonávaný regulačním subjektem v souladu s článkem 30 uvedené směrnice (rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 103).
- 49 Taková vnitrostátní právní úprava by totiž vedla k tomu, že jednotlivá rozhodnutí nezávislých soudů, případně nesladěná judikaturou vyšších soudů, by nahradila jednotnost kontroly prováděné příslušným orgánem, a výsledkem by byla koexistence dvou nekoordinovaných

rozhodovacích procesů, a to v jasném rozporu s cílem sledovaným v článku 30 směrnice 2001/14 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 87).

- 50 Rozhodnutí regulačního subjektu nadto mají podle čl. 30 odst. 5 směrnice 2001/14 účinky vůči všem dotčeným stranám v odvětví železniční dopravy, ať již jsou to dopravní podniky, nebo provozovatelé infrastruktury. Účinek rozsudků vydaných civilními soudy, případně na základě kritérií stanovených pravidly pro výpočet poplatků, se naproti tomu omezuje pouze na účastníky sporů předložených těmto soudům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 94).
- 51 Držitel povolení k přístupu, který by proti provozovateli infrastruktury podal u obecných soudů žalobu zpochybňující výši poplatků, by v této souvislosti mohl získat výhodu oproti svým konkurentům, kteří takovou žalobu nepodali, což by narušovalo cíl zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž při poskytování železničních služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, body 95 a 96).
- 52 Judikatura uvedená v bodech 48 až 51 tohoto rozsudku se v plném rozsahu uplatní i na věc dotčenou v původním řízení.
- 53 Vzhledem k tomu, že společnost KM požaduje vrácení údajného přeplatku na poplatcích uhrazených společnosti PKP PLK, která je v Polsku provozovatelem infrastruktury, z důvodu nesprávného provedení směrnice 2001/14, a zejména jejího čl. 7 odst. 3, který se týká zásad zpoplatnění, je nutno mít za to, že její žaloba podaná u obecných civilních soudů přímo souvisí se zpochybněním výše individuálního poplatku předem stanoveného provozovatelem infrastruktury.
- 54 Kdyby však bylo připuštěno, že obecné soudy mohou v takových sporech rozhodovat, i když regulační subjekt, a případně soud příslušný k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím tohoto subjektu nerozhodl v souladu s čl. 30 odst. 3, 5 a 6 směrnice 2001/14 o legalitě dotčených poplatků, a případně ani neprovedl opatření ke zhojení jejich případné protiprávnosti, došlo by ke zpochybnění úlohy regulačního subjektu, a tím i užitečného účinku článku 30 této směrnice.
- 55 Z toho vyplývá, že obecný soud nemůže rozhodnout o návrzích na určení odpovědnosti související s údajně nesprávným provedením směrnice 2001/14, pokud regulační subjekt nebo soud příslušný k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím regulačního subjektu předem nerozhodl o legalitě rozhodnutí provozovatele sítě, která jsou zpochybňována před tímto obecným soudem. V této souvislosti je třeba uvést, že tato procesní podmínka týkající se žalob, jež mají zajistit, aby se jednotlivci mohli na základě unijního práva domoci náhrady újmy vzniklé v důsledku porušení ustanovení této směrnice ze strany členského státu, spadá do působnosti uvedené směrnice, a nikoliv do oblasti procesní autonomie uvedeného členského státu.
- 56 Společnost KM nicméně v písemném vyjádření namítá, že výši svého individuálního poplatku před vnitrostátním regulačním subjektem v praxi zpochybnit nemohla. Jak totiž rozhodl Naczelny Sąd Administracyjny (Nejvyšší správní soud, Polsko), uvedený subjekt může na základě stížnosti, která je u něj podána, nanejvýš provést kontrolu; tato stížnost ale nemůže vyústit v zahájení správního řízení, v jehož rámci by měl uvedený subjekt pravomoc rozhodnout ve sporu mezi dotčeným železničním podnikem, který byl měl postavení účastníka řízení, a provozovatelem infrastruktury. Železniční podniky, které mohou podat odvolání pouze proti výsledku takové kontroly, jsou tedy dle společnosti KM nuceny podat žalobu na náhradu újmy u obecných civilních soudů.

