



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

30. května 2013 *

„Nesplnění povinnosti státem — Doprava — Směrnice 91/440/EHS — Rozvoj železnic Společenství — Směrnice 2001/14/ES — Přidělování kapacity železniční infrastruktury — Článek 6 odst. 2 a 3 směrnice 2001/14 — Přetrvávající finanční nerovnováha — Článek 6 odst. 1 a čl. 7 odst. 3 a 4 směrnice 91/440 — Neexistence podnětů pro provozovatele infrastruktury — Článek 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14 — Výpočet poplatku za minimální přístup“

Ve věci C-512/10,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 26. října 2010,

Evropská komise, zastoupená H. Støvlbækem a K. Herrmann, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zastoupené M. Szpunarem, jakož i K. Bożekowskou-Zawiszou a M. Laszuke, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem a T. Müllerem, jakož i J. Očkovou, jako zmocněnci,

Italskou republikou, zastoupenou G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem, avvocato dello Stato,

vedlejšími účastnicemi řízení,

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: polština.

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 Polská republika tím, že:
 - nepřijala nezbytná opatření, aby zajistila, že entita, jíž je svěřen výkon základních funkcí uvedených v příloze II směrnice Rady 91/440/ EHS ze dne 29. července 1991 o rozvoji železnic Společenství (Úř. věst. L 237, s. 25, a – oprava – Úř. věst. L 271, s. 70), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/51/ES ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 164, s. 164 a – oprava – Úř. věst. L 220, s. 58, dále jen „směrnice 91/440“), je nezávislá na podniku, který poskytuje služby železniční dopravy;
 - nepřijala opatření schopná včas zajistit finanční rovnováhu provozovatele infrastruktury;
 - nepřijala vhodná regulační opatření, která by podněcovala provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů a poplatků za užívání infrastruktury a
 - nezajistila správné provedení ustanovení o zpoplatnění železniční infrastruktury obsažených ve směrnici 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“),nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 3 a přílohy II směrnice Rady 91/440, z čl. 4 odst. 2, z čl. 6 odst. 2 a 3, z čl. 7 odst. 3, z čl. 8 odst. 1 a z čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14, jakož i čl. 6 odst. 1 této směrnice ve spojení s čl. 7 odst. 3 a 4 směrnice 91/440.

Právní rámec

Unijní právo

- 2 Článek 7 odst. 3 a 4 směrnice 91/440 stanovil:

„3. Členské státy mohou provozovateli infrastruktury za podmínek stanovených v člancích [73 ES], [87 ES] a 88 [ES] přidělit také prostředky v přiměřeném poměru k úkolům, velikosti a finanční náročnosti, zejména na úhradu nových investic.

4. V rámci všeobecné státní politiky vypracuje provozovatel dráhy obchodní plán včetně programů týkajících se investic a financování. Plán má být vypracován tak, aby zaručoval optimální a hospodárné využití a rozvoj železniční infrastruktury při vyrovnaném finančním rozpočtu, a má stanovit prostředky pro dosažení těchto cílů.“

3 Článek 6 směrnice 2001/14 směrnice byl formulován takto:

„1. Členské státy stanoví přiměřené podmínky, včetně případných záloh, k zajištění toho, aby za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období vykazovaly účty provozovatele infrastruktury přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z poplatků za infrastrukturu, zisky z ostatních obchodních činností a státními dotacemi na straně jedné a náklady na infrastrukturu na straně druhé.

Aniž je dotčen možný dlouhodobý cíl pokrytí nákladů na infrastrukturu všech druhů dopravy uživatelem na základě řádné, nediskriminační hospodářské soutěže mezi různými druhy dopravy, pokud je železniční doprava schopna konkurovat ostatním druhům dopravy, může členský stát v rámci zásad zpoplatnění podle článků 7 a 8 požadovat po provozovateli infrastruktury vyrovnání jeho rozpočtu bez státního příspěvku.

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.

[...]“

4 Článek 7 odst. 3 směrnice 2001/14 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.“

5 Článek 8 odst. 1 uvedené směrnice stanovil:

„Za účelem dosažení úplné náhrady nákladů vynaložených provozovatelem infrastruktury může členský stát, pokud to trh unese, zvýšit poplatky na základě účinných, transparentních a nediskriminačních zásad, při zaručení optimální konkurenceschopnosti zejména v mezinárodní železniční nákladní dopravě. Systém zpoplatnění bere ohled na zvýšenou produktivitu dosahovanou železničními podniky.

Úroveň poplatků nicméně nesmí vylučovat využití infrastruktury segmenty trhu, které mohou zaplatit přinejmenším náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, navýšené o přiměřený zisk, který trh unese.“

Polské právo

Zákon z roku 2000

6 Článek 15 zákona o prodeji, restrukturalizaci a privatizaci státního podniku Polskie Koleje Państwowe (ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe“) ze dne 8. září 2000 (Dz. U. z roku 2000, č. 84, položka 948), ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen „zákon z roku 2000“), stanoví:

„1. PKP SA založí akciovou společnost pověřenou správou železnic vykonávající činnost pod názvem ‚PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna‘, dále jen ‚PLK SA‘.

