

Cauza C-120/20**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

3 martie 2020

Instanța de trimitere:

Sąd Najwyższy (Polonia)

Data deciziei de trimitere:

28 noiembrie 2019

Reclamantă:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Pârâte:

Skarb Państwa – Minister Infrastructury i Budownictwa, în prezent Minister Infrastructury, și Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Obiectul procedurii principale

Procedură având ca obiect plata sumei de 220 204 408,72 PLN cu dobânzi, reprezentând tarife de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară la plata căreia reclamanta a fost obligată în mod nejustificat, în opinia sa, în perioadele de valabilitate a graficelor de circulație ale trenurilor din anii 2009–2013, ca urmare a transpunerii incorecte a Directivei 2001/14

Obiectul și temeiul legal al întrebărilor preliminare

Interpretarea articolului 4 alineatul (5), a articolului 7 alineatul (3), a articolului 8 alineatul (1) și a articolului 30 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2001/14

Articolul 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare „TFUE”)

Întrebările preliminare

1) Dispozițiile Directivei 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001, în special ale articolului 4 alineatul (5) și ale articolului 30 alineatele (1), (3), (5) și (6) din această directivă, trebuie interpretate în sensul că se opun introducerii de către o întreprindere feroviară, fără efectuarea unui control jurisdicțional al deciziei autorității de supraveghere, a unei acțiuni în despăgubire împotriva unui stat membru pentru motivul transpunerii incorecte a directivei, în situația în care un element al despăgubirii este plata excedentară a tarifului pentru utilizarea infrastructurii feroviare?

2) Aprecierea că dreptul la despăgubire, în temeiul dreptului comunitar, pentru aplicarea eronată a dreptului Uniunii Europene, în special pentru transpunerea eronată a directivei sau pentru netranspunerea acesteia, este conferit doar dacă norma încălcată are ca obiect acordarea de drepturi particularilor, nelegalitatea este săvârșită în formă agravată (constând, în special, în depășirea vădită și gravă a puterii discreționare a statului membru în transpunerea directivei), iar legătura de cauzalitate între nelegalitate și prejudiciu este una directă se opune reglementării statului membru care acordă, în aceste cazuri, dreptul la despăgubire dacă sunt îndeplinite condiții mai puțin restrictive?

Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Articolul 4 alineatul (5), articolul 7 alineatul (3), articolul 8 alineatul (1) și articolul 30 alineatele (1), (3), (5) și (6) din Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind alocarea capacităților de infrastructură feroviară, tarifarea utilizării infrastructurii feroviare și certificarea în materie de siguranță (JO 2001, L 75, p. 404, Ediție specială, 07/vol. 8, p. 66, denumită în continuare „Directiva 2001/14”)

Directiva 2012/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 noiembrie 2012 privind instituirea spațiului feroviar unic european (JO 2012, L 343, p. 32)

Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/909 al Comisiei din 12 iunie 2015 privind modalitățile de calculare a costurilor generate direct în urma exploatării serviciului de transport feroviar (JO 2015, L 148, p. 17)

Articolul 340 al doilea paragraf TFUE

Dispozițiile dreptului intern invocate

Articolul 361, articolul 417 și articolul 417¹ din Codul civil (denumit în continuare „k.c.”)

Articolul 33 și articolul 35 din Legea din 28 martie 2003 privind transportul feroviar, în versiunea în vigoare în perioada vizată de litigiu (text consolidat în

Dz. U. 2016, poz. 1727, cu modificările ulterioare; în prezent: text consolidat în Dz. U. 2019, poz. 710, cu modificările ulterioare; denumită în continuare „u.t.k.”)

Paragraful 8 din Regulamentul Ministrului Infrastructurii din 27 februarie 2009 privind condițiile de acces și utilizare a infrastructurii feroviare (Dz. U. nr. 35, poz. 274, denumit în continuare „Regulamentul din 2009”)

Jurisprudența citată a Curții

Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (denumită în continuare „Curtea”) din 30 mai 2013, C-512/10, Comisia/Polonia, EU:C:2013:338 (denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Polonia”), precum și Hotărârea din 9 noiembrie 2017, C-489/15, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, punctele 77, 78, 87-92 și 97-99, Hotărârea din 5 martie 1996, C-46/93 și C-48/93, Brasserie du pecheur S.A., EU:C:1996:79, punctele 42, 51 și 66, și Hotărârea din 19 noiembrie 1991, C-6/90 și C-9/90, Francovich și alții, EU:C:1991:428

Prezentarea a stării de fapt și a procedurii

- 1 Prin hotărârea din 24 martie 2016, Sąd Okręgowy w Warszawie [Tribunalul Regional din Varșovia] a respins acțiunea introdusă de „Koleje Mazowieckie – KM” sp. z o.o. din Varșovia (denumită în continuare „KM” sau „reclamanta”) împotriva Skarb Państwa – Minister Rozwoju [Trezoreria Publică – Ministrul Dezvoltării] și Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [Președintele Oficiului Transporturilor Feroviare] și PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. din Varșovia (denumită în continuare „PKP PLK”) privind plata în solidar a sumei de 220 204 408,72 PLN plus dobânzi, de la 6 decembrie 2014 până la data plății.
- 2 Reclamanta și-a întemeiat pretențiile pe faptul că societatea pârâtă a obligat-o la plata unor sume excesive reprezentând tarife de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară în perioadele de valabilitate a graficelor de circulație ale trenurilor din anii 2009–2013. Reclamanta a subliniat că aceste tarife au fost stabilite și încasate ca urmare a adoptării, a obligativității și a aplicării Regulamentului din 2009, adoptat în temeiul articolului 35 u.t.k., regulament care este contrar Directivei 2001/14, fapt confirmat prin Hotărârea Comisia/Polonia. În susținerea cererii sale, reclamanta a menționat și dispozițiile legale privind plățile nedatorate. Pârâtele au solicitat respingerea acțiunii.
- 3 Hotărârea de mai sus a fost pronunțată pe baza următoarelor constatări: reclamanta este întreprindere feroviară și totodată întreprindere publică locală, a cărei activitate nu este orientată spre maximizarea profitului, ci către satisfacerea nevoilor populației în ceea ce privește transportul public. Părțile sociale ale acestei societăți sunt deținute de Voievodatul Mazovia. În schimb, societatea pârâtă este administratorul infrastructurii feroviare, iar fondatorul și acționarul acesteia este societatea Polskie Koleje Państwowe S.A. din Varșovia (denumită în continuare „PKP”); în plus, la 31 decembrie 2013 acționar era și Trezoreria Publică, care este

