

Vec C-120/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

3. marec 2020

Vnútroštátny súd:

Sąd Najwyższy

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

28. november 2019

Žalobkyňa:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Žalovaní:

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Predmet sporu vo veci samej

Konanie o zaplataenie poplatku 220 204 408,72 PLN spolu s úrokmi z titulu uloženia – podľa názoru žalobkyne neprimeraného – základných poplatkov za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre v dobe platnosti vlakových cestovných poriadkov v rokoch 2009 až 2013, a to vzhľadom na nesprávne prebratie smernice 2001/14 do právneho poriadku.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 4 ods. 5, článku 7 ods. 3, článku 8 ods. 1 a článku 30 ods. 1, 3, 5 a 6 smernice 2001/14.

Článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“).

Prejudiciálne otázky

1. Majú sa ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001, a najmä jej článku 4 ods. 5 a 30 ods. 1, 3, 5 a 6 vykladať tak, že bránia železničnému podniku, s výnimkou súdneho preskúmania rozhodnutí regulačného orgánu, uplatňovať si nároky na náhradu škody voči členskému štátu z dôvodu nesprávnej implementácie smernice v situácii, v ktorej elementom náhrady by bol neprimerane vysoký poplatok za používanie železničnej infraštruktúry?

2. Bráni záver, že nárok na náhradu na základe práva Spoločenstva z dôvodu nesprávneho uplatnenia práva Európskej únie, a najmä z dôvodu nesprávneho prebratia smernice alebo jej neprebratia do vnútroštátneho právneho poriadku, prislúcha výlučne vtedy, keď cieľom porušeného právneho predpisu je priznanie práv jednotlivcom, porušenie práva je kvalifikované (konkrétne v podobe zjavného a ťažkého prekročenia diskrečnej právomoci členského štátu pri implementácii smernici) a príčinná súvislosť medzi porušením a škodou má charakter bezprostrednej súvislosti, takej právnej úprave členského štátu, ktorá priznáva v takýchto prípadoch nárok na náhradu škody pri splnení menej prísnych podmienok?

Relevantné predpisy práva Európskej únie

Článok 4 ods. 5, článok 7 ods. 3, článok 8 ods. 1 a článok 30 ods. 1, 3, 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001 o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry, vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a bezpečnostnej certifikácii (Ú. v. ES L 75, 2001, s. 404, Mim. vyd. 07/005, s. 404; ďalej len „smernica 2001/14“).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (Ú. v. EÚ L 343, 2012, s. 32).

Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/909 z 12. júna 2015 o metódach výpočtu nákladov, ktoré vznikajú priamo ako výsledok prevádzky vlakových služieb (Ú. v. EÚ L 148, 13.6.2015, s. 17).

Článok 340 druhý odsek ZFEÚ

Relevantná vnútroštátna právna úprava

Články 361, 417 a 417¹ kodeksu cywilnego (ďalej len „občiansky zákonník“).

Články 33 a 35 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym w wersji obowiązującej w okresie objętym sporem (zákon z 28. marca 2003 o železničnej doprave v znení platnom v čase skutkových okolností sporu, Dz.U. z roku 2016, položka 1727 so zmenami; v súčasnosti: Dz.U. z roku 2019, položka 710 so zmenami.; ďalej len „zákon o železničnej doprave«).

Paragraf 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (nariadenie ministra infraštruktúry z 27. februára 2009 o podmienkach prístupu a používania železničnej infraštruktúry, Dz.U. č. 35, položka 274; ďalej len „nariadenie z roku 2009«):

Judikatúra Súdneho dvora

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“ z 30. mája 2013, C-512/10, Komisia/Poľsko, EU:C:2013:338 (ďalej len „rozsudok Komisia/Poľsko«); a tiež rozsudky z 9. novembra 2017, C-489/15 CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, body 77, 78, 87 až 92 a 97 až 99; z 5. marca 1996, C-46/93 a C-48/93, Brasserie du pecheur S.A., EU:C:1996:79, body 42, 51 a 66; z 19. novembra 1991, C-6/90 a C-9/90, Francovich a i., EU:C:1991:428.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Rozsudkom z 24. marca 2016 Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava, Poľsko) zamietol žalobu spoločnosti „Kolei Mazowieckich – KM» sp. z o.o., so sídlom vo Varšave (ďalej len „KM» alebo „žalobkyňa“) podanú proti Skarbowi Państwa – Ministrowi Rozwoju (Štátna pokladnica – Minister rozvoja), proti Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego (Predseda úradu železničnej

dopravy) a proti spoločnosti PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (ďalej len „PKP PLK») vo veci zaplatenia sumy 220 204 408,72 PLN, spoločne a nerozdielne, spolu s úrokmi od 6. decembra 2014 do dňa zaplatenia.

