

Vec C-563/20

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

Dátum podania:

28. október 2020

Vnútroštátny súd:

Sąd Okręgowy w Warszawie

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

6. október 2020

Žalobkyňa:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Žalovaný:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Predmet konania

Odmietnutie začať správne konanie zo strany Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (predseda Úradu pre železničnú dopravu) (regulačný orgán v zmysle smernice 2001/14/ES) na návrh železničného dopravcu (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) vo veci zrušenia rozhodnutia tohto orgánu o schválení jednotkových sadziieb základného poplatku za používanie železničnej infraštruktúry.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Právo železničného podniku, ktorý používa alebo má v úmysle používať železničnú infraštruktúru, zúčastniť sa konania vedeného regulačným orgánom, ktorého cieľom je stanovenie výšky poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre manažérom železničnej infraštruktúry.

Právo napadnúť rozhodnutie regulačného orgánu, ktorým sa schvaľuje výška poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre stanovených manažérom tejto infraštruktúry.

Článok 267 ZFEÚ

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 30 ods. 2 písm. e) smernica 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 vykladať v tom zmysle, že priznáva železničnému podniku, ktorý používa alebo má v úmysle používať železničnú infraštruktúru, právo zúčastniť sa konania vedeného regulačným orgánom, ktorého cieľom je stanovenie výšky poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre manažérom železničnej infraštruktúry?
2. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, má sa článok 30 ods. 5 a 6 smernice 2001/14/ES vykladať v tom zmysle, že priznáva železničnému podniku, ktorý používa alebo má v úmysle používať železničnú infraštruktúru, právo napadnúť rozhodnutie regulačného orgánu, ktorým sa schvaľuje výška poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre stanovených manažérom tejto infraštruktúry?

Relevantné ustanovenia práva Únie

Smernica 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. 29; Mim. vyd. 07/005, s. 404) – článok 4 ods. 1, článok 6 ods. 2, článok 7 ods. 3, článok 30 ods. 1, článok 30 ods. 2 písm. e), článok 30 ods. 3 až 6

Uvedené vnútroštátne predpisy

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (zákon z 28. marca 2003 o železničnej doprave) (Dz.U. z roku 2013, položka 1594), článok 13 ods.1 a 6, článok 29 ods. 3 a 4, článok 33 ods. 1 až 8, článok 34 ods. 1, článok 35 bod 4

Rozporządzenie 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 ministra z roku 2009“), § 6, 7, 8, 10, 16, 17

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zákon zo 14. júna 1960, správny poriadok) (Dz.U. z 2013 r., položka 267) (ďalej len „správny poriadok“), článok 28, článok 61 § 1, článok 61a § 1, článok 157 § 2

Krátky opis skutkového stavu a konania

- 1 Spoločnosť ORLEN KolTrans sp. z o.o. so sídlom v Płocku vykonáva podnikateľskú činnosť, ktorej predmetom je okrem iného nákladná železničná doprava.
- 2 Rozhodnutím z 29. septembra 2010 Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (predseda Úradu pre železničnú dopravu, ďalej len „predseda ÚŽD“) zmenil svoje skoršie rozhodnutie o schválení jednotkových sadzieb základného poplatku a sadzieb dodatočných poplatkov za prístup a používanie železničnej infraštruktúry vlastnenej spoločnosťou PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (ďalej len „PKP PLK“) železničnými dopravcami počas obdobia účinnosti cestovného poriadku vlakov 2010/2011 a schválil nové sadzby základného poplatku. Orgán dospel vo svojom rozhodnutí k záveru, že návrh nových jednotkových sadzieb základného poplatku predložený PKP PLK je v súlade s podmienkami stanovenými v článku 33 ods. 2 až 6, článku 34 a predpismi vydanými na základe článku 35 zákona o železničnej doprave.
- 3 Uvedeného konania o schválení jednotkovej sadzby základného poplatku sa zúčastnil len manažér infraštruktúry.
- 4 ORLEN KolTrans v súvislosti s vykonávanou železničnou dopravou platila v prospech manažéra infraštruktúry poplatky za použitie železničnej infraštruktúry, a to na základe jednotkových sadzieb základného poplatku schválených predsedom ÚŽD v uvedenom rozhodnutí z 29. septembra 2010 (základný poplatok je určený ako súčin jednotkovej sadzby a počtu uskutočnených vlakových kilometrov).