și acționar al PKP. Societatea are ca obiect de activitate serviciile anexe pentru transporturi terestre, în special gestionarea traficului feroviar și administrarea liniilor de cale ferată, precum și menținerea liniilor de cale ferată într-o stare care să asigure transportul de pasageri și mărfuri în condiții de siguranță și eficiență, protecție împotriva incendiilor, protecția mediului și a bunurilor în zona feroviară. PKP PLK administrează 98 % din rețeaua feroviară din Polonia.

- 4 Societățile KM și PKP PLK au încheiat contracte de utilizare a traselor feroviare alocate în anii 2009–2011, în baza cărora societatea pârâtă a pus la dispoziție infrastructura feroviară reclamantei, alocând acesteia trase feroviare pe liniile de cale ferată și i-a permis utilizarea infrastructurii feroviare necesare. Aceste contracte au fost încheiate pentru perioade succesive de valabilitate a graficelor de circulație. Reclamanta a utilizat infrastructura pusă la dispoziție în mod gratuit. Tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară reprezintă suma produselor dintre kilometrii parcurși de trenurile întreprinderii feroviare și ratele unitare ale tarifelor de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară atribuite de administratorul infrastructurii diferitor secțiuni de linii de cale ferată. Valoarea tarifului este produsul dintre numărul de servicii și ratele unitare ale tarifelor pentru diferitele servicii. Ratele unitare, calculate în prealabil de administratorul infrastructurii, au fost aprobate prin decizii ale Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [Președintele Oficiului Transporturilor Feroviare] (denumit în continuare „președintele UTK”). În anii 2011–2013 părțile nu au încheiat contracte, fiind valabile deciziile președintelui UTK care stabileau condițiile de punere la dispoziție a infrastructurii feroviare, decizii care înlocuiau contractele. Pentru utilizarea de către reclamantă a infrastructurii feroviare administrate de societatea pârâtă, aceasta din urmă a emis facturi. Reclamanta a fost obligată la plată și a achitat PKP PLK suma de 537 633 779,10 PLN reprezentând tarife pentru accesul minim la infrastructura feroviară în perioadele de valabilitate a graficelor de circulație ale trenurilor din perioadele 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 și 2012/2013.
- 5 La 19 mai 2009, reclamanta (operator) a încheiat cu Voievodatul Mazovia (organizator) un contract-cadru de servicii publice constând în operarea de servicii regionale de transport de călători în Voievodatul Mazovia în cincisprezece perioade succesive de valabilitate a graficelor de circulație, între 13 decembrie 2009 și 14 decembrie 2024. Toate costurile aferente obligației de serviciu public, care nu erau acoperite de veniturile întreprinderii feroviare, urmau să fie acoperite de compensația acordată de organizator. La paragraful 5 alineatul 1 din contract, organizatorul s-a obligat să acopere pierderile operatorului apărute în legătură cu efectuarea transporturilor, compensația reprezentând diferența dintre cheltuielile justificate, pe de o parte, și veniturile aferente activității de transport care face obiectul contractului cadru și profitul rezonabil, pe de altă parte.
- 6 La 26 octombrie 2010, Comisia Europeană a introdus la Curtea de Justiție o acțiune împotriva Republicii Polone prin care a solicitat să se constate că, din cauză că nu a asigurat transpunerea corespunzătoare a dispozițiilor referitoare la tarifarea utilizării infrastructurii feroviare cuprinse în Directiva 2001/14,

modificată prin Directiva 2004/49/CE, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul articolului 6 alineatul (3) din Directiva 91/440 și al anexei II la aceasta, al articolului 4 alineatul (2), al articolului 6 alineatele (2) și (3), al articolului 7 alineatul (3), al articolului 8 alineatul (1) și al articolului 14 alineatul (2) din Directiva 2001/14, precum și în temeiul articolului 6 alineatul (1) din această ultimă directivă coroborat cu articolul 7 alineatele (3) și (4) din Directiva 91/440. În Hotărârea Comisia/Polonia, Curtea a constatat că, prin faptul că a permis includerea în calculul tarifelor pentru setul minim de prestații și accesul la echipamentele legate de întreținerea trenurilor a unor costuri care nu pot fi considerate direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, modificată prin Directiva 2004/49.