- 2 Žalobný návrh žalobkyne sa týkal základných poplatkov za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre v dobe platnosti vlakových cestovných poriadkov v rokoch 2009 až 2013, ktoré jej uložila zaplatiť žalovaná spoločnosť. Tento návrh uvádza, že tieto poplatky boli stanovené a vyberané v dôsledku prijatia, záväznosti a uplatnenia nariadenia z roku 2009 vydaného na základe článku 35 zákona o železničnej doprave, pričom toto nariadenie je v rozpore so smernicou 2001/14, čo bolo potvrdené rozsudkom Komisia/Pol'sko. Ako právny základ žaloby žalobkyňa uvádza tiež ustanovenia o bezdôvodnom obohatení. Žalovaní navrhli žalobu zamietnuť.
- 3 Vyššie uvedený rozsudok sa opieral o nasledujúce zistenia: žalobkyňa je železničným dopravcom a súčasne spoločnosťou vo vlastníctve samosprávneho celku, ktorej činnosť nie je zameraná na dosahovanie zisku, ale na uspokojenie potrieb obyvateľov v oblasti verejnej dopravy. Podiely v tejto spoločnosti vlastní Województwo Mazowieckie (Mazovské vojvodstvo). Žalovaná spoločnosť je manažérom železničnej infraštruktúry a jej zakladateľom a akcionárom je spoločnosť Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie (Poľské štátne dráhy S.A. so sídlom vo Varšave, ďalej len „PKP»); okrem toho k 31. decembru 2013 bol jej akcionárom takisto Skarb Państwa, ktorý je súčasne akcionárom PKP. Predmetom činnosti spoločnosti je poskytovanie služieb podpory pozemnej dopravy, najmä prevádzka železničnej dopravy a správa železničných tratí a tiež údržba železničných tratí v stave zabezpečujúcom funkčnú a bezpečnú prepravu osôb a tovaru a regulárnosť a bezpečnosť železničnej dopravy, protipožiarna ochrana, ochrana životného prostredia a majetku železníc. PKP PLK prevádzkuje 98 % železničnej siete v Poľsku.
- 4 Spoločnosti KM a PKP PLK uzatvorili dohody o využívaní pridelených vlakových trás v rokoch 2009 až 2011, na základe ktorých žalovaná spoločnosť zabezpečila žalobkyni prístup k železničnej infraštruktúre a pridelať jej vlakové trasy na železnici, pričom jej umožnila používať potrebnú železničnú infraštruktúru. Tieto dohody boli uzatvárané postupne na nasledujúce obdobia platnosti vlakových cestovných poriadkov. Žalobkyňa využívala sprístupnenú infraštruktúru odplatne. Základný poplatok za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre bol tvorený súčinom kilometrov najazdených vlakmi dopravcu a jednotkových sadziieb základného poplatku za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre, ktoré manažér infraštruktúry priradil jednotlivým úsekom železničnej trate. Výška poplatku je súčinom počtu služieb a jednotkových sadziieb poplatkov za jednotlivé služby. Jednotkové sadzby, skôr vypočítané manažérom infraštruktúry, boli potvrdené rozhodnutiami Predsedu úradu železničnej dopravy (ďalej len „Predseda UTK“). V rokoch 2011 až 2013 strany neuzatvorili dohody a boli viazané rozhodnutiami Predsedu UTK, ktoré stanovovali podmienky sprístupnenia železničnej infraštruktúry, a ktoré nahrádzali dohody. Žalovaná spoločnosť vystavila faktúry z titulu používania železničnej

infraštruktúry žalobkyňou, ktorú poskytovala žalovaná spoločnosť. Na základe nej žalobkyňa uhradila spoločnosti PKP PLK sumu 537 633 779,10 PLN z titulu poplatku za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre v dobe platnosti vlakových cestovných poriadkov: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 a 2012/2013.

- 5 Dňa 19. mája 2009 žalobkyňa (prevádzkovateľ) uzatvorila s Mazovským vojvodstvom (organizátorom) rámcovú dohodu o poskytovaní verejných služieb v oblasti uskutočňovania regionálnej železničnej prepravy cestujúcich na území Mazovského vojvodstva v pätnásti nasledujúcich obdobiach platnosti cestovných poriadkov v období od 13. decembra 2009 do 14. decembra 2024. Výška nákladov spojených s poskytovaním verejnej služby, ktoré neboli pokryté príjmami prevádzkovateľa, boli pokryté kompenzáciou poskytnutou organizátorom. V § 5 ods. 1 dohody sa organizátor zaviazal pokryť straty prevádzkovateľa vzniknuté v súvislosti s vykonávaním prepravy, pričom kompenzácia predstavovala rozdiel doložených nákladov a príjmov týkajúcich sa prevádzkovej činnosti uvedenej v rámcovej dohode a primeraný zisk.
- 6 Dňa 26. októbra 2010 Európska komisia podala na Súdny dvor proti Poľskej republike žalobu o určenie, že Poľská republika nezabezpečením riadneho prebratia ustanovení týkajúcich sa spoplatnenia železničnej infraštruktúry obsiahnutých v smernici 2001/14, zmenenej smernicou 2004/49/ES, si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 6 ods. 3 a prílohy II smernice 91/440, článku 4 ods. 2, článku 6 ods. 2 a 3, článku 7 ods. 3, článku 8 ods. 1 a článku 14 ods. 2 smernice 2001/14, ako aj z článku 6 ods. 1 tejto smernice v spojení s článkom 7 ods. 3 a 4 smernice 91/440. V rozsudku Komisia/Poľsko Súdny dvor konštatoval, že Poľská republika tým, že umožnila, aby boli do výpočtu poplatkov za minimálny prístupový balík a traťový prístup k servisným zariadeniam zahrnuté náklady, ktoré nemožno považovať za priamo vynaložené na prevádzku vlaku, nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článku 7 ods. 3 smernice 2001/14, zmenenej smernicou 2004/49.
- 7 Na základe zisteného skutkového stavu Krajský súd uznal, že k vyhovaniu žalobe chýba právna základ. Konštatoval, že precedensom, o ktorom sa hovorí v článku 417¹ § 1 občianskeho zákonníka (pozri bod 36 nižšie), môže byť aj rozhodnutie Súdneho dvora. V rámci konania pred Súdny dvorom môže dôjsť ku konštatovaniu nezlučiteľnosti aktu s ratifikovanou medzinárodnou dohodou, prostredníctvom ktorej treba chápať *acquis communautaire*. Na druhej strane v súlade s judikatúrou Súdneho dvora sú sudy členských štátov prejednávajúce nároky na náhradu oprávnené samostatne rozhodnúť o naplnení predpokladov protiprávnosti bez jej vyhlásenia Súdny dvorom alebo akýmkoľvek iným orgánom v „príslušnom konaní“. Ak však Súdny dvor vydal rozhodnutie konštatujúce porušenie práva Únie členským štátom, vnútroštátny súd nemôže iba na tomto základe rozhodnúť, či je splnený predpoklad dostatočne závažného porušenia. V rámci žaloby Súdny dvor konštatuje iba samotný fakt porušenia práva členským štátom a predpokladom pre zodpovednosť za náhradu škody nie je bežné porušenie alebo kvalifikované. Do úvahy by prichádzala okrem toho situácia, v ktorej porušenie práva Únie je konštatované rozhodnutím Súdneho

dvora, ale členský štát neponesie zodpovednosť za náhradu škody spôsobenej takýmto porušením.

