

Zadeva C-120/20

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

3. marec 2020

Predložitevno sodišče:

Sąd Najwyższy (Poljska)

Datum predložitvene odločbe:

28. november 2019

Tožeča stranka na prvi stopnji:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Toženi stranki na prvi stopnji:

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Predmet postopka v glavni stvari

Postopek v zvezi s plačilom 220.204.408,72 PLN, skupaj z obrestmi, ker tožeča stranka meni, da so bile zaradi napačnega prenosa Direktive 2001/14 neupravičeno zaračunane osnovne uporabnine za minimalni dostop do železniške infrastrukture v obdobjih voznih redov v letih 2009–2013

Predmet in pravna podlaga vprašanja za predhodno odločanje

Razlaga člena 4(5), člena 7(3), člena 8(1), ter člena 30(1), (3), (5) in (6) Direktive 2001/14.

Člen 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

Vprašanja za predhodno odločanje

(1) Ali je treba določbe Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001, zlasti člen 4(5) ter člen 30(1), (3), (5) in (6) te direktive, razlagati tako, da nasprotujejo temu, da bi prevoznik v železniškem prometu, ob opustitvi sodnega nadzora nad odločbo regulatornega organa, uveljavljal odškodninske zahteve zoper državo članico zaradi napačnega izvajanja direktive v primeru, v katerem je element odškodnine preveč plačana uporabnina za uporabo železniške infrastrukture?

(2) Ali stališče, da se pravica do odškodnine na podlagi prava Skupnosti zaradi nepravilne uporabe prava Evropske unije in zlasti zaradi nepravilnega izvajanja direktive ali njenega neizvajanja prizna samo, ko je kršena določba vir pravic za posameznike, ko gre za kvalificirano pravno kršitev (zlasti v obliki očitne in resne kršitve diskrecijske pravice države članice pri izvajanju direktive) in ko obstaja neposredna vzročna zveza med kršitvijo in škodo, nasprotuje pravni ureditvi države članice, v skladu s katero se v takih primerih pravica do odškodnine prizna pod manj strogimi pogoji?

Navedene določbe prava Unije

Člen 4(5), člen 7(3), člen 8(1) ter člen 30(1), (3), (5) in (6) Direktive 2001/14/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2001 o dodeljevanju železniških infrastrukturnih zmogljivosti, naložitvi uporabnin za uporabo železniške infrastrukture in podeljevanju varnostnega spričevala (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 5, str. 404, v nadaljevanju: Direktiva 2001/14)

Direktiva 2012/34/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. novembra 2012 o vzpostavitvi enotnega evropskega železniškega območja (UL 2012, L 343, str. 32)

Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/909 z dne 12. junija 2015 o načinih izračunavanja stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa (UL 2015, L 148, str. 17)

Člen 340, drugi odstavek, PDEU

Navedena nacionalna zakonodaja

Členi 361, 417 in 417¹ civilnega zakonika (v nadaljevanju: civilni zakonik)

Člena 33 in 35 ustava z dne 28. marca 2003 r. o transporcie kolejowym (zakon z dne 28. marca 2003 o železniškem prometu) v različici, ki je veljala v obdobju, ki

je predmet spora (kodificirana različica, Dz. U. 2016, pozicija 1727, s spremembami; zdaj kodificirana različica, Dz. U. 2019, pozicija 710, s spremembami; v nadaljevanju: u.t.k.)

Odstavek 8 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (uredba ministra za infrastrukturo z dne 27. februarja 2009 o pogojih za dostop do železniške infrastrukture in njeno uporabo) (Dz. U. št. 35, pozicija 274; v nadaljevanju: uredba iz leta 2009)

Navedena sodna praksa Sodišča

Sodba Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) z dne 30. maja 2013, Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338) (v nadaljevanju: sodba Komisija/Poljska); pa tudi sodbe z dne 9. novembra 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (C-489/15, EU:C:2017:834, točke 77, 78, od 87 do 92 in od 97 do 99); z dne 5. marca 1996, Brasserie du pecheur S.A. (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točke 42, 51 in 66) in z dne 19. novembra 1991, Francovich in drugi, (C-6/90 in C-9/90, EU:C:1991:428)

Predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Sąd Okręgowy w Warszawie (regionalno sodišče v Varšavi, Poljska) je s sodbo z dne 24. marca 2016 zavrnilo zahtevek tožeče stranke, družbe Koleje Mazowieckie – KM sp.z o.o. v Varšavi (v nadaljevanju: KM ali tožeča stranka), proti Skarb Państwa – Minister Rozwoju i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (državna blagajna - minister za razvoj in predsednik urada za železniški promet) ter družbi PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (v nadaljevanju: PKP PLK) za skupno plačilo 220.204.408,72 PLN z obrestmi od 6. decembra 2014 do datuma plačila.
- 2 Tožeča stranka je toženi stranki očitala, da ji je prek tožene družbe zaračunala previsoke osnovne uporabnine za minimalni dostop do železniške infrastrukture v obdobjih vlakovnih vozni redov v letih 2009–2013. Trdila je, da so bile uporabnine določene in pobrane na podlagi veljavnosti in uporabe uredbe iz leta 2009, ki je bila sprejeta na podlagi člena 35 u.t.k. in ki je v nasprotju z Direktivo 2001/14, kot je bilo potrjeno s sodbo Komisija/Poljska. Tožeča stranka je kot podlago za zahtevek navedla tudi določbe o neupravičeni dajatvi. Tožena stranka je predlagala, naj se tožba zavrže.
- 3 Zgornja sodba je bila izrečena na podlagi naslednjih ugotovitev: tožeča stranka je prevoznik v železniškem prometu in hkrati podjetje lokalne uprave, katerega dejavnost ni usmerjena na čim večje dobičke, temveč na zadovoljevanje potreb prebivalstva po javnem prevozu. Mazovijsko vojvodstvo ima poslovne deleže v družbi. Tožena družba je upravljavec železniške infrastrukture, njen ustanovitelj

