Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 27. června 2019 [1]

Věc C-379/18

Deutsche Lufthansa AG
proti
Land Berlin,
za účasti:
Berliner Flughafen Gesellschaft mbH,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)]

„Předběžná otázka – Letecká doprava – Letištní poplatky – Ochrana práv uživatelů letišť – Možnost sjednat poplatky odlišné od těch, které schválil nezávislý dozorový orgán – Opravné prostředky – Pravomoc občanskoprávních soudů – Slučitelnost se směrnicí 2009/12/ES“

1. Směrnice 2009/12/ES [2] stanoví, že řídící orgány letišť vybírají od „uživatelů“ (jimiž se rozumí osoby provozující leteckou přepravu cestujících, poštovních zásilek nebo nákladu) [3] poplatky za používání zařízení a služeb, které jim tyto orgány poskytují.

2. Otázky předkládajícího soudu se ve shrnutí týkají schvalování těchto letištních poplatků, ať už nezávislým dozorovým orgánem (dále jen „dozorový orgán“), nebo řídícím orgánem každého letiště. Nadto si přeje vědět, jak a před kým je může uživatel napadnout.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2009/12

3. Článek 2 („Definice“) stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚letištěm‘ jakýkoliv pozemek zvlášť přizpůsobený pro přistávání, vzlet a manévrování letadel, včetně pomocných zařízení souvisejících s provozem a obsluhou letadel a zařízení potřebných k zajištění obchodních leteckých služeb;

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích (Úř. věst. 2009, L 70, s. 1; dále jen „směrnice“).

3 – Pojmu *uživatel* budu užívat v tomto smyslu, který nezahrnuje cestující, již používají letištní zařízení a služby (a na něž letečtí dopravci následně přenášejí částku poplatku).

2) ‚řídícím orgánem letiště' subjekt, který má ve spojení s dalšími činnostmi nebo bez vztahu k nim podle vnitrostátních právních předpisů nebo smluv za úkol správu a řízení infrastruktury letiště nebo sítě letišť a koordinaci a řízení činností různých hospodářských subjektů přítomných na daných letištích nebo sítích letišť;

3) ‚uživatelem letiště' jakákoliv fyzická nebo právnická osoba provozující leteckou přepravu cestujících, poštovních zásilek nebo nákladu z daného letiště nebo na dané letiště;

4) ‚letištním poplatkem' poplatek vybíraný ve prospěch řídícího orgánu letiště a placený uživateli letiště za použití zařízení a služeb, které jsou výlučně poskytovány řídícím orgánem letiště a které souvisejí s přistáním, vzletem, osvětlením a parkováním letadel a s odbavováním cestujících a nákladu;

[…]"

4. Článek 3 („Zákaz diskriminace") uvádí:

„Členské státy v souladu s právem Společenství zajistí, aby letištní poplatky nediskriminovaly uživatele letiště. To však nebrání rozlišení letištních poplatků z důvodů veřejného nebo obecného zájmu, včetně hledisek ochrany životního prostředí. Kritéria použitá pro takové rozlišení musí být významná, objektivní a transparentní."

5. Článek 5 („Společný systém poplatků") stanoví:

„V případě letišť obsluhujících stejné město nebo aglomeraci mohou členské státy poté, co o tom zpravily Komisi, v souladu s právními předpisy Společenství řídícímu orgánu letiště povolit, aby uplatňoval společný a transparentní systém letištních poplatků, pokud každé z letišť zcela splňuje požadavky na transparentnost uvedené v článku 7."

6. Článek 6 („Konzultace a náprava") ukládá:

„1. Členské státy zajistí, aby byl zaveden povinný postup pravidelných konzultací mezi řídícím orgánem letiště a uživateli letiště nebo zástupci či sdruženími uživatelů letiště, pokud jde o fungování systému letištních poplatků, výši letištních poplatků a případně kvalitu poskytovaných služeb. Existuje-li mezi řídícím orgánem letiště a uživateli letiště víceletá dohoda, konají se konzultace v souladu s touto dohodou. Členské státy mají právo žádat, aby se konzultace konaly častěji.

2. Členské státy zajistí, aby změny systému nebo výše letištních poplatků byly, kdykoliv je to možné, prováděny ve shodě mezi řídícím orgánem letiště a uživateli letiště. Za tímto účelem předloží řídící orgán letiště uživatelům letiště každý návrh na změnu systému letištních poplatků nebo výše letištních poplatků, společně s odůvodněním navrhovaných změn, nejpozději čtyři měsíce před jejich vstupem v platnost, neexistují-li výjimečné okolnosti, které by však bylo nutné uživatelům odůvodnit. Řídící orgán letiště konzultuje navrhované změny s uživateli letiště a před přijetím rozhodnutí zohlední jejich stanoviska. Řídící orgán letiště zpravidla zveřejní své rozhodnutí nebo doporučení nejpozději dva měsíce před jeho vstupem v platnost. Není-li mezi řídícím orgánem letiště a uživateli letiště dosaženo dohody o navrhovaných změnách, odůvodní řídící orgán letiště své rozhodnutí s ohledem na stanoviska uživatelů letiště.

3. Členské státy zajistí, aby se v případě sporu ohledně rozhodnutí o letištních poplatcích přijatého řídícím orgánem letiště mohla kterákoli ze stran obrátit na nezávislý dozorový orgán uvedený v článku 11, který přezkoumá odůvodnění změn systému nebo výše letištních poplatků.

4. Změna systému nebo výše letištních poplatků, o níž rozhodl řídící orgán letiště, nenabude v případě jejího předložení nezávislému dozorovému orgánu účinnosti, dokud tento orgán záležitost nepřezkoumá. Nezávislý dozorový orgán přijme do čtyř týdnů ode dne, kdy mu byla záležitost předložena, prozatímní rozhodnutí ohledně vstupu změny letištních poplatků v platnost, ledaže může ve stejné lhůtě přijmout konečné rozhodnutí.