- 8 Okresný súd sa stotožňuje s argumentmi žalovaného Skarbu Państwa o tom, že jeho zodpovednosť sa v prípade neimplementovania (nesprávneho alebo nedostatočného) môže opierať o článok 417 § 1 (podľa ktorého „za škodu spôsobenú nezákonným konaním alebo opomenutím pri výkone verejnej moci nesie zodpovednosť Skarb Państwa alebo samosprávny celok alebo iná právnická osoba vykonávajúca túto moc na základe práva“) v spojení s článkom 417¹ § 4 občianskeho zákonníka (pozri bod 36 nižšie) a nie o článok 417¹ § 1 občianskeho zákonníka. Povinnosť odškodnenia musí vyplývať zo stanovených právnych predpisov a musí byť konkretizovaná, čo sa týka termínu a obsahu, aby bolo možné určiť do kedy normatívny akt, na ktorý sa vzťahuje, musí byť vydaný, a čo musí obsahovať.
- 9 V súlade s názorom Krajského súdu z judikatúry Súdneho dvora vyplývajú tieto podmienky pre vznik zodpovednosti členského štátu za porušenie ustanovení smernice: smernica má za cieľ priznanie práv jednotlivcom a obsah týchto práv je bezpodmienečný, presný a je možné ho určiť na základe ustanovení smernice, existuje príčinný vzťah medzi porušením práva členským štátom a škodou spôsobenou jednotlivcom a dostatočne vážny charakter tohto porušenia. Navyše sa Krajský súd domnieva, že smernica 2001/14 nepriznáva žalobkyni subjektívne práva na náhradu poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry v stanovenej maximálnej výške. Jej cieľom bolo zabezpečenie rovného a nediskriminačného prístupu všetkých dopravcov k železničnej infraštruktúre a podpora dynamického konkurenčného a transparentného trhu železníc v Únii. O zámeroch normotvorcu hovoria priamo ustanovenia tejto smernice. Rovnako v smernici 2012/34, ktorá zrušila smernicu 2001/14, bolo jednak uznané, že železniční dopravcovia musia niesť jedine náklady, ktoré vzniknú priamo prejazdom vlaku, avšak Komisii bola súčasne uložená povinnosť vydať zodpovedajúce vykonávacie akty stanovujúce zásady výpočtu týchto nákladov a jednak manažérom infraštruktúry bolo umožnené prispôbiť sa týmto zásadám vyberania poplatkov počas štyroch rokov od nadobudnutia účinnosti týchto aktov (článok 31 ods. 3). To je v rozpore s predstavou, že cieľom článku 7 ods. 3 smernice 2001/14 bolo priznanie subjektívnych práv jednotlivcom. Na základe znenia smernice 2001/14 nie je možné – podľa Krajského súdu – presné stanovenie rozsahu práv priznaných jednotlivcovi, čo súvisí s nespresnením pojmu „nákladov, ktoré vznikajú priamo prejazdom vlaku“.
- 10 Okrem toho, manažér infraštruktúry môže uplatňovať dodatočné kritéria vyberania poplatkov tak, že uskutoční zvýšenia na základe účinných, transparentných a nediskriminačných zásad zaručujúcich optimálnu konkurencieschopnosť, ako aj zľavy v oblasti predpokladanej ustanoveniami smernice a v hraniciach stanovených jednotlivými členskými štátmi. Znamená to, že smernica priznáva manažérovi právo stanovenia sadzieb na úrovni vyššej ako je úroveň vyplývajúca z nákladov vzniknutých priamo prejazdom vlaku. Ustanovenia práva Únie a judikatúra Súdneho dvora neposkytovali a neposkytujú

základ pre stanovenie nákladov, ktoré by mohli predstavovať základ pre výpočet poplatkov za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre. Zásady výpočtu a výberu poplatku za používanie infraštruktúry boli upravené v článku 31 ods. 3 smernice 2012/34, kde sa uvádza, že poplatky za minimálny prístupový balík a za prístup k infraštruktúre spájajúcej servisné zariadenia sa stanovujú na základe nákladov, ktoré vzniknú priamo prevádzkou vlaku. Obsah tohto ustanovenia je totožný s článkom 7 ods. 3 smernice 2001/14, ktorý bol základom pre posúdenie platných predpisov v Poľsku uskutočnené Súdny dvorom. Až v nariadení č. 2015/909 je spresnený výraz „náklady, ktoré vzniknú priamo prevádzkou vlaku“ v práve EÚ (v článkoch 3 a 4). Súčasne na základe článku 31 ods. 3 smernice 2012/34 a článku 9 vyššie uvedeného nariadenia bola manažérovi infraštruktúry uložená povinnosť oznámiť regulačnému orgánu svoje metódy výpočtu priamych nákladov a vo vhodných prípadoch plánu postupného zavedenia najneskôr do 3. júla 2017. Naproti tomu prispôbiť sa zásadám stanoveným vo vyššie uvedenom nariadení mohol manažér postupne do 1. augusta 2019.