[...]

4. PLK SA se stává správcem tratí ve smyslu [zákona o železniční dopravě (ustawa o transporcie kolejowym), ze dne 28. března 2003 (Dz. U. de 2007, č. 16, položka 94, dále jen „zákon o železniční dopravě“].“

Zákon o železniční dopravě

7 Podle čl. 33 odst. 1 až 8 zákona o železniční dopravě:

„1. Provozovatel [infrastruktury] stanoví výši poplatků za užívání infrastruktury železničními dopravci.

2. Základní poplatek za užívání železniční infrastruktury se stanoví při zohlednění nákladů provozovatele přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.

3. Poplatek za užívání 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 zákona;

2) přístup k zařízením pro údržbu vlaků zahrnující služby podle části I odst. 2 přílohy k zákonu.

4. Základní poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře se vypočítá jako součin pohybu vlaků a jednotkových sazeb stanovených podle kategorií železničních tratí a druhů vlaků, a to zvlášť pro dopravu cestujících a přepravu zboží.

4a. Provozovatel může uplatnit minimální jednotkovou sazbu základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře. Minimální sazba se použije za stejných podmínek pro všechny železniční dopravce cestujících za užívání železniční infrastruktury spojené s činnostmi provozovanými v souladu se smlouvou o poskytování veřejné služby.

[...]

4c. Základní poplatek za přístup k zařízením pro údržbu vlaků se vypočítá jako součin objednaných služeb a odpovídajících jednotkových sazeb, jejichž výše se liší podle druhu služeb upravených v části I odst. 2 přílohy zákona.

5. Jednotková sazba základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře se stanoví za vlak a projetý kilometr.

5a. Pro stanovení jednotkových sazeb základního poplatku odečte provozovatel od stanovené částky nákladů na zpřístupnění železniční infrastruktury železničnímu dopravci předpokládanou podporu na obnovu a údržbu infrastruktury vyplácenou z rozpočtu státu nebo místních samosprávných celků a předpokládané zdroje pocházející z Fondu železnic.

[...]

5c. Zvýšení jednotkových sazeb základního poplatku za osobní železniční dopravu uskutečňovanou na základě smlouvy o poskytování veřejné služby během platnosti jízdních řádů ve smyslu čl. 30 odst. 5 nesmí překročit úroveň inflace předpokládané v návrhu rozpočtového zákona na příslušný rok.

6. Provozovatel je povinen obvyklým způsobem zveřejnit výši a druhy sazeb základního poplatku a doplňkových poplatků při rozlišení osobní a nákladní dopravy.

7. Jednotkové sazby základního poplatku a doplňkových poplatků, kromě poplatků za použití trakčního proudu, se spolu s výpočtem jejich výše zašlou předsedovi [Úřadu pro železniční dopravu].

8. Předseda [Úřadu pro železniční dopravu] tyto sazby, vyplývající z odst. 7 [tohoto článku], schválí ve lhůtě 30 dnů od obdržení, anebo, zjistí-li porušení pravidel podle odstavců [2 až 6 tohoto článku], článku 34 nebo předpisů přijatých na základě článku 35, jejich schválení odmítne.“

8 Článek 38a odst. 1 a 2 zákona o železniční dopravě stanoví:

„1. Ministr dopravy se může podílet na financování nákladů na obnovu a údržbu železniční infrastruktury s cílem snížit náklady a částky poplatků za užívání, je-li infrastruktura zpřístupněna provozovatelem v souladu se zásadami vymezenými v zákoně.

2. Úkol podle odstavce 1 je plněn na základě smlouvy uzavřené mezi ministrem dopravy a provozovatelem po dobu tří či více let.“

Ministerské nařízení z roku 2009

9 Nařízení ministra infrastruktury o podmínkách přístupu a užívání železniční infrastruktury (rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej) ze dne 27. února 2009 (Dz. U. z roku 2009, č. 35, položka 274, dále jen „ministerské nařízení z roku 2009“) ve svém článku 6 stanoví:

„Základní poplatek stanovený v čl. 33 odst. 4 [zákona o železniční dopravě] se vypočítá jako součin počtu uskutečněných vlakových kilometrů a sazby stanovené podle kategorie železniční tratě, a to s ohledem na průměrný denní provoz a přípustnou technickou rychlost zahrnující stálá omezení, jakož i k typu vlaku a celkové hrubé hmotnosti vlaku určené pro přidělenou vlakovou trasu.“

10 Článek 7 ministerského nařízení z roku 2009 stanoví:

„Jednotkové sazby základního poplatku uvedeného v článku 6 jsou stanoveny pro:

- 1) osobní dopravu,
- 2) nákladní dopravu.“

11 Článek 8 ministerského nařízení z roku 2009 stanoví:

„1. Provozovatel infrastruktury při výpočtu sazeb za zpřístupnění železniční infrastruktury zohlední:

