

**Cauza C-563/20****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

28 octombrie 2020

**Instanța de trimitere:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Polonia)

**Data deciziei de trimitere:**

6 octombrie 2020

**Reclamantă:**

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

**Pârât:**

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

**Obiectul procedurii principal**

Refuzul Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [Președintele Oficiului Transporturilor Feroviare] (organism de control în sensul dispozițiilor Directivei 2001/14/CE) de a iniția, la cererea unei întreprinderi feroviare (ORLEN KolTrans sp. z o.o.), procedura administrativă de anulare a deciziei acestui organism privind aprobarea ratelor unitare ale tarifelor de bază pentru utilizarea infrastructurii feroviare.

**Obiectul și temeiul juridic al întrebărilor preliminare**

Dreptul întreprinderii feroviare care utilizează sau intenționează să utilizeze infrastructura feroviară de a participa la procedura desfășurată de un organism de control prin care se urmărește stabilirea, de către administratorul infrastructurii feroviare, a cuantumului tarifelor pentru accesul la infrastructura feroviară.

Dreptul de a ataca decizia organismului de control privind aprobarea cuantumului tarifelor pentru accesul la infrastructura feroviară stabilite de administratorul acestei infrastructuri.

Articolul 267 TFUE

### Întrebările preliminare

- 1) Articolul 30 alineatul (2) litera e) din Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară, perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și certificarea siguranței trebuie interpretat în sensul că acesta acordă întreprinderii feroviare care utilizează sau intenționează să utilizeze infrastructura feroviară dreptul de a participa la procedura desfășurată de un organism de control prin care se urmărește stabilirea, de către administratorul infrastructurii feroviare, a cuantumului tarifelor pentru accesul la infrastructura feroviară?
- 2) În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare, articolul 30 alineatele (5) și (6) din Directiva 2001/14/CE trebuie interpretat în sensul că acesta acordă întreprinderii feroviare care utilizează sau intenționează să utilizeze infrastructura feroviară dreptul de a ataca decizia organismului de control privind aprobarea cuantumului tarifelor pentru accesul la infrastructura feroviară stabilite de administratorul acestei infrastructuri?

### Dispozițiile dreptului Uniunii invocate

Directiva 2001/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2001 privind repartizarea capacităților de infrastructură feroviară, perceperea de tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare și certificarea siguranței [JO 2001, L 75, p. 29 (Ediție specială, 07/ vol. 8, p. 66), articolul 4 alineatul (1), articolul 6 alineatul (2), articolul 7 alineatul (3), articolul 30 alineatul (1), articolul 30 alineatul (2) litera e), articolul 30 alineatele (3)–(6)]

### Dispozițiile dreptului intern invocate

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [Legea din 28 martie 2003 privind transportul feroviar (Dz.U. din 2013, poziția 1594), articolul 13 alineatele (1) și (6), articolul 29 alineatele (3) și (4), articolul 33 alineatele (1)–(8), articolul 34 alineatul (1), articolul 35 punctul 4]

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [Regulamentul Ministrului Infrastructurii din 27 februarie 2009 privind condițiile de acces și utilizare a infrastructurii feroviare (Dz.U. nr. 35, poziția 274, denumit în continuare „Regulamentul Ministrului din 2009”), articolele 6, 7, 8, 10, 16, 17]

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Legea din 14 iunie 1960 Codul de procedură administrativă (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego din 2013, poziția 267)]

(denumit în continuare „CPA”), articolul 28, articolul 61 alineatul 1, articolul 61a alineatul 1, articolul 157 alineatul 2]