- 11 Krajský súd okrem toho uznal, že nie je možné, aby bolo znenie článku 7 ods. 3 smernice 2001/14 považované za dostatočne presné, a teda aby jeho neúplná implementácia mohla predstavovať základ pre náhradu škody za jeho porušenie členským štátom, keď uplatnenie tohto ustanovenia bolo fakticky podmienené prijatím ďalších vykonávacích prostriedkov členskými štátmi.
- 12 Pokiaľ ide o nezákonnosť, Krajský súd poznamenal, že musí ísť o „kvalifikovanú nezákonnosť“, a teda porušenie práva musí byť dostatočne závažné. Nesprávna implementácia smernice na rozdiel od neimplementovania nehovorí v prospech dostatočne závažného porušenia práva. Porušená norma smernice 2001/14 bola natoľko nejasná a nepresná, že vyvolala pochybnosti v praxi mnohých členských krajín, čo v konečnom dôsledku viedlo k podaniu niekoľko desiatok žalôb Komisiou proti členským štátom. Ani smernica ani rozsudok Súdneho dvora jednoznačne a bez vyvolania pochybností nedefinujú kategórie nákladov, ktoré sa majú zohľadňovať v nákladovom základe. Svedčí to – podľa názoru Krajského súdu – o neexistencii základu pre prevzatie zodpovednosti štátu na základe zásad Spoločenstva, ako aj na základe vnútroštátnych predpisov. Samotné vydanie rozsudku Súdneho dvora potvrdzujúceho nezlučiteľnosť vnútroštátneho práva s právom Únie nesvedčí v prospech nezákonnosti činnosti verejnej moci. Z rozsudku Komisia/Poľsko možno vyvodiť jedine to, že výška poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre bola stanovená nesprávnym spôsobom, no Súdny dvor nepotvrdil, že by boli poplatky príliš vysoké. Rovnako porušenie povinnosti riadnej implementácie smernice 2001/14 Poľskom neznamena, že by sadzobníky a poriadky vypracované žalovanou spoločnosťou boli v rozpore s touto smernicou, keďže napriek vychádzaniu z nesprávnych predpokladov v štádiu výpočtu poplatkov boli poplatky vyberané spoločnosťou PKP PLK v riadnej (právom Únie prípustnej) výške.
- 13 Okrem toho všetky náklady, ktoré niesla žalobkyňa z titulu prístupu k železničnej infraštruktúre, boli pokryté príjemcami ňou poskytnutých služieb alebo

prostredníctvom Marszałka Mazovského vojvodstva. Kompenzácie totiž v celom rozsahu zohľadňovali všetky poplatky, ktoré platila z titulu používania železničnej infraštruktúry spoločnosti PKP PLK.

- 14 Žalobkyňa nepreukázala, že by jej ťažká finančná situácia v spornom období bola spôsobená výlučne nutnosťou niesť náklady z titulu poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre. Výška poplatku za prístup k infraštruktúre nemala vplyv na výšku taríf a sadzobníkov uplatňovaných žalobkyňou, keďže sadzby schválené Predsedom UTK boli rovnaké pre všetkých dopravcov. Výška poplatkov nemala vplyv ani na konkurencieschopnosť žalobkyne voči ostatným železničným dopravcom.
- 15 Ako zdôraznil Krajský súd, v súlade s článkom 8 ods. 1 smernice 2001/14 je prípustné stanovenie základného poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre vo výške, ktorá by umožňovala manažérovi úplného vrátenie nákladov sprístupnenia infraštruktúry. Toto ustanovenie umožňuje stanovenie poplatkov za prístup k infraštruktúre na vyššej úrovni než podľa článku 7 ods. 3 tejto smernice. Poplatok stanovený na jeho základe môže viesť k získaniu plnej kompenzácie nákladov, ktoré vznikli manažérovi infraštruktúry, keďže zavádza zásadu celkových nákladov. Rovnako toto ustanovenie bolo základom pre stanovenie poplatkov za prístup k infraštruktúre na vyššej úrovni než je tá, ktorú uvádza v žalobe žalobkyňa opierajúca sa o článok 7 ods. 3 smernice. A to, aj pri akceptovaní hypotézy nevyhnutnosti uplatňovať ustanovenia smernice priamo s ohľadom na neúplnú implementáciu a nie je možné uplatňovať článok 7 ods. 3 smernice 2001/14 bez uplatnenia článku 8 tejto smernice.
- 16 Krajský súd zdôraznil, že nie je možný výpočet modelového poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre prostredníctvom odpočítania niektorých kategórií nákladov od celkových nákladov, keď ani smernica ani rozsudok Súdneho dvora presne nevymedzujú, aký má byť správny model výpočtu poplatku za prístup k infraštruktúre žalovanej spoločnosti. Okrem toho nie je dôvod k záveru, že existuje spojenie medzi vydaním nariadenia z roku 2009 a škodou, keďže ak by malo nariadenie iné znenie, žalobkyňa by neboli uložené vyššie základné poplatky.
- 17 Rozsudkom z 18. decembra 2017 Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava, Poľsko) zamietol odvolanie žalobkyne. Stotožnil sa s názorom Krajského súdu. Dodal, že žalobkyňa nesprávne vyvodzuje, že ustanovenia smernice 2001/14 jej priznávajú oprávnenie na úhradu poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry v maximálnej výške stanovenej v tejto smernici – odvodennej od priamych nákladov. Neexistuje možnosť uplatnenia (výkladu) článku 7 ods. 3 bez zohľadnenia jej článku 8, vzhľadom na odkaz obsiahnutý v článku 7 ods. 3.
- 18 Podľa názoru Odvolacieho súdu nie je dôvod k záveru, že § 8 ods. 1 nariadenia z roku 2009 vedie k jeho výkladu, ktorý je v rozpore s ustanoveniami vnútroštátneho práva vyššieho stupňa právnej sily, t. j. s článkom 33 ods. 2 zákona o železničnej doprave. Naproti tomu znenie tohto posledného ustanovenia

napovedá, že stanovenie základného poplatku za používanie železničnej infraštruktúry zohľadňuje náklady, ktoré vzniknú manažérovi priamo prejazdom vlaku. Z toho nevyplýva, že iba tieto náklady by mohli predstavovať jediný základ pre výpočet základného poplatku. Tieto náklady majú byť zohľadnené a teda započítané do nákladového základu slúžiaceho pre výpočet sadzby základného poplatku, čo nevylučuje, aby súčasťou nákladového základu mohli byť aj iné náklady.