- 1) přímé náklady, které pokrývají:
 - a) náklady na údržbu,
 - b) náklady na řízení železniční dopravy,
 - c) odpisy;
- 2) nepřímé náklady na činnost pokrývající jiné průměrné náklady provozovatele infrastruktury, jako jsou náklady uvedené v bodech 1 a 3;
- 3) finanční náklady spojené se splácením půjček, které si provozovatel sjednal na rozvoj a modernizaci poskytnuté infrastruktury;

- 4) provozní činnost definovanou pro různé kategorie tratí a vlaků uvedených v článku 7.
2. Sazba se liší v závislosti na kategorii železniční trati a celkové hrubé hmotnosti vlaku, přičemž je nutno upřesnit, že sazba se zvyšuje s růstem těchto parametrů.
3. Sazby pro pohyb vlaků uvedených v článku 7 týkající se stejné kategorie trati a stejné celkové hrubé hmotností musí být shodné.
4. Sazby pro vlaky uvedené v článku 7 jsou uvedeny v tabulce, jejíž jednotlivé řádky se týkají hrubé hmotnosti vlaků a sloupce se týkají železničních tratí.“

Postup před zahájením soudního řízení

- 12 Dne 10. května 2007 Komise zaslala Polské republice dotazník, aby se ujistila, že tento členský stát správně provedl směrnici 91/440, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/12/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice 91/440 (Úř. věst. L 75, s. 1), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/13/ES ze dne 26. února 2001, kterou se mění směrnice Rady 95/18/CE o vydávání licencí železničním podnikům (Úř. věst. L 75, s. 26), a směrnici 2001/14 (dále jen společně „první železniční balíček“) do svého právního řádu. Polské orgány odpověděly na tento dotazník dopisem ze dne 5. července 2007.
- 13 Dne 21. října 2007 Komise požádala o dodatečné vysvětlení, které jí Polská republika poskytla dopisem ze dne 20. prosince 2007.
- 14 Dne 26. června 2008 Komise na základě informací, které jí Polská republika sdělila, tento členský stát vyzvala, aby vyhověl ustanovením směrnic prvního železničního balíčku. Základní nesrovnalosti, na něž bylo poukázáno, se týkaly nedostatečné nezávislosti PLK SA a výběru poplatků za přístup k infrastruktuře.
- 15 Polská republika odpověděla na uvedenou výzvu Komise dne 26. srpna 2008.
- 16 Dopisem ze dne 9. října 2009 zaslala Komise Polské republice odůvodněné stanovisko, ve kterém jí vytýkala, že nepřijala nezbytná opatření k zaručení nezávislosti provozovatele železniční infrastruktury ve vztahu k železničním dopravcům a dále tento členský stát vyzvala k přijetí nezbytných opatření, aby uvedenému stanovisku vyhověl ve dvouměsíční lhůtě od jeho obdržení.
- 17 Dopisem ze dne 9. prosince 2009 odpověděla Polská republika na uvedené odůvodněné stanovisko tím, že zpochybnila nesplnění povinnosti, která jí byla vytýkána Komisí.
- 18 Za těchto okolností podala Komise projednávanou žalobu.

Řízení před Soudním dvorem

- 19 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 13. dubna 2011 bylo České republice a Italské republice povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Polské republiky.
- 20 Podáním došlým kanceláři Soudního dvora dne 12. dubna 2013 Komise Soudnímu dvoru oznámila zpětvzetí prvního žalobního důvodu své žaloby vycházejícího z porušení čl. 6 odst. 3 směrnice 91/440, jakož i čl. 4 odst. 2 a čl. 14 odst. 2 směrnice 2001/14.
- 21 Ve svém vyjádření k tomuto zpětvzetí Polská republika navrhla, aby byla Komisi uložena náhrada nákladů řízení souvisejících s uvedeným žalobním důvodem.

K žalobě

K druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z přetrvávající finanční nerovnováhy

Argumentace účastnic řízení

- 22 Komise Polské republiky vytýká, že nepřijala opatření způsobilá včas zajistit finanční rovnováhu provozovatele infrastruktury, tzn. PLK SA, v rozporu s povinnostmi, které tomuto členskému státu ukládá čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 ve spojení s čl. 7 odst. 3 a 4 směrnice 91/440. Komise v tomto ohledu upřesňuje, že z odpovědi uvedeného členského státu na odůvodněné stanovisko vyplývá, že příjmy a výdaje PLK SA byly vyrovnané až v roce 2012.
- 23 Polská republika uvádí, že finanční rovnováhy provozovatele infrastruktury je dosaženo, zohlední-li se zisk před odpocíty z titulu odpisů. Z čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 však nikterak nevyplývá, že finanční rovnováhy musí být dosaženo se zohledněním odpisových nákladů, zejména pak těch železničních tratí, jež jsou nebo budou napříště zrušeny, takže náklady na jejich případnou obnovu nebyly vzaty na zřetel při stanovení poplatků za přístup k infrastruktuře.
- 24 Ohledně čl. 7 odst. 3 směrnice 91/440 Polská republika tvrdí, že články 33 až 35 zákona o železniční dopravě týkající se poplatků odváděných železničními dopravci zajišťují financování železniční infrastruktury a dále, že státní rozpočet a Fond železnic, z něhož mohou být financovány náklady na obnovu a údržbu zařízení podle článků 38 a 38a tohoto zákona představují druhý zdroj financování. Příjmy PLK SA získané v rámci výkonu jiných činností než zpřístupnění železniční infrastruktury představují třetí zdroj financování této společnosti.
- 25 Pokud jde o čl. 7 odst. 4 směrnice 2001/14, Polská republika tvrdí, že PLK SA stanoví, jak to vyžadují její stanovy, roční finanční plány, v jejichž rámci existují roční investiční programy, které musí být sestaveny tak, aby zaručovaly financování z různých zdrojů.