- 5 Výška poplatkov platených spoločnosti PKP PLK v konečnom dôsledku vyplývala zo zmluvy o používaní pridelených vlakových trás uzavretej medzi dopravcom a manažérom železničnej infraštruktúry, ktorá zo zákona musí upravovať okrem iného podmienky sprístupnenia a použitia železničnej infraštruktúry, uplatnené zľavy, koeficienty zvyšujúce sadzbu a tiež termín a spôsob platby poplatkov a iných záväzkov (§ 20 nariadenia ministra z roku 2009).
- 6 Manažér infraštruktúry PKP PLK teda vyberal od dopravcu poplatky z titulu sprístupnenia železničnej infraštruktúry, ktorých výška bola stanovená v zmluve (článok 29 ods. 3 zákona o železničnej doprave), avšak výška týchto poplatkov bola odvodená z výšky jednotkových sadzieb základného poplatku určených v správnom rozhodnutí (rozhodnutie z 29. septembra 2010).
- 7 Poplatok za používanie železničnej infraštruktúry sa skladá zo základného poplatku a dodatočného poplatku. Základný poplatok sa vypočíta s ohľadom na plánovaný pohyb vlakov a jednotkové sadzby stanovené podľa kategórie železničnej trate a druhu vlaku.
- 8 Súdny dvor Európskej únie v rozsudku z 30. mája 2013 vo veci C-512/10, Komisia/Poľsko rozhodol, že zohľadnenie nákladov, ktoré zjavne nie sú priamo vynaložené na prevádzku vlaku, pri výpočte sadzieb poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry je v rozpore so smernicou 2001/14/ES. Súdny dvor zároveň konštatoval, že vnútroštátne predpisy, najmä nariadenie ministra z roku 2009, na základe ktorého manažér infraštruktúry stanovil poplatky za minimálny prístupový balík a predseda ÚŽD ich schválil (rozhodnutie z 29. septembra 2010), nezabezpečili správne prebratie právnej úpravy Únie týkajúcej sa stanovenia poplatkov za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre vo výške nákladov, ktoré sú priamo vynaložené na prevádzku vlaku, teda konkrétne článku 7 ods. 3 smernice 2001/14 (body 80 až 86 rozsudku).
- 9 Keďže Orlen KolTrans usúdila, že sadzby poplatkov schválené rozhodnutím predsedu ÚŽD z 29. septembra 2010 zohľadňovali nepriame náklady, ktoré mal znášať manažér infraštruktúry, čo je podľa smernice neprípustné, navrhla podaním zo 7. apríla 2014 zrušenie tohto rozhodnutia.
- 10 Žalobkyňa uviedla, že pri vydaní uvedeného rozhodnutia došlo k závažnému porušeniu práva. Podľa názoru žalobkyne rozhodnutie o schválení jednotkových sadzieb poplatkov za prístup a používanie železničnej infraštruktúry spravovanej PKP PLK nesprávne zohľadňovalo náklady, ktoré neboli vynaložené priamo na prevádzku vlaku.
- 11 Uznesením z 11. júna 2014 predseda ÚŽD odmietol začať konanie o zrušení rozhodnutia z 29. septembra 2020. V odôvodnení uznesenia predseda ÚŽD odkázal na článok 61a § 1 správneho poriadku a konštatoval, že dopravca ORLEN KolTrans nemá vo veci postavenie účastníka konania v zmysle článku 28 správneho poriadku a nemá teda právny záujem na zrušení rozhodnutia.

- 12 Predseda ÚŽD tvrdil, že právny záujem na začatí takéhoto konania je spojený s existenciou normy správneho práva hmotného, ktorá vytvára základ pre záväzné priznanie práv (alebo uloženie povinností) jednotlivcovi. Keďže v poľskom právnom poriadku nebolo priamo stanovené, že železničný dopravca môže spochybňovať jednotkové sadzby základného poplatku v konaní, v ktorom sú tieto sadzby schvaľované regulačným orgánom, predseda ÚŽD (regulačný orgán) dospel k záveru, že železničný dopravca nemá právo napadnúť rozhodnutie o schválení týchto sadziieb, a to ani ak by sa ukázalo, že regulačný orgán správnym rozhodnutím schválil jednotkové sadzby základného poplatku v rozpore s právom Únie.
- 13 ORLEN KolTrans podala 11. júna 2014 proti uzneseniu predsedu ÚŽD žalobu na Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Krajský súd vo Varšave, Súd pre ochranu hospodárskej súťaže a spotrebiteľov, Poľsko) (ďalej len „vnútroštátny súd“). Spoločnosť uviedla, že odmietnutie priznať postavenie účastníka konania o zrušenie rozhodnutia z 29. septembra 2010 znamená, že poľské právo nestanovuje účinný mechanizmus odvolania sa zo strany železničného dopravcu v súvislosti s výškou alebo štruktúrou poplatkov za železničnú infraštruktúru, na ktoré má nárok podľa článku 30 ods. 2 písm. e) smernice 2001/14.
- 14 Zároveň ORLEN KolTrans podala proti poľskému štátu návrh na náhradu škody, keďže v dôsledku nesprávneho prebratia smernice 2001/14 Poľskou republikou jej bola spôsobená škoda, ktorá vyplýva z toho, že musela platiť manažérovi infraštruktúry vyššie poplatky, pretože tieto poplatky boli vypočítané na základe jednotkových sadziieb základného poplatku, ktorých výška bola v rozpore so znením tejto smernice určená s prihliadnutím na nepriame náklady manažéra železničnej infraštruktúry, a nie len priame náklady, ako vyžadovala táto smernica.
- 15 Všeobecné súdy, ktoré rozhodovali o nárokoch o náhradu škody spoločnosti ORLEN KolTrans a iných železničných dopravcov proti, okrem iného, poľskému štátu z dôvodu nesprávneho prebratia smernice, odmietli priznať náhradu škody železničným dopravcom s uvedením, že v právnej praxi existujú právoplatné správne rozhodnutia regulačného orgánu (predseda ÚŽD) o schválení výšky jednotkových sadziieb základného poplatku uplatňovaných manažérom infraštruktúry (ide o také rozhodnutia ako rozhodnutie z 29. septembra 2010).
- 16 V súvislosti s jednou takouto vecou týkajúcou sa žaloby železničného dopravcu proti poľskému štátu o náhradu škody spôsobenej nesprávnym prebratím smernice 2001/14 Sąd Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko) položil prejudiciálnu otázku, či ustanovenia tejto smernice bránia železničnému podniku domáhať sa náhrady škody od členského štátu z dôvodu nesprávneho prebratia smernice (vec C-120/20).
- 17 Zároveň treba zohľadniť skutočnosť, že Súdny dvor v rozsudku z 9. novembra 2017 vo veci C-489/15, CTL Logistics/DB Netz rozhodol o neprípustnosti