- 19 Žalobkyňa podala kasačný opravný prostriedok proti rozsudku celom rozsahu, pričom vytýkala porušenie hmotnoprávných ustanovení: po prvé článku 417¹ § 1 občianskeho zákonníka, po druhé článku 7 ods. 3 smernice 2001/14 a článku 33 ods. 2 zákona o železničnej doprave a po tretie článku 33 ods. 2 zákona o železničnej doprave (v znení predpisov platných v čase podania žaloby v tejto veci), a to z dôvodu ich nesprávneho výkladu, v súvislosti s ktorým Odvolací súd považoval za zákonné započítanie celého radu iných než priamo vzniknutých nákladov do nákladového základu uskutočnené žalovanými (a to nepriamych nákladov, celkovej amortizácie a nákladov financovania).

Základné tvrdenia účastníkov sporu vo veci samej

- 20 Žalobkyňa tvrdí, že v dôsledku toho, že smernica 2001/14 nebola riadne prebratá do poľského právneho poriadku, jej vznikla škoda, keďže jej boli uložené vyššie poplatky za používanie železničnej infraštruktúry v dobe platnosti vlakových cestovných poriadkov v rokoch 2009 až 2013. Za túto škodu podľa jej názoru nesie zodpovednosť poľský štát, od ktorého sa takisto domáha náhrady.
- 21 Žalovaní tvrdia, že hoci smernica 2001/14 nebola riadne prebratá do poľského právneho poriadku, štát nie je zodpovedný za škodu, ktorá mala vzniknúť žalobkyni. Sporné poplatky za používanie železničnej infraštruktúry totiž neprekračovali výšku povolenú právnymi predpismi Únie. Žalovaní sa domnievajú, že vzhľadom na právne predpisy Únie a judikatúru Súdneho dvora neboli v tomto prípade splnené podmienky pre vznik zodpovednosti štátu za túto škodu.

Odôvodnenie návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Odôvodnenie položenia prvej prejudiciálnej otázky

- 22 Dňa 15. marca 2001 nadobudla platnosť smernica 2001/14, ktorej adresátmi boli členské štáty Únie (článok 40) a ktorú mali členské štáty prebrať do právnych poriadkov do 15. marca 2003 (článok 38).
- 23 Podľa článku 5 ods. 1 prvej vety tejto smernice majú železničné podniky na nediskriminačnom základe nárok na minimálny prístupový balík a traťový prístup k servisným zariadeniam opísaným v prílohe II. V smernici sú vymedzené najmä

dve kategórie služieb poskytovaných manažérom infraštruktúry: služby tzv. minimálneho prístupového balíka (bod 1 prílohy II smernice) a služby traťového prístupu k servisným zariadeniam a poskytovanie služieb (bod 2 prílohy II smernice). Článok 4 ods. 5 smernice 2001/14 ďalej stanovuje, že manažéri infraštruktúry zabezpečia, aby výsledkom používania spoplatňovacích režimov boli rovnocenné a nediskriminačné poplatky pre rôzne železničné podniky, ktoré zabezpečujú služby rovnakého charakteru na podobnej časti trhu, a aby boli skutočne uplatňované poplatky v súlade s pravidlami stanovenými v podmienkach používania siete. Pritom je členským štátom uložená povinnosť vytvoriť také pravidlá financovania činnosti manažéra železničnej infraštruktúry, aby jeho náklady boli prinajmenšom vyrovnané; t. j. aby existovala rovnováha medzi na jednej strane príjmami z poplatkov za sprístupnenie infraštruktúry, ziskami z iných obchodných činností a financovaním zo strany štátu (a teda dofinancovaním z verejných zdrojov) a na druhej strane – výdavkami na infraštruktúru (článok 6 ods. 1 smernice).

- 24 V článku 7 smernice 2001/14 sú upravené zásady vyberania poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry, pričom v odseku 3 tohto článku sa uvádza, že bez toho, aby boli dotknuté odseky 4 alebo 5 alebo článok 8, poplatky za minimálny prístupový balík a za traťový prístup k servisným zariadeniam sa stanovujú na základe nákladov, ktoré sú priamo vynaložené na prevádzku vlaku. Naproti tomu v článku 8 smernice sú upravené výnimky zo zásad spoplatňovania uvedených v článku 7.
- 25 Článok 30 smernice 2001/14 ďalej upravuje zriadenie regulačného orgánu, ktorého úlohou má byť okrem iného zabezpečiť, aby poplatky stanovené manažérom infraštruktúry spĺňali požiadavky kapitoly II a aby boli nediskriminačné.
- 26 V okamihu vstupu Poľska do Európskej únie (1. mája 1994) bol v poľskom právnom poriadku v platnosti zákon o železničnej doprave z roku 2003. V jeho článku 33 ods. 1 sa predpokladá odplatosť za používanie železničnej infraštruktúry sprístupnenej zo strany manažéra. Týmto manažérom je spoločnosť PKP PLK, ktorej vlastníkom (v zmysle ekonomickom a nepriamo aj právnom) je Skarb Państwa. Jednotkové sadzby základných poplatkov a dodatočných poplatkov vrátane výpočtu ich výšky schvaľuje Predseda UTK (článok 33 ods. 7 zákona o železničnej doprave), ktorý do 30 dní od obdržania sadzieb schváli alebo odmietne ich schválenie, ak sa potvrdí porušenie pravidiel uvedených v článku 34 ods. 2 až 6 a vykonávacích predpisov vydanými na základe článku 35 (článok 35 ods. 8 zákona o železničnej doprave).
- 27 Od 6. decembra 2008 ustanovenie článku 33 ods. 2 zákona o železničnej doprave uvádzalo, že základný poplatok za používanie železničnej infraštruktúry sa stanoví s prihliadnutím na náklady vzniknuté manažérom priamo prejazdom vlaku. Poplatok za používanie železničnej infraštruktúry predstavoval sumu základného poplatku a dodatočných poplatkov (článok 33 ods. 3 zákona o železničnej doprave). Základný poplatok bol tvorený základným poplatkom za minimálny