5. Členský stát se může rozhodnout, že odstavce 3 a 4 nepoužije na změny výše nebo struktury letištních poplatků na těch letištích, pro která:

a) existuje povinný postup v rámci vnitrostátních právních předpisů, na základě kterého jsou nezávislým dozorovým orgánem určovány nebo schvalovány letištní poplatky nebo jejich maximální výše […].“

7. Podle článku 7 („Transparentnost“):

„1. Členské státy zajistí, aby pokaždé, kdy se mají konat konzultace podle čl. 6 odst. 1, poskytl řídící orgán letiště každému uživateli letiště nebo zástupcům či sdružením uživatelů letiště informace o faktorech tvořících základ pro stanovení systému nebo výše všech poplatků, které na všech letištích daný řídící orgán letiště vybírá. Tyto informace musí obsahovat alespoň:

a) seznam jednotlivých služeb a infrastruktury poskytovaných za vybírané letištní poplatky;

b) metodu použitou pro stanovení letištních poplatků;

c) celkovou strukturu nákladů ohledně zařízení a služeb, k nimž se letištní poplatky vztahují;

d) příjmy z jednotlivých poplatků a celkové náklady na služby, které jsou těmito poplatky pokryty;

e) veškeré veřejné financování zařízení a služeb, k nimž se letištní poplatky vztahují;

f) prognózu situace na letišti, pokud jde o poplatky, nárůst provozu a navrhované investice;

g) skutečné využití letištní infrastruktury a zařízení během daného období a

h) předpokládané výsledky navrhovaných významných investic ve smyslu jejich dopadu na kapacitu letiště.

[…]“

8. Článek 11 („Nezávislý dozorový orgán“) stanoví:

„1. Členské státy určí nebo zřídí nezávislý orgán jako svůj vnitrostátní nezávislý dozorový orgán pro zajištění správného uplatňování opatření přijatých k dosažení souladu s touto směrnicí a pro plnění přinejmenším těch úkolů, které jsou uloženy článkem 6. Tímto orgánem může být subjekt, kterému členský stát svěřil uplatňování dodatečných regulačních opatření uvedených v čl. 1 odst. 5, včetně schvalování systému nebo výše letištních poplatků, a to za předpokladu, že splňuje požadavky odstavce 3 tohoto článku.

[…]

7. Provádí-li nezávislý dozorový orgán šetření, zda jsou změny systému nebo výše letištních poplatků odůvodněné, jak je stanoveno v článku 6, má pro účely svého rozhodnutí přístup k nezbytným informacím od dotčených stran a současně dotčené strany konzultuje. Aniž je dotčen čl. 6 odst. 4, vydá orgán konečné rozhodnutí co nejdříve a v každém případě do čtyř měsíců od obdržení stížnosti. Tato lhůta může být ve výjimečných a řádně odůvodněných případech prodloužena o dva měsíce. Rozhodnutí nezávislého dozorového orgánu jsou závazná, aniž je dotčen parlamentní nebo soudní přezkum podle práva členských států.

[…]“

B. Německé právo

1. Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní; dále jen „VwGO“)

9. Podle § 42 odst. 2 platí, že pokud zákon nestanoví jinak, je správní žaloba přípustná pouze tehdy, může-li žalobce prokázat, že jeho práva byla porušena správním aktem nebo tím, že bylo vydání správního aktu odepřeno nebo správní akt nebyl vydán.

2. Luftverkehrsgesetz (zákon o leteckém provozu)

10. Ustanovení § 19b odst. 1 upravuje systém letištních poplatků. Řídící orgán letiště předkládá tento systém ke schválení orgánu příslušnému vydávat povolení, který ho schválí, jsou-li splněny určité podmínky [4].

11. Ustanovení § 19b odst. 3 upravuje postup schvalování systému poplatků, jenž má následující fáze:

– Alespoň šest měsíců před vstupem v platnost má řídící orgán letiště předložit uživatelům letiště návrh systému poplatků nebo jakékoli jeho změny společně s odůvodněním.

– Nejméně pět měsíců před vstupem systému poplatků v platnost musí být žádost o schválení systému poplatků podána orgánu příslušnému vydávat povolení. Musí být odůvodněná a zohledňovat námitky uživatelů.

– Souhlas se udělí, pokud je výše poplatků v rozumném poměru k předvídatelným provozním nákladům a poplatky směřují k zajištění efektivních plnění. Od tohoto přezkumu lze upustit, pokud by se řídící orgán letiště a uživatelé na systému poplatků dohodli.

3. Bürgerliches Gesetzbuch (občanský zákoník; dále jen „BGB“)

12. Podle § 315 BGB, jež se týká smluv, platí následující:

– Pokud by výše plnění měla být určena jednou ze smluvních stran, je v pochybnostech třeba ji určit na základě přiměřenosti.

– Má se za to, že k určení došlo sdělením druhé smluvní straně.

4 – Poplatky mají vyhovovat vhodným, objektivním, transparentním a nediskriminačním kritériím; zpoplatněné služby a infrastruktury mají být jasně vymezeny; poplatky mají být vypočteny v závislosti na nákladech a mají být určeny předem; všichni uživatelé musí mít stejné podmínky přístupu ke službám a infrastrukturám; účtování odstupňovaných poplatků není možné bez objektivního důvodu.

– Je-li výše plnění určena tímto způsobem, zavazuje druhou smluvní stranu pouze tehdy, pokud je v souladu se zásadou přiměřenosti. Pokud by tomu tak nebylo, určí ji soud.

II. Řízení před Soudním dvorem

13. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce došla kanceláři Soudního dvora dne 8. června 2018.

14. Písemná vyjádření předložily společnosti Deutsche Lufthansa a Berliner Flughafen Gesellschaft, spolková země Berlín, německá a polská vláda, jakož i Komise. S výjimkou polské vlády se všechny zúčastnily jednání konaného dne 11. dubna 2019.

