

Дело C-563/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

28 октомври 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 октомври 2020 г.

Жалбоподател:

ORLEN KołTrans sp. z o.o.

Отвeтник:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (председател на Службата за железопътен транспорт)

Предмет на спора в главното производство

Отказ на председателя на Службата за железопътен транспорт (регулирущ орган по смисъла на Директива 2001/14/ЕО) да образува по искане на железопътния превозвач (ORLEN KołTrans sp. z o.o.) административно производство за отмяна на свое решение за утвърждаване на единичните ставки на основната такса за използване на железопътна инфраструктура.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Право на железопътно предприятие, което използва или възнамерява да използва железопътна инфраструктура, да участва в производство, осъществявано от регулиращия орган, за утвърждаване на установения от управителя на железопътната инфраструктура размер на таксите за достъп до нея.

Право на обжалване на решението на регулиращия орган, с което се утвърждава размерът на таксите за достъп до железопътна инфраструктура, установен от нейния управител.

Член 267ДФЕС

Преюдициални въпроси

- 1) Трябва ли член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност да се тълкува в смисъл, че предоставя на железопътно предприятие, което използва или възнамерява да използва железопътна инфраструктура, правото да участва в производство, осъществявано от регулиращия орган, за утвърждаване на размера на таксите за достъп до железопътна инфраструктура, установен от управителя на тази инфраструктура?
- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос, трябва ли член 30, параграфи 5 и 6 от Директива 2001/14/ЕО да се тълкува в смисъл, че предоставя на железопътно предприятие, което използва или възнамерява да използва железопътна инфраструктура, правото да обжалва решението на регулиращия орган, с което се утвърждава размерът на таксите за достъп до железопътна инфраструктура, установен от управителя на същата?

Цитирани разпоредби от правото на Съюза

Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година за разпределяне капацитета на железопътната инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътна инфраструктура и за сертифициране за безопасност (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), член 4, параграф 1, член 6, параграф 2, член 7, параграф 3, член 30, параграф 1, член 30, параграф 2, буква д), член 30, параграфи 3—6.

Разпоредби от националното право, на които е направено позоваване

Закон за железопътния транспорт (Ustawa o transporcie kolejowym) от 28 март 2003 г. (Dz. U., 2013 г., позиция 1594), член 13, параграфи 1 и 6, член 29, параграфи 3 и 4, член 33, параграфи 1—8, член 34, параграф 1, член 35, точка 4.

Наредба на министъра на инфраструктурата относно условията за достъп и ползване на железопътна инфраструктура (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej) от 27 февруари 2009 г. (Dz.U. № 35, позиция 274; наричана по-нататък „наредбата на министъра от 2009 г.“), параграфи 6, 7, 8, 10, 16, 17.

Закон от 14 юни 1960 г. за приемане на Кодекса за административното производство (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego) (Dz.U., 2013 г., позиция 267) (наричан по-нататък „КАП“), член 28, член 61, параграф 1, член 61а, параграф 1, член 157, параграф 2.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o. със седалище Плоцк упражнява икономическа дейност, която има за предмет, по-специално, железопътен превоз на стоки.
- 2 С решение от 29 септември 2010 г. председателят на Службата за железопътен транспорт (наричан по-нататък „председателят на СЖП“) изменя по-ранното си решение за утвърждаване на единичните ставки на основната такса, както и на ставката на допълнителните такси за достъп и ползване от железопътните превозвачи на железопътната инфраструктура, притежавана от PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (наричано по-нататък „PKP PLK“), за периода на валидност на работното разписание за 2010/2011 г., като утвърждава новите ставки на основната такса. В решението си той приема, че представеното от PKP PLK предложение за нови единични ставки на основната такса е в съответствие с правилата, посочени в член 33, параграф 2—6, член 34 и разпоредбите, приети на основание член 35 от Закона за железопътния транспорт.
- 3 Единствено управителят на инфраструктурата е участвал в производството за утвърждаване на единичната ставка на основната такса.
- 4 За извършвания железопътен превоз ORLEN KolTrans дължи такса за ползване на железопътна инфраструктура на управителя на инфраструктурата съгласно единичните ставки на основната такса, утвърдени от председателя на СЖП с посоченото решение от 29 септември 2010 г. (основната такса се определя като произведение от единичната ставка и реализираните влак/километри).
- 5 Размерът на таксите, дължими към PKP PLK, в крайна сметка се определя от договора за ползване на разпределените влакови трасета, сключен между превозвача и управителя на железопътната инфраструктура, който по закон трябва да определя по-специално условията за предоставяне и използване на железопътна инфраструктура, както и прилаганите намаления и коефициентите, с които се увеличават ставките, както и сроковете и начина на плащане на таксите и други задължения (член 20 от наредбата на министъра от 2009 г.)
- 6 Следователно управителят на PKP PLK събира от превозвача такси за предоставяне на железопътна инфраструктура, чийто размер е определен в договора (член 29, параграф 3 от Закона за железопътния транспорт), но размерът на тези такси произтича от единичните ставки на основната такса, установени с административен акт (решението от 29 септември 2010 г.).