prístup k železničnej infraštruktúre, ktorá zahŕňa služby uvedené v časti I ods. 1 prílohy zákona (okrem iného za umožnenie prejazdu vlaku po železničnej trati príslušného manažéra železničnej infraštruktúry) a základným poplatkom za traťový prístup k servisným zariadeniam súvisiacim s obsluhou vlakov, ktorá zahŕňa služby uvedené v časti 1 ods. 2 prílohy zákona (okrem iného za umožnenie používania nástupíšť na železničných staniach, ktoré sú spravované príslušným manažérom infraštruktúry). Dodatočný poplatok sa vyberal okrem iného za využívanie elektrického prúdu v trakčnom systéme (článok 33 ods. 3 zákona o železničnej doprave). Podľa článku 33 ods. 4 zákona o železničnej doprave sa základný poplatok za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre vypočíta ako súčin pohybov vlakov a jednotkových sadzieb stanovených podľa kategórie železničnej trate a druhu vlaku, a to samostatne pre osobnú a nákladnú dopravu. Naproti tomu podľa článku 33 ods. 4a zákona o železničnej doprave môže manažér uplatniť minimálnu jednotkovú sadzbu základného poplatku za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre. Minimálna sadzba za používanie železničnej infraštruktúry spojené s činnosťami vykonávanými v súlade s dohodou o poskytovaní verejných služieb sa uplatní za rovnakých podmienok na všetkých železničných dopravcov.

- 28 Na základe článku 35 zákona o železničnej doprave bolo vydané nariadenie z roku 2009, ktoré bolo záväzné v období od 13. marca 2009 do 23. júna 2014. V súlade s jeho § 8 ods. 1 do výpočtu sadzieb za železničnú infraštruktúru, ktorá má byť sprístupnená, manažér infraštruktúry zahŕňa: 1. priame náklady zahŕňajúce a) náklady na údržbu, b) náklady riadenia železničnej dopravy, c) amortizácie; 2. nepriame náklady činnosti, ktoré pozostávajú z ostatných odôvodnených nákladov manažéra infraštruktúry, iné, ako sú tie, ktoré sú uvedené v bodoch 1 a 3; 3. finančné náklady spojené s obsluhou úverov získaných manažérom infraštruktúry na rozvoj a modernizáciu sprístupnenej infraštruktúry; 4. prevádzkové práce určené pre jednotlivé kategórie tratí a vlakov, ktoré sú predmetom § 7. Nariadenie z roku 2009 bolo zrušené nariadením Ministra infraštruktúry a rozvoja z 5. júna 2014 o podmienkach prístupu a používania železničnej infraštruktúry (Dz.U. z roku 2014, položka 788), ktoré bolo záväzné od 24. júna 2014.
- 29 Uvedené ustanovenia zákona o železničnej doprave a na ich základe vydané nariadenia z rokov 2004, 2006, 2009 a 2014, boli implementáciou článku 7 ods. 3 smernice 2001/14.
- 30 Pokiaľ ide o predmetnú vec a o prvú prejudiciálnu otázku, treba uviesť, že zodpovednosť členského štátu vyplýva zo skutočnosti, že ustanovenia smernice 2001/14 neboli riadne prebraté do poľského právneho poriadku.
- 31 Z bodov 79 až 82 rozsudku Komisia/Poľsko možno vyvodit', že škodou vyplývajúca z nesprávneho prebratia smernice 2001/14 do vnútroštátneho právneho poriadku môže byť preplatená časť poplatku za používanie železničnej infraštruktúry a konkrétne, že elementmi, ktoré majú vplyv na výšku škody v súvislosti v súvislosti s nesprávnym prebratím smernice 2001/14 sú: sčasti fixné

náklady spojené s uvedením úseku železničnej siete do prevádzky, ktoré musí niesť manažér infraštruktúry aj vtedy, keď nedôjde k prejazdu vlakom, náklady údržby alebo prevádzky železnice uvedené v § 8 ods. 1 nariadenia z roku 2009, všetky nepriame náklad a finančné náklady uvedené v tomto ustanovení a amortizácia v oblasti, v ktorej k nej nedochádza na základe skutočného opotrebovania infraštruktúry vyplývajúceho zo železničnej prevádzky ale v súlade s účtovnými zásadami. Možno z toho vyvodiť, že zatiaľ čo v súvislosti s prvým z týchto elementov členský štát disponoval úplnou voľnosť, čo môže vyplývať z neurčitého výrazu „šťastí“, v súvislosti s dvoma zvyšnými aspektmi nebola táto voľnosť členskému štátu priznaná, čo znamená že nemohli byť elementom úpravy nariadenia z roku 2009.

- 32 V kontexte náhrady za riadne neprebratie článku 7 ods. 3 smernice 2001/14 je dôležitým rozsudok Súdneho dvora CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (pozri najmä body 77, 78, 86 až 92, 97 až 99). Tento rozsudok sa týkal možnosti civilných súdov preskúmať výšku poplatkov za prístup k infraštruktúre, a to namiesto prieskumu rozhodnutí, ktorý vykonáva regulačný orgán v príslušnom konaní. V tomto rozsudku Súdny dvor dospel k záveru, že je neprípustné, aby všeobecné súdy v každom jednotlivom prípade preskúmavali primeranosť poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry a nie je možné zmeniť výšku týchto poplatkov nezávisle na dohľade, ktorý vykonáva regulačný orgán v súlade s článkom 30 smernice 2001/14. Hoci predmetom sporu, o ktorom rozhoduje Najvyšší súd, nie je bezprostredne stanovenie výšky týchto poplatkov, prípadné priznanie náhrady škody od Skarbu Państwa alebo iného subjektu, ktorej elementom by bol nadmerný poplatok, by z ekonomického uhla pohľadu mohlo viesť k situácii rovnakej ako je rozhodnutie o výške poplatku v súdnom konaní. To vedie k podobným rizikám, ako sú uvedené v bodoch 87 až 89 a 97 až 99 rozsudku Súdneho dvora CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 Vzhľadom na to Najvyšší súd, ktorého rozhodnutia nie sú napadnuteľné opravným prostriedkom, zastáva stanovisko, že je nevyhnutné určiť, či ustanovenia smernice 2001/14, a najmä jej články 4 ods. 5 a 30 ods. 1, 3, 5 a 6, sa majú vykladať tak, že bránia železničnému podniku, s výnimkou súdneho preskúmania rozhodnutí regulačného orgánu, uplatňovať si nároky na náhradu škody voči členskému štátu z dôvodu nesprávnej implementácie smernice v situácii, v ktorej elementom náhrady by bol nadmerný poplatok za používanie železničnej infraštruktúry (**prvá prejudiciálna otázka**). Inak povedané, či je opodstatnený názor, že nesprávne prebratie smernice do vnútroštátneho práva, potvrdené rozsudkom Komisia/Pol'sko, môže mať vplyv na zodpovednosť členského štátu za náhradu škody voči určitému podniku pôsobiacemu na trhu (železničný dopravca), namiesto postupu, akým je súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých regulačným orgánom (upraveného v článku 30 ods. 6 smernice 2001/14), ktorý by musel vykladať článok 8 § 1 nariadenia z roku 2009 vo svetle článku 7 ods. 3 smernice 2001/14.