III. Skutkový stav a předběžná otázka

A. Skutkové okolnosti a dosavadní průběh řízení

15. Dne 25. června 2014 předložil řídící orgán letiště Berlín-Tegel (společnost Berliner Flughafen Gesellschaft mbH) spolkové zemi Berlín, jež má pravomoc dozorového orgánu, ke schválení návrh letištních poplatků.

16. Dozorový orgán dne 13. října 2014 požadovaný souhlas udělil podle § 19b zákona o leteckém provozu.

17. Společnost Deutsche Lufthansa se v žalobě podané k Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Vrchní správní soud pro Berlín a Braniborsko, Německo) domáhala zrušení souhlasu.

18. Uvedený soud rozsudkem ze dne 22. června 2016 žalobu odmítl s argumentem, že společnost Deutsche Lufthansa postrádá aktivní legitimaci (podle § 42 odst. 2 VwGO), neboť souhlasem nemohla být porušena její práva.

19. Společnost Deutsche Lufthansa podala opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo), který Soudnímu dvoru pokládá tyto dvě předběžné otázky:

„1) Je ustanovení vnitrostátního práva, které stanoví, že systém letištních poplatků, o kterém rozhoduje řídící orgán letiště, musí být předložen ke schválení nezávislému dozorovému orgánu, aniž by zakazovalo řídícímu orgánu letiště a uživatelům letiště stanovit jiné poplatky, než které byly schváleny dozorovým orgánem, v souladu se směrnicí […] 2009/12/ES […], zejména pak s jejím článkem 3, čl. 6 odst. 3 až 5 a s čl. 11 odst. 1 a 7?

2) Je s uvedenou směrnicí slučitelný výklad vnitrostátního práva, podle něhož nemá uživatel letiště možnost napadnout schválení systému poplatků nezávislým dozorovým orgánem, avšak může podat proti řídícímu orgánu letiště žalobu, ve které se může dovolávat toho, že poplatky stanovené v systému poplatků nejsou přiměřené?“

20. Předkládající soud uvádí, že podle jeho judikatury [5] by schválení nebylo právně závazné pro určení výše poplatků. Ustanovení § 19b zákona o leteckém provozu by vytvořilo veřejnoprávní vztah pouze mezi dozorovým orgánem a řídícím orgánem letiště jako adresátem schválení. Jelikož je vztah mezi řídícím orgánem a uživateli letiště soukromoprávní povahy, byla by odměna sjednaná mezi stranami účinná dokonce i při neexistenci schválení.

5 – Odkazuje na rozsudek ze dne 8. července 1977, vydaný ve vztahu k § 43 dřívějšího nařízení o oprávněních pro leteckou dopravu.

21. Tvrdí, že podle občanskoprávní judikatury přísluší přezkum výše poplatků občanskoprávním soudům, které provádějí přezkum přiměřenosti podle § 315 BGB.

22. Bylo by však třeba potvrdit pravomoc správních soudů (a v důsledku toho i legitimaci žalobkyně) k přezkumu přímé žaloby proti schválení v těchto případech:

– kdyby se mělo za to, že schválení stanoví všeobecné obchodní podmínky, které strany mezi sebou nemohou změnit, takže se nemohou dohodnout na poplatcích odlišných o těch, které uvedl dozorový orgán;

– kdyby § 19b zákona o leteckém provozu uživatelům letišť poskytoval specifickou ochranu, takže by jim přiznával přímý zájem, který převyšuje zájem veřejnosti obecně.

23. Předkládající soud dodává, že s ohledem na rozsudek CTL Logistics [6] by bylo třeba přezkoumat postup podle § 315 BGB z hlediska jeho vhodnosti pro naplnění požadavků směrnice. Pokud by byla občanskoprávní cesta k ochraně práv uživatelů letišť vyloučena, postrádali by alternativu na obranu svých zájmů, což by bylo v rozporu se zásadou účinné soudní ochrany zakotvenou v německém Základním zákoně.

24. Jako řešení uvádí takový výklad § 19b zákona o leteckém provozu v souladu s ústavou, který by vedl k přiznání aktivní legitimace uživatelům ve smyslu § 42 odst. 2 VwGO.

B. Úvodní poznámky

25. Z informací uvedených ve spise vyplývá, že v Německu je tím, kdo schvaluje letištní poplatky, dozorový orgán. Uživatel může toto schválení napadnout pouze *nepřímo* cestou občanskoprávní žaloby, takže jen on sám bude mít z případného vyhovění takové žalobě prospěch. Naopak řídící orgán letiště může schválení napadnout *přímo* ve správním soudnictví.

26. V tomto kontextu se pochybnosti předkládajícího soudu týkají možností, že by správní soudy byly příslušné k projednání žaloby podané uživatelem (leteckým dopravcem) *přímo* proti systému poplatků schválenému dozorovým orgánem. To by nastalo, pokud by strany nemohly vyjednat ceny odlišné od těch, které stanoví uvedený orgán, a pokud by byla soudní ochrana práv uživatelů ze strany občanskoprávních soudů považována za neslučitelnou se směrnicí.

27. Soudní dvůr nemůže vstupovat do výkladu vnitrostátních pravidel ani rozhodnout, které vnitrostátní soudy mají ty které pravomoci nebo jak je upravena legitimace žalobců v příslušných občanskoprávních nebo správních řízeních soudních. Naproti tomu ale může nabídnout pravidla výkladu unijního práva, která umožní předkládajícímu soudu vyvodit nezbytné důsledky.

28. Než přikročím k analýze obou předběžných otázek, považuji za vhodné zkoumat, zda směrnice přiznává uživatelům letišť oprávněný zájem vznášet námitky vůči určení poplatků.

6 – Rozsudek ze dne 9. listopadu 2017, C-489/15, dále jen „rozsudek CTL Logistics“, EU:C:2017:834.