### **Scurtă prezentare a stării de fapt și a procedurii**

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o., cu sediul în Płock, desfășoară o activitate economică al cărei obiect constă printre altele în transport feroviar de mărfuri.
- 2 Prin decizia din 29 septembrie 2010, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [Președintele Oficiului Transporturilor Feroviare] (denumit în continuare „Președintele OTF”) și-a schimbat decizia anterioară de aprobare a ratelor unitare ale tarifului de bază și a ratei tarifelor suplimentare pentru accesul și utilizarea, de către întreprinderile feroviare, a infrastructurii feroviare proprietate a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (denumită în continuare „PKP PLK”) în perioada de valabilitate a graficului de circulație a trenurilor din 2010/2011, aprobând noi rate ale tarifului de bază. Organismul a apreciat, în decizia sa, că propunerea prezentată de PKP PLK privind noile rate unitare ale tarifului de bază este conformă regulilor prevăzute la articolul 33 alineatele (2)–(6) și la articolul 34, precum și cu normele emise în temeiul articolului 35 din Legea privind transportul feroviar.
- 3 La procedura menționată de aprobare a ratei unitare a tarifului de bază a participat doar administratorul infrastructurii.
- 4 ORLEN KolTrans a plătit către administratorul infrastructurii, în legătură cu activitatea de transport feroviar efectuată, tarifele pentru utilizarea infrastructurii feroviare pe baza ratei unitare a tarifului de bază, aprobate de Președintele OTF prin decizia menționată din 29 septembrie 2010 menționată (tariful de bază este stabilit ca produsul dintre rata unitară și tren-kilometrii realizați).
- 5 Quantumul tarifelor către PKP PLK rezulta, în cele din urmă, din contractul de utilizare a traseelor feroviare alocate, încheiat între întreprinderea feroviară și administratorul infrastructurii feroviare, care, conform legii, trebuie să stabilească printre altele condițiile de punere la dispoziție și de utilizare a infrastructurii feroviare, reducerile aplicate, coeficienții de creștere a ratei și termenul, precum și modalitatea de plată a tarifelor și a altor obligații (paragraful 20 din Regulamentul din 2009 al Ministrului).
- 6 Administratorul PKP PLK a perceput, așadar, de la întreprinderea feroviară, tarife pentru utilizarea infrastructurii feroviare, al căror quantum a fost stabilit prin contract [articolul 29 alineatul (3) din Legea privind transportul feroviar], însă quantumul acestor tarife a rezultat din ratele unitare ale tarifului de bază stabilite prin decizie administrativă (decizia din 29 septembrie 2010).
- 7 Astfel, tariful pentru utilizarea infrastructurii feroviare reprezintă suma dintre tariful de bază și tariful suplimentar. La rândul său, tariful de bază este calculat având în vedere mișcările de trenuri planificate și ratele unitare stabilite în funcție de categoria liniei feroviare și de tipul de tren.

- 8 Curtea de Justiție a Uniunii Europene, prin Hotărârea din 30 mai 2013 în cauza C-512/10, Comisia/Polonia, a considerat incompatibilă cu directiva 2001/14/CE includerea în procesul de calcul al ratelor tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare a unor elemente care nu sunt în mod vădit direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar. Totodată, Curtea a apreciat că dispozițiile naționale, în special Regulamentul din 2009 al Ministrului, care a stat la baza stabilirii de către administratorul infrastructurii a ratelor tarifului pentru setul minim de prestații și a aprobării acestora de către Președintele OTF (prin decizia din 29 septembrie 2010), nu au asigurat transpunerea corectă a dispozițiilor din dreptul Uniunii referitoare la stabilirea tarifelor pentru setul minim de prestații și accesul pe rețea la serviciile infrastructurii pe baza costului direct imputabil exploatării serviciilor de transport feroviar, și anume dispozițiile articolului 7 alineatul (3) din Directiva 2001/14 (punctele 80–86 din hotărâre). **[OR 11]**
- 9 Considerând că ratele tarifelor aprobate prin decizia Președintelui OTF din 29 septembrie 2010 includeau costuri indirecte suportate de administratorul infrastructurii, ceea ce este inadmisibil în temeiul dispozițiilor directivei, ORLEN KolTrans, prin cererea din 7 aprilie 2014, a introdus o acțiune în anulare împotriva acestei decizii.
- 10 Reclamanta a arătat că decizia de mai sus a fost emisă cu încălcarea flagrantă a legislației. În opinia reclamantei, decizia de aprobare a ratelor unitare ale tarifelor pentru accesul și utilizarea infrastructurii feroviare administrate de PKP PLK a inclus în mod eronat costuri care nu erau direct imputabile exploatării serviciilor de transport feroviar.
- 11 Prin ordonanța din 11 iunie 2014, Președintele OTF a refuzat inițierea procedurii de anulare a deciziei din 29 septembrie 2010. În motivarea ordonanței, Președintele OTF a indicat articolul 61a paragraful 1 CPA și a invocat faptul că întreprinderea ORLEN KolTrans nu avea calitatea de parte în sensul articolului 28 CPA și lipsa interesului juridic în formularea acțiunii în anularea deciziei.
- 12 Președintele OTF a apreciat că interesul juridic în inițierea unei asemenea proceduri echivalează cu existența unei norme de drept administrativ material, care oferă temeiul pentru concretizarea imperativă a unui drept sau al unei obligații ale persoanei. Așadar, de vreme ce în ordinea juridică poloneză nu s-a stabilit în mod explicit că o întreprindere feroviară are dreptul de a contesta ratele unitare ale tarifului de bază în procedura aprobării acestora de către organismul de control, Președintele OTF (organismul de control) consideră că întreprinderea feroviară nu are dreptul de a ataca decizia de aprobare a acestor rate, chiar dacă s-ar dovedi că ratele unitare ale tarifului de bază aprobate de organism prin decizie administrativă nu respectă dreptul Uniunii.
- 13 ORLEN KolTrans a formulat o acțiune împotriva ordonanței Președintelui OTF din 11 iunie 2014 la Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów [Tribunalul Regional din Varșovia – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorului] (instanța de trimitere). Întreprinderea a arătat că