Odôvodnenie položenia druhej prejudiciálnej otázky

- 34 V rozsudku *Brasserie du pecheur* Súdny dvor, pokiaľ ide o neprebratie smernice EÚ, potvrdil, že v prípade, ak vnútroštátny zákonodarca disponuje „plnou mierou voľnej úvahy“ zodpovednosť členského štátu závisí od splnenia troch podmienok, a to že: 1. cieľom porušeného právneho predpisu je priznanie práv jednotlivcom, 2. porušenie štátom je dostatočne závažné a 3. existuje priama príčinná súvislosť medzi porušením povinnosti, ktorá je uložená štátu, a škodou, ktorú utrpeli poškodené osoby (bod 51). V judikatúre Súdneho dvora (okrem iného aj v uvedenom rozsudku) sa takisto zdôrazňuje, že čo sa týka zodpovednosti členských štátov za porušenie práva Spoločenstva, rozhodujúcim kritériom pre posúdenie, či porušenie práva Spoločenstva je dostatočne závažné, je to, či členský štát zjavne a vážne prekročil hranice voľnej úvahy, ktoré sú im uložené. Konštatuje sa, že medzi prvky, ktoré príslušný súd môže vziať do úvahy, patrí predovšetkým jasnosť a presnosť porušeného právneho predpisu, miera voľnej úvahy, ktorú tento predpis ponecháva orgánom štátu alebo Spoločenstva, úmyselnosť alebo neúmyselnosť spáchaného porušenia alebo spôsobenej škody, ospravedlniteľnosť alebo neospravedlniteľnosť prípadného právneho omylu, skutočnosť, že stanovisko orgánov Spoločenstva mohlo prispieť k opomenutiu, prijatiu alebo zachovaniu vnútroštátnych opatrení alebo praktík, ktoré sú v rozpore s právom Spoločenstva.
- 35 Vyššie formulované podmienky zodpovednosti vyvodil Súdny dvor z článku 251 druhého odseku Zmluvy o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva v znení Maastrichtskej zmluvy. Jeho v súčasnosti platnou podobou je článok 340 druhý odsek ZFEÚ.
- 36 Zodpovednosť členského štátu za náhradu škody slúži nie len ochrane subjektov, ale aj zabezpečuje uplatňovanie práva Únie. Uvedené podmienky zodpovednosti členského štátu za náhradu škody vyvedené z práva Únie, realizované a v určitom stupni dokonca stanovené pri zohľadnení vnútroštátneho práva, sú chápané Súdnym dvorom ako kogentné a súčasne vystačujúce podmienky zodpovednosti voči jednotlivcom za porušenie práva Únie. Zdá sa, že z tejto povahy uvedených podmienok Súdny dvor vyvodzuje na jednej strane zákaz podmieniť vo vnútroštátnom práve nápravu škody spôsobenej porušeniami práva Únie štátom hmotnoprávnymi a procesnými požiadavkami, ktoré sú menej priaznivé ako v prípadoch podobných nárokoch vnútroštátneho charakteru alebo požiadavkami spôsobujúcimi, že získanie odškodnenia bude prakticky nemožné alebo značne sťažené, a na druhej strane záver o možnosti uplatnenia zodpovednosti štátu za uvedené škody na základe vnútroštátneho práva, ak podmienky stanovené vo vnútroštátnom práve nepresahujú požiadavky práva Únie.
- 37 Z článku 471¹ občianskeho zákonníka vyplýva, že ak bola spôsobená škoda vydaním normatívneho aktu, jej náhrady sa možno domáhať po vyhlásení nezlučiteľnosti tohto aktu s ústavou PR, s ratifikovanou medzinárodnou zmluvou alebo zákonom v príslušnom konaní. Na druhej strane z § 4 tohto článku vyplýva, že ak škoda bola spôsobená nevydaním normatívneho aktu, ktorý mal byť podľa

právneho predpisu vydaný, nezlučiteľnosť nevydania tohto aktu s právom vyhlasuje súd rozhodujúci spor o náhradu škody. Pokiaľ ide o druhú uvedenú situáciu, prevažuje názor, ktorý rozlišuje dve situácie legislatívneho opomenutia: 1. situácie, v ktorých uvedený právny akt vôbec nebol vydaný (skutočné opomenutie); 2. situácie, v ktorých právny akt bol vydaný, ale obsahuje iba neúplne, čiastkové normy, čo spôsobuje obmedzenie alebo dokonca pozbavenie možnosti vykonávania stanovených práv vyplývajúcich napríklad z iného právneho aktu (relatívne opomenutie)

