

Predmet C-120/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

3. ožujka 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sąd Najwyższy (Poljska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. studenoga 2019.

Tužitelj:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Tuženici:

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Predmet glavnog postupka

Postupak u predmetu koji se odnosi na plaćanje iznosa od 220 204 408,72 poljskih zlota uvećanog za kamate radi, prema tužiteljevu mišljenju, neopravdane naplate osnovnih pristojbi za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi u razdoblju valjanosti voznih redova vlakova od 2009. do 2013. zbog pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14

Predmet i pravna osnova prethodnog pitanja

Tumačenje članka 4. stavka 5., članka 7. stavka 3., članka 8. stavka 1., članka 30. stavaka 1., 3., 5. i 6. Direktive 2001/14

Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU)

Prethodna pitanja

1. Treba li odredbe Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001., a osobito članak 4. stavak 5. i članak 30. stavke 1., 3., 5. i 6. te direktive tumačiti na način da im se protivi to da željeznički prijevoznik traži naknadu štete od države članice, a da se pritom ne provodi sudski nadzor odluke nadzornog tijela, zbog pogrešnog prenošenja Direktive u situaciji u kojoj je element naknade štete preplaćena pristojba za korištenje željezničke infrastrukture?

2. Je li utvrđenje da se na temelju prava Zajednice pravo na naknadu štete zbog nepravilne primjene prava Europske unije, a osobito zbog nepravilnog prenošenja ili neprenošenja direktive, priznaje samo ako se povrijeđenim pravim pravilom dodjeljuju prava pojedincima, ako je povreda prava kvalificirana (osobito u obliku očite i ozbiljne povrede diskrecijske ovlasti država članica prilikom prenošenja direktive), a uzročna veza između povrede i štete izravna, protivno odredbi prava države članice koja u tim slučajevima priznaje pravo na naknadu štete pod blažim uvjetima?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 4. stavak 5., članak 7. stavak 3., članak 8. stavak 1., članak 30. stavci 1., 3., 5. i 6. Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 404.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/14)

Direktiva 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora (SL 2012., L 343., str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 25., str. 136. i ispravci SL 2015., L 67, str. 32. i SL 2016., L 210, str. 150.)

Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/909 od 12. lipnja 2015. o načinima izračuna troška koji je izravno nastao kao posljedica obavljanja željezničke usluge (SL 2015., L 148, str. 17.)

Članak 340. stavak 2. UFEU-a

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 361., članak 417. i članak 417.¹ Kodeksa cywilnog (Građanski zakonik)

Članak 33. i članak 35. Ustave z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Zakon od 28. ożujka 2003. o željezničkom prometu), u verziji koja je bila na snazi tijekom razdoblja na koje se odnosi spor (pročišćeni tekst Dz.U. iz 2016., poz. 1727., kako je izmijenjen; trenutačno: pročišćeni tekst Dz.U. iz 2019., poz. 710., kako je izmijenjen; u daljnjem tekstu: Zakon o željezničkom prometu)

Članak 8. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Odluka ministra infrastrukture od 27. veljače 2009. o uvjetima pristupa i korištenja željezničke infrastrukture) (Dz.U. br. 35., poz. 274.; u daljnjem tekstu: Odluka iz 2009.)

Sudska praksa Suda

Presuda Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) od 30. svibnja 2013., C-512/10, Komisija/Poljska, EU:C:2013:338 (u daljnjem tekstu: presuda Komisija/Poljska); i presude od 9. studenoga 2017., C-489/15 CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, t. 77., 78., 87. do 92., 97. do 99.; od 5. ožujka 1996., C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA, EU:C:1996:79, t. 42., 51., 66.; od 19. studenoga 1991., C-6/90 i C-9/90, Francovich i dr., EU:C:1991:428

Prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Presudom od 24. ožujka 2016. Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) odbio je tužbu koju je društvo „Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o. w Warszawie (u daljnjem tekstu: KM ili tužitelj) podnijelo protiv Skarba Państwa – Ministera Rozwoju i Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (Državna riznica – Ministar razvoja i predsjednik Ureda za željeznički prijevoz) te PKP-a Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie (u daljnjem tekstu: PKP PLK) za plaćanje solidarnog iznosa od 220 204 408,72 poljska zlota uvećanog za kamate od 6. prosinca 2014. do dana plaćanja.
- 2 Tužitelj je podnio tužbu jer mu je društvo tuženik naplatilo prekomjeren iznos osnovnih pristojbi za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi u razdoblju valjanosti voznih redova vlakova od 2009. do 2013. Naveo je da su pristojbe utvrđene i naplaćene kao posljedica donošenja, valjanosti i primjene Odluke iz 2009. donesene na temelju članka 35. Zakona o željezničkom prometu koja je protivna Direktivi 2001/14, što je potvrđeno presudom Komisija/Poljska. Tužitelj je kao temelj tužbenog zahtjeva naveo i odredbe o neopravdanom činidbi. Tuženici zahtijevaju odbijanje tužbe.
- 3 Navedena presuda donesena je na temelju sljedećih utvrđenja: tužitelj je željeznički prijevoznik i, istodobno, društvo lokalne samouprave čija djelatnost nije usmjerena na povećanje dobiti, nego na zadovoljavanje potreba stanovništva

u području javnog prijevoza. Udjeli društva u vlasništvu su Mazovječkog vojvodstva. Društvo tuženik upravitelj je željezničke infrastrukture, čiji je osnivač i dioničar društvo Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie (u daljnjem tekstu: PKP); osim toga, dioničar je 31. prosinca 2013. bila i Državna riznica koja je istodobno dioničar PKP-a. Djelatnost društva obuhvaća uslužnu djelatnost za kopneni prijevoz, osobito upravljanje željezničkim prometom i željezničkim prugama te održavanje željezničkih pruga za pravilan i siguran prijevoz osoba i robe, redovan i siguran željeznički promet, zaštitu od požara, zaštitu okoliša i imovine u željezničkom prostoru. PKP PLK upravlja 98 % željezničkih mreža u Poljskoj.