C. Oprávněný zájem uživatelů napadnout letištní poplatky

29. Když se připravovala směrnice o letištních poplatcích, Komise zahrnula svůj návrh do „širší iniciativy zaměřené na letiště, která usiluje o podporu efektivnějšího provozu letišť a optimálního využití nedostatkové kapacity“ [7]. Konkrétně zdůraznila důležitost poplatků pro efektivnost činnosti leteckých dopravců [8].

30. Konkurenceschopnost unijních leteckých dopravců tudíž zaujímá ústřední úlohu v nastavování systému letištních poplatků [9].

31. Komise stála mimo jiné před těmito možnostmi:

– přiznat členským státům pravomoc upravovat tuto otázku;

– zakotvit maximální zásah, a sice regulační systém použitelný jednotně v celé Unii, na základě něhož by byly letištní poplatky stanovovány a vybírány podle jednotné metodiky výpočtu;

– stanovit jako střední cestu obecný rámec založený na určitých společných zásadách, v němž by vnitrostátní regulační orgány požívaly větších možností pro přizpůsobení směrnice vnitrostátním okolnostem [10].

32. Převážila třetí možnost, vyjádřená v bodě 2 odůvodnění směrnice [11]. Vztah mezi řídícími orgány letišť a uživateli, pokud jde o poplatky, má tedy splňovat určité základní zásady stanovené v textu této směrnice.

33. Těmi jsou konkrétně zásada zákazu diskriminace, zásada transparentnosti a zásada zapojení zúčastněných stran do procesu.

34. Ohledně zásady *zákazu diskriminace* článek 3 směrnice ukládá, aby poplatky „nediskriminovaly uživatele letiště“. Jedná se o pravidlo, jehož účelem je zajistit spravedlivé podmínky hospodářské soutěže mezi leteckými dopravci, kteří používají letiště, zabráněním tomu, aby někteří dopravci byli zvýhodněni na úkor jiných, a mohli tak předčit své konkurenty nabídkou atraktivnějších služeb na trhu [12].

7 – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o letištních poplatcích (předložený Komisí) SEC(2006) 1688; SEC(2006) 1689. COM(2006) 820 final.

8 – „Letečtí dopravci v EU působí ve značně cyklickém hospodářském prostředí se zesílenou mezinárodní hospodářskou soutěží […]. Celý dodavatelský řetězec v oblasti letectví by se měl stát co nejvíce konkurenceschopným, aby mohl zajistit udržení konkurenceschopnosti celého hospodářství EU. Letištní poplatky jsou důležitým článkem tohoto řetězce, neboť se podílejí na 4 až 8 % provozních nákladů hlavních leteckých dopravců v EU.“

9 – Německá vláda si je toho vědoma, když ve svém vyjádření (bod 54) uznává důležitost výše poplatků pro letiště a pro letecké dopravce coby faktoru, podle něhož si dopravci vybírají cíle svých letů.

10 – Dokument o posouzení dopadu návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o letištních poplatcích (předložený Komisí) SEC(2006) 1688, bod 6.2.2 [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2006/1688/COM_SEC(2006)1688_EN.pdf].

11 – „Je nezbytné zřídit společný rámec upravující podstatné rysy letištních poplatků a způsob jejich stanovování, neboť při neexistenci tohoto rámce by nemusely být dodrženy základní požadavky, pokud jde o vztah mezi řídícími orgány letišť a uživateli letišť.“

12 – Během legislativního procesu bylo toto pravidlo doplněno o upozornění, že zásada zákazu diskriminace nebrání úpravě poplatků z objektivních a transparentních důvodů obecného zájmu [legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. ledna 2008 o návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o letištních poplatcích (COM(2006)0820 – C6-0056/2007 – 2007/0013(COD)]. Článek 3 směrnice zmiňuje tyto úpravy na základě „významných, objektivních a transparentních“ kritérií. V obdobném smyslu směrnice umožňuje stanovit různou výši poplatků u různých infrastruktur nebo úrovní služeb. Ty nemohou být nabízeny diskriminačním způsobem (bod 15 odůvodnění a článek 10 směrnice). O přístupu má být rozhodováno podle objektivních kritérií, která musí být „stanovena řídícím orgánem letiště“.

35. Ohledně *zapojení uživatelů* do procesu určování poplatků článek 6 směrnice ukládá, aby se konaly pravidelné konzultace mezi nimi a řídícími orgány – nejméně jednou za rok – (odstavec 1), jakož i před jakoukoli změnou systému nebo výše letištních poplatků (odstavec 2) [13].

36. Konečné rozhodnutí, které je přijímáno, může mít dvě podoby, stanovené v článku 6 směrnice, které závisejí na tom, zda:

– řídící orgán letiště je příslušný k určení poplatků (odstavec 2). V tomto případě lze jeho rozhodnutí napadnout s odkladným účinkem u dozorového orgánu;

– pravomoc „určovat nebo schvalovat letištní poplatky nebo jejich maximální výši" přísluší dozorovému orgánu [odst. 5 písm. a)]. V tomto případě bude postup konzultací podle čl. 6 odst. 1 a 2 [14] předcházet návrhu, který v Německu řídící orgán letiště předloží nezávislému orgánu.

37. Konečně směrnice v článku 7 zakotvuje *transparentnost*. Ačkoli se toto ustanovení zmiňuje výlučně o konzultacích podle čl. 6 odst. 1, zásada transparentnosti se vztahuje rovněž na postup změny systému nebo výše poplatků upřesněný v odstavci 2. Proto je vyžadováno, aby řídící orgán letiště předložil uživatelům návrh na změnu „společně s odůvodněním navrhovaných změn".

38. Směrnice současně s tím, že stanoví, že se poplatky řídí zásadami, které jsem právě vyjmenoval, odkazuje v článku 6 na *opravné prostředky* uživatelů letišť proti rozhodnutím řídícího orgánu, která podle jejich názoru nejsou s těmito zásadami v souladu.