- 38 Avšak bez ohľadu na právny základ zodpovednosti štátu, aby bolo možné hovoriť o takejto zodpovednosti v zmysle *imperium*, vo svetle vnútroštátneho práva, v každej situácii musia byť splnené okrem iného nasledujúce podmienky: 1. konanie alebo opomenutie nezgodné s právom; 2. škoda; 3. príčinný vzťah medzi konaním alebo opomenutím a škodou. K tomu je potrebné pridať osobitné podmienky stanovené v právnych predpisoch upravujúcich vymedzené situácie.
- 39 Čo je podstatné, ak ide o zodpovednosť štátu, predpokladá sa, že konanie alebo opomenutie nezlučiteľné s právom, a teda protiprávnosť, nemusí mať kvalifikovanú povahu, obmedzenú na prípady ťažkého porušenia práva. Iba v prípade zodpovednosti opierajúcej sa o článok 417¹ § 2 občianskeho zákonníka sa odkazuje na kvalifikovanú protiprávnosť, čo sa ale netýka predmetného sporu.
- 40 Pritom, ako bolo skôr uvedené, v judikatúre Súdneho dvora sa odkazuje na podmienenie zodpovednosti členského štátu existenciou tzv. kvalifikovanej protiprávnosti, a teda na situáciu, keď porušenie práva Únie je dostatočne závažné. Takéto porušenie spojené s prekročením diskrečnej právomoci musí byť zjavné (očividné) a ťažké (závažné). V tejto súvislosti máme dočinenia so situáciou, v ktorej konanie alebo opomenutie verejnej moci (napríklad v prípade riadneho neprebratia smernice Únie) môže nastať z hľadiska vnútroštátneho práva, avšak z hľadiska práva Únie – s ohľadom na stanovisko Súdneho dvora – môže byť členský štát zbavený zodpovednosti za náhradu škody.
- 41 Ďalšou otázkou je nevyhnutnosť existencie príčinnej súvislosti. Poškodený, ktorý sa dovoľáva zodpovednosti verejnej moci, musí totiž pred vnútroštátnym súdom okrem iného preukázať, že protiprávne konanie alebo opomenutie pri výkone verejnej moci spôsobilo škodu, a preto medzi tieto podmienky musí patriť podmienka v zmysle článku 361 občianskeho zákonníka, podľa ktorej subjekt povinný nahradiť škodu nesie zodpovednosť iba za bežné následky konania alebo opomenutia, na základe ktorého škoda vznikla. V týchto hraniciach na základe článku 361 § 2 občianskeho zákonníka povinnosť náhrady škody zahŕňa straty, ktoré poškodenému vznikli (*damnum emergens*), ako aj zisk, ktorý mu mohol dosiahnuť, ak by mu nebola spôsobená škoda (*lucrum cessans*).
- 42 Vo svetle článku 361 občianskeho zákonníka dokonca aj nepriama príčinná súvislosť medzi poškodzujúcim konaním alebo opomenutím a škodou môže založiť zodpovednosť za náhradu škody.

- 43 Na teóriu nepriamej príčinnej súvislosti sa odvoláva Súdny dvor vo svojej judikatúre, rozhodujúc o otázke zodpovednosti členského štátu za legislatívne opomenutie (spojené napríklad s prebratím smernice Únie). Pritom sa na rozdiel od vnútroštátnych právnych predpisov domnieva, že by mali byť vylúčené všetky škody založené iba na nepriamej príčinnej súvislosti s konaním alebo opomenutím verejnej moci.
- 44 V súvislosti s vyššie uvedenými úvahami sa kladie otázka, či záver, že nárok na náhradu škody na základe práva Únie z dôvodu nesprávneho uplatnenia práva Únie, a konkrétne z dôvodu nesprávneho prebratia smernice alebo jej neprebratia, prislúcha výlučne vtedy, keď cieľom porušeného právneho predpisu je priznanie práv jednotlivcom, porušenie práva je kvalifikované a príčinná súvislosť medzi porušením a škodou má charakter bezprostrednej súvislosti, bráni takej právnej úprave členského štátu, ktorá priznáva v takýchto prípadoch nárok na náhradu škody pri splnení menej prísnych podmienok (**druhá prejudiciálna otázka**). Pokiaľ totiž vnútroštátne právo stanovuje menej prísne podmienky zodpovednosti členského štátu za nesprávnu implementáciu smernice alebo jej neimplementovanie ako právo Únie, potom by prednosť práva Únie pred vnútroštátnymi zákonmi znamenala oslobodenie tohto štátu od zodpovednosti za náhradu škody z tohto titulu, čo sa nejaví zlučiteľné so zásadou spravodlivého zaobchádzania.
- 45 Nevyhnutnosť zodpovedania druhej prejudiciálnej otázky vyplýva navyše z pochybností, čo sa týka rozsudku Súdneho dvora vo veci Brasserie du pecheur, ktorý má rozhodujúci význam, pokiaľ ide o zodpovednosť členských štátov za porušenie práva Únie. V bode 42 tohto rozsudku sa konštatuje, že „...podmienky pre vznik zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom z dôvodu porušenia práva Spoločenstva sa nesmú bez osobitného dôvodu líšiť od tých, ktoré upravujú zodpovednosť Spoločenstva za porovnateľných okolností. Stupeň ochrany práv, ktoré jednotlivcom priznáva právo Spoločenstva, sa totiž nemôže meniť v závislosti od toho, či orgánom, ktorý je zodpovedný za škodu, je vnútroštátny orgán alebo inštitúcia Spoločenstva.
- 46 Keďže v uvedenej časti odôvodnenia rozsudku Súdneho dvora sa odkazuje na jednotný štandard zodpovednosti za náhradu škody upravený v súčasnosti v článku 340 druhom odseku ZFEÚ, výrazne by to napovedalo v prospech kladnej odpovede na druhú z položených otázok, t. j. v prospech záveru, že právna úprava Únie bráni vnútroštátnym právnym predpisom menej prísny pre poškodených. Z tohto predpokladu vychádzali v predmetnej veci takisto Krajský súd a Odvolací súd. Na druhej strane v bode 66 toho istého rozsudku Súdneho dvora sa konštatuje, že „tri uvedené podmienky sú kogentné a súčasne vystačujúce na vznik práva jednotlivcov na náhradu škody, čo nevyklučuje možnosť vzniku zodpovednosti štátu na menej prísnych zásadách na základe vnútroštátneho práva“. Najvyšší súd sa prikláňa k tomuto druhému názoru.