Závěry Soudního dvora

- 26 Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 členské státy stanoví přiměřené podmínky k zajištění toho, aby za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období vykazovaly účty provozovatele infrastruktury přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z poplatků za infrastrukturu, zisky z ostatních obchodních činností a státními dotacemi na straně jedné a náklady na infrastrukturu na straně druhé.
- 27 Podle Polské republiky toto ustanovení členským státům neukládá povinnost dohlížet nad tím, aby byl účet zisků a ztrát provozovatele infrastruktury v rovnováze, na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, ale pouze poskytovat potřebné financování, aby byl v rovnováze zisk před odečtením odpisů.
- 28 V tomto ohledu je nutné uvést, že i když odpisy podle účetních zásad nepředstavují „výlohy“, tedy nezahrnují tok hotovosti, ale jsou nákladem bez vyplacení, nelze použití tohoto pojmu v čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 považovat za rozhodující, protože druhý pododstavec téhož odstavce se týká „nákladů na infrastrukturu“.
- 29 Dále je třeba uvést, jak uvedl generální advokát v bodě 55 svého stanoviska, že použití pojmu „zálohy“ v čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14, které nasvědčuje tomu, že povinnost stanovená v tomto ustanovení má spíše za cíl chránit likviditu provozovatele, nikoli účetní rovnováhu, by mohlo představovat argument ve prospěch výkladu zastávaného Polskou republikou.

- 30 Je však rovněž nutné podotknout, jak učinil generální advokát v bodě 57 svého stanoviska, že ustanovení článku 7 směrnice 91/440, jež v odstavcích 3 a 4 stanoví jednak možnost členského státu poskytovat provozovateli infrastruktury dostatečné financování odpovídající jeho úkolům, velikosti a finančním potřebám, a dále povinnosti provozovatele infrastruktury sestavit obchodní plán umožňující dosažení finanční rovnováhy v rámci obecné politiky vytýčené státem, mají právě za cíl zajištění likvidity provozovatele infrastruktury.
- 31 Pokud by tedy čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 byl vykládán v tom smyslu, že povinnost dosáhnout rovnováhy účtů provozovatele infrastruktury má za cíl ochranu jeho likvidity, a nikoli zajištění účetní rovnováhy, neměl by žádnou oblast působnosti v porovnání s odstavci 3 a 4 článku 7 směrnice 91/440.
- 32 Mimoto je nutné uvést, že zápis odpisů aktiv představuje podle čl. 35 odst. 1 písm. b) čtvrté směrnice Rady 78/660/EHS ze dne 25. července 1978, založené na [čl. 44 odst. 2 písm. g) ES], o ročních účetních závěrkách některých forem společností (Úř. věst. L 222, s. 11), účetní povinnost, bez níž by roční účetní závěrka kapitálové společnosti, jako je PLK SA, nemohla podávat pravdivý a věrný obraz o stavu aktiv, pasiv, finanční pozici a zisku nebo ztrátě společnosti v souladu s čl. 2 odst. 3 zmíněné směrnice.
- 33 Je rovněž třeba podotknout, jak učinil generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, že povinnost odepsat hodnotu aktiv nezávisí na tom, zda podnik zamýšlí obnovit část hmotných aktiv.
- 34 S přihlédnutím k předchozím úvahám je třeba povinnost stanovenou v čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 vykládat v tom smyslu, že se týká účetní rovnováhy zisků a ztrát provozovatele infrastruktury.
- 35 Nevyváženost účtu zisků a ztrát provozovatele infrastruktury však sama o sobě nepostačuje k závěru, že dotyčný členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z uvedeného čl. 6 odst. 1. Aby totiž bylo možné dospět k takovému závěru, je navíc podle samotného znění tohoto ustanovení nutné prokázat, že účetní nerovnováha se vyskytuje „za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období“.
- 36 Komise v tomto ohledu uvádí, že pokud PLK SA zaznamená ztráty ve výši oznámené Polskou republikou v její odpovědi na odůvodněné stanovisko, bude pro PLK SA nemožné dosáhnout finanční rovnováhy podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14. Komise má navíc za to, že dotyčný členský stát provozovateli infrastruktury neposkytl financování v dostatečné výši odpovídající jeho úkolům, jeho velikosti a jeho finančním potřebám.
- 37 Podle údajů obsažených v žalobě se schodek PLK SA zvýšil z 2 % v roce 2006 na 10 % (předběžný údaj) v roce 2009. V průběhu téhož období se financování státem zvýšilo z 10,8 % na 19,3 % (předběžný údaj), zatímco krytí nákladů příjmy z poplatků za přístup k infrastruktuře se souběžně snížilo ze 79,4 % v roce 2006 na 64,4 % v roce 2009 (předběžný údaj).
- 38 Polská republika však tvrdí, že v roce 2015 stát pokryje výdaje spojené s infrastrukturou do výše 37,5 %, což podle ní povede k významnému poklesu sazeb poplatků pro železniční dopravce.
- 39 Ve své duplice Polská republika připomíná, že ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko představila vládní plán financování provozovatele infrastruktury, jehož cílem je dosáhnout v roce 2012 rozpočtové rovnováhy. Tento členský stát ostatně zamýšlí dosáhnout rozpočtové rovnováhy i ve fázi plánování příjmů a výdajů PLK SA. Třebaže Polská republika uvádí, že konečný výsledek bude záviset na krátkodobém hospodářském vývoji, upřesňuje, že v roce 2009 byl ve srovnání s předcházejícím rokem zaznamenán pokles objemu nákladní železniční dopravy o 17 %.