- 4 Društva KM i PKP PLK sklapala su ugovore o korištenju raspodijeljenih trasa vlakova u razdoblju od 2009. do 2011. na temelju kojih je društvo tuženik omogućavalo tužitelju korištenje željezničke infrastrukture dodjelom trasa za vlakove na željezničkim prugama te korištenje potrebne željezničke infrastrukture. Ti su ugovori bili sklopljeni za uzastopna razdoblja valjanosti voznih redova. Tužitelj se koristio infrastrukturom koja mu je stavljena na raspolaganje uz naknadu. Osnovna pristojba za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi sastoji se od zbroja umnožaka kilometara koje su vlakovi prešli i jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi koje upravitelj infrastrukture dodjeljuje pojedinačnim dionicama željezničke pruge. Iznos pristojbe jednak je umnošku broja usluga i jediničnih vrijednosti naknada za pojedinačnu uslugu. Jedinične vrijednosti koje je prethodno izračunao upravitelj infrastrukture potvrđene su odlukama Prezesa Urzędu Transportu Kolejowog (predsjednik Ureda za željeznički prijevoz, u daljnjem tekstu: predsjednik UŽP-a). Između 2011. i 2013. stranke nisu sklapale ugovore i na snazi su bile odluke predsjednika UŽP-a o utvrđivanju uvjeta za stavljanje na raspolaganje željezničke infrastrukture koje su zamjenjivale ugovore. Društvo tuženik izdavalo je račune za tužiteljevo korištenje željezničke infrastrukture kojom je upravljalo. Tužitelju je fakturiran ukupan iznos od 537 633 779,10 poljskih zlota, koji je i platio PKP PLK-u, za pristojbu za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi tijekom razdoblja valjanosti voznih redova: 2009./2010., 2010./2011., 2011./2012. i 2012./2013.
- 5 Tužitelj (operater) sklopio je 19. svibnja 2009. s Mazovječkim vojvodstvom (organizator) okvirni sporazum o pružanju javnih usluga regionalnog željezničkog putničkog prijevoza na području Mazovječkog vojvodstva tijekom petnaest uzastopnih razdoblja valjanosti voznih redova u trajanju od 13. prosinca 2009. do 14. prosinca 2024. Svi troškovi povezani s pružanjem javne usluge koji nisu pokriveni prihodima prijevoznika pokriveni su naknadom koju osigurava organizator. U članku 5. stavku. 1. sporazuma organizator se obvezao pokrivati gubitke operatera koji su nastali u vezi s obavljanjem prijevoza, pri čemu naknadu predstavlja razlika između opravdanih troškova i prihoda koji se odnose na djelatnost prijevoza koja je obuhvaćena okvirnim sporazumom te razumna dobit.
- 6 Europska komisija podnijela je Sudu 26. listopada 2010. tužbu protiv Republike Poljske kojom traži da se utvrdi da je Republika Poljska, time što nije osigurala

pravilno prenošenje odredbi za ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture iz Direktive 2001/14, kako je izmijenjena Direktivom 2004/49/EZ, povrijedila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 3. Direktive 91/440 i njezina Priloga II., članka 4. stavka 2., članka 6. stavaka 2. i 3., članka 7. stavka 3., članka 8. stavka 1. i članka 14. stavka 2. Direktive 2001/14 kao i članka 6. stavka 1. potonje direktive u vezi s člankom 7. stavcima 3. i 4. Direktive 91/440. U presudi Komisija/Poljska Sud je utvrdio da je Republika Poljska povrijedila svoje obveze iz članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14, kako je izmijenjena Direktivom 2004/49, time što je omogućila da se prilikom izračuna pristojbi za minimalni pristupni paket i pristup opremi za upravljanje vlakovima u obzir uzmu troškovi za koje se ne može smatrati da su izravno nastali kao posljedica pružanja usluga željezničkog prijevoza.