- 7 Pe baza situației de fapt stabilite, Tribunalul Regional a apreciat că nu există temeiuri juridice pentru admiterea acțiunii. Acesta a arătat că o normă desprinsă din jurisprudență, astfel cum este menționată la articolul 417¹ paragraful 1 k.c. (a se vedea punctul 36 de mai jos), poate fi și o hotărâre a Curții. În cadrul procedurii în fața Curții poate fi constatată neconformitatea unui act cu un acord internațional ratificat, prin această noțiune trebuind să se înțeleagă *acquis communautaire*. Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței Curții, instanțele naționale care judecă acțiuni în despăgubire sunt îndrituite să se pronunțe ele însele asupra condiției de nelegalitate fără ca aceasta să fie constatată în cadrul unei „proceduri corespunzătoare” de către Curte sau de către orice altă instituție. Cu toate acestea, dacă a fost pronunțată o hotărâre a Curții prin care se constată o încălcare a dreptului Uniunii de către un stat, instanța națională nu poate doar pe acest temei să constate îndeplinirea condiției unei încălcări suficient de grave. În cadrul acțiunii, Curtea constată doar faptul în sine al încălcării dreptului de către un stat, iar condiția de angajare a răspunderii nu este nelegalitatea în formă simplă, ci cea în formă agravată. Astfel, se admite situația în care încălcarea dreptului Uniunii este constatată printr-o hotărâre a Curții, dar nu este angajată răspunderea statului respectiv pentru prejudiciul cauzat ca urmare a unei astfel de încălcări.
- 8 Tribunalul Regional a urmat argumentul pârâtei Trezoreria Publică, potrivit căruia răspunderea sa, în cazul netranspunerii (incomplete sau eronate), poate fi întemeiată pe articolul 417 paragraful 1 (conform căruia „pentru un prejudiciu cauzat de o acțiune nelegală sau de o omisiune în exercitarea puterii publice, este răspunzătoare Trezoreria Publică sau colectivitatea teritorială ori altă persoană juridică care exercită această putere conform legii”) coroborat cu articolul 417¹ paragraful 4 k.c. (a se vedea punctul 36 de mai jos), iar nu cu articolul 417¹ paragraful 1 k.c. Obligația de a repara prejudiciul trebuie să rezulte din norme de drept determinate și să fie precizată în ceea ce privește termenul și conținutul, pentru a se putea stabili până când actul normativ la care se referă ar trebui adoptat și care ar trebui să fie conținutul acestuia.
- 9 Potrivit poziției Tribunalului Regional, din jurisprudența Curții rezultă următoarele condiții pentru angajarea răspunderii unui stat pentru încălcarea dispozițiilor directivei: directiva să vizeze crearea de drepturi pentru particulari,

iar conținutul acestor drepturi să fie unul necondiționat, precis și determinabil pe baza dispozițiilor directivei, să existe o legătură de cauzalitate între încălcarea directivei de către statul respectiv și prejudiciul suferit de particulari și încălcarea să fie suficient de gravă. Cu toate acestea, potrivit Tribunalului Regional, Directiva 2001/14 nu conferă reclamantei drepturi subiective de a achita tarifele pentru utilizarea infrastructurii feroviare într-un quantum maxim. Directiva a avut drept scop să garanteze, în condiții egale și nediscriminatorii, accesul tuturor întreprinderilor feroviare la infrastructura feroviară și sprijinirea unei piețe feroviare dinamice, competitive și transparente în Uniune. Intențiile legiuitorului rezultă direct din dispozițiile directivei. Și în Directiva 2012/34, care a abrogat Directiva 2001/14, s-a statuat că întreprinderile feroviare ar trebui să suporte doar costul direct al operării serviciilor de transport feroviar, dar s-a instituit și obligația Comisiei de a emite acte de punere în aplicare corespunzătoare, care să stabilească modalitățile de calcul al acestor costuri și să permită administratorilor infrastructurii să se adapteze la modalitățile de tarifare în termen de cel mult 4 ani de la intrarea în vigoare a acestor acte [articolul 31 alineatul (3)]. Acest lucru este contrar ideii că scopul articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 a constat în conferirea de drepturi subiective particularilor. Pe baza conținutului Directivei 2001/14, nu este posibilă – potrivit Tribunalului Regional – o definiție precisă a sferei drepturilor acordate particularilor, fapt legat și de imprecizia definiției „costului direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar”.

- 10 Mai mult, administratorul poate aplica criterii suplimentare de tarifare, putând majora prețurile pe baza unor principii eficiente, transparente și nediscriminatorii, garantând o competitivitate optimă, dar și reduceri în sfera prevăzută de directivă și în limitele introduse de diferitele state membre. Acest lucru înseamnă că directiva conferă administratorului dreptul de a stabili rate la un nivel mai înalt decât cel rezultat din costul direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar. Dispozițiile dreptului Uniunii și jurisprudența Curții nu ofereau și nu oferă temeiuri pentru determinarea costurilor care pot constitui baza pentru calculul tarifului pentru accesul minim la infrastructura feroviară. Modalitățile de calculare și tarifare a utilizării infrastructurii au fost prevăzute la articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34, în care se statuează că tarifele pentru setul minim de prestații și pentru accesul la infrastructura care conectează infrastructurile de servicii sunt stabilite la costul direct imputabil operării serviciilor de transport feroviar. Conținutul acestei dispoziții este identic cu articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, care a devenit temeiul evaluării realizate de Curte a dispozițiilor în vigoare în Polonia. Abia în Regulamentul nr. 2015/909 a fost precizată în dreptul european noțiunea de „costuri generate direct de exploatarea serviciului de transport feroviar” (la articolele 3 și 4). Totodată, în temeiul articolului 31 alineatul (3) din Directiva 2012/34 și a articolului 9 din regulamentul mai sus menționat, administratorul de infrastructură a fost obligat să comunice organismului de reglementare metoda sa de calculare a costurilor directe și, dacă este cazul, un plan de introducere treptată, cel târziu până la 3 iulie 2017. În schimb, administratorul se putea adapta treptat la regulile prevăzute de regulamentul mai sus menționat până la 1 august 2019.