39. Tyto opravné prostředky jsou spojeny s právy, která jsou uživatelům přiznávána. Jestliže směrnice stanoví, že je třeba jim zaručit informované zapojení do rozhodovacího procesu (do té míry, že pokud se řídící orgán odchýlí od jejich tvrzení, má vydat odůvodněné rozhodnutí), přiznává jim současně *právo*, které má být respektováno. Unijní normotvůrce chtěl, aby bylo s postavením uživatelů počítáno jako s nepominutelným faktorem přijímání konečného rozhodnutí.

40. Totéž nastává u zásad transparentnosti a zákazu diskriminace: uživatelé se mohou dovolávat jejich porušení a případně vyvolat zrušení rozhodnutí, jímž se schvalují poplatky. Pokud je toto rozhodnutí například v rozporu s rovností mezi leteckými dopravci, je téměř nepochybné, že dopravce poškozený touto diskriminací musí mít k dispozici opravný prostředek.

41. Tímto případným opravným prostředkem lze navíc napadat jiné složky zavedeného systému poplatků. Hospodářský vztah mezi řídícím orgánem letiště a uživateli má být založen na rovnováze mezi poplatky a náklady, na jejichž úhradu jsou vybírány [15]. Uživatel tudíž musí mít k dispozici mechanismus, jímž lze napadnout poplatky, jejichž výše přesahuje tuto rovnováhu, to znamená, že se projevuje jako zjevně nepřiměřená zátěž ve vztahu k nákladům na službu nebo na použití zařízení.

42. Článek 6 směrnice stanoví, že opravné prostředky proti rozhodnutím řídícího orgánu, pokud je příslušný schvalovat poplatky, mají být podávány k dozorovému orgánu. Ustanovení nicméně nezakotvuje, že proti rozhodnutí uvedeného orgánu o těchto opravných prostředcích je dále možné se obrátit na soud.

13 – Není-li dosaženo dohody, musí řídící orgán letiště odůvodnit své rozhodnutí s ohledem na stanoviska uživatelů.

14 – Konzultace se nevyčerpávají ustanoveními článku 6: podle čl. 11 odst. 7 platí, že „provádí-li nezávislý dozorový orgán šetření, zda jsou změny systému nebo výše letištních poplatků odůvodněné, jak je stanoveno v článku 6, má pro účely svého rozhodnutí přístup k nezbytným informacím od dotčených stran a současně dotčené strany konzultuje". Ať už v rámci řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí řídícího orgánu letiště nebo v rámci vlastního rozhodovacího procesu tedy musí dozorový orgán brát v potaz názor uživatelů letiště.

15 – Viz mimo jiné body 1 („přičemž náklady na ně obecně hradí z letištních poplatků") a 10 („letištní poplatek je odvodem určeným a používaným konkrétně k úhradě nákladů za poskytování zařízení a služeb pro civilní letectví") odůvodnění směrnice. Zvláště výmluvný je bod 15 odůvodnění: „[ř]ídící orgány letišť by měly mít možnost uplatňovat letištní poplatky odpovídající infrastruktuře nebo úrovni poskytovaných služeb, neboť letečtí dopravci mají oprávněný zájem požadovat od řídícího orgánu letiště služby odpovídající poměru ceny a kvality."

43. Odkaz na soudní přezkum aktů vydávaných dozorovým orgánem je třeba hledat v čl. 11 odst. 7 *in fine* směrnice. Podle tohoto ustanovení „jsou“ rozhodnutí tohoto orgánu „závazná, aniž je dotčen parlamentní nebo soudní přezkum podle práva členských států“.

44. Znění posledního pododstavce čl. 11 odst. 7 směrnice vyvolává přinejmenším dva problémy:

– Prvním je, že odstavec 7 se v zásadě týká specifického druhu aktů dozorového orgánu, a nikoli všech [16]. Konkrétně se omezuje na akty vydané po „šetření, zda jsou změny systému nebo výše letištních poplatků odůvodněné […]“.

– Druhým je, že se z doslovného znění tohoto ustanovení podle všeho vyplývá, že umožňuje členským státům podrobit rozhodnutí dozorového orgánu pouze parlamentnímu, a nikoli soudnímu přezkumu [17].

45. Věřím, že tyto dva problémy lze vyřešit za pomoci pravidel vyšší úrovně, pokud se použijí ustanovení primárního unijního práva. Článek 19 odst. 1 *in fine* SEU členským státům ukládá, aby stanovily „prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“. V obdobném smyslu článek 47 Listiny základních práv Evropské unie stanoví, že „každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, […] má právo na účinné prostředky nápravy před soudem“.

46. Od okamžiku, kdy směrnice přiznává uživatelům letišť oprávněný zájem i skutečná subjektivní práva, ukládá použití uvedených dvou ustanovení vyšší právní síly, aby státy zavedly procesní prostředky, které zajistí účinnou soudní ochranu uvedených uživatelů v této specifické oblasti.

47. Pochybnost, kterou vyvolává předkládající soud, spočívá konkrétně v tom, zda mechanismus stanovený německým právem postačuje k zajištění účinné soudní ochrany práv a zájmů, které směrnice přiznává uživatelům letišť.

D. K možnosti řídícího orgánu a uživatelů sjednat poplatky odlišné od těch, které schválil dozorový orgán (první předběžná otázka)

48. Jak již bylo vyloženo, podle německého systému předkládá řídící orgán letiště návrh a dozorový orgán schvaluje letištní poplatky.

49. Německý zákonodárce tedy zvolil alternativu, kterou nabízí čl. 6 odst. 5 písm. a) směrnice. V souladu s touto variantou musí rozhodnutím dozorového orgánu přiznat závazné účinky, neboť právě tento důsledek odůvodňuje a zajišťuje užitečnost organizační koncepce směrnice.