in delničar pa je družba Polskie Koleje Państwowe S.A. v Varšavi (v nadaljevanju: družba PKP); poleg tega je bila na dan 31. decembra 2013 delničar tudi državna blagajna, ki je hkrati delničar družbe PKP. Dejavnosti družbe vključujejo storitvene dejavnosti, ki podpirajo kopenski promet, zlasti izvajanje železniškega prometa in upravljanje železniških prog, pa tudi vzdrževanje stanja železniških prog, da se zagotovijo učinkovit in varen prevoz oseb in blaga, nemoten potek in varnost železniškega prometa, požarna zaščita ter varstvo okolja in varovanje premoženja v železniškem omrežju. Družba PKP PLK upravlja 98 % železniškega omrežja na Poljskem.

- 4 Družbi KM in PKP PLK sta v letih 2009–2011 sklepali pogodbe o uporabi dodeljenih vlakovnih poti, na podlagi katerih je tožena stranka tožeči stranki zagotavljala železniško infrastrukturo, dodeljevala vlakovne poti na železniških progah in omogočala uporabo potrebne železniške infrastrukture. Te pogodbe so bile sklenjene za nadaljnja časovna obdobja veljave razporeda. Tožeča stranka je uporabljala zagotovljeno infrastrukturo proti plačilu. Osnovna uporabnina za minimalni dostop do železniške infrastrukture je seštevnik zmnožkov kilometrov, ki jih prevozijo vlaki prevoznika, in enotnih postavk osnovne uporabnine za minimalni dostop do železniške infrastrukture, ki ga upravljavec infrastrukture dodeli za posamezne odseke železniške proge. Znesek pristojbine je zmnožek števila storitev in enotnih postavk pristojbin za posamezne storitve. Enotne postavke, ki jih je predhodno izračunal upravljavec železniške infrastrukture, so bile potrjene z odločbami, ki jih je sprejel Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (predsednik urada za železniški promet, v nadaljevanju: predsednik UTK). V letih 2011–2013 stranki nista sklenili pogodb, temveč so veljale odločbe predsednika UTK o pogojih za dostop do železniške infrastrukture, ki nadomeščajo pogodbe. Tožena družba, ki je upravljavec železniške infrastrukture, je za njeno uporabo tožeči stranki izdajala račune. Tožeča stranka je družbi PKP PLK plačala skupno 537.633.779,10 PLN za uporabnino za minimalni dostop do železniške infrastrukture v času veljavnosti vozniških redov v letih 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 in 2012/2013.
- 5 Tožeča stranka (operater) je 19. maja 2009 z Mazovijskim vojvodstvom (organizator) sklenila okvirno pogodbo o zagotavljanju javnih storitev v okviru izvajanja regionalnih železniških potniških prevozov na območju Mazovijskega vojvodstva v petnajstih zaporednih obdobjih veljavnih vozniških redov od 13. decembra 2009 do 14. decembra 2024. Vsi stroški, povezani z zagotavljanjem javnih storitev, ki niso pokriti s prihodki prevoznika, se krijejo z nadomestilom, ki ga zagotovi organizator. V členu 5(1) pogodbe se je organizator zavezal pokriti izgube operaterja, ki nastanejo v zvezi z opravljanjem prevozov, pri čemer nadomestilo ustreza razliki med evidentiranimi stroški in prihodki, povezanimi s prevozno dejavnostjo, zajeto v okvirni pogodbi, in razumnim dobičkom.
- 6 Evropska komisija je 26. oktobra 2010 pri Sodišču vložila tožbo proti Republiki Poljski, v kateri je trdila, da ta s tem, da ni zagotovila pravnega prenosa določb o zaračunavanju uporabnin za uporabo železniške infrastrukture iz Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/49/ES, ni izpolnila svojih

obveznosti iz člena 6(3) Direktive 91/440 in njene Priloge II, iz člena 4(2), člena 6(2) in (3), člena 7(3), člena 8(1) in člena 14(2) Direktive 2001/14, pa tudi iz člena 6(1) zadnjenavedene direktive v povezavi s členom 7(3) in (4) Direktive 91/440. V sodbi Komisija/Poljska je Sodišče ugotovilo, da Republika Poljska s tem, da je dopustila, da se pri izračunu uporabnin za minimalni paket storitev dostopa in dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, upoštevajo stroški, za katere ni mogoče šteti, da so nastali neposredno zaradi izvajanja železniškega prometa, ni izpolnila svojih obveznosti, izhajajočih iz člena 7(3) Direktive 2001/14, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/49.