- 11 Astfel, Tribunalul Regional a apreciat că dispozițiile articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 nu pot fi considerate suficient de precise, așadar transpunerea incompletă a acestuia nu poate constitui temei pentru o despăgubire pentru încălcarea acestuia de către un stat, deoarece aplicarea acestei dispoziții depindea *de facto* de adoptarea de măsuri suplimentare de punere în aplicare de către statele membre.
- 12 În ceea ce privește nelegalitatea, Tribunalul Regional a arătat că aceasta trebuie să fie o „nelegalitate în formă agravată”, prin urmare încălcarea dreptului Uniunii trebuie să fie una suficient de gravă. Transpunerea incorectă a directivei, spre deosebire de netranspunerea acesteia, nu este hotărâtoare pentru a fi îndeplinită condiția unei încălcări suficient de grave a dreptului. Norma din Directiva 2001/14 care a fost încălcată a fost atât de vagă și imprecisă încât a generat îndoieli în practica multor state membre, ceea ce a condus la mai multe acțiuni formulate de Comisie împotriva acestora. Nici directiva, nici hotărârea Curții nu definesc în mod clar și neechivoc categoriile de costuri care trebuie incluse în baza de cost. Acest lucru demonstrează – în opinia Tribunalului Regional – lipsa unui temei pentru angajarea răspunderii unui stat pe baza reglementărilor comunitare sau a reglementărilor naționale. Simpla pronunțare de către Curte a unei hotărâri prin care se constată incompatibilitatea dreptului național cu dreptul Uniunii nu a fost determinantă pentru nelegalitatea acțiunii autorității publice. Din Hotărârea Comisia/Polonia se poate deduce doar că valoarea tarifelor pentru accesul la infrastructura feroviară a fost stabilită în mod incorect, dar Curtea nu a constatat că tarifele au fost excesive. Totodată, încălcarea de către Polonia a obligației unei transpuneri corecte a Directivei 2001/14 nu înseamnă că listele tarifare și regulamentele elaborate de societatea pârâtă au fost contrare acestei directive, întrucât, în pofida ipotezelor eronate utilizate în etapa de calculare a acestora, tarifele au fost percepute de PKP PLK într-un quantum corect (autorizat de dreptul Uniunii).
- 13 În plus, costurile suportate de reclamantă pentru accesul la infrastructura feroviară au fost acoperite în totalitate de destinatarii serviciilor furnizate de aceasta și de Mareșalul Voievodatului Mazovia. Compensițiile au ținut seama de toate tarifele suportate de reclamantă pentru utilizarea infrastructurii feroviare a PKP PLK.
- 14 Reclamanta nu a demonstrat că situația sa financiară dificilă din perioada vizată de litigiu a fost cauzată exclusiv de necesitatea achitării costurilor aferente tarifului pentru accesul la infrastructura feroviară. Valoarea tarifului pentru accesul la infrastructură nu a influențat quantumul tarifelor și listelor tarifare aplicate de reclamantă, întrucât ratele aprobate de Președintele UTK au fost aceleași pentru toate întreprinderile feroviare. Totodată, quantumul tarifelor nu a influențat competitivitatea reclamantei față de celelalte întreprinderi feroviare.
- 15 Așa cum a subliniat Tribunalul Regional, potrivit articolului 8 alineatul (1) din Directiva 2001/14, este permisă stabilirea unui tarif de bază pentru accesul la infrastructură într-un quantum care ar permite administratorului recuperarea în totalitate a costurilor suportate pentru punerea la dispoziție a infrastructurii.

Această dispoziție permite stabilirea de tarife pentru accesul la infrastructură la un nivel mai ridicat decât cel indicat la articolul 7 alineatul (3) din această directivă. Tariful stabilit în temeiul acestei dispoziții poate conduce la obținerea unei compensații complete a costurilor suportate de administratorul infrastructurii, deoarece introduce principiul costurilor totale. În același timp, această dispoziție a constituit un temei pentru stabilirea tarifelor pentru accesul la infrastructură la un nivel mai ridicat decât cel indicat în cerere de reclamantă în temeiul articolului 7 alineatul (3) din directivă. Chiar dacă se presupune, în mod ipotetic, că trebuie să se aplice în mod expres dispozițiile directivei, având în vedere transpunerea incompletă, este imposibilă aplicarea articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 fără aplicarea articolului 8 din directivă.

- 16 Tribunalul Regional a subliniat că nu este posibilă calcularea unui tarif model pentru accesul la infrastructura feroviară prin simpla scădere a anumitor categorii de costuri din costurile totale, întrucât nici directiva, nici hotărârea Curții nu precizează care ar trebui să fie modelul corect de calcul al tarifului pentru accesul la infrastructura societății pârâte. Mai mult, nu există motive pentru a considera că există o legătură între emiterea Regulamentului din 2009 și prejudiciu, și anume dacă regulamentul ar fi avut un alt conținut, reclamanta nu ar fi fost obligată la plata unor tarife de bază excesive.
- 17 Prin hotărârea din 18 decembrie 2017, Sąd Apelacyjny w Warszawie [Curtea de Apel din Varșovia] a respins apelul reclamantei. Aceasta a aderat la poziția Tribunalului Regional. A mai adăugat că reclamanta susține în mod eronat că dispozițiile Directivei 2001/14 îi confereau dreptul de a achita tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare la valoarea maximă prevăzută de acestea – raportată la costul direct. Este imposibilă aplicarea (interpretarea) articolului 7 alineatul (3) din directivă fără luarea în considerare a articolului 8 din aceasta, având în vedere trimiterea cuprinsă la articolul 7 alineatul (3).
- 18 În opinia Curții de Apel, nu există motive pentru a considera că paragraful 8 alineatul 1 din Regulamentul din 2009 conduce la o interpretare a acestuia contrară normei naționale de rang superior, și anume articolul 33 alineatul 2 u.t.k. Dimpotrivă, conținutul acestei din urmă dispoziții arată că tariful de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare se stabilește luând în considerare costul, suportat de administrator, direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar. Nu rezultă de aici că doar aceste costuri ar putea constitui singura bază pentru calculul tarifului de bază. Aceste costuri trebuie luate în considerare, așadar incluse în baza de cost destinată calculării ratei tarifului de bază, dar acest lucru nu exclude includerea și a altor costuri în această bază de cost.
- 19 Reclamanta a formulat recurs împotriva hotărârii de mai sus în întregime, invocând încălcarea dispozițiilor de drept material: în primul rând, articolul 417¹ paragraful 1 k.c., în al doilea rând, articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 și articolul 33 alineatul 2 u.t.k. și, în al treilea rând, articolul 33 alineatul 2 u.t.k. (în versiunea în vigoare a acestor dispoziții în perioada acoperită de cererea introdusă în cauză) prin interpretarea eronată a acestora, Curtea de Apel