- 7 Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, Sąd Okręgowy (Okrružni sud) utvrdio je da ne postoji pravna osnova za prihvaćanje tužbe. Naveo je da prethodni učinak o kojem je riječ u članku 417.¹ stavku 1. Građanskog zakonika (vidjeti točku 36. ovog zahtjeva) može proizvesti i odluka Suda. U okviru postupka pred Sudom može se utvrditi neusklađenost akta s ratificiranim međunarodnim sporazumom čiji koncept treba shvatiti kao *acquis communautaire*. S druge strane, u skladu sa sudskom praksom Suda, nacionalni sudovi kojima je podnesen zahtjev za naknadu štete mogu sami odlučiti o uvjetu nezakonitosti, a da ga pritom Sud ili bilo koje drugo tijelo ne mora utvrditi u „odgovarajućem postupku”. Međutim, ako je donesena odluka Suda kojom se utvrđuje da je država povrijedila pravo Unije, nacionalni sud ne može samo na temelju toga odlučiti o ispunjavanju uvjeta dovoljno ozbiljne povrede. Sud u okviru tužbe utvrđuje jedino samu činjenicu da je država povrijedila pravo, a pretpostavka prava na naknadu štete nije uobičajeno nezakonita, nego kvalificirana. Stoga je dopušteno da se povreda prava Unije utvrdi odlukom Suda, ali država nije odgovorna za naknadu štete koja je nastala zbog takve povrede.
- 8 Sąd Okręgowy (Okrružni sud) složio se s argumentacijom tužene Državne riznice da se njezina odgovornost u slučaju neprenošenja (nepotpunog ili pogrešnog prenošenja) može temeljiti na članku 417. stavku 1. (u skladu s kojim je „[z]a štetu nastalu nezakonitim postupanjem ili propustom u provođenju javnih ovlasti odgovorna državna riznica ili jedinica lokalne samouprave ili druga pravna osoba koja te ovlasti provodi na temelju zakona”) u vezi s člankom 417.¹ stavkom 4. Građanskog zakonika (vidjeti točku 36. ovog zahtjeva), a ne na članku 417.¹ stavku 1. Građanskog zakonika. Obveza naknade štete treba proizlaziti iz određenih odredbi prava i biti konkretizirana u pogledu datuma i sadržaja kako bi se moglo utvrditi do kada treba donijeti normativni akt koji se na nju odnosi i što on treba sadržavati.
- 9 U skladu sa stajalištem Sąda Okręgowog (Okrružni sud), iz sudske prakse Suda proizlaze sljedeći uvjeti odgovornosti države za povredu odredbi direktive: direktivom se pojedincima dodjeljuju prava čiji je sadržaj bezuvjetan, precizan i može ga se odrediti na temelju odredbi direktive, postoji uzročna veza između povrede obveze države i štete koju je pretrpio pojedinac i povreda mora biti

dovoljno ozbiljna. Međutim, prema mišljenju Sada Okręgowog (Okružni sud), Direktiva 2001/14 tužitelju ne daje subjektivno pravo na plaćanje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture u određenom najvećem iznosu. Njezin je cilj bio omogućiti svim prijevoznicima jednak i nediskriminirajući pristup željezničkoj infrastrukturi i podržavati dinamično, konkurentno i transparentno željezničko tržište u Uniji. Namjere zakonodavca izričito su utvrđene odredbama te direktive. Isto tako, Direktivom 2012/34, kojom je stavljena izvan snage Direktiva 2001/14, utvrđeno je da željeznički prijevoznici snose samo troškove koji su izravno nastali kao posljedica obavljanja željezničke usluge, ali istodobno Komisija mora donijeti odgovarajuće provedbene akte o načinima izračuna tih troškova, a upraviteljima infrastrukture bilo je omogućeno da se prilagode načinima izračuna troška u roku od četiri godine od stupanja na snagu tih akata (članak 31. stavak 3.). To je protivno pretpostavki da je cilj članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14 bio dati subjektivna prava pojedincima. Prema mišljenju Sada Okręgowog (Okružni sud), na temelju sadržaja Direktive 2001/14 ne može se precizno odrediti opseg prava koja se daju pojedincu, što podrazumijeva da nije jasno definiran pojam „trošak koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza”.

- 10 Osim toga, upravitelj može primijeniti dodatne kriterije ubiranja pristojbi tako da odredi povećanje naknada na temelju učinkovitih, transparentnih i nediskriminirajućih načela, pri čemu jamči optimalnu konkurentnost, i popuste na način koji je predviđen odredbama Direktive i unutar granica koje odredi svaka pojedina država članica. To znači da se direktivom upravitelju daje pravo da odredi cijene više od onih koje proizlaze iz troška koji je izravno nastao iz pružanja usluga željezničkog prijevoza. Odredbe prava Unije i sudska praksa Suda nisu temelj za utvrđivanje troškova koji mogu biti osnova za izračun pristojbe za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi. Načini izračuna i ubiranja pristojbi za korištenje infrastrukture utvrđeni su člankom 31. stavkom 3. Direktive 2012/34, u kojem se navodi da se pristojbe za minimalni pristupni paket i za pristup infrastrukturi koja povezuje uslužne objekte određuju na razini troška koji je stvarno nastao zbog obavljanja željezničke usluge. Sadržaj te odredbe istovjetan je članku 7. stavku 3. Direktive 2001/14 koji je postao temelj za ocjenu koju provodi Sud u pogledu odredbi koje su na snazi u Poljskoj. Tek je Uredbom br. 2015/909 u pravu Unije točno definiran pojam „troška koji je izravno nastao kao posljedica pružanja željezničke usluge” (članci 3. i 4.). Istodobno, u skladu s člankom 31. stavkom 3. Direktive 2012/34 i člankom 9. gore navedene uredbe, upravitelj infrastrukture regulatornom tijelu dostavlja svoj način izračuna izravnih troškova i, ako je primjenjivo, plan postupnog uvođenja najkasnije do 3. srpnja 2017. S druge pak strane, načelima iz gore navedene uredbe upravitelj se mogao postupno prilagođavati do 1. kolovoza 2019.
- 11 Stoga je Sąd Okręgowy (Okružni sud) utvrdio da se sadržaj članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14 ne može smatrati dovoljno preciznim i stoga njegovo nepotpuno prenošenje predstavlja osnovu za naknadu štete države za njegovu povredu jer je primjena te odredbe *de facto* ovisila o poduzimanju daljnjih provedbenih mjera država članica.