- 7 Sąd Okręgowy (regionalno sodišče) je na podlagi ugotovljenih dejstev ugotovilo, da ni pravne podlage za tožbo. Izpostavilo je, da je lahko sodna praksa, na katero se nanaša člen 417¹(1) civilnega zakonika (glej točko 36 v nadaljevanju), tudi sodba Sodišča. V okviru postopka pred Sodiščem se lahko ugotovi, da akt ni združljiv z ratificiranim mednarodnim sporazumom, pod ta pojem pa spada *acquis communautaire*. Po drugi strani pa lahko v skladu s sodno prakso Sodišča nacionalna sodišča, ki rešujejo odškodninske zahtevke, neodvisno odločijo o izpolnjenosti pogoja nezakonnosti, ne da bi to v „ustreznem postopku“ potrdilo Sodišče ali kateri koli drug organ. Če pa je bila izdana sodba Sodišča, s katero je bilo ugotovljeno, da je država kršila zakonodajo EU, nacionalno sodišče ne more zgolj na tej podlagi odločiti, da je izpolnjen pogoj dovolj resne kršitve. V okviru tožbe Sodišče ugotovi le dejstvo, ali je država kršila pravo, pogoj za odškodninsko odgovornost pa ni navadna, ampak kvalificirana nezakonnost. Zato se lahko zgodi, da je s sodbo Sodišča ugotovljena kršitev prava EU, vendar država ni odškodninsko odgovorna za škodo, ki jo taka kršitev povzroči.
- 8 Sąd Okręgowy (regionalno sodišče) se je strinjalo z mnenjem tožene državne blagajne, da njena odgovornost v primeru neizvajanja (zaradi nepopolnosti ali napake) lahko temelji na členu 417(1) (v skladu s katerim „[je] za škodo, povzročeno z nezakornim dejanjem ali opustitvijo izvajanja javne oblasti [...] odgovorna državna blagajna ali enota lokalne uprave ali druga pravna oseba, ki to oblast izvaja na podlagi zakona.“) v povezavi s členom 417¹(4) civilnega zakonika (glej točko 36 spodaj), ne pa na členu 417¹(1) civilnega zakonika. Obveznost povračila škode mora izhajati iz posebnih zakonskih določb in biti konkretizirana glede datuma in vsebine, tako da je mogoče določiti, do kdaj naj bo izdan normativni akt, ki je s to obveznostjo zajet, in kakšna naj bo njegova vsebina.
- 9 V skladu s stališčem regionalnega sodišča iz sodne prakse Sodišča izhajajo naslednji pogoji glede odgovornosti države za kršitev določb direktive: cilj te direktive je podelitev pravic posameznikom, vsebina teh pravic pa je brezpogojna, natančna in določljiva na podlagi določb direktive, poleg tega pa obstaja vzročna zveza med kršitvijo direktive s strani države in škodo, ki jo je utrpel posameznik, ter dovolj resna narava te kršitve. Po mnenju regionalnega sodišča pa Direktiva 2001/14 ne daje tožeči stranki subjektivnih pravic do plačila uporabnin za uporabo železniške infrastrukture v določenem najvišjem znesku. Njen cilj je bil zagotoviti enak in nediskriminatoren dostop vseh prevoznikov do železniške infrastrukture ter podpirati dinamičen, konkurenčen in pregleden železniški trg v Uniji. Namen

zakonodajalca je izrecno določen v določbah te direktive. Tudi v Direktivi 2012/34, s katero je bila Direktiva 2001/14 razveljavljena, je določeno, da bi morali prevozniki v železniškem prometu nositi samo stroške neposrednega železniškega prometa, pri čemer je hkrati morala Komisija sprejeti ustrezne izvedbene akte, da bi določila pravila za izračun teh stroškov, upravljavcem infrastrukture pa je bilo omogočeno, da se uskladijo s pravili za zaračunavanje uporabnin v štirih letih od začetka veljavnosti teh aktov (člen 31(3)). To je v nasprotju s predpostavko, da je bil cilj člena 7(3) Direktive 2001/14 podeliti posameznikom subjektivne pravice. Po mnenju regionalnega sodišča na podlagi vsebine Direktive 2001/14 ni mogoče natančno določiti obsega pravic, podeljenih posamezniku, kar pomeni nedorečeno opredelitev „stroškov, ki so neposredno nastali zaradi opravljanja železniškega prometa“.

- 10 Poleg tega lahko upravljavec uporabi dodatna merila za zaračunavanje uporabnin, tako da jih zviša na podlagi učinkovitih, preglednih in nediskriminatorskih pravil, ki zagotavljajo optimalno konkurenčnost, ter zniža v obsegu, ki ga določa Direktiva, in sicer v mejah, ki jih uvedejo posamezne države članice. To pomeni, da direktiva upravljavcu daje pravico, da določi višjo stopnjo tarif od tiste, ki izhaja iz neposrednih stroškov, nastalih zaradi opravljanja železniškega prometa. Določbe prava EU in sodna praksa Sodišča niso določale in ne določajo podlage za določitev stroškov, ki so lahko osnova za izračun uporabnine za minimalni dostop do železniške infrastrukture. Pravila za izračun in zaračunavanje uporabnin za uporabo infrastrukture so navedena v členu 31(3) Direktive 2012/34, kjer je navedeno, da so uporabnine za minimalni paket storitev dostopa in za dostop do infrastrukture, ki povezuje objekte za izvajanje železniških storitev enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa. Vsebina te določbe je enaka tisti iz člena 7(3) Direktive 2001/14, ki je bila podlaga za presojo Sodišča o veljavnih določbah na Poljskem. Šele v Uredbi št. 2015/909 (v členih 3 in 4) je bil v evropskem pravu natančno določen pojem „stroškov, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve železniškega prometa.“ Hkrati je moral na podlagi člena 31(3) Direktive 2012/34 in člena 9 zgoraj omenjene uredbe upravljavec železniške infrastrukture regulatornemu organu posredovati svojo metodo izračuna neposrednih stroškov in, če je primerno, načrt postopnega uvajanja, najpozneje do 3. julija 2017. Izpolnjevanje načel iz zgoraj navedene uredbe bi moral upravljavec postopoma uvesti do 1. avgusta 2019.
- 11 Sąd Okręgowy (regionalno sodišče) je zato ugotovilo, da vsebine člena 7(3) Direktive 2001/14 ni možno obravnavati kot dovolj natančno in da ni možno, da bi zato njegovo nepopolno izvajanje predstavljalo podlago za odškodnino za njegovo kršitev s strani države, saj je bila uporaba te določbe dejansko odvisna od nadaljnjih izvedbenih ukrepov držav članic.
- 12 Glede nezakonitosti je Sąd Okręgowy (regionalno sodišče) poudarilo, da mora to biti „kvalificirana protipravnost“ in mora torej biti kršitev prava EU dovolj resna. Nepravilno izvajanje direktive za razliko od neizvajanja ne prejudicira izpolnjenosti pogoja dovolj resne kršitve prava. Kršeni standard Direktive 2001/14 je bil tako nejasen in nenatančen, da je zbudil dvome glede prakse številnih držav