50. Nemělo by valný smysl, aby směrnice v článku 5 stanovila „společný a transparentní systém poplatků“ u letišť „ve stejném městě nebo aglomeraci“, pokud by byly umožněny zvláštní dohody, které by obcházely jejich použití vůči jednomu nebo více uživatelům.

51. Tyto zvláštní dohody by se dotýkaly jednak *společné* povahy systému poplatků, jednak by z hlediska transparentnosti nenapravitelně narušovaly trh.

16 – Návrh směrnice předložený Komisí zahrnoval všechny akty dozorového orgánu.

17 – Tento druhý problém nevyvstává v Německu, kde byl zaveden režim soudního přezkumu rozhodnutí dozorového orgánu. Jak zdůrazňuje předkládající soud, potíž spočívá spíše v objasnění, zda tyto prostředky k výkonu uvedeného přezkumu vyhovují směrnici. Na jednání Komise uznala, že parlamentní přezkum není alternativou soudního přezkumu a posledně uvedený musí být uživatelům vždy k dispozici.

52. Uživatelé totiž mají mít informace o „faktorech tvořících základ pro stanovení systému nebo výše všech poplatků, které na všech letištích daný řídící orgán letiště vybírá“ (čl. 7 odst. 1) [18]. Mezi těmito faktory se nacházejí například ty, které se vztahují k poměru nákladů a poplatků. Bylo by k ničemu informovat například o příjmech z jednotlivých poplatků a celkových nákladech na služby, které jsou těmito poplatky pokryty [čl. 7 odst. 1 písm. d)], pokud by po schválení systému poplatků bylo možné tento parametr pominout.

53. Dokonce v případech „odstupňování služeb“ zakotvených v článku 10 směrnice se tento předpis uchyluje k obecným kategoriím, aniž připouští individualizaci ve vztahu k určitým uživatelům. Podle tohoto ustanovení může řídící orgán poskytovat přizpůsobené služby, přičemž výše poplatků se může lišit „podle kvality a rozsahu […] služeb, nákladů na ně nebo na základě jiného *objektivního a transparentního důvodu*“. Tyto „odstupňované letištní poplatky“ jsou však součástí samotného obecného systému schváleného (v Německu) dozorovým orgánem, který předem stanoví jejich obsah, aniž by jeho složky podléhaly individualizovanému sjednávání.

54. Na jednání byla probírána možnost řídícího orgánu letiště a uživatelů sjednat poplatky, pokud dozorový orgán schválí *maximální výši* poplatků [čl. 6 odst. 5 písm. a) *in fine* směrnice]. Šlo by o to objasnit, zda by v takové situaci bylo možné individuální sjednávání, nebo zda by mělo být společné se všemi uživateli letiště [19].

55. Výše uvedené argumenty hovoří ve prospěch kladné odpovědi, pokud i) je respektováno určené maximum, ii) by sjednávání mělo být v každém případě kolektivní, iii) se na kteréhokoli z leteckých dopravců může vztahovat týž poplatek přiznaný jinému či jiným dopravcům, jenž je nižší než schválená maximální výše; a iv) dohody řídícího orgánu letiště s uživateli podléhají následnému přezkumu dozorového orgánu. Pouze tímto způsobem jsou chráněny zásady, z nichž vychází směrnice, zejména zásada zákazu diskriminace [20].

E. K německému systému soudní ochrany a jeho slučitelnosti se směrnicí (druhá předběžná otázka)

56. Základní rysy německého systému, jak vyplývají z předkládacího usnesení, lze shrnout následovně [21]:

– Smluvní vztah mezi uživateli a řídícím orgánem letiště upravují pravidla občanského práva.

– Spory mezi oběma stranami ohledně poplatků mají být rozhodovány občanskoprávním soudem. Ten bude rozhodovat „na základě přiměřenosti“ a hledat rovnováhu mezi objektivními hospodářskými zájmy každé smluvní strany v závislosti na předmětu smlouvy a významu plnění, za které je požadována cena (poplatek), jež musí představovat „přiměřené protiplnění“.

– Řídící orgán letiště má prostor pro uvážení při stanovování „přiměřeného protiplnění“. Občanskoprávní soud usiluje o dosažení smluvní přiměřenosti: pokud má za to, že jsou poplatky příliš vysoké, může stanovit jejich přiměřenou výši s účinky *ex tunc*.

18 – Článek 6 odst. 2 ve vztahu ke změnám zmiňuje „odůvodnění navrhovaných změn“.

19 – Nedomnívám se, že tato diskuse je relevantní pro rozhodnutí v projednávané věci, neboť podle předkládacího usnesení dozorový orgán schválil návrh řídícího orgánu letiště, takže nejde o určení maximální výše. Na jednání se ukázalo, že sazebník poplatků se skládá z různých faktorů, každý z nich je finančně ocenitelný, přičemž jejich součet dává konečný výsledek. Nižší než maximální poplatky musí nutně respektovat tyto parametry.

20 – To zřejmě přirozeně připouští německá vláda, když ve svém písemném vyjádření (bod 35) uvádí, že je možné se odchýlit od sazebníku poplatků za předpokladu, že je respektována maximální výše určená sazebníkem a jsou zohledněny zásady transparentnosti, objektivity a zákazu diskriminace.

21 – V podstatě body 22 a 38.

– Rozhodnutí občanskoprávního soudu má důsledky toliko *inter partes*[22].

57. Vzhledem k tomu, že nejsou vnitrostátní mechanismy ochrany práv uživatelů letišť harmonizovány, má každý členský stát pravomoc stanovit je v souladu se zásadou procesní autonomie a při zohlednění zásad rovnocennosti a efektivity.

58. Na první pohled by tedy bylo možné systém soudní ochrany stanovený německým zákonodárcem považovat za oprávněný, pokud by § 315 BGB poskytoval odpovídající procesní rámec pro obranu práv uživatelů v procesních (informace, konzultace a zapojení) i věcných aspektech (zákaz diskriminace a soulad mezi poplatky a náklady).