- 12 Što se tiče nezakonitosti, Sąd Okręgowy (Okružni sud) ističe da mora biti riječ o „kvalificiranoj nezakonitosti” i da stoga povreda prava Unije mora biti dovoljno ozbiljna. Pogrešno prenošenje Direktive, za razliku od njezina neprenošenja, ne znači da su ispunjeni uvjeti za dovoljno ozbiljnu povredu prava. Povrijeđeno pravno pravilo iz Direktive 2001/14 bilo je toliko nejasno i neprecizno da je u praksi dovelo do dvojbi u mnogim državama članicama, zbog čega je Komisija podnijela nekoliko pritužbi protiv država članica. Ni Direktivom ni presudom Suda nije jasno i nedvojbeno definirana kategorija troškova koje treba uzeti u obzir u osnovici troškova. Prema mišljenju Suda Okręgowog (Okružnog suda), to znači da ne postoji osnova za utvrđivanje odgovornosti države na temelju pravilâ Zajednice, kao i na temelju nacionalnih odredbi. Sama presuda Suda kojom se utvrđuje neusklađenost nacionalnog prava s pravom Unije ne znači da su javna tijela nezakonito postupala. Iz presude Komisija/Poljska može se samo zaključiti da je iznos pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi nepravilno utvrđen, ali Sud nije utvrdio da su pristojbe bile prekomjerne. Stoga, činjenica da je Poljska povrijedila obvezu pravilnog prenošenja Direktive 2001/14 ne znači da su cjenici i propisi koje je sastavilo društvo tuženik bili protivni toj direktivi jer, iako su prihvaćene nepravilne pretpostavke u fazi njihova izračuna, PKP PLK je naplaćivao pristojbe u pravilnom iznosu (kako je dopušteno pravom Unije).
- 13 Nadalje, sve troškove koje je tužitelj snosio za pristup željezničkoj infrastrukturi pokrili su primatelji usluga i Marszałek Województwa Mazowieckiego (maršal Mazovječkog vojvodstva). Naime, naknadama su se u potpunosti uzele u obzir sve pristojbe koje je tužitelj platio za korištenje željezničke infrastrukture društva PKP PLK.
- 14 Tužitelj nije dokazao da je do njegove teške financijske situacije tijekom predmetnog razdoblja došlo isključivo zbog potrebe plaćanja troškova pristojbe za pristup željezničkoj infrastrukturi. Iznos pristojbe za pristup infrastrukturi nije utjecao na iznos tarifa i cjenike koje koristi tužitelj jer su cijene koje je odobrio predsjednik UŽP-a bile jednake za sve prijevoznike. Stoga iznos pristojbi nije utjecao na konkurentnost tužitelja u odnosu na druge željezničke prijevoznike.
- 15 Kao što je to istaknuo Sąd Okręgowy (Okružni sud), u skladu s člankom 8. stavkom 1. Direktive 2001/14 dopušta se da se odredi osnovna pristojba za pristup infrastrukturi na razini koja upravitelju omogućuje potpuni povrat troškova korištenja infrastrukture. Ta odredba omogućuje da se pristojbe za pristup infrastrukturi utvrde na razini višoj od one iz članka 7. stavka 3. te direktive. Naime, pristojba koja je određena na temelju tog članka može dovesti do potpune naknade troškova upravitelja infrastrukture jer se njome uspostavlja načelo ukupnih troškova. Stoga su se na temelju te odredbe određivale pristojbe za pristup infrastrukturi na razini višoj od one na koju se u tužbi poziva tužitelj na temelju članka 7. stavka 3. Direktive. Čak i ako se zbog nepotpunog prenošenja hipotetski pretpostavi da treba izravno primijeniti odredbe direktive, članak 7. stavak 3. Direktive 2001/14 ne može se primjenjivati a da se pritom ne primijeni njezin članak 8.

- 16 Sąd Okręgowy (Okružni sud) istaknuo je da se model pristojbe za pristup željezničkoj infrastrukturi ne može izračunati jednostavnim oduzimanjem određenih kategorija troškova od ukupnih troškova jer se ni u Direktivi ni u presudi Suda pobliže ne objašnjava koji je pravilan način izračuna pristojbe za pristup infrastrukturi društva tuženik. Osim toga, ništa ne upućuje na zaključak da postoji veza između donošenja Odluke iz 2009. i štete jer, da je Odluka imala drukčiji sadržaj, tužitelju ne bi bile naplaćene prekomjerne osnovne pristojbe.
- 17 Presudom od 18. prosinca 2017. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi, Poljska) odbio je tužiteljevu tužbu. Složio se sa stajalištem Sąda Okręgowog (Okružni sud). Dodao je da je tužitelj pogrešno zaključio da na temelju odredbi Direktive 2001/14 ima pravo naplaćivati pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture u najvećem iznosu koji je njima utvrđen, a koji se odnosi na izravan trošak. Ne postoji mogućnost primjene (tumačenja) članka 7. stavka 3. Direktive a da se pritom ne uzme u obzir njezin članak 8. s obzirom na upućivanje iz članka 7. stavka 3.
- 18 Prema mišljenju Sąda Apelacyjnog (Žalbeni sud), ništa ne upućuje na zaključak da članak 8. stavak 1. Odluke iz 2009. dovodi do njegova tumačenja koje je protivno nacionalnom pravu više pravne snage, odnosno članku 33. stavku 2. Zakona o željezničkom prometu. Naprotiv, u potonjoj se odredbi navodi da se osnovna pristojba za korištenje željezničke infrastrukture utvrđuje uzimajući u obzir troškove koje upravitelj izravno snosi kao posljedicu pružanja usluga željezničkog prijevoza koju obavlja željeznički prijevoznik. Iz toga ne proizlazi da samo ti troškovi mogu biti jedina osnova za izračun osnovne pristojbe. Te troškove treba uzeti u obzir i uključiti ih u osnovicu troškova koja služi za izračun osnovne pristojbe, što ne isključuje mogućnost da drugi troškovi također mogu ući u tu osnovicu troškova.
- 19 Tužitelj je podnio žalbu u kasacijskom postupku protiv te presude u cijelosti, u kojoj je naveo povredu odredbi materijalnog prava: kao prvo, članka 417.¹ stavka 1. Građanskog zakonika, kao drugo, članka 7. stavka 3 Direktive 2001/14 i članka 33. stavka 2. Zakona o željezničkom prometu te kao treće, članka 33. stavka 2. Zakona o željezničkom prometu (u verziji tih odredbi koja je bila na snazi tijekom razdoblja na koje se odnosi tužba u glavnom postupku), njihovim pogrešnim tumačenjem, pa je stoga Sąd Apelacyjny (Žalbeni sud) prihvatio niz troškova koji nisu izravno nastali (odnosno neizravne troškove, ukupnu amortizaciju i financijske troškove) koje je tuženik uključio u osnovicu troškova.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 20 Tužitelj tvrdi da je zbog pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14 u poljsko pravo pretrpio štetu jer su mu naplaćene prekomjerne pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture tijekom razdoblja valjanosti voznih redova vlakova od 2009. do 2013. Prema tužiteljevu mišljenju, za tu je štetu odgovorna poljska država od koje stoga traži naknadu štete.