članic, zaradi česar je Komisija vložila več tožb proti državam članicam. Niti Direktiva niti sodba Sodišča ne določata izrecno in nedvoumno kategorije stroškov, ki jih je treba vključiti v stroškovno osnovo. To – po mnenju regionalnega sodišča – kaže, da ni podlage za ugotovitev odgovornosti države na podlagi pravil Skupnosti niti na podlagi nacionalnih določb. Sama sodba Sodišča, s katero je bila ugotovljena nezdržljivost nacionalnega prava s pravom EU, ni vplivala na nezakonnost delovanja javnih organov. Iz sodbe Komisija/Poljska je mogoče sklepati le, da je bila višina zneska uporabnin za dostop do železniške infrastrukture napačno določena, vendar Sodišče ni ugotovilo, da so bile uporabnine previsoke. Tako dejstvo, da je Poljska kršila obveznosti pravilnega izvajanja Direktive 2001/14, ne pomeni, da so ceniki in predpisi, ki jih je pripravila tožena družba, v nasprotju s to direktivo, ker je družba PKP PLK kljub sprejetju napačnih predpostavk v fazi njihovega izračuna pobirala pristojbine v ustrezni višini (dovoljeni z zakonodajo EU).

- 13 Poleg tega so vse stroške za dostop do železniške infrastrukture, ki jih je imela tožeča stranka, pokrili prejemniki njenih storitev in župan Mazovijskega vojvodstva. Pri nadomestilih so bile namreč v celoti upoštevane vse pristojbine, ki jih je plačala v zvezi z uporabo železniške infrastrukture družbe PKP PLK.
- 14 Tožeča stranka ni dokazala, da so njen težaven finančni položaj v spornem obdobju povzročili le stroški, nastali zaradi uporabnine za dostop do železniške infrastrukture. Višina uporabnine za dostop do infrastrukture ni vplivala na višino tarif in cenike, ki jih je uporabljala tožeča stranka, saj so bile cene, ki jih je odobril predsednik UTK, enake za vse prevoznike. Tako znesek pristojbin ni vplival na konkurenčnost tožeče stranke v primerjavi z drugimi železniškimi prevozniki.
- 15 Kot je poudarilo regionalno sodišče, je v skladu s členom 8(1) Direktive 2001/14 dovoljeno določiti osnovno uporabnino za dostop do infrastrukture v višini, ki bi upravljavcu omogočila, da v celoti pokrije stroške zagotavljanja infrastrukture. Na podlagi te določbe je mogoče določiti višje uporabnine za dostop do infrastrukture, kot so navedene v členu 7(3) te direktive. Uporabnina, določena na njeni podlagi, lahko popolnoma nadomesti stroške, ki jih je imel upravljavec železniške infrastrukture, saj je bilo z njo uvedeno načelo skupnih stroškov. Tako je ta določba zagotavljala podlago za določitev uporabnin za dostop do infrastrukture na višji ravni od tiste, ki jo v tožbi navaja tožeča stranka na podlagi člena 7(3) direktive. Tudi če domnevamo, da je treba določbe direktive neposredno uporabiti, zaradi nepopolnega izvajanja ni mogoče uporabiti člena 7(3) Direktive 2001/14 brez uporabe člena 8 direktive.
- 16 Sąd Okręgowy (regionalno sodišče) je poudarilo, da ni mogoče izračunati vzorčne uporabnine za dostop do železniške infrastrukture z enostavnim odštevanjem določenih kategorij stroškov od skupnih stroškov, saj niti direktiva niti sodba Sodišča ne določata pravilnega modela izračunavanja pristojbine za dostop do infrastrukture tožene družbe. Poleg tega ni razloga za domnevo, da obstaja povezava med sprejetjem uredbe iz leta 2009 in škodo, saj če bi uredba imela drugačno vsebino, tožeče stranke ne bi bremenile previsoke osnovne dajatve.

- 17 Sąd Apelacyjny w Warszawie (višje sodišče v Varšavi) je s sodbo z dne 18. decembra 2017 pritožbo tožeče stranke zavrnilo. Strinjalo se je s stališčem regionalnega sodišča. Dodalo je, da tožeča stranka napačno sklepa, da so ji določbe Direktive 2001/14 dajale pravico do plačila pristojbin za uporabo železniške infrastrukture v najvišjem znesku, ki je v njih določen glede na neposredne stroške. Zaradi sklicevanja, ki ga vsebuje člen 7(3) navedene direktive, tega člena ni mogoče uporabiti (razlagati), ne da bi upoštevali njen člen 8.
- 18 Po mnenju višjega sodišča ni razloga za domnevo, da je razlaga, izhajajoča iz uporabe člena 8(1) uredbe iz leta 2009, v nasprotju z normo nacionalnega prava višjega reda, tj. člena 33(2) u.t.k. Nasprotno, vsebina slednje določbe kaže, da je osnovna uporabnina za uporabo železniške infrastrukture določena ob upoštevanju stroškov, ki jih ima upravljavec neposredno zaradi železniškega prometa, ki ga opravlja prevoznik. Iz tega ne izhaja, da bi samo ti stroški lahko bili edina podlaga za izračun osnovne uporabnine. Te stroške je treba upoštevati in jih tako vključiti v bazo stroškov, ki se uporablja za izračun osnovne stopnje pristojbin, kar ne izključuje, da bi lahko v to bazo stroškov vključili tudi druge stroške.
- 19 Tožeča stranka je zoper zgoraj navedeno celotno sodbo vložila kasacijsko pritožbo, v kateri je zatrjevala kršitev materialnega prava, in sicer, prvič, člena 417¹(1) civilnega zakonika, drugič, člena 7(3) Direktive 2001/14 in člena 33(2) u.t.k. in tretjič, člena 33(2) u.t.k. (v besedilu teh določb, ki veljajo v obdobju, ki ga zajema tožba, vložena v obravnavani zadevi), zaradi njihove napačne razlage, zaradi česar je višje sodišče ugotovilo, da je bilo primerno, da sta toženi stranki v stroškovno bazo vključili še številne stroške, ki niso nastali neposredno (tj. posredne stroške, skupno amortizacijo in stroške financiranja).