59. Domnívám se však, že oprávněný není.

60. Z popisu shrnutého výše vyplývá, že se systém stanovený německým právem pro napadení letištních poplatků shoduje se systémem zkoumaným v rozsudku CTL Logistics, který nastoloval podobné problémy, jež se tehdy týkaly německých železničních poplatků. Podobnost obou vyžaduje, aby byl tento judikát považován za výchozí bod, se zřetelem k tomu, že v oné věci bylo rovněž diskutováno použití § 315 BGB pro rozhodování příslušných sporů.

61. Jako námitka vůči vztažení právního názoru obsaženého v rozsudku CTL Logistics na projednávanou věc bylo uvedeno, že úprava využívání železniční infrastruktury a struktura zpoplatnění nejsou srovnatelné s jejich obdobami u letišť.

62. Mezi odvětvími železniční a letecké dopravy zajisté existují rozdíly v právní úpravě. Zatímco v prvním z nich směrnice 2012/34/EU[23] zahrnuje jak přidělování kapacity železniční infrastruktury (a zařízení služeb) železničním podnikům, tak stanovování výše zpoplatnění, v odvětví letecké dopravy není úprava tolik konsolidovaná. Pokud však vezmeme v úvahu podstatu obou úprav co do zpoplatnění nebo poplatků, podobnosti převažují nad rozdíly.

63. V obou případech mají (železniční nebo letištní) zařízení omezené kapacity, které je třeba poskytovat uživatelům nediskriminačním způsobem. V obou odvětvích se zachovává odlišení mezi infrastrukturami a službami, které provozovatel (provozovatel železniční infrastruktury nebo řídící orgán letiště) musí zpřístupnit uživateli (železničnímu podniku nebo leteckému dopravci) na straně jedné, a službami, které může poskytovat třetí subjekt (provozovatel zařízení železničních služeb nebo poskytovatel služeb pozemního odbavování) na straně druhé.

64. Nepopiratelná je obdoba v režimu železničních poplatků nebo letištních poplatků u zásady zákazu diskriminace[24]. Z povinné rovnosti mezi uživatelskými podniky vyplývá nezbytnost, aby rozhodnutí o poplatcích dopadala stejně na všechny zúčastněné strany. Záruka jednotného kritéria při stanovení výše poplatků ukládá, aby existoval dozorový orgán, který má poslední slovo.

65. Tatáž obdoba se vztahuje na funkce tohoto dozorového orgánu. V odvětví železniční dopravy jsou jeho pravomoci obdobné těm, které byly popsány u letištních poplatků. Konkrétně se články 55 až 58 směrnice 2012/34 zabývají regulačním subjektem, u něhož mohou podniky, které poskytují služby, napadnout (článek 56) systém zpoplatnění nebo výši či strukturu poplatků.

22 – Aniž je dotčeno, že jiní uživatelé, jsou-li seznámeni s rozhodnutím občanskoprávního soudu, podají vlastní opravné prostředky s cílem využít téhož řešení.

23 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 21. listopadu 2012 o vytvoření jednotného evropského železničního prostoru (Úř. věst. 2012, L 343, s. 32). Zrušuje směrnici 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).

24 – U letištních poplatků to směrnice 2009/12 uvádí v článku 3. Ohledně zpoplatnění za použití železnice to směrnice 2012/34 zdůrazňuje v čl. 29 odst. 3: „Provozovatelé infrastruktury zajistí, aby používání systému zpoplatnění vedlo k rovnocennému a nediskriminačnímu zpoplatnění pro různé železniční podniky poskytující služby rovnocenného druhu v podobné části trhu“.

66. Domnívám se tudíž, že srovnání právního režimu železničního prostoru v souvislosti se zpoplatněním a letištního prostoru v souvislosti s poplatky vykazuje takovou míru shody, že umožňuje rozsudek CTL Logistics použít na letištní poplatky.

67. Na základě tohoto východiska ukážu, jak lze odpověď Soudního dvora v rozsudku CTL Logistics přenést na projednávanou věc. Odůvodnění tohoto rozsudku se odvíjí od sedmi navazujících argumentů (body 69 až 102), mezi nimiž se zastavím zvláště u čtyř.

68. Zaprvé Soudní dvůr rozhodl, že „posouzení na základě přiměřenosti v každém jednotlivém případě je v rozporu se zásadou zákazu diskriminace stanovenou v čl. 4 odst. 5 a v bodě 11 odůvodnění směrnice 2001/14“. S cílem toto zjištění odůvodnit dodal, že „použití § 315 BGB s tím, že se zaměřuje výlučně na ekonomickou racionalitu jednotlivých smluv, nezohledňuje skutečnost, že pouze stanovení poplatků založené na jednotných kritériích může zajistit, že se politika v oblasti poplatků bude uplatňovat na všechny železniční podniky stejně“ [25].

69. Tatáž logika vede k tomu, že mechanismus rozhodování u letištních poplatků svěřeného občanskoprávnímu soudu podle kritérií přiměřenosti s účinky pouze *inter partes* nevyhovuje *společnému* systému a zásadě zákazu diskriminace uvedené v článku 3 směrnice.

70. Zadruhé „by jednotlivá rozhodnutí nezávislých civilních soudů, případně nesladěná judikaturou vyšších soudů, nahradila jednotnost kontroly prováděné příslušným orgánem, s výhradou případného následného přezkumu ze strany soudů, které by rozhodovaly o žalobách proti rozhodnutím tohoto orgánu, v daném případě správních soudů […] Výsledkem by byla koexistence dvou nekoordinovaných rozhodovacích procesů, a to v jasném rozporu s cílem sledovaným v článku 30 směrnice 2001/14“ [26].