preskúmania výšky poplatkov za prístup k železničnej infraštruktúre v individuálnych prípadoch a nemožnosti prípadnej zmeny týchto poplatkov zo strany všeobecných súdov bez ohľadu na dohľad vykonávaný regulačným orgánom v zmysle článku 30 smernice 2001/14.

- 18 Žalobkyňa vo veci samej, ktorá žiada zrušenie rozhodnutia z 29. októbra 2010, sa v podstate domáha súdneho preskúmania rozhodnutia regulačného orgánu týkajúceho sa schválenia jednotkových sadziieb základného poplatku, ktoré podľa jej názoru boli s ohľadom na rozsudok Súdneho dvora vo veci C-512/10 stanovené v rozpore so smernicou 2001/14.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 19 Článok 30 ods. 2 písm. e) smernice 2001/14 uvádza, že žiadateľ má právo odvolať sa na regulačný orgán, ak sa domnieva, že sa s ním zaobchádzalo nespravodlivo, že bol diskriminovaný alebo iným spôsobom poškodený a najmä právo odvolať sa proti rozhodnutiam prijatým manažérom infraštruktúry alebo prípadne železničným podnikom, ktoré sa týkajú úrovne alebo štruktúry poplatkov za infraštruktúru, ktoré sa zaplatili alebo majú zaplatiť.
- 20 V Poľsku platí, že účastníkom konania o schvaľovaní jednotkových sadziieb základného poplatku regulačným orgánom je len manažér železničnej infraštruktúry, ktorý tieto poplatky navrhuje na schválenie. Konania sa môžu zúčastniť, ak o to požiadajú, tiež združenia dopravcov. Železniční dopravcovia nemali možnosť sa tohto konania zúčastniť.
- 21 Súčasne sa vnútroštátny súd domnieva, že vnútroštátne právo nepredpokladá existenciu žiadneho účinného mechanizmu, ktorým by železničný dopravca mohol spochybníť výšku schválených jednotkových sadziieb základného poplatku.
- 22 Jediným nástrojom, ktorým disponuje dopravca, je právo podať sťažnosť týkajúcu sa poplatkov za infraštruktúru proti manažérovi infraštruktúry na regulačný orgán [článok 13 ods. 1 bod 5 písm. b) zákona o železničnej doprave].
- 23 Výsledkom takejto sťažnosti však nemôže byť zmena výšky jednotkových sadziieb základného poplatku, ktoré boli schválené správnym rozhodnutím regulačného orgánu. Podľa článku 13 ods. 6 zákona o železničnej doprave v prípade konštatovania porušenia predpisov, rozhodnutí alebo uznesení v oblasti železničnej dopravy, by predseda ÚŽD mohol vydať rozhodnutie určujúce rozsah porušenia a lehotu na odstránenie nezrovnalosti, pričom takéto rozhodnutie by nemohlo zmeniť výšku jednotkových sadziieb základného poplatku.
- 24 V dôsledku záveru regulačného orgánu, že účastníkom správneho konania o schválenie jednotkových sadziieb základného poplatku je len manažér infraštruktúry, pre ktorého sú tieto sadzby stanovené, nie je za účastníka tohto konania považovaný železničný dopravca. Železničný dopravca teda nemôže podať opravný prostriedok proti predmetným rozhodnutiam.