- 40 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 6 odst. 1 směrnice 2001/14 neobsahuje žádné upřesnění pro účely uplatnění kritéria „přiměřené období“, které podle čl. 8 odst. 4 prvního pododstavce směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/34/EU ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. L 343, s. 32), tedy směrnice, která ode dne 15. prosince 2012 zrušila zejména směrnici 2001/14, nemůže být delší než pět let.
- 41 V projednávané věci ze spisu vyplývá, že Polská republika poskytla PLK SA první dotaci ve výši 340 milionů polských zlotých (PLN) v roce 2006, poté, co provozovatel zahájil činnost. Roční státní dotace byla v roce 2010 zvýšena na 900 milionů PLN a v roce 2012, v němž mělo být dosaženo finanční rovnováhy, dosáhla výše 1 200 milionů PLN. Konečně v průběhu následujících let se předpokládá, že by se zmíněná dotace měla každoročně zvýšit o 100 milionů PLN.
- 42 Podle informací obsažených ve spisu je polská železniční síť velmi hustá, nachází se ve špatném stavu a je do značné míry málo rentabilní. Nezávislá správa železniční infrastruktury navíc započala teprve v nedávné době a první státní dotace byla poskytnuta v roce 2006. Zároveň se příjmy provozovatele navzdory opakovanému poskytnutí finančních prostředků provozovateli infrastruktury polským státem v poslední době snížily, zčásti v důsledku silné hospodářské krize, jíž čelí Evropská unie. Finanční plán prováděný polským státem však předpokládá dosažení rozpočtové rovnováhy v roce 2012.
- 43 Vzhledem k předchozím skutečnostem nelze dospět k závěru, že Polská republika nestanovila přiměřené podmínky k zajištění toho, aby za běžných obchodních podmínek a za přiměřené období vykazovaly účty provozovatele infrastruktury přinejmenším rovnováhu mezi příjmy z infrastruktury na straně jedné a náklady na infrastrukturu na straně druhé.
- 44 Druhý žalobní důvod vznesený Komisí na podporu její žaloby je tudíž nutné zamítnout.

Ke třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z neexistence podnětů pro provozovatele infrastruktury ke snížení nákladů poskytování infrastruktury a výše poplatků za přístup

Argumentace účastnic řízení

- 45 Komise tvrdí, že Polská republika tím, že nezavedla v souladu s ustanoveními čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 2001/14 vhodná regulační opatření, která by podněcovala provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup k uvedené infrastruktuře, nesplnila povinnosti, které pro ni z těchto ustanovení vyplývají.
- 46 Komise konkrétně uvádí, že článek 38a zákona o železniční dopravě nezavádí vhodná regulační opatření, která by podněcovala provozovatele infrastruktury ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a úrovně poplatků za přístup.
- 47 Polská republika především tvrdí, že ačkoli směrnice 2001/14 stanoví povinnost členských států zavést opatření představující podněty pro zvýšení efektivity provozovatelů, nevymezuje povahu zmíněných opatření.
- 48 Uvedený členský stát dále uvádí, že ministr dopravy rozhoduje každoročně s PKP SA, společností stoprocentně vlastněnou státem, o možnosti přidělování odměn členům představenstva PLK SA s cílem zvýšit efektivitu provozovatele infrastruktury.
- 49 Polská republika rovněž zmiňuje další nástroje řízení podniků, které jsou použitelné na PLK SA, a to rozhodnutí nefinancovat náklady na služby týkající se ochrany železnice z přístupových poplatků k infrastruktuře, ale financovat tyto služby ze zdrojů získaných společnostmi v rámci jiného druhu činností, jakož i podřízení výše veřejných fondů přidělených na operační činnost provozovatele v závislosti na jeho efektivitě.