considerând astfel ca fiind justă includerea de către pârâte în baza de cost a unei serii de costuri altele decât cele suportate în mod direct (și anume costuri indirecte, totalitatea amortizărilor și costuri de finanțare).

Argumentele esențiale ale părților din litigiul principal

- 20 Reclamanta susține că, în urma transpunerii incorecte a Directivei 2001/14 în ordinea juridică poloneză, a suferit un prejudiciu, întrucât a fost obligată la plata unor tarife excesive pentru utilizarea infrastructurii feroviare în perioadele de valabilitate a graficelor de circulație ale trenurilor din anii 2009–2013. În opinia reclamantei, răspunderea pentru acest prejudiciu revine statului polonez, căruia îi pretinde, astfel, despăgubiri.
- 21 Pârătele susțin că, în pofida transpunerii incorecte a Directivei 2001/14, statul nu este responsabil pentru prejudiciul pe care l-ar fi suferit reclamanta. Astfel, tarifele în litigiu pentru utilizarea infrastructurii feroviare nu au depășit quantumul permis de dispozițiile din dreptul Uniunii. În opinia pârătelor, având în vedere dispozițiile dreptului Uniunii și jurisprudența Curții, în cazul de față nu au fost întrunite nici condițiile de angajare a răspunderii statului pentru acest prejudiciu.

Motivarea trimiterii preliminare

Fundamentarea primei întrebări preliminare

- 22 La 15 martie 2001 a intrat în vigoare Directiva 2001/14, adresată statelor membre ale Uniunii (articolul 40) și pe care trebuiau să o transpună până la 15 martie 2003 (articolul 38).
- 23 Potrivit articolului 5 alineatul (1) prima teză din această directivă, întreprinderile feroviare au dreptul, în mod nediscriminatoriu, la setul minim de prestații și de acces, prin intermediul rețelei, la infrastructurile de servicii prevăzute în anexa II. Directiva diferențiază, în primul rând, două categorii de servicii prestate de administratorul infrastructurii: servicii din pachetul minim de acces (punctul 1 din anexa II la directivă) și servicii de acces pe calea ferată la infrastructurile de servicii (punctul 2 din anexa II la directivă). Pe de altă parte, articolul 4 alineatul (5) din Directiva 2001/14 prevede că administratorii infrastructurii se asigură că aplicarea sistemelor de tarifare determină tarife echivalente și nediscriminatorii pentru diferitele întreprinderi feroviare care efectuează prestații de servicii de tip echivalent, în zone de piață similară și că tarifele aplicate respectă regulile stabilite în documentul de referință al rețelei. În același timp, statele membre au fost obligate să stabilească reguli de finanțare a activității administratorului infrastructurii feroviare care să asigure faptul că costurile acestuia prezintă cel puțin un echilibru: între venitul rezultat din tarifele de utilizare a infrastructurii, excedentul rezultat din alte activități comerciale și finanțările de la stat (așadar și

cofinanțarea din fonduri publice), pe de o parte, și cheltuielile infrastructurii, pe de altă parte [articolul 6 alineatul (1) din directivă].

- 24 La articolul 7 din Directiva 2001/14 au fost stabilite principiile de tarifare pentru utilizarea infrastructurii feroviare, iar la alineatul (3) s-a arătat că, fără să aducă atingere dispozițiilor de la alineatele (4) sau (5) sau de la articolul 8, tarifele pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la serviciile infrastructurii sunt stabilite la costul direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar. În schimb, articolul 8 din directivă a stabilit excepțiile de la principiile de tarifare menționate la articolul 7.
- 25 Articolul 30 din Directiva 2001/14 prevede obligația statelor membre de a înființa un organism de control care, printre altele, se va asigura că tarifele stabilite de către administratorul infrastructurii sunt în conformitate cu capitolul II și sunt nediscriminatorii.
- 26 La momentul aderării Poloniei la Uniunea Europeană (1 mai 2004), în ordinea juridică poloneză era în vigoare Legea din 2003 privind transportul feroviar. La articolul 33 alineatul (1) s-a prevăzut o plată pentru utilizarea infrastructurii feroviare puse la dispoziție de administratorul acesteia. Acest administrator este societatea PKP PLK, deținută (în sens economic, și, indirect, și juridic) de Trezoreria Publică. Ratele unitare ale tarifului de bază și tarifele suplimentare, însoțite de calculul cuantumului acestora, sunt transmise spre aprobare Președintelui UTK (articolul 33 alineatul 7 u.t.k.), care, în termen de 30 de zile de la primirea ratelor, le aprobă sau refuză aprobarea acestora în cazul în care se constată nerespectarea principiilor menționate la alineatele 2–6, articolul 34 și normele de aplicare prevăzute la articolul 35 (articolul 33 alineatul 8 u.t.k.).
- 27 Începând cu 6 decembrie 2008, articolul 33 alineatul 2 u.t.k. a prevăzut că tariful de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare este stabilit cu luarea în considerare a costurilor, suportate de administrator, direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar. Tariful pentru utilizarea infrastructurii feroviare este reprezentat de suma dintre tariful de bază și tarifele suplimentare (articolul 33 alineatul 3 u.t.k.). Tariful de bază era împărțit între tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară, care cuprinde serviciile menționate în partea I alineatul 1 din anexa la lege (printre altele, pentru permiterea deplasării trenului pe linia de cale ferată administrată de respectivul administrator al infrastructurii feroviare) și tariful de bază pentru accesul pe rețea la serviciile infrastructurii, care cuprinde serviciile menționate în partea I alineatul 2 din anexa la lege (printre altele, pentru permiterea utilizării persoanelor din gări, care sunt administrate de respectivul administrator al infrastructurii feroviare). Tariful suplimentar a fost perceput, printre altele, pentru utilizarea curentului electric care circulă prin linia de contact aeriană (articolul 33 alineatul 3a u.t.k.). Potrivit articolului 33 ust. 4 u.t.k., tariful de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară era calculat ca fiind produsul dintre mișcările de trenuri și ratele unitare stabilite în funcție de categoria liniei feroviare și de tipul de tren, separat pentru transportul de pasageri și pentru cel de mărfuri. În schimb, în sensul articolului 33 alineatul 4a u.t.k.,