- 25 V poľskom práve, v súlade so zásadou stanovenou v článku 157 § 2 správneho poriadku, je konanie o zrušenie rozhodnutia začaté na návrh účastníka konania alebo z úradnej povinnosti, takže dopravca, ktorý nebol účastníkom konania o schválení jednotkových sadziieb, sa nemôže účinne domáhať zrušenia rozhodnutia o schválení jednotkových sadziieb základného poplatku.
- 26 V dôsledku takéhoto právneho riešenia sa má za to, že dopravca nemá právny záujem. Právny záujem je naopak spojovaný s existenciou normy správneho práva hmotného, ktorá vytvára základ pre záväzné priznanie práva (alebo uloženie povinnosti) jednotlivcovi. Keďže v poľskom právnom poriadku nebolo priamo stanovené, že železničný dopravca môže spochybňovať jednotkové sadzby základného poplatku v konaní, v ktorom sú tieto sadzby schvaľované regulačným orgánom, predseda ÚŽD (regulačný orgán) dospel k záveru, že železničný dopravca nemá právo napadnúť rozhodnutie o schválení týchto sadziieb, a to ani ak by sa ukázalo, že regulačný orgán správnym rozhodnutím schválil jednotkové sadzby základného poplatku v rozpore s právom Únie.
- 27 V dôsledku toho železničný dopravca nemá v takto formovanom poľskom právnom poriadku účinný právny nástroj na spochybnenie výšky jednotkových sadziieb základného poplatku, a to ani v situácii, keď je tento poplatok vypočítaný spôsobom, ktorý nie je v súlade so znením smernice 2001/14, teda keď pri určení jeho výšky boli zohľadnené nielen priame náklady vynaložené manažérom infraštruktúry v súvislosti so sprístupnením infraštruktúry, ale tiež nepriame náklady, čo Súdny dvor spochybnil v rozsudku C-512/10.
- 28 Prvá prejudiciálna otázka, teda či sa má článok 30 ods. 2 písm. e) smernice 2001/14 vykladať v tom zmysle, že priznáva železničnému podniku, ktorý používa alebo má v úmysle používať železničnú infraštruktúru, právo zúčastniť sa konania vedeného regulačným orgánom, ktorého cieľom je stanovenie výšky jednotkových sadziieb základného poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre manažérom železničnej infraštruktúry, je preto odôvodnená.
- 29 Ak však z článku 30 ods. 2 písm. e) smernice 2001/14 nemožno odvodiť právo dopravcu zúčastniť sa konania o vydaní rozhodnutia, ktorým sa schvaľujú jednotkové sadzby základného poplatku, je odôvodnená druhá prejudiciálna otázka, teda či sa má článok 30 ods. 5 a 6 smernice 2001/14 vykladať v tom zmysle, že priznáva železničnému podniku, ktorý používa alebo má v úmysle používať železničnú infraštruktúru, právo napadnúť rozhodnutie regulačného orgánu, ktorým sa schvaľuje výška jednotkových sadziieb základného poplatku za prístup k železničnej infraštruktúre stanovených manažérom tejto infraštruktúry.
- 30 Odpoveď na tieto otázky umožní vnútroštátnemu súdu určiť, či žalobkyňa v prejednávanej veci má právny záujem na zrušení rozhodnutia o schválení jednotkových sadziieb základného poplatku, najmä či môže byť účastníkom takéhoto konania v každom prípade alebo či má právo napadnúť takéto rozhodnutie, iba ak preukáže, že rozhodnutie o schválení jednotkových sadziieb základného poplatku porušuje jeho práva.

- 31 Uvedené pochybnosti odôvodňujú polozenie prejudiciálnych otázok. Od odpovede Súdneho dvora závisí posúdenie správnosti, vykonané vnútroštátnym súdom, rozhodnutia regulačného orgánu (predseda ÚŽD), ktoré nepriznáva železničnému dopravcovi právo napadnúť správne rozhodnutie, ktorým sa schvaľujú sadzby základného poplatku, vnútroštátnym súdom. Vydanie prejudiciálneho rozhodnutia je teda nevyhnutné na rozhodnutie veci prejednávanej pred vnútroštátnym súdom.
- 32 Vnútroštátny súd má totiž pochybnosť, či v situácii, keď vnútroštátne právne predpisy nestanovujú pre dopravcu žiadnu formu účinnej možnosti napadnutia jednotkovej sadzby výšky základného poplatku určenej správnym rozhodnutím, treba dopravcovi priznať aspoň právo napadnúť toto správne rozhodnutie vydané regulačným orgánom, ktorým sa schvaľujú jednotkové sadzby základného poplatku, pričom jeho právny záujem bude odvodený priamo zo znenia článku 30 ods. 2 smernice 2001/14.