- 50 Polská republika konečně tvrdí, že článek 33 zákona o železniční dopravě, podle něhož výše jednotkových sazeb podléhá schválení předsedy Úřadu pro železniční dopravu, představuje dostatečné provedení regulačních opatření zmíněných v čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/14.
- 51 Česká republika tvrdí, že požadavek přijmout opatření představující podněty ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury a snížení poplatků za přístup představuje konečný cíl čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14, tzn. stav, jehož má být dosaženo. Jak však výslovně uvádí toto ustanovení, je k tomu nutné vytvořit předběžné podmínky. Snaží-li se tedy členský stát tohoto cíle dosáhnout, musí dbát na bezpečnost, údržbu a zlepšování kvality služeb infrastruktury.
- 52 Česká republika dodává, že tyto podmínky nejsou splněny v situaci, kdy je infrastruktura ve velmi špatném stavu. V tomto případě uzavření smlouvy mezi členským státem a provozovatelem infrastruktury o financování nákladů na opravy nebo údržbu infrastruktury představuje opatření, jež směřuje k dosažení konečného cíle stanoveného v čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14, a jež by mělo být považováno za dostatečné vzhledem ke stavu infrastruktury.
- 53 Komise ve své odpovědi na spis České republiky jakožto vedlejší účastnice řízení uvádí, že takovýto výklad čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 je nesprávný.
- 54 Podle uvedeného orgánu z tohoto ustanovení nevyplývá, že povinnost přijmout podněcující opatření, která je v něm stanovena, závisí na stavu železniční infrastruktury. Taková povinnost naopak existuje sama o sobě. Uzavření dohody mezi státem a provozovatelem infrastruktury o financování nákladů na opravy a údržbu infrastruktury, která neobsahuje opatření podněcující provozovatele ke snížení nákladů na zajištění infrastruktury a snížení poplatků za přístup, tak nesplňuje povinnost ukládanou zmíněným ustanovením.

Závěry Soudního dvora

- 55 Z článku 6 odst. 2 směrnice 2001/14 vyplývá, že s řádným ohledem na bezpečnost, jakož i na udržení a zvyšování kvality služeb infrastruktury se provozovatelům infrastruktury poskytují podněty ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup.
- 56 Článek 6 odst. 3 uvedené směrnice stanoví, že povinnost vyplývající z odstavce 2 téhož článku musí být provedena buď víceletým smluvním ujednáním mezi provozovatelem infrastruktury a příslušným orgánem, v němž bude stanovena státní dotace, nebo vhodnými regulačními opatřeními stanovujícími přiměřené pravomoci.
- 57 V projednávané věci je nutné konstatovat, že ačkoli článek 38a odst. 1 a 2 zákona o železniční dopravě stanoví za cíl snížení nákladů a výše poplatků za užívání, opomíná vymezit vhodná regulační opatření, jejichž prostřednictvím by tohoto cíle mělo být dosaženo.
- 58 Není mimoto zpochybňováno, že uvedený zákon nezavádí regulační opatření stanovující přiměřené pravomoci, aby provozovatel infrastruktury odpovídal za své řízení příslušnému orgánu v souladu s čl. 6 odst. 3 směrnice 2001/14.
- 59 Je navíc třeba uvést, že Polská republika netvrdí, že dovolávaná opatření, která jsou popsána v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku – i za předpokladu, že by mohla být považována za podněcující opatření ve smyslu čl. 6 odst. 2 uvedené směrnice – jsou zahrnuta do víceletého smluvního ujednání o financování v souladu s tím, co stanoví odstavec 3 tohoto článku.

- 60 Konečně pak k argumentům České republiky stačí konstatovat, že ačkoli z čl. 6 odst. 2 směrnice 2001/14 vyplývá, že členské státy jsou povinny přihlédnout ke stavu infrastruktury v rámci použití odstavců 2 a 3 tohoto článku, nikterak je to nezavazuje povinnosti uzavřít buď víceleté smlouvy o financování zahrnující podněcující opatření, anebo zavést regulační rámec vhodný pro tyto účely.
- 61 S přihlédnutím ke všem předchozím úvahám je nutné dospět k závěru, že třetí žalobní důvod, který Komise vznesla na podporu své žaloby, je opodstatněný.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu týkajícímu se výpočtu poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře

Argumentace účastnic řízení

- 62 Komise tvrdí, že Polská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 3 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14.
- 63 Uvádí, že pojem „náklady přímo vynaložené za provoz železniční dopravy“ ve smyslu uvedeného čl. 7 odst. 3 odkazuje na pojem „mezních nákladů“. Tento pojem podle Komise odpovídá výlučně nákladům vzniklým skutečným pohybem vlaků, a nikoli fixním nákladům, jež kromě nákladů spojených s provozem železniční služby pokrývají obecné náklady související s infrastrukturou, jež musí být vynaloženy i tehdy, nedochází-li k pohybu vlaků.
- 64 Komise mimoto uvádí, že Polská republika ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko uznala, že výše jednotkových sazeb základního poplatku za minimální přístup k infrastruktuře závisí na předpokládaných provozních činnostech, na předvídatelných nákladech na poskytování železniční infrastruktury v rámci minimálního přístupu, jakož i na financování oprav a údržby železniční infrastruktury. Tyto skutečnosti přitom přímo nesouvisejí s přímými náklady vyplývajícími z provozu, ale mají za cíl zajistit návratnost veškerých nákladů vynaložených provozovatelem.
- 65 K možnosti zvýšení poplatků na základě čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14 Komise uvádí, že členské státy jsou povinny – jak to vyplývá z prvního pododstavce tohoto odstavce ve spojení s jeho druhým pododstavcem – zavést kontrolní mechanismus zaměřený na všechny segmenty trhu železničních dopravců a jejich platební způsobilost. Tento mechanismus by měl umožnit zjistit „odolnost trhu“ a ověřit, že nebudou vyloučena určitá odvětví trhu, která byla doposud způsobilá uhrazovat poplatek za minimální přístup k infrastruktuře.
- 66 Zákon o železniční dopravě však takový mechanismus nevytváří.
- 67 Zprvce Polská republika k důvodu vycházejícímu z porušení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14, uvádí, že uvedený zákon byl ve fázi předcházející soudnímu řízení pozměněn v souladu s požadavky Komise.
- 68 Zejména článek 33 zákona o železniční dopravě určuje, že základní poplatek za užívání železniční infrastruktury je stanoven s přihlédnutím k nákladům, které nese provozovatel v návaznosti na pohyb vlaků uskutečněný železničním dopravcem.
- 69 Polská republika ostatně zpochybňuje tvrzení Komise, podle něhož z ustanovení polských právních předpisů vyplývá, že náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy odpovídají celkovým nákladům na údržbu a provoz.

- 70 Polská republika ostatně uvádí, že tvrzení Komise, podle něhož pojem „náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy“ odkazuje na pojem „marginální náklady“, je neopodstatněné. Tento členský stát v tomto ohledu uvádí, že jelikož směrnice 2001/14 takový pojem nedefinuje, mají členské státy určitou svobodu vymezit při dodržení cílů této směrnice základní prvky a určit výši poplatku za přístup.
- 71 Zadruhé, k žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14, Polská republika uvádí, že Komise neupřesnila skutečnosti, na jejichž základě konstatovala, vzhledem k právním předpisům platným a účinným v Polsku, že náklady zohledněné při výpočtu poplatku za minimální přístup byly zvýšeny o přiměřený zisk podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14.
- 72 Česká republika k žalobnímu důvodu Komise vycházejícímu z nesprávného provedení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 uvádí, že z tohoto ustanovení nikterak nevyplyvá, že pouze marginální náklady lze kvalifikovat jako „náklady přímo vynaložené na provoz železniční dopravy“. Jelikož podle tohoto členského státu ani tato směrnice, ani žádný jiný předpis unijního práva nespecifikují náklady, které by odpovídaly tomuto výrazu, je rozhodujícím kritériem pouze otázka, zda lze prokázat přímou souvislost s provozem železniční dopravy.

Závěry Soudního dvora

- 73 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 tím dotčeny odstavce 4 a 5 tohoto článku 7 nebo článek 8 této směrnice.
- 74 V tomto ohledu je nutné konstatovat, že směrnice 2001/14 neobsahuje žádnou definici pojmu „výše nákladů přímo vynaložených za provoz železniční dopravy“ a žádné ustanovení unijního práva nestanoví náklady, které spadají či nespádají pod tento pojem.
- 75 Jelikož se navíc jedná o pojem ekonomických věd, jehož použití vyvolává – jak uvedl generální advokát v bodě 93 svého stanoviska – značné praktické obtíže, je nutné dospět k závěru, že za současného stavu unijního práva mají členské státy při převzetí a uplatnění uvedeného pojmu v rámci vnitrostátního práva určitý prostor pro uvážení.
- 76 Z toho vyplývá, že v projednávané věci je nutné ověřit, zda dotčená polská právní úprava umožňuje zahrnout do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici položky, které zjevně nejsou přímo vynaloženy na provoz železniční dopravy.
- 77 V tomto ohledu čl. 33 odst. 2 zákona o železniční dopravě stanoví, že základní poplatek za užívání železniční infrastruktury bude stanoven se zohledněním nákladů provozovatele přímo vynaložených na provoz železniční dopravy.
- 78 Podle odstavce 4 uvedeného článku 33 se základní poplatek za minimální přístup k železniční infrastruktuře vypočítá jako součin pohybu vlaků a jednotkových sazeb stanovených podle kategorií železničních tratí a druhů vlaků, a to zvláště pro dopravu cestujících a přepravu zboží. V souladu s odstavcem 5 téhož článku se jednotková sazba základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře stanoví za vlak a projetý kilometr.
- 79 Způsoby výpočtu základního poplatku za minimální přístup k železniční infrastruktuře jsou vymezeny v článku 6 ministerského nařízení z roku 2009.
- 80 Článek 8 odst. 1 uvedeného ministerského nařízení v tomto ohledu upřesňuje, že v rámci výpočtu sazby za zpřístupnění železniční infrastruktury provozovatel infrastruktury zohledňuje přímé náklady, které zahrnují náklady na údržbu, náklady na správu železničního provozu a odpisy. Toto ustanovení

mimoto předpokládá zohlednění nákladů na financování v souvislosti se splácením úvěrů sjednaných provozovatelem za účelem rozvoje a modernizace zpřístupněné infrastruktury, nepřímých nákladů na činnost pokrývající přiměřené náklady provozovatele, kromě nákladů výše uvedených, jakož i provozní činnosti vymezené pro různé kategorie železničních tratí a vlaků.