- 21 Tuženici tvrde da, unatoč pogrešnom prenošenju Direktive 2001/14, država nije odgovorna za štetu koju je tužitelj navodno pretrpio. Naime, sporne pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture nisu prelazile iznos koji je odobren odredbama prava Unije. Prema mišljenju tuženika, uzimajući u obzir odredbe prava Unije i sudsku praksu Suda, ni u ovom predmetu nisu ispunjeni uvjeti za utvrđivanje odgovornosti države za tu štetu.

Obrazloženje zahtjeva za prethodnu odluku

Obrazloženje prvog prethodnog pitanja

- 22 Direktiva 2001/14 stupila je na snagu 15. ožujka 2001., a njezini su adresati bile države članice Unije (članak 40.) koje su je trebale prenijeti do 15. ožujka 2003. (članak 38.).
- 23 U skladu s člankom 5. stavkom 1. prvom rečenicom te direktive željeznički prijevoznici, na nediskriminirajućoj osnovi, imaju pravo na minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata koji su opisani u Prilogu II. U Direktivi su prije svega navedene dvije kategorije usluga koje pruža upravitelj infrastrukture: usluge takozvanog minimalnog pristupnog paketa (točka 1. Priloga II. Direktivi) i usluge pristupa prugom do uslužnih objekata (točka 2. Priloga II. Direktivi). S druge strane, članak 4. stavak 5. Direktive 2001/14 propisuje da upravitelji infrastrukture moraju osigurati da primjena programa ubiranja pristojbi rezultira jednakim i nediskriminirajućim pristojbama za različite željezničke prijevoznike koji pružaju usluge prijevoza jednake prirode na sličnim dijelovima tržišta te da pristojbe, koje se u stvarnosti primjenjuju, udovoljavaju načelima koja su predviđena u izvješću o mreži. Pritom države članice trebaju utvrditi načine financiranja djelatnosti upravitelja željezničke infrastrukture tako da se njegovi troškovi barem uravnoteže: s jedne strane, dobit od infrastrukturnih pristojbi, viškovi od drugih komercijalnih poslova i državnog financiranja (odnosno financiranja iz javnih sredstava) te, s druge strane, izdaci infrastrukture (članak 6. stavak 1. Direktive).
- 24 U članku 7. Direktive 2001/14 propisana su načela ubiranja pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture te se pritom u stavku 3. navodi da su, ne dovodeći u pitanje stavak 4. ili 5. ili članak 8., pristojbe za minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata jednake iznosu troška koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza. Međutim, člankom 8. Direktive utvrđuju se iznimke od načela ubiranja pristojbi iz članka 7.
- 25 Nadalje, člankom 30. Direktive 2001/14 određuje se obveza da država članica ustanovi regulatorno tijelo koje, među ostalim, mora osigurati da pristojbe koje određuje upravitelj infrastrukture budu u skladu s odjeljkom 2. Direktive i da nisu diskriminirajuće.