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 20 Tožeča stranka trdi, da je zaradi napačnega prenosa Direktive 2001/14 v poljsko zakonodajo utrpela škodo, ker ji je bila v letih 2009–2013 zaračunana previsoka uporabnina za uporabo železniške infrastrukture. Po njenem mnenju je za to škodo odgovorna poljska država, od katere zato zahteva odškodnino.
- 21 Toženi stranki trdita, da država kljub napačnemu prenosu Direktive 2001/14 ni odgovorna za škodo, ki jo je domnevno utrpela tožeča stranka. Sporne uporabnine za uporabo železniške infrastrukture niso presegale zneska, ki ga dovoljuje pravo EU. Po mnenju toženih strank glede na pravo EU in sodno prakso Sodišča v tej zadevi niso izpolnjeni pogoji za odgovornosti države za to škodo.

Utemeljitev predložitve vprašanj za predhodno odločanje

Razlogi za predložitev prvega vprašanja za predhodno odločanje

- 22 15. marca 2001 je začela veljati Direktiva 2001/14, ki je bila naslovljena na države članice Unije (člen 40) in bi jo morale te prenesti do 15. marca 2003 (člen 38).
- 23 V skladu s členom 5(1), prvi stavek, te direktive so prevozniki v železniškem prometu brez razlikovanja upravičeni do minimalnega paketa dostopa do infrastrukture in do dostopa po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, ki jih navaja Priloga II. V Direktivi sta določeni dve kategoriji storitev, ki jih zagotavlja upravljavec infrastrukture: minimalni paket storitev dostopa (točka 1 Priloge II k Direktivi) ter dostop po tirih do objektov, potrebnih za opravljanje prevoznih storitev (točka 2 Priloge II k direktivi). Člen 4(5) Direktive 2001/14 pa določa, da upravljavci železniške infrastrukture zagotovijo, da ima uporaba ureditve zaračunavanja za posledico enakovredne in nediskriminatorne uporabnine za različne prevoznike v železniškem prometu, ki opravljajo enakovredne prevozne storitve na podobnem delu trga, in da so dejansko zaračunane uporabnine v skladu s pravili, ki jih določa program omrežja. Hkrati so morale države članice določiti pogoje, ki po potrebi vključujejo predplačila, za zagotovitev, da računovodska evidenca upravljavca železniške infrastrukture, pod normalnimi pogoji poslovanja in v primernem časovnem obdobju, uravnoteži vsaj prihodke upravljavca železniške infrastrukture od uporabnin, presežke iz drugih komercialnih dejavnosti in državno financiranje na eni strani ter infrastrukturne odhodke na drugi (člen 6(1) direktive).
- 24 Člen 7 Direktive 2001/14 določa načela zaračunavanja uporabnin za uporabo železniške infrastrukture, pri čemer odstavek 3 določa, da so brez poseganja v odstavek 4 ali 5 ali v člen 8 uporabnine za minimalni paket storitev dostopa do infrastrukture in za dostop po tirih do objektov, potrebnih za izvajanje železniških storitev, enake stroškom, ki nastanejo neposredno pri izvajanju storitve. Člen 8 Direktive določa izjeme od načel zaračunavanja, določenih v členu 7.
- 25 Člen 30 Direktive 2001/14 pa določa, da morajo države članice ustanoviti regulatorni organ, katerega naloga je med drugim zagotavljanje, da so uporabnine, ki jih določi upravljavec železniške infrastrukture, v skladu s Poglavjem II te direktive in nediskriminatorne.
- 26 V času pristopa Poljske k Uniji (1. maja 2004) je v poljskem pravnem redu veljal zakon o železnicah iz leta 2003. Člen 33(1) tega zakona je določal plačilo za uporabo železniške infrastrukture, ki jo da na voljo njen upravljavec. Ta upravljavec je družba PKP PLK, katere lastnik (v gospodarskem smislu in posredno v pravnem) je državna blagajna. Enotne stopnje osnovne uporabnine in dodatne pristojbine skupaj z njihovim izračunom se pošljejo v odobritev predsedniku UTK (člen 33(7) u.t.k.), ki jih v 30 dneh po prejemu odobri ali jih

zavrne v primeru neskladnosti z določbami iz člena 34, od (2) do (6), in izvedbenih predpisov, izdanih na podlagi člena 35 (člen 33(8) u.t.k.).