- 81 Jak uvedl generální advokát v bodě 99 svého stanoviska, náklady spojené se signalizací, řízením provozu, údržbou a opravami se mohou přinejmenším částečně měnit v závislosti na provozu, a proto je lze zčásti považovat za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy.
- 82 Z toho *a contrario* vyplývá, že náklady na údržbu a řízení provozu uvedené v čl. 8 odst. 1 ministerského nařízení z roku 2009 lze jen zčásti považovat za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, neboť zahrnují náklady fixní povahy, které musí provozovatel vynaložit po zpřístupnění úseku železniční sítě k dopravě, i kdyby nedošlo k pohybu vlaků.
- 83 V případě nepřímých nákladů a finančních nákladů, které jsou v uvedeném vnitrostátním předpisu rovněž zmíněny, je nutné konstatovat, že zjevně nemají přímou souvislost s provozem železniční dopravy.
- 84 Konečně, jelikož se odpisy neurčují na základě skutečného opotřebení infrastruktury způsobeného provozem, ale podle účetních pravidel, nelze je také považovat za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy.
- 85 Za těchto podmínek je nutné konstatovat, že ministerské nařízení z roku 2009 pro účely stanovení poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici vede k zohlednění nákladů, které nelze považovat za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy.
- 86 Za těchto podmínek musí být žalobní důvod Komise vycházející z porušení čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14 považován za opodstatněný.
- 87 Důvodu Komise vycházejícímu z porušení čl. 8 odst. 1 směrnice 2001/14 naopak nelze vyhovět.
- 88 Polská republika totiž popírá, že by využila možnosti nabízené zmíněným ustanovením, jež dovoluje výběr přírážek k poplatkům za přístup, a Komisi se v tomto ohledu nepodařilo prokázat opodstatněnost svého tvrzení.
- 89 S přihlédnutím k předchozím úvahám je třeba vyhovět čtvrtému žalobnímu důvodu Komise v rozsahu, v němž polská právní úprava umožňuje, aby byly do výpočtu poplatků vybíraných za minimální přístupový balík a za přístup k dopravním zařízením po železnici zahrnuty náklady, které nemohou být považovány za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy ve smyslu čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14.
- 90 V důsledku toho je nutné konstatovat, že Polská republika tím, že nepřijala opatření poskytující podněty provozovatelům ke snižování nákladů na zajištění infrastruktury a výše poplatků za přístup, a rovněž tím, že umožnila, aby do výpočtu poplatků za minimální přístupový balík a přístup k dopravním zařízením po železnici, byly zahrnuty náklady, které nemohou být považovány za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 2 a z čl. 7 odst. 3 směrnice 2001/14, a ve zbývajících částech je nutné žalobu zamítnout.

K nákladům řízení

- 91 Podle čl. 138 odst. 3 jednacího řádu, pokud měli účastníci řízení ve věci v jednom nebo více bodech neúspěch, ponese každý z nich vlastní náklady řízení. Článek 141 odst. 1 tohoto řádu krom toho stanoví, že vezme-li účastník řízení svůj návrh zpět, uloží se mu náhrada nákladů řízení, jestliže to druhý účastník řízení požadoval ve svém vyjádření ke zpětvzetí.
- 92 Komise vzala v projednávané věci zpět svůj první žalobní důvod vznesený na podporu žaloby a Polská republika ve svém vyjádření k tomuto zpětvzetí navrhla, aby tomuto orgánu byla uložena náhrada nákladů související s uvedeným žalobním důvodem.
- 93 Jelikož jak Komise, tak Polská republika neměly úspěch v jednom nebo více bodech, je třeba rozhodnout, že tito účastníci ponесou vlastní náklady řízení.
- 94 Podle čl. 140 odst. 1 téhož jednacího řádu, který stanoví, že členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, je třeba rozhodnout, že Česká republika a Italská republika ponесou vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Polská republika tím, že nepřijala opatření poskytující podněty provozovatelům 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 dopravním zařízením po železnici, byly zahrnuty náklady, které nemohou být považovány za přímo vynaložené na provoz železniční dopravy, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 6 odst. 2 a z čl. 7 odst. 3 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.**
- 2) **Ve zbývajících částech se žaloba zamítá.**
- 3) **Evropská komise, Polská republika, Česká republika a Italská republika ponесou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.