71. V odvětví letištních služeb dochází k něčemu podobnému. Jednotnost přístupu dozorového orgánu, ať už sám přímo schvaluje systém poplatků, nebo přezkoumává na základě opravného prostředku systém schválený řídícím orgánem letiště, je narušena systémem, který uživatelům neumožňuje přímé napadení jeho aktů a nahrazuje je jednotlivými občanskoprávními žalobami s účinky *inter partes* [27].

72. Zatřetí v duálním systému přezkumu železničního zpoplatnění neměl dozorový orgán důvod přizpůsobovat systém poplatků rozhodnutím občanskoprávních soudů podle § 315 BGB, neboť „žádná povinnost této povahy […] z ustanovení směrnice 2001/14 týkajících se regulačního subjektu nevyplývá“ [28].

73. Totéž nastává u letištních poplatků. Domněnka, že dozorový orgán „by měl […] pouze reagovat na individuální rozhodnutí, která již byla vydána civilními soudy na základě § 315 BGB“ [29], je také v tomto odvětví v rozporu s úkolem svěřeným dozorovému orgánu.

74. Začtvrté Soudní dvůr zdůraznil, jak by v odvětví železniční dopravy použití mechanismu dvojí soudní pravomoci „závazná povaha rozhodnutí přijatých regulačním subjektem pro všechny strany, jak je stanoveno v čl. 30 odst. 5 druhém pododstavci směrnice 2001/14, […] nebyla dodržena. […] Bylo by v rozporu s touto zásadou, kdyby se účinek rozsudků vydaných civilními soudy, případně na základě kritérií stanovených pravidly pro výpočet poplatků, omezoval pouze na účastníky sporů předložených těmto soudům“ [30].

25 – Rozsudek CTL Logistics, body 70 a 74.

26 – Tamtéž, bod 87. Základní situaci vysvětluje jasněji stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2016:901, body 1 a 9).

27 – Podle předkládacího usnesení se má za to, že správněprávní vztah existuje pouze mezi dozorovým orgánem a řídícím orgánem letiště, takže pouze řídící orgán smí podat správní žalobu.

28 – Rozsudek CTL Logistics, bod 91.

29 – Tamtéž, bod 92.

30 – Tamtéž, bod 94.

75. Tento argument je opět použitelný na spory, které uživatelé mohou vyvolat ohledně letištních poplatků, s ohledem na nedostatek účinku *erga omnes* občanskoprávních rozsudků, které tyto spory řeší.

76. Občanskoprávnímu soudu podle § 315 BGB přísluší provádět úpravu *ex aequo* v synalagmatických aspektech smluvního vztahu. V tomto ohledu by mohl dokonce posoudit proporcionalitu mezi náklady na poskytovanou službu a cenou (poplatkem).

77. Je přitom logické se domnívat, že by se mimo rámec posouzení občanskoprávního soudu ocitly jiné klíčové aspekty procesu, který vyvrcholil schválením poplatku, jako otázky týkající se utváření vůle rozhodovacího orgánu nebo případných formálních vad, které by mohly být podstatné pro utváření obsahu správního rozhodnutí [31].

78. Za této situace by se uživatelé – jimž německé správní soudy upírají legitimaci k tomu, aby před nimi napadli rozhodnutí dozorového orgánu – nemohli obrátit k žádnému soudu za účelem přezkumu těchto aspektů, které jsou zřetelně správní povahy a jsou rozhodující pro schválení poplatků.

79. Rovněž není patrné, že by účinky občanskoprávního rozsudku vydaného v konkrétním sporu bylo možné vztáhnout na další uživatele. Vyvolává to dojem, že jedinou cestou, kterou uživatelé mají, by bylo podávání nových občanskoprávních žalob. Efektivita směrnice by tak závisela na individuálním rozhodnutí podat následné žaloby podléhající nekontrolovatelným náhodám, což nezaručuje zachování společného systému poplatků založeného na zákazu diskriminace, na transparentnosti a na zapojení uživatelů.

80. Z výše uvedeného vyplývá, že uživatelé musí mít přístup k opravnému prostředku k soudu, který jim umožní bez omezení napadnout rozhodnutí přijaté dozorovým orgánem.

81. Na jednání někteří účastníci namítali, že pokud by byla připuštěna možnost uživatelů napadnout rozhodnutí dozorového orgánu u správního soudu, mohl by být ochromen výběr letištních poplatků s ohledem na procesní pravidla o odkladu účinnosti napadených aktů.

82. Tato námitka nemůže obstát. Na straně jedné by vnitrostátnímu zákonodárci příslušelo stanovit, v tomto odvětví stejně jako v odvětvích jiných, procesní pravidla, která vyloučí situaci všeobecného ochromení při výběru poplatků. Na straně druhé, jak jeden z účastníků na jednání uznal, dozorový orgán je podle platných vnitrostátních ustanovení zmocněn uložit v každém případě úhradu uvedených poplatků bez ohledu na napadení jeho rozhodnutí před soudem, pokud existují důvody obecného zájmu, které to vyžadují.

IV. Závěry

83. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) takto:

„1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/12/ES ze dne 11. března 2009 o letištních poplatcích brání tomu, aby řídící orgán a uživatelé letiště mohli sjednat letištní poplatky, jež se odchylují od poplatků schválených nezávislým dozorovým orgánem.

31 – Jak se vyjasnilo na jednání, postup podle § 315 BGB se omezuje na posouzení přiměřené rovnováhy plnění mezi stranami, aniž se zabývá analýzou povolení, jímž se schvaluje systém poplatků.

2) Směrnice 2009/12 brání použití takové vnitrostátní právní úpravy, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci, která podle převažujícího soudního výkladu přiznává občanskoprávním soudům pravomoc rozhodovat případ od případu na základě přiměřenosti o žalobách uživatelů týkajících se letištních poplatků schválených nezávislým dozorovým orgánem a současně brání uživatelům letiště přímo napadnout rozhodnutí uvedeného orgánu.“