- 26 U trenutku pristupanja Poljske Uniji (1. svibnja 2004.), u poljskom pravu primjenjivao se Zakon o željezničkom prometu iz 2003. U njegovu članku 33. stavku 1. predviđena je naknada za korištenje željezničke infrastrukture koju stavlja na raspolaganje njezin upravitelj. Taj je upravitelj društvo PKP PLK čiji je vlasnik (u gospodarskom, a neizravno i pravnom smislu) Državna riznica. Jedinične vrijednosti osnovne pristojbe i dodatnih pristojbi, uključujući izračun njihova iznosa, dostavljaju se predsjedniku UŽP-a na odobrenje (članak 33. stavak 1. Zakona o željezničkom prometu), koji ih u roku od 30 dana od primitka odobrava ili odbija ako utvrdi neusklađenost s načelima iz članka 34. stavaka 2. do 6. i provedbenim odredbama koje su donesene na temelju članka 35. (članak 33. stavak 8. tog zakona).
- 27 Od 6. prosinca 2008. odredbom članka 33. stavka 2. Zakona o željezničkom prometu određivalo se da se osnovna pristojba za korištenje željezničke infrastrukture utvrđuje uzimajući u obzir trošak koji upravitelj izravno snosi kao posljedicu pružanja usluga željezničkog prijevoza koju obavlja željeznički prijevoznik. Pristojba za korištenje željezničke infrastrukture predstavljala je zbroj osnovne i dodatnih pristojbi (članak 33. stavak 3. Zakona o željezničkom prometu). Osnovna pristojba dijelila se na osnovnu pristojbu za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi koja obuhvaća usluge iz dijela I. stavka 1. Priloga Zakonu (među ostalim za mogućnost vožnje vlaka željezničkom prugom kojom upravlja predmetni upravitelj željezničke infrastrukture) i osnovnu pristojbu za pristup uslužnim djelatnostima vlakova koje uključuju usluge iz dijela I. stavka 2. Priloga Zakonu (među ostalim za korištenje perona na željezničkim stajalištima kojima upravlja predmetni upravitelj željezničke infrastrukture). Dodatna pristojba plaćala se, među ostalim, za korištenje struje iz kontaktnog voda (članak 33. stavak 3.a Zakona o željezničkom prometu). U skladu s člankom 33. stavkom 4. navedenog zakona, osnovna pristojba za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi izračunavala se kao umnožak vožnje vlakova i jediničnih vrijednosti koje su utvrđene ovisno o kategoriji željezničke pruge i vrsti vlaka, zasebno za prijevoz putnika i robe. Međutim, u skladu s člankom 33. stavkom 4.a Zakona o željezničkom prometu, upravitelj može primijeniti minimalnu jediničnu vrijednost osnovne pristojbe za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi. Minimalna vrijednost primjenjuje se prema jednakim načelima za sve željezničke prijevoznike za korištenje željezničke infrastrukture povezane s djelatnošću koja se obavlja u skladu s ugovorom o obavljanju javnih usluga.
- 28 Na temelju članka 35. Zakona o željezničkom prometu donesena je Odluka iz 2009. koja je bila na snazi od 13. ožujka 2009. do 23. lipnja 2014. U skladu s njezinim člankom 8. stavkom 1. za izračun vrijednosti planiranog stavljanja na raspolaganje željezničke infrastrukture upravitelj uzima u obzir: 1. izravne troškove koji uključuju: (a) troškove održavanja, (b) troškove pružanja željezničke usluge, (c) amortizaciju; 2. neizravne troškove djelatnosti koji uključuju ostale opravdane troškove upravitelja infrastrukture, drukčije od onih iz točaka 1. i 3.; 3. financijske troškove dobivanja kredita koje je upravitelj ugovorio za razvoj i modernizaciju infrastrukture koja mu je na raspolaganju; 4. opće poslove pojedinih kategorija pruga i vlakova iz članka 7. Odluka iz 2009. stavljena je

izvan snage Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Odluka ministra infrastruktury i rozvoja od 5. lipnja 2014. o uvjetima pristupa i korištenja željezničke infrastrukture) (Dz.U. iz 2014., poz. 788.), koje je bilo na snazi do 24. lipnja 2014.

- 29 Članak 7. stavak 3. Direktive 2001/14 prenesen je u navedene odredbe Zakona o željezničkom prijevozu i u odluke iz 2004., 2006., 2009. i 2014. koje su donesene na temelju tog zakona.
- 30 U pogledu ovog predmeta i prvog prethodnog pitanja, valja istaknuti da odgovornost države članice proizlazi iz činjenice da su odredbe Direktive 2001/14 pogrešno prenesene u poljski pravni poredak.
- 31 Iz točaka 79. do 82. presude Komisija/Poljska može se zaključiti da se može smatrati da štetu koja proizlazi iz pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14 u nacionalni pravni poredak predstavlja preplaćeni dio pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture, a elemente koji utječu na iznos štete koji proizlazi iz pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14 osobito predstavljaju: dio fiksnih troškova koji su povezani sa stavljanjem u promet dijela željezničke mreže koje snosi upravitelj čak i u slučaju da ne postoji obavljanje željezničke usluge, troškovi održavanja ili pružanja željezničkih usluga iz članka 8. stavka 1. Odluke iz 2009., svi neizravni i financijski troškovi navedeni u toj odredbi i amortizacija u dijelu u kojem nije izvršena na temelju stvarnog trošenja infrastrukture koje proizlazi iz željezničkog prometa, nego prema računovodstvenim načelima. Može se zaključiti da, ako je u pogledu prvog od tih elemenata država članica imala određenu slobodu, što može proizlaziti iz nedovoljno jasnog pojma „dio”, u pogledu ostala dva aspekta država članica nije imala tu slobodu, što znači da nisu mogli biti dio uređenja Odluke iz 2009.
- 32 U okviru predmeta koji se odnosi na naknadu štete zbog pogrešnog prenošenja članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14 relevantna je presuda Suda CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (vidjeti osobito točke 77., 78., 86. do 92., 97. do 99.). Ta se presuda odnosi na mogućnost da građanski sudovi nadziru iznos pristojbi za stavljanje na raspolaganje infrastrukture, umjesto da nadziru odluku nadzornog tijela u odgovarajućem postupku. U navedenoj presudi Sud je presudio da redovnim sudovima nije dopušten nadzor iznosa pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture za svaki pojedinačni slučaj, kao ni mogućnost izmjene tih pristojbi neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo iz članka 30. Direktive 2001/14. Predmet postupka koji se vodi pred Sądom Najwyższym (Vrhovni sud, Poljska) nije izravno utvrđivanje iznosa tih pristojbi, nego hoće li Državna riznica ili drugi subjekt priznati naknadu čiji bi element bila preplaćena pristojba koja s gospodarskog stajališta može dovesti do situacije istovjetne donošenju odluke o visini pristojbe u sudskom postupku. To bi dovelo do rizika sličnih onima iz točaka 87. do 89. i 97. do 99. presude Suda CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.