- 27 Od 6. decembra 2008 je člen 33(2) u.t.k. določal, da se osnovna uporabnina za uporabo železniške infrastrukture določi ob upoštevanju stroškov, ki jih bo imel upravljavec kot neposreden rezultat železniških storitev, ki jih opravlja prevoznik. Uporabnina za uporabo železniške infrastrukture je bila seštevek osnovne uporabnine in dodatnih pristojbin (člen 33(3) u.t.k.). Osnovna uporabnina je bila razdeljena na osnovno uporabnino za minimalni dostop do železniške infrastrukture, ki vključuje storitve, naštete v delu I, odstavku 1, priloge k zakonu (vključno z omogočanjem vlakovnega prevoza po železniški progi, ki jo upravlja določen upravljavec železniške infrastrukture) in osnovno uporabnino za dostop do opreme, povezane z železniško storitvijo, ki vključuje storitve, naštete v odstavku 2 dela I priloge k zakonu (vključno z omogočanjem uporabe peronov na železniških postajah, ki jih upravlja določen upravljavec železniške infrastrukture). Dodatna pristojbina je bila med drugim obračunana za uporabo električne energije v linijski kontaktni liniji (člen 33(3a) u.t.k.). V skladu s členom 33(4) u.t.k. je bila osnovna uporabnina za minimalni dostop do železniške infrastrukture izračunana kot zmnožek vlakovnih poti in enotnih stopenj, določenih glede na kategorijo železniške proge in vrsto vlaka, ločeno za prevoz oseb in blaga. V skladu s členom 33(4a) u.t.k. lahko upravljavec za minimalni dostop do železniške infrastrukture uporabi najnižjo enotno stopnjo osnovne uporabnine. Minimalna stopnja se uporablja pod enakimi pogoji za vse železniške prevoznike za uporabo železniške infrastrukture, povezano z dejavnostmi, ki se izvajajo v skladu s pogodbo o izvajanju javnih storitev.
- 28 Na podlagi člena 35 u.t.k. je bila v letu 2009 izdana uredba, ki je veljala od 13. marca 2009 do 23. junija 2014. V skladu s členom 8(1) te uredbe za izračun stopenj za načrtovano zagotavljanje železniške infrastrukture upravitelj določi: (1) neposredne stroške, ki vključujejo: (a) stroške vzdrževanja, (b) stroške železniškega prometa, (c) amortizacijo; (2) posredne obratovalne stroške, ki vključujejo druge razumne stroške upravljavca infrastrukture, razen tistih, ki so navedeni v točkah 1 in 3; (3) finančne stroške v zvezi s servisiranjem posojil, ki jih je prejel upravljavec za razvoj in posodobitev zagotovljene infrastrukture; (4) operativna dela, določena za posamezne kategorije prog in vlakov iz 7. člena. Uredba iz leta 2009 je bila razveljavljena z uredbo ministra za infrastrukturo in razvoj z dne 5. junija 2014 o pogojih dostopa in uporabe železniške infrastrukture (Dz.U. 2014, pozicija 788), ki je veljala od 24. junija 2014.
- 29 Zgornje določbe zakona o železniškem prometu in predpisi, sprejeti na njegovi podlagi iz let 2004, 2006, 2009 in 2014, so pomenili izvajanje člena 7(3) Direktive 2001/14.
- 30 V zvezi s to zadevo in prvim vprašanjem za predhodno odločanje je treba opozoriti, da je odgovornost države članice posledica dejstva, da določbe Direktive 2001/14 niso bile pravilno prenesene v poljski pravni red.

- 31 Iz točk od 79 do 82 sodbe Komisija/Poljska je mogoče razbrati, da je škoda, ki je posledica napačnega prenosa Direktive 2001/14 v nacionalni pravni red, lahko preplačani del uporabnine za uporabo železniške infrastrukture, pri čemer so elementi, ki vplivajo na višino škode zaradi napačnega prenosa Direktive 2001/14, zlasti: delno fiksni stroški v zvezi z začetkom obratovanja odseka železniškega omrežja, ki jih mora kriti upravljavec, tudi če vlak ne vozi, stroški vzdrževanja ali obratovanja železniškega prometa, navedeni v členu 8(8) uredbe iz leta 2009, skupni posredni stroški in finančni stroški, navedeni v tej določbi, in amortizacija, če ne temelji na dejanski porabi infrastrukture, ki izhaja iz železniškega prometa, ampak na računovodskih standardih. Iz tega lahko sklepamo, da je država članica glede prvega od teh elementov imela nekaj diskrecijske pravice, kar lahko izhaja iz nedoločenega izraza „delno“, glede ostalih dveh vidikov pa država članica te diskrecijske pravice ni imela, kar pomeni, da ne bi mogli biti element določbe uredbe iz leta 2009.
- 32 V okviru primera glede odškodnine za napačen prenos člena 7(3) Direktive 2001/14 je ustrezna sodba CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (glej zlasti točke 77, 78, od 86 do 92, od 97 do 99). Ta se je nanašala na možnost, da civilna sodišča, namesto da bi presojala odločitev regulatornega organa v ustreznem postopku, nadzirajo višino uporabnin za zagotavljanje infrastrukture. V tej sodbi je Sodišče razsodilo, da je nedopustno, da splošna sodišča preverjajo višino uporabnin za uporabo železniške infrastrukture v posameznih primerih in imajo možnost spreminjanja teh uporabnin ne glede na nadzor, ki ga izvaja regulatorni organ iz člena 30 Direktive 2001/14. Predmet postopka v zadevi, o kateri odloča Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče, Poljska), ni neposredno določanje višine takšnih pristojbin, temveč vprašanje, ali morebitna dodelitev odškodnine iz državne blagajne ali s strani drugega subjekta, katere element bi bil preveč plačana uporabnina, lahko z ekonomskega vidika privede do položaja, ki je enak odločitvi o višini pristojbine v sodnem postopku. To vodi v nevarnosti, podobne tistim iz točk 87 do 89 in 97 do 99 sodbe Sodišča CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 Glede na zgoraj navedeno Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče), ki je sodišče, zoper odločitve katerega ni možna pritožba, meni, da je treba ugotoviti, ali je treba določbe Direktive 2001/14, zlasti njen člen 4(5) ter člen 30(1), (3), (5) in (6), razlagati tako, da preprečujeta, da bi prevoznik v železniškem prometu, brez sodnega nadzora nad odločitvijo regulatornega organa, uveljavljal odškodninske zahtevke zoper državo članico zaradi nepravilnega izvajanja direktive v položaju, v katerem bi bil element odškodnine preveč plačana uporabnina za uporabo železniške infrastrukture (**prvo vprašanje za predhodno odločanje**). Z drugimi besedami, ali je razumno stališče, da lahko napačno izvajanje direktive v nacionalnem pravu, potrjen s sodbo Komisija/Poljska, povzroči odškodninsko odgovornost države članice do enega od podjetnikov, ki delujejo na trgu (prevoznik v železniškem prometu), namesto tega, da bi bil opravljen sodni nadzor nad odločitvijo nadzornega organa (kot je določeno v členu 30 Direktive 2001/14, vključno z odstavkom 6 Direktive), ki bi moral člen 8(1) uredbe iz 2009 razlagati ob upoštevanju člena 7(3) Direktive 2001/14.