administratorul poate aplica o rată unitară minimă a tarifului de bază pentru accesul minim la infrastructura feroviară. Rata minimă se aplică în aceleași condiții față de toate întreprinderile feroviare pentru utilizarea infrastructurii feroviare legată de activitatea efectuată în conformitate cu contractul de servicii publice.

- 28 În temeiul articolului 35 u.t.k. a fost adoptat Regulamentul din 2009, care a fost în vigoare de la 13 martie 2009 până la 23 iunie 2014. Potrivit paragrafului 8 alineatul 1 din acesta, pentru a calcula ratele tarifare pentru infrastructura feroviară preconizată a fi pusă la dispoziție, administratorul infrastructurii ține seama de: 1) costurile directe, care acoperă: a) costurile de întreținere, b) costurile de administrare a traficului feroviar, c) amortizarea; 2) costurile indirecte ale activității, care acoperă alte cheltuieli rezonabile ale administratorului infrastructurii, altele decât cele menționate la punctele 1 și 3; 3) costurile financiare legate de rambursarea împrumuturilor pe care administratorul le-a contractat pentru dezvoltarea și modernizarea infrastructurii puse la dispoziție; 4) activitatea de exploatare stabilită pentru diferitele categorii de linii și de trenuri, menționate la paragraful 7. Regulamentul din 2009 a fost abrogat prin Regulamentul emis de Minister Infrastruktury i Rozwoju [Ministrul Infrastructurii și al Dezvoltării] din 5 iunie 2014 privind condițiile de acces și utilizare a infrastructurii feroviare (Dz. U. 2014, poz. 788), care a intrat în vigoare începând cu 24 iunie 2014.
- 29 Dispozițiile de mai sus ale Legii privind transportul feroviar și regulamentele din 2004, 2006, 2009 și 2014, adoptate pe baza acesteia, reprezintă transpunerea articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14.
- 30 Cu referire la cauza de față și la prima întrebare preliminară, trebuie arătat că răspunderea statului membru rezultă din transpunerea incorectă a Directivei 2001/14 în ordinea juridică poloneză.
- 31 Din cuprinsul punctelor 79–82 din Hotărârea Comisia/Polonia se poate deduce că un prejudiciu rezultat din transpunerea incorectă a Directivei 2001/14 în ordinea juridică poloneză poate fi partea plătită în exces din tariful pentru utilizarea infrastructurii feroviare, iar elementele care influențează valoarea prejudiciului legat de transpunerea incorectă a Directivei 2001/14 sunt, în special, următoarele: în parte, costurile de natură fixă legate de punerea la dispoziție a unui tronson al rețelei feroviare pe care administratorul trebuie să le suporte chiar în lipsa mișcărilor de trenuri, costurile de întreținere sau de administrare a traficului menționate la paragraful 8 alineatul 1 din Regulamentul din 2009, în întregime costurile indirecte și costurile financiare menționate în această dispoziție și amortizarea, în măsura în care nu sunt stabilite pe baza uzurii reale a infrastructurii imputabile traficului, ci în funcție de reguli contabile. Se poate concluziona că, dacă în ceea ce privește primul dintre aceste elemente, statul membru dispunea de o anumită libertate, care se poate deduce din expresia vagă „în parte”, în ceea ce privește celelalte două aspecte această libertate nu a fost

acordată statelor membre, ceea ce înseamnă că aceste două aspecte nu puteau constitui elemente reglementate prin Regulamentul din 2009.