- 7 Таксата за ползване на железопътна инфраструктура се състои от сбора на основната и допълнителните такси. От своя страна основната такса се изчислява, като се вземат предвид планираните влакови движения и единичните ставки, определени в зависимост от категорията на железопътната линия и вида на влака.
- 8 С решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (C-512/10), Съдът на Европейския съюз приема, че не е съвместимо с Директива 2001/14/ЕО при изчисляване на ставките на таксите за ползване на железопътна инфраструктура да се вземат предвид разходи, които очевидно не са произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга. Съдът приема също, че националната правна уредба — и по-специално наредбата на министъра от 2009 г., въз основа на която управителят на инфраструктурата определя ставките на таксата за минималния пакет достъп, както и тяхното утвърждаване от председателя на СЖП (с решение от 29 септември 2010 г.) — не транспонира надлежно разпоредбите на правото на Съюза относно определянето на таксите за минимален достъп до железопътна инфраструктура въз основа на разходите, произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга, тоест разпоредбата на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 (т. 80—86 от решението).
- 9 След като Orlen KolTrans установява, че ставките на таксите, утвърдени с решението на председателя на СЖП от 29 септември 2010 г., отчитат непреките разходи, направени от управителя на инфраструктурата, което по смисъла на разпоредбите на директивата е недопустимо, с писмо от 7 април 2014 г. Orlen KolTrans иска отмяната на това решение.
- 10 Жалбоподателят сочи, че това решение е прието в явно нарушение на закона. Според жалбоподателя решението, с което се утвърждават единичните ставки на таксите за достъп и използване на управляваната от РКР PLK железопътна инфраструктура, неправилно отчита разходи, които не са произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга.
- 11 С решение от 11 юни 2014 г. председателят на СЖП отказва да започне производство за отмяна на решението от 29 септември 2010 г. В мотивите на решението председателят на СЖП се позовава на член 61а, параграф 1 от КАП и изтъква, че превозвачът, какъвто е ORLEN KolTrans, не е заинтересована страна по смисъла на член 28 от КАП и няма правен интерес от отмяната на решението.
- 12 Председателят на СЖП счита, че правният интерес от започване на такова производство може да се идентифицира с наличието на материалноправна административна норма, даваща основание за властническо конкретизиране на правата (задълженията) на частноправен субект. Тъй като в полския правен ред не е изрично установено, че железопътният превозвач има право да оспорва единичните ставки на основната такса в рамките на производството по утвърждаването им от регулиращия орган, председателят

на СЖП (регулирующий орган) счита, че железопътният превозвач няма право да оспорва решението за утвърждаване на посочените ставки, дори да се окаже, че утвърдените с административен акт от органа единични ставки на основната такса не са в съответствие с правото на Съюза.