Razlogi za predložitev drugega vprašanja za predhodno odločanje

- 34 Sodišče je v zadevi *Brasserie du pecheur* glede neizvajanja direktive EU navedlo, da je v primeru, da ima nacionalni zakonodajalec določeno „diskrecijsko pravico“, odgovornost države članice odvisna od treh pogojev, in sicer: (1) kršena pravna norma je za posameznike vir pravic, (2) ravnanje države ima značilnosti resne kršitve prava, (3) obstaja neposredna vzročna zveza med kršitvijo obveznosti države in škodo, ki jo je utrpel oškodovanec (točka 51). V sodni praksi Sodišča (med drugim v zgoraj navedeni sodbi) je tudi poudarjeno, da ima v zvezi z odgovornostjo držav članic za kršitev prava Skupnosti za ugotovitev, ali je podana resna kršitev prava, bistven pomen očitna in resna kršitev diskrecijske pravice s strani države članice. Navedeno je, da so elementi, ki jih mora pristojno sodišče upoštevati, v prvi vrsti stopnja jasnosti in natančnosti kršene določbe, obseg diskrecijske pravice, ki jo kršena določba prepušča nacionalnim organom ali organom Skupnosti, namerna ali nenamerna narava kršitve ali povzročene škode, upravičenost ali neupravičenost morebitne napake pri uporabi prava in dejstvo, da je lahko ravnanje ene od institucij Skupnosti prispevalo k opustitvi, sprejetju ali ohranitvi nacionalnih določb ali prakse, ki je v nasprotju s pravom Skupnosti.
- 35 Sodišče je pri zgoraj navedenih pogojih odgovornosti izhajalo iz člena 215(2) Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, kakor je bila spremenjena z Maastrichtsko pogodbo. Temu členu zdaj ustreza člen 340, drugi odstavek, PDEU.
- 36 Namen uveljavljanja odgovornosti države članice za škodo ni samo zaščititi posameznika, ampak tudi zagotavljanje uporabe prava Unije. Sodišče zgoraj navedene predpostavke za odškodninsko odgovornost države članice, ki izhajajo iz prava EU, vendar se izvajajo in so do neke mere celo določene ob upoštevanju nacionalne zakonodaje, priznava kot nujen in zadosten pogoj te odgovornosti do posameznikov za kršitev prava Unije. Zdi se, da iz take narave teh pogojev Sodišče na eni strani izpeljuje prepoved, da bi bila nadomestila držav članic za škodo, povzročeno s kršitvijo prava EU, v nacionalni zakonodaji odvisna od materialnih in formalnih zahtev, ki so manj ugodne kot v primeru podobnih notranjih zahtevkov in zahtev, zaradi katerih odškodnina praktično ne bo mogoča ali jo bo pretežko uveljavljati, na drugi strani pa možnost, da se na podlagi nacionalne zakonodaje uveljavlja odgovornost države za navedeno škodo, če pogoji, določeni v nacionalnem pravu, ne presegajo zahtev prava EU.
- 37 Iz člena 417¹(1) civilnega zakonika izhaja, da če je škodo povzročila izdaja normativnega akta, se lahko zahteva, da se ta škoda povrne, potem ko se v ustreznem postopku ugotovi, da akt ni v skladu z Ustavo Republike Poljske, ratificiranim mednarodnim sporazumom ali zakonom. Glede na odstavek 4 tega člena pa v primeru, da je škodo povzročila neizdaja normativnega akta, obveznost izdaje pa določa zakon, nezakonitost neizdaje tega akta ugotovi sodišče, ki obravnava odškodninsko tožbo. Kar zadeva slednji položaj, prevladuje stališče, ki razlikuje dve obliki zakonodajnih opustitev: (1) položaje, v katerih pravni akt sploh ni bil izdan (tako imenovana prava opustitev); (2) položaje, v katerih je bil

tak akt izdan, vendar vsebuje le nepopolno, razdrobljeno ureditev, kar ima za posledico omejitve ali odvzem možnosti za uveljavljanje določenih pravic, ki izhajajo npr. iz drugega pravnega akta (tako imenovana relativna opustitev).