- 32 În contextul cauzei privind despăgubirea pentru lipsa transpunerii corecte a articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14, este importantă hotărârea Curții CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (a se vedea, în special, punctele 77, 78, 86-92 și 97-99). Aceasta s-a referit la posibilitatea controlării de către instanțele civile a cuantumului tarifelor pentru punerea la dispoziție a infrastructurii, în locul controlului deciziei autorității de supraveghere în cadrul unei proceduri corespunzătoare. În această hotărâre, Curtea a constatat inadmisibilitatea exercitării de către instanțele de drept comun a controlului cuantumului tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare în cazuri individuale și a posibilității de modificare a acestor tarife indiferent de monitorizarea efectuată de organismul de control menționat la articolul 30 din Directiva 2001/14. Obiectul litigiului în cauza aflată pe rolul Sąd Najwyższy [Curtea Supremă] nu este determinarea directă a cuantumului acestor tarife, însă eventuala obligare a Trezoreriei Publice sau a unei alte entități la plata unei despăgubiri care ar avea ca element plata excedentară a tarifului poate conduce, din punct de vedere economic, la o situație identică cu o soluționare privind cuantumul tarifului în cadrul unei proceduri judiciare. Acest lucru conduce la apariția unor pericole apropiate de cele indicate la punctele 87–89 și 97–99 din Hotărârea Curții CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 Având în vedere considerațiile de mai sus, Curtea Supremă, fiind o instanță ale cărei decizii nu sunt supuse unei căi de atac, consideră că este necesar să se stabilească dacă dispozițiile Directivei 2001/14, în special articolul 4 alineatul (5) și articolul 30 alineatele (1), (3), (5) și (6) din aceasta, trebuie interpretate în sensul că se opun introducerii de către o întreprindere feroviară, fără efectuarea unui control jurisdicțional al deciziei autorității de supraveghere, a unei acțiuni în despăgubire împotriva unui stat membru pentru motivul transpunerii incorecte a directivei în situația în care un element al despăgubirii este plata excedentară a tarifului pentru utilizarea infrastructurii feroviare (**prima întrebare preliminară**). Cu alte cuvinte, este necesar să se stabilească dacă este întemeiată poziția potrivit căreia transpunerea eronată a directivei în dreptul intern, confirmată prin Hotărârea Comisia/Polonia, poate angaja răspunderea statului membru față de unul dintre agenții economici de pe piață (întreprindere feroviară), în locul căii constând în controlul jurisdicțional al deciziei autorității de supraveghere [prevăzut la articolul 30 din Directiva 2001/14, în special la alineatul (6) al acestuia, pe care ar fi trebuit să îl interpreteze articolul 8 paragraful 1 din Regulamentul din 2009 în raport cu articolul 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14].

Fundamentarea celei de-a doua întrebări preliminare

- 34 În Hotărârea Brasserie du pecheur, Curtea a afirmat – în raport cu netranspunerea unei directive europene – că, în situația în care legiuitorul național dispune de o „anumită marjă de apreciere”, răspunderea statului membru presupune întrunirea a

trei condiții, și anume: 1) norma de drept încălcată să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, 2) comportamentul statului să întrunească elementele constitutive ale încălcării și 3) să existe o legătură de cauzalitate directă între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul cauzat (punctul 51). În jurisprudența Curții (printre altele, în hotărârea de mai sus) se mai subliniază că, pentru răspunderea statelor membre pentru încălcarea dreptului comunitar, criteriul decisiv pentru a considera că sunt întrunite elementele constitutive ale încălcării, este încălcarea vădită și gravă de către acel stat a limitelor care sunt impuse puterii sale de apreciere. Se arată că elementele pe care instanța competentă trebuie să le ia în considerare includ gradul de claritate și de precizie al normei încălcate, sfera de aplicare a marjei de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau neintenționat al încălcării săvârșite sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept, împrejurarea că atitudinile adoptate de o instituție comunitară au putut contribui la omisiunea, la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau practici naționale contrare dreptului comunitar.

- 35 Condițiile răspunderii formulate mai sus au fost deduse de Curte din articolul 215 al doilea paragraf din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Maastricht. Echivalentul în vigoare în prezent al acestuia este articolul 340 al doilea paragraf TFUE.
- 36 Răspunderea statului membru pentru despăgubire servește nu doar protejării persoanelor, dar și garantării aplicării dreptului Uniunii. Condițiile răspunderii statului membru pentru despăgubire, indicate mai sus, conferite de dreptul Uniunii, dar îndeplinite și, într-o anumită măsură, chiar stabilite ținând seama de dreptul național, sunt recunoscute de Curte drept o condiție necesară și în același timp suficientă pentru angajarea acestei răspunderi față de particulari pentru încălcarea dreptului Uniunii. Din natura acestor condiții Curtea pare a deduce, pe de o parte, interdicția de a condiționa, în dreptul intern, repararea de către stat a prejudiciilor cauzate de încălcări ale dreptului Uniunii de criterii de fond și de formă mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern sau de criterii stabilite astfel încât să facă practic imposibilă sau deosebit de dificilă obținerea reparării prejudiciului, pe de altă parte, posibilitatea invocării răspunderii unui stat pentru prejudiciile menționate în temeiul dreptului național, în cazul în care condițiile prevăzute de dreptul național nu depășesc sfera cerințelor prevăzute de dreptul Uniunii.
- 37 Din articolul 417¹ paragraful 1 k.c. rezultă că dacă prejudiciul a fost cauzat de adoptarea unui act normativ, repararea acestui prejudiciu poate fi solicitată după constatarea, într-o procedură corespunzătoare, a neconformității acestui act cu Constituția Republicii Polone, cu un acord internațional ratificat sau cu o lege. În schimb, potrivit paragrafului 4 al articolului menționat, dacă prejudiciul a fost cauzat de neadoptarea unui act normativ, pentru care o normă legală prevede obligația adoptării, nelegalitatea neadoptării acestui act este constatată de instanța sesizată cu acțiunea în despăgubire. În ceea ce privește această a doua situație, prevalează opinia care distinge două forme de omisiune legislativă: 1) situațiile în