- 33 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud), kao sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka, smatra da je potrebno utvrditi treba li odredbe Direktive 2001/14, a osobito njezin članak 4. stavak 5. i članak 30. stavke 1., 3., 5. i 6. tumačiti na način da im se protivi to da željeznički prijevoznik traži naknadu štete od države članice, a da se pritom ne provodi sudski nadzor odluke nadzornog tijela, zbog pogrešnog prenošenja Direktive u situaciji u kojoj je element naknade štete preplaćena pristojba za korištenje željezničke infrastrukture (**prvo prethodno pitanje**). Drugim riječima, je li osnovano smatrati da pogrešno prenošenje direktive u nacionalno pravo koje je potvrđeno presudom Komisija/Poljska može dovesti do odgovornosti države članice za naknadu štete u pogledu jednog poduzetnika koji djeluje na tržištu (željeznički prijevoznik), umjesto da do toga dovede sudski nadzor odluke nadzornog tijela (predviđen člankom 30. Direktive 2001/14, uključujući njegov stavak 6.) koje je trebalo tumačiti članak 8. stavak 1. Odluke iz 2009. s obzirom na članak 7. stavak 3. Direktive 2001/14.

Obrazloženje drugog prethodnog pitanja

- 34 U presudi *Brasserie du Pêcheur* Sud je u pogledu neprenošenja direktive Unije utvrdio da u situaciji u kojoj nacionalni zakonodavac ima „određenu marginu prosudbe”, odgovornost države članice ovisi o ispunjavanju tri pretpostavke, odnosno: 1. povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima, 2. povreda mora biti dovoljno ozbiljna, 3. mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane (točka 51.). U sudskoj praksi Suda (među ostalim u gore navedenoj presudi) također se ističe da je, u pogledu odgovornosti država članica za povrede prava Zajednice, odlučujuće mjerilo za utvrđivanje je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna, očito i grubo nepoštovanje granica diskrecijske ovlasti od strane države članice. Navodi se da čimbenici koje nadležni Sud može uzeti u obzir uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je tim pravilom ostavljen nacionalnom tijelu ili tijelu Zajednice, činjenicu jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne, može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, mogućnost da su stajališta institucije Zajednice pridonijela propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse protivnih pravu Zajednice.
- 35 Prethodno navedene uvjete odgovornosti Sud je oblikovao na temelju članka 215. drugog stavka Ugovora o osnivanju Europske ekonomske zajednice, kako je izmijenjen Ugovorom iz Maastrichta. On trenutačno odgovara članku 340. drugom stavku UFEU-a.
- 36 Odgovornost za naknadu štete države članice ne služi samo zaštiti pojedinaca, nego i kao osiguranje primjene prava Unije. Prethodno navedene pretpostavke prava na naknadu štete države članice, koje proizlaze iz prava Unije, ali provode se ili su u određenoj mjeri čak i utvrđene s obzirom na nacionalno pravo, Sud smatra nužnim i istodobno dostatnim uvjetom za tu odgovornost za povredu prava

Unije u odnosu na pojedince. Čini se da iz prirode tih pretpostavki Sud donosi zaključak o, s jedne strane, zabrani da u nacionalnom pravu nadoknada štete države članice zbog povrede prava Unije ovisi o materijalnim i formalnim zahtjevima koji su nepovoljniji od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu i zahtjevima koji u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete i, s druge strane, mogućnosti utvrđivanja odgovornosti države za navedenu štetu na temelju nacionalnog prava, ako uvjeti utvrđeni nacionalnim pravom ne prekoračuju zahtjeve prava Unije.

- 37 Iz članka 417.¹ stavka 1. Građanskog zakonika proizlazi da, ako je šteta prouzročena donošenjem normativnog akta, njezina naknada može se zahtijevati nakon što se u odgovarajućem postupku utvrdi da taj akt nije u skladu s Ustavom Republike Poljske koji je ratificiran međunarodnim sporazumom ili zakonom. Međutim, s obzirom na članak 4., ako je šteta prouzročena nedonošenjem zakonodavnog akta čije je donošenje predviđeno pravnom odredbom, nezakonitost nedonošenja tog akta utvrđuje sud pred kojim se vodi postupak za naknadu štete. Ako je riječ o potonjoj situaciji, prevladava stajalište koje razlikuje dva oblika zakonodavnog propusta: 1. situaciju u kojoj određeni pravni akt uopće nije donesen (tzv. pravilan propust); 2. situaciju u kojoj je takav akt donesen, ali sadržava samo nepotpune ili djelomične odredbe što dovodi do ograničavanja ili potpunog uskraćivanja mogućnosti ostvarivanja određenih prava koja proizlaze, na primjer, iz drugog pravnog akta (tzv. relativan propust).
- 38 Međutim, neovisno o osnovi odgovornosti države, da bi se o takvoj odgovornosti moglo govoriti u području *imperium*, prema nacionalnom pravu moraju biti ispunjeni, među ostalim, sljedeći uvjeti: 1. nezakonito postupanje ili propust; 2. šteta; 3. uzročna veza između postupanja ili propusta i štete. Tome treba pridodati posebne uvjete predviđene odredbama prava kojima se uređuje predmetna situacija.
- 39 Kada je riječ o odgovornosti države, važno je to da je prihvaćeno da nezakonito postupanje ili propust, odnosno takozvana nezakonitost, ne mora biti kvalificiran ni ograničen na slučajeve teške povrede prava. Na kvalificiranu nezakonitost upućuje se samo u pogledu odgovornosti na temelju članka 417.¹ stavka 2. Građanskog zakonika, što međutim nije slučaj u predmetu na koji se odnosi ocjena.
- 40 Međutim, kao što je prethodno navedeno, u sudskoj praksi Suda ističe se da odgovornost države članice ovisi o postojanju takozvane kvalificirane nezakonitosti, odnosno kada je povreda prava Unije „dovoljno ozbiljna”. Takva povreda povezana s prekoračenjem diskrecijske ovlasti mora biti očita (jasna) i gruba (ozbiljna). Stoga je riječ o situaciji u kojoj se postupanje ili propust javnih tijela (na primjer u slučaju pogrešnog prenošenja direktive Unije) može dovesti u pitanje s obzirom na nacionalno pravo, ali se, uzimajući u obzir stajalište Suda, državu članicu može osloboditi od odgovornosti za naknadu štete s obzirom na pravo Unije.