- 13 ORLEN KolTrans обжалва решението на председателя на СБЖ от 11 юни 2014 г. пред Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Окръжен съд Варшава, Съд за защита на конкуренцията и потребителите, Полша) (запитващата юрисдикция). Предприятието посочва, че да му се откаже качеството на страна в производството по отмяна на решението от 29 септември 2010 г., означава, че полското право не предвижда ефективен механизъм за обжалване от страна на железопътния превозвач, що се отнася до равнището или структурата на таксите за железопътната инфраструктура, на какъвто има право съгласно разпоредбата на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14.
- 14 Едновременно с това ORLEN KolTrans предявява иск за обезщетение срещу полската държава за вредите, които е претърпял в резултат от неправилното транспониране на Директива 2001/14 от Република Полша, произтичащи от начисляването на по-високи такси в полза на управителя на железопътната инфраструктура, тъй като тези такси са изчислени въз основа на единична ставка на основната такса, чийто размер, в разрез с посочената директива, е бил определен при отчитане и на непреките разходи на управителя на железопътната инфраструктура, а не само на преките, както изисква директивата.
- 15 Съдилищата с обща компетентност, които разглеждат исковете за обезщетение на ORLEN KolTrans и на други железопътни превозвачи, по-специално срещу полската държава, заради неправилното транспониране на директивата, ги отхвърлят, като се позовават по-конкретно на съществуването в правния мир на окончателни административни актове на регулиращия орган (председателя на СЖП), с които се утвърждава размерът на единичните ставки на основната такса, прилагани от управителя на инфраструктурата (става дума за решения като решението от 29 септември 2010 г.).
- 16 По едно от тези дела, образувано по иск на железопътен превозвач срещу полската държава за обезщетение заради неправилно транспониране на Директива 2001/14, Sąd Najwyższy (Върховен съд) отправя преюдициален въпрос дали разпоредбите на тази директива допускат железопътно предприятие да предяви иск за обезщетение срещу държава членка заради неправилно транспониране на директива (дело C-120/20).
- 17 Също така следва да се вземе предвид фактът, че в решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics/DB Netz (C-489/15) Съдът постановява, че е недопустимо съдилищата с обща компетентност да контролират размера на таксите за ползване на железопътна инфраструктура за всеки отделен случай

и не се допуска възможност за изменение на тези такси независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, предвиден в член 30 от Директива 2001/14.

- 18 Като иска отмяна на решението от 29 септември 2010 г., жалбоподателят в главното производство иска по същество да се упражни съдебен контрол върху решението на регулиращия орган относно утвърждаването на единичните ставки на основната такса, които според него са установени по начин, противоречащ на Директива 2001/14, с оглед на решение на Съда по дело C-512/10.

Кратко изложение на мотивите за запитването

- 19 Разпоредбата на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14 предвижда, че кандидат има право да подаде жалба до регулиращия орган, ако счита, че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, където е уместно, от железопътни предприятия по отношение на равнището или структурата на таксите за инфраструктура, които той следва или се изисква да плаща.
- 20 В Полша като принцип се приема, че страна в производството пред регулиращия орган, който утвърждава единичните ставки на основната такса, е единствено управителят на железопътната инфраструктура, който представя ставките за утвърждаване. В производството, ако поискат това, могат да участват и организации на превозвачи. Железопътните превозвачи не са допуснати до участие в това производство.
- 21 Освен това според запитващата юрисдикция националното право не предвижда никакъв ефективен механизъм, чрез който железопътният превозвач би могъл да оспори размера на утвърдените единични ставки на основната такса.
- 22 Единственото средство, с което разполага превозвачът, е правото му да подаде жалба до регулиращия орган срещу управителя на инфраструктура относно таксите във връзка с нея (предвидено в член 13, параграф 1, точка 5, буква b) от Закона за железопътния транспорт).
- 23 Подобна жалба обаче не може да има за последица отмяната на утвърдените с административен акт от регулиращия орган единични ставки на основната такса. Съгласно член 13, параграф 6 от Закона за железопътния транспорт, при установяване на нарушение на разпоредбите, решенията или други актове в областта на железопътния транспорт, председателят на СЖП може да постанови решение, с което да определи обхвата на нарушението и срок за отстраняване на нередностите, така че с подобно решение също не могат да се отменят единичните ставки на основната такса.