- care respectivul act juridic nu a fost adoptat deloc (omisiune propriu-zisă); 2) situațiile în care respectivul act a fost adoptat, dar conține doar o reglementare incompletă, fragmentară, ceea ce determină limitarea sau lipsirea completă de posibilitatea exercitării anumitor drepturi care rezultă, de exemplu, dintr-un alt act juridic (omisiune relativă).
- 38 Cu toate acestea, indiferent de temeiul răspunderii statului, pentru a putea vorbi despre o asemenea răspundere în sfera *imperium*, prin raportare la dreptul intern, în orice caz trebuie să fie îndeplinite, printre altele, următoarele condiții: 1) o acțiune sau omisiune nelegală; 2) prejudiciu; 3) legătură de cauzalitate între acțiune sau omisiune și prejudiciu. La acestea trebuie adăugate condițiile speciale prevăzute de reglementările privind situația specifică.
- 39 Lucru important, dacă este vorba de răspunderea unui stat, se consideră că acțiunea sau omisiunea nelegală, denumite și „nelegalitate”, nu trebuie să fie în formă agravată, limitată la cazurile de încălcare flagrantă a legii. Doar în ceea ce privește răspunderea întemeiată pe articolul 417¹ paragraful 2 k.c. se evidențiază forma agravată a nelegalității, ceea ce nu se aplică însă cauzei supuse evaluării.
- 40 Totodată, așa cum s-a arătat mai sus, în jurisprudența Curții se evidențiază că răspunderea statului membru depinde de existența unei nelegalități în formă agravată, și anume de situația în care încălcarea dreptului Uniunii este „suficient de gravă”. Această încălcare legată de depășirea puterii discreționare trebuie să fie una evidentă (flagrantă) și gravă (serioasă). Astfel, există o situație în care acțiunea sau omisiunea unei autorități publice (de exemplu în cazul unei transpuneri incorecte a unei directive a Uniunii) poate fi incriminată în raport cu dreptul național, dar – ținând seama de punctul de vedere al Curții – în raport cu dreptul Uniunii statul membru poate fi exonerat de răspunderea pentru despăgubire.
- 41 Un alt aspect este necesitatea existenței unei legături de cauzalitate. Astfel, persoana prejudiciată, care invocă răspunderea unei autorități publice, trebuie să facă dovada în fața instanței naționale, printre altele, că acțiunea sau omisiunea nelegală în exercitarea autorității publice a cauzat prejudiciul, prin urmare, printre aceste condiții trebuie să fie inclusă și legătura în sensul prevăzut de articolul 361 k.c., potrivit căruia persoana obligată să repare prejudiciul poartă răspunderea doar pentru consecințele normale ale acțiunii sau omisiunii din care a rezultat prejudiciul. În aceste limite, în temeiul articolului 361 paragraful 2 k.c., obligația reparării prejudiciului cuprinde pierderile pe care persoana prejudiciată le-a suferit (*damnum emergens*), dar și câștigurile pe care le-ar fi putut obține dacă nu i-ar fi fost cauzat prejudiciul (*lucrum cessans*).
- 42 În lumina articolului 361 paragraful 1 k.c., chiar și o legătură de cauzalitate indirectă între o acțiune eronată sau o omisiune și prejudiciu poate justifica angajarea răspunderii pentru prejudiciu.

- 43 La teoria legăturii de cauzalitate directe se referă în jurisprudența sa și Curtea atunci când analizează problema răspunderii statului membru pentru omisiune legislativă (legată, de exemplu, de transpunerea unei directive a Uniunii). Astfel, spre deosebire de legislația națională, ar trebui excluse toate prejudiciile aflate doar în legătură indirectă cu acțiunea sau omisiunea unei autorități publice.
- 44 Având în vedere observațiile de mai sus, apare întrebarea dacă aprecierea că dreptul la despăgubire în temeiul dreptului Uniunii pentru aplicarea eronată a acestuia, în special pentru transpunerea eronată sau netranspunerea unei directive, este acordat doar dacă norma încălcată are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea este săvârșită în formă agravată, iar legătura de cauzalitate între încălcare și prejudiciu este una directă, se opune reglementării statului membru, care acordă, în aceste cazuri, dreptul la despăgubire dacă sunt îndeplinite condiții mai puțin restrictive (**a doua întrebare preliminară**). Astfel, dacă dreptul național prevede condiții mai puțin restrictive decât dreptul Uniunii pentru angajarea răspunderii statului membru pentru transpunerea eronată sau netranspunerea unei directive, atunci considerarea prevalenței dreptului Uniunii asupra legislației naționale ar echivala cu exonerarea statului respectiv de răspundere pentru acest lucru, ceea ce nu pare a fi compatibil cu principiile echității.
- 45 Necesitatea de a răspunde la a doua întrebare rezultă și din îndoielile referitoare de conținutul Hotărârii Curții Brasserie du pecheur, care este un îndrumar în ceea ce privește răspunderea statelor membre pentru încălcarea dreptului Uniunii. La punctul 42 din această hotărâre se constată următoarele: „[...] condițiile angajării răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului comunitar nu trebuie, în absența unei justificări specifice, să fie diferite de cele care reglementează răspunderea Comunității în împrejurări comparabile. Astfel, protecția drepturilor de care beneficiază particularii în temeiul dreptului comunitar nu poate varia în funcție de caracterul național sau comunitar al autorității aflate la originea prejudiciului”.
- 46 Întrucât, în fragmentul de mai sus, din motivarea hotărârii Curții a fost invocat un standard unitar de răspundere, definit în prezent la articolul 340 al doilea paragraf TFUE, acest lucru ar pleda în mod clar pentru un răspuns afirmativ la a doua dintre întrebările formulate, și anume pentru considerarea faptului că reglementările Uniunii se opun unor reglementări naționale mai puțin riguroase pentru persoanele care suferă prejudicii. De la aceeași premisă au plecat și instanțele care au statuat cel mai clar în cauza de față – Tribunalul Regional și Curtea de Apel. Însă, pe de altă parte, la punctul 66 din aceeași hotărâre a Curții s-au constatat următoarele: „Cele trei condiții menționate mai sus sunt necesare și suficiente pentru a da naștere, în beneficiul particularilor, unui drept de a obține repararea prejudiciului, fără a exclude, cu toate acestea, posibilitatea de angajare a răspunderii statului în condiții mai puțin restrictive în temeiul dreptului național”. Curtea Supremă înclină spre această a doua poziție.