- 57 Kdyby byla taková okolnost prokázána – což musí ověřit předkládající soud – je třeba s ohledem na výše uvedené úvahy připomenout, že v čl. 30 odst. 2, 5 a 6 směrnice 2001/14 je zakotveno právo železničního podniku podat u regulačního subjektu stížnost zpochybňující výši individuálních poplatků stanovených provozovatelem infrastruktury a případně podrobit rozhodnutí tohoto subjektu soudnímu přezkoumání u příslušného soudu.
- 58 V tomto ohledu je ještě třeba zdůraznit, že ustanovení čl. 30 odst. 2, 5 a 6 směrnice 2001/14 jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, a mají proto přímý účinek (obdobně viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 288). Těmito ustanoveními jsou tedy vázány všechny orgány členských států, a tedy nejen vnitrostátní soudy, ale rovněž všechny správní orgány včetně decentralizovaných orgánů, a tyto orgány jsou povinny tato ustanovení uplatňovat (rozsudek ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 90).
- 59 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku odpovědět tak, že ustanovení směrnice 2001/14, zejména její čl. 4 odst. 5 a článek 30, musí být vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby obecný soud členského státu rozhodl o žalobě na určení odpovědnosti státu, kterou podal železniční podnik kvůli nesprávnému provedení této směrnice, jež vedlo k údajnému přeplatku na poplatek hrazeném provozovateli infrastruktury, jestliže regulační subjekt, a případně soud příslušný k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím tohoto subjektu ještě nerozhodly o legalitě tohoto poplatku. Článek 30 odst. 2, 5 a 6 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že stanoví, že železniční podnik, který má povolení k přístupu, má právo podat u regulačního subjektu stížnost zpochybňující výši individuálních poplatků stanovených provozovatelem infrastruktury, že tento subjekt vydá o takové stížnosti rozhodnutí a že toto rozhodnutí může následně přezkoumat soud, který je k tomu příslušný.

Ke druhé otázce

- 60 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být unijní právo vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní právo týkající se občanskoprávní odpovědnosti vázalo nárok jednotlivců na náhradu újmy vzniklé v důsledku porušení unijního práva členským státem na méně přísné podmínky, než jsou podmínky stanovené unijním právem.
- 61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že nárok na náhradu újmy je podle unijního práva přiznán tehdy, jsou-li splněny tři podmínky, a sice zaprvé porušené pravidlo přiznává jednotlivcům práva, zadruhé porušení je dostatečně závažné a zatřetí mezi porušením povinnosti státu a újmou, která poškozeným vznikla, existuje přímá příčinná souvislost (rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51, jakož i ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, bod 35 a citovaná judikatura).
- 62 Je třeba uvést, že Soudní dvůr opakovaně konstatoval i to, že tři podmínky zmíněné v předchozím bodě nevylučují, že odpovědnost státu může být na základě vnitrostátního práva založena i za méně přísných podmínek (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. března 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 66; ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, bod 69, jakož i ze dne 29. července 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, body 37 a 38 a citovaná judikatura).

- 63 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní právo týkající se občanskoprávní odpovědnosti vázalo nárok jednotlivců na náhradu újmy vzniklé v důsledku porušení unijního práva členským státem na méně přísné podmínky, než jsou podmínky stanovené unijním právem.

K nákladům řízení

- 64 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

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

- 1) **Ustanovení 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 2007/58/ES ze dne 23. října 2007, zejména její čl. 4 odst. 5 a článek 30, musí být vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby obecný soud členského státu rozhodl o žalobě na určení odpovědnosti státu, kterou podal železniční podnik kvůli nesprávnému provedení této směrnice, jež vedlo k údajnému přeplatku na poplatek hrazeném provozovateli infrastruktury, jestliže regulační subjekt, a případně soud příslušný k rozhodování o žalobách proti rozhodnutím tohoto subjektu ještě nerozhodly o legalitě tohoto poplatku.**

Článek 30 odst. 2, 5 a 6 směrnice 2001/14, ve znění směrnice 2007/58, musí být vykládán v tom smyslu, že stanoví, že železniční podnik, který má povolení k přístupu, má právo podat u regulačního subjektu stížnost zpochybňující výši individuálních poplatků stanovených provozovatelem infrastruktur, že tento subjekt vydá o takové stížnosti rozhodnutí a že toto rozhodnutí může následně přezkoumat soud, který je k tomu příslušný.

- 2) **Unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní právo týkající se občanskoprávní odpovědnosti vázalo nárok jednotlivců na náhradu újmy vzniklé v důsledku porušení unijního práva členským státem na méně přísné podmínky, než jsou podmínky stanovené unijním právem.**

Podpisy.