- 24 Последица от признаването от страна на регулиращия орган за страна в административното производство за утвърждаване на единичните ставки на основната такса само на управителя на железопътната инфраструктура, за когото тези ставки се установяват, е, че железопътният превозвач не се признава за страна в това производство. Следователно железопътният превозвач не може и да обжалва процесните решения.
- 25 Съгласно принципа, прогласен в член 157, параграф 2 от КАП, в полското право производството за отмяна на решение започва по искане на някоя от страните или служебно, така че превозвач, който не е бил страна в производството за утвърждаване на единичните ставки, не може да иска ефективно и отмяната на решението, с което се утвърждават единичните ставки на основната такса.
- 26 С това разрешение се отрича правният интерес на превозвача. Правният интерес се идентифицира с наличието на материалноправна административна норма, даваща основание за властническо конкретизиране на правата (задълженията) на частноправен субект. Тъй като в полския правен ред не е изрично установено, че железопътният превозвач има право да оспорва единичните ставки на основната такса в рамките на производството по утвърждаването им от регулиращия орган, председателят на СЖП (регулируещият орган) счита, че железопътният превозвач няма право да оспорва решението за утвърждаване на посочените ставки, дори да се окаже, че утвърдените с административен акт от органа единични ставки на основната такса не са в съответствие с правото на Съюза.
- 27 Следователно железопътният превозвач не разполага според така предвидената полска правна уредба с ефективни правни средства за защита, за да оспори размера на единичните ставки на основната такса дори когато тези такси се изчисляват по начин, който не съответства на съдържанието на Директива 2001/14, тоест когато при определянето на техния размер са взети предвид не само преките разходи, направени от управителя на инфраструктурата във връзка с нейното предоставяне, но и непреки разходи, което Съдът критикува в решение C-512/10.
- 28 Това е обосновката за първия преюдициален въпрос — дали член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на железопътно предприятие, което използва или възнамерява да използва железопътна инфраструктура, право да участва в производството, осъществявано от регулиращия орган, за утвърждаване на размера на единичните ставки на основната такса за достъп до железопътна инфраструктура, установен от управителя на тази инфраструктура.
- 29 Ако обаче съдържанието на разпоредбата на член 30, параграф 2, буква д) от Директива 2001/14 не дава възможност да се изведе право на превозвача да участва в производството по издаване на решение, с което се утвърждават единичните ставки на основната такса, е обоснован вторият преюдициален

въпрос: дали при това положение член 30, параграфи 5 и 6 от Директива 2001/14 трябва да се тълкува в смисъл, че предоставя на железопътното предприятие, което използва или възнамерява да използва железопътна инфраструктура, право да обжалва решението на регулиращия орган, с което се утвърждава размерът на единичните ставки на основната такса за достъп до железопътна инфраструктура, установен от нейния управител.

- 30 Отговорът на тези въпроси ще позволи на запитващата юрисдикция да определи дали жалбоподателят по настоящото дело има правен интерес от поставяне в ход на производство за отмяна на решението за утвърждаване на единичните ставки на основната такса, и по-специално дали той може да участва като страна в това производство във всички случаи или може да има право само да обжалва този вид решения, ако докаже, че решението, с което се утвърждават единичните ставки на основната такса, нарушава неговите права.
- 31 Изложените съмнения обосновават отправянето на преюдициално запитване. От отговора на Съда зависи предоставената в компетентност на запитващата юрисдикция преценка на правилността на решението на регулиращия орган, а именно на председателя на СЖП, с което се отрича правото на железопътния превозвач да оспорва административен акт, с който се утвърждават ставките на основната такса. Произнасянето по преюдициалното запитване е необходимо за разрешаването на висящия пред националната юрисдикция спор.
- 32 Всъщност запитващата юрисдикция изпитва съмнение дали, след като националните разпоредби не предвиждат никаква възможност за превозвача ефективно да оспори размера на установената с административен акт единична ставка на основната такса, все пак е необходимо на железопътния превозвач да се признае право да обжалва поне административния акт, приет от регулиращия орган, с който се утвърждават единичните ставки на основната такса, извеждайки неговия правен интерес директно от член 30, параграф 2 от Директива 2001/14.