- 38 Ne glede na to, na kakšni podlagi je odgovorna država, če hočemo govoriti o takšni odgovornosti na področju *njenih pristojnosti*, morajo biti, glede na nacionalno zakonodajo, v vsakem položaju med drugim izpolnjeni naslednji pogoji: (1) protipravno dejanje ali opustitev; (2) škoda; (3) vzročna zveza med dejanjem ali opustitvijo in škodo. Temu je treba dodati posebne pogoje, določene v pravnih predpisih, ki urejajo določen položaj.
- 39 Pomembno je, da gre pri odgovornosti države za domnevo, da je dejanje ali opustitev nezakonito, tj. protipravno, pri čemer ni nujno, da je kvalificirano in da je omejeno le na primere hude kršitve zakonodaje. Samo glede odgovornosti na podlagi člena 417¹(2) civilnega zakonika se navaja, da je narava nezakonitosti kvalificirana, kar pa ne velja za primer, ki se presoja.
- 40 Vendar, kot je bilo že prej navedeno, iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je odgovornost države članice odvisna od obstoja t. i. kvalificirane protipravnosti, tj. kadar je kršitev prava EU „dovolj resna.“ Takšna kršitev, ki je povezana s prekoračitvijo obsega diskrecijske pravice, mora biti očitna (groba) in resna (huda). Zato imamo opravka s položajem, v katerem se lahko dejanje ali opustitev javne oblasti (npr. v primeru napačnega prenosa direktive EU) inkriminira glede na nacionalno zakonodajo, vendar je – ob upoštevanju stališča Sodišča – država članica ob upoštevanju zakonodaje EU lahko oproščena odškodninske odgovornosti.
- 41 Drugo vprašanje se nanaša na potrebo po vzročni zvezi. Oškodovanec, ki uveljavlja odgovornost javnega organa, mora pred nacionalnim sodiščem med drugim dokazati, da je nezakonito dejanje ali opustitev izvajanja javne oblasti povzročilo škodo, zato mora obstajati zveza med temi pogoji v smislu člena 361 civilnega zakonika, v skladu s katerim je zavezanec za odškodnino odgovoren le za običajne posledice dejanja ali opustitve, ki ima za posledico škodo. V teh mejah v skladu s členom 361(2) civilnega zakonika obveznost povrnitve škode krije škodo, ki jo je utrpel oškodovanec (*damnum emergens*), pa tudi koristi, ki bi jih lahko dosegel, če mu škoda ne bi bila povzročena (*lucrum cessans*).
- 42 V skladu s členom 361(1) civilnega zakonika lahko odgovornost za škodo upraviči tudi posredna vzročna zveza med napačnim dejanjem ali opustitvijo.
- 43 Sodišče se v svoji sodni praksi pri preučevanju odgovornosti države članice za zakonodajno opustitev (povezano na primer s prenosom direktive Unije) sklicuje na teorijo neposredne vzročne zveze. Tako naj bi bile, v nasprotju z nacionalno zakonodajo, izključene vse vrste škode, ki so le posredno povezane z dejanjem ali opustitvijo javne oblasti.
- 44 V povezavi z zgornjimi pripombami se postavlja vprašanje, ali stališče, da se pravica do odškodnine na podlagi prava EU zaradi nepravilne uporabe tega prava

in zlasti zaradi napačnega prenosa ali neprenosa direktive uporablja le, če je kršena določba za posameznika vir pravic, kršitev prava kvalificirana, vzročna zveza med kršitvijo in škodo pa neposredna, nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere se v takih primerih podeli pravica do odškodnine pod manj strogimi pogoji (**drugo vprašanje za predhodno odločanje**). Če nacionalna zakonodaja določa manj stroge pogoje za odgovornost države članice za napačen prenos direktive ali za njen neprenos kot zakonodaja EU, bi domneva glede primarnosti prava Unije pred nacionalnimi zakoni pomenila, da bo država v tem pogledu oproščena odgovornosti za škodo, za kar pa se zdi, da ni združljivo z načeli pravičnosti.

- 45 Potreba po odgovoru na drugo vprašanje izhaja tudi iz dvoma glede vsebine sodbe Sodišča *Brasserie du pecheur*, ki je izjemnega pomena v zvezi z odgovornostjo držav članic za kršitev prava EU. V točki 42 te sodbe je navedeno, da se: „[...] pogoji, pod katerimi lahko nastane odgovornost države za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava Skupnosti [...], razen če ni za to posebej utemeljenih razlogov, ne morejo razlikovati od tistih, ki urejajo odgovornost Skupnosti v primerljivih okoliščinah. Varstvo pravic, ki posameznikom pripadajo po pravu Skupnosti, se namreč ne more spreminjati glede na to, ali je za škodo odgovoren nacionalni organ oblasti ali organ oblasti Skupnosti.“
- 46 Ker se je Sodišče v zgornjem izvlečku obrazložitve sodbe sklicevalo na enoten standard odškodninske odgovornosti, ki je zdaj določen v členu 340, drugi odstavek, PDEU, bi to jasno nakazovalo na pritriljen odgovor na drugo vprašanje, tj., da predpisi EU nasprotujejo manj strogim nacionalnim pravnim predpisom za oškodovance. Iz te domneve sta tudi v tej zadevi očitno izhajali *Sąd Okręgowy* (regionalno sodišče) in *Sąd Apelacyjny* (višje sodišče). Po drugi strani pa je v točki 66 iste sodbe Sodišča navedeno: „Prej navedeni trije pogoji so potrebni in zadostni za to, da posamezniki pridobijo pravico do odškodnine, čeprav to ne pomeni, da država ne more odgovarjati pod manj strogimi pogoji na podlagi nacionalnega prava.“ *Sąd Najwyższy* (vrhovno sodišče, Poljska) je naklonjeno temu drugemu stališču.