- 41 Sljedeće pitanje jest potreba postojanja uzročne veze. Naime, oštećena stranka koja zahtijeva utvrđivanje odgovornosti javnog tijela mora pred nacionalnim sudom dokazati, među ostalim, da je šteta uzrokovana nezakonitim postupanjem ili propustom u izvršavanju javnih ovlasti, pa stoga između tih pretpostavki mora postojati veza u smislu članka 361. Građanskog zakonika na temelju kojeg je osoba koja mora nadoknaditi štetu odgovorna samo za uobičajene posljedice postupanja ili propusta zbog kojih je nastala šteta. U tim granicama, na temelju članka 361. stavka 2. Građanskog zakonika, obveza naknade štete obuhvaća gubitke koje je pretrpjela oštećena stranka (*damnum emergens*), kao i dobit koju je mogla ostvariti da ta šteta nije nastala (*lucrum cessans*).
- 42 U skladu s člankom 361. stavkom 1. Građanskog zakonika, čak i neizravna uzročna veza između pogrešnog postupanja ili propusta i štete može biti temelj odgovornosti za štetu.
- 43 Sud se u svojoj sudskoj praksi poziva na teoriju izravne uzročne veze kada razmatra pitanje odgovornosti države članice zbog zakonodavnog propusta (koji je, na primjer, povezan s prenošenjem direktive Unije). Stoga bi, za razliku od nacionalnog prava, sve štete koje su neizravno povezane s postupanjem ili propustom javnog tijela trebale biti izuzete.
- 44 S obzirom na prethodna razmatranja, postavlja se pitanje je li utvrđenje da se na temelju prava Zajednice pravo na naknadu štete zbog nepravilne primjene prava Europske unije, a osobito zbog nepravilnog prenošenja ili neprenošenja direktive priznaje samo ako se povrijeđenim pravim pravilom dodjeljuju prava pojedincima, ako je povreda prava kvalificirana, a uzročna veza između povrede i štete izravna, protivno odredbi prava države članice koja u tim slučajevima priznaje pravo na naknadu štete pod blažim uvjetima (**drugo prethodno pitanje**). Naime, ako su nacionalnim pravom predviđeni blaži uvjeti odgovornosti države članice za nepravilno prenošenje ili neprenošenje direktive od onih predviđenih pravom Unije, priznavanje prvenstva primjene prava Unije nad nacionalnim zakonima dovelo bi do oslobađanja te države od odgovornosti za naknadu štete po toj osnovi, što, čini se, nije u skladu s načelima pravičnosti.
- 45 Osim toga, potreba za odgovorom na drugo pitanje proizlazi iz dvojbi u pogledu sadržaja presude Suda *Brasserie du Pêcheur*, koja je smjernica u pogledu odgovornosti država članica za povredu prava Unije. U točki 42. te presude utvrđeno je sljedeće: „[...] pretpostavke pod kojima država može odgovarati za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice ne smiju se, osim ako za to ne postoje osobito opravdani razlozi, razlikovati od onih kojima se uređuje odgovornost Zajednice u sličnim okolnostima. Zaštita prava koja pojedincima pripadaju na temelju prava Zajednice ne smije se razlikovati ovisno o tome je li za štetu odgovorno nacionalno tijelo ili tijelo Zajednice.”
- 46 Iako se u tom dijelu obrazloženja presude Suda upućuje na jedinstveni standard odgovornosti za naknadu štete koji je sada definiran u članku 340. drugom stavku UFEU-a, to bi jasno išlo u prilog potvrdnom odgovoru na drugo postavljeno

pitanje, odnosno utvrđenju da se blaži propisi nacionalnog prava za oštećene stranke protive propisima Unije. Sąd Okręgowy (Okružni sud) i Sąd Apelacyjny (Žalbeni sud), koji su najviše odlučivali u ovom predmetu, također su polazili od te pretpostavke. S druge pak strane, u točki 66. te iste presude Suda utvrđeno je sljedeće: „Gore navedene tri pretpostavke nužne su i dovoljne kako bi se ustanovilo pravo pojedinaca na naknadu štete, iako to ne znači da država ne može snositi odgovornost i pod manje restriktivnim uvjetima na temelju nacionalnog prava.” Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) sklon je složiti se s tim drugim stajalištem.

RADNI DOKUMENT