faptul că i se refuză calitatea de parte în procedura de anulare a deciziei din 29 septembrie 2010 înseamnă că legislația poloneză nu prevede un mecanism efectiv de contestare de către întreprinderea feroviară în ceea ce privește nivelul sau structura tarifelor pentru infrastructura feroviară, drept pe care i-l conferă dispozițiile articolului 30 alineatul (2) litera e) din Directiva 2001/14.

- 14 Totodată, ORLEN KolTrans a formulat împotriva Statului Polonez o acțiune în despăgubire, întrucât, ca urmare a transpunerii necorespunzătoare de către Republica Polonia a Directivei 2001/14, a suferit un prejudiciu, rezultat din achitarea unor tarife excesive către administratorul infrastructurii feroviare, deoarece aceste tarife au fost calculate pe baza unei rate unitare a tarifului de bază a cărei valoare, în pofida dispozițiilor acestei directive, a fost stabilită luând în considerare și costurile indirecte ale administratorului infrastructurii feroviare și nu doar costurile directe, așa cum impune directiva.
- 15 Instanțele de drept comun care s-au pronunțat cu privire la acțiunile în despăgubire ale ORLEN KolTrans și ale altor întreprinderi feroviare îndreptate, printre altele, împotriva Statului Polonez, pentru transpunerea incorectă a directivei, au respins aceste cereri ale întreprinderilor feroviare, invocând, printre altele, faptul că, în cadrul judiciar, există decizii administrative definitive ale organismului de control (Președintele OTF) privind aprobarea cuantumului ratelor unitare ale tarifului de bază aplicate de administratorul infrastructurii (este vorba de decizii precum decizia din 29 septembrie 2010).
- 16 În cadrul uneia dintre cauzele de acest tip având ca obiect o cerere de despăgubire introdusă de o întreprindere feroviară împotriva statului polonez pentru transpunerea defectuoasă a Directivei 2001/14, Sąd Najwyższy [Curtea Supremă] a adresat întrebarea preliminară dacă dispozițiile acestei directive se opun introducerii de către o întreprindere feroviară a unei acțiuni în despăgubiri față de un stat membru pe motivul transpunerii incorecte a directivei (cauza C-120/20).
- 17 În același timp, trebuie avut în vedere faptul că Curtea, în Hotărârea din 9 noiembrie 2017 în cauza C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, a constatat inadmisibilitatea exercitării de către instanțele de drept comun, de la caz la caz, a unui control al cuantumului tarifelor pentru utilizarea infrastructurii feroviare și a posibilității de a modifica aceste tarife independent de supravegherea exercitată de organismul de control, menționată la articolul 30 din Directiva 2001/14.
- 18 În litigiul principal, reclamanta, prin cererea de anulare a deciziei din 29 septembrie 2010, solicită în esență un control jurisdicțional al deciziei organismului de control privind aprobarea ratelor unitare ale tarifului de bază, care, în opinia sa, în conformitate cu Hotărârea Curții în cauza C-512/10, au fost stabilite într-un mod care contravine Directivei 2001/14.

#### **Prezentarea pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 19 Dispozițiile articolului 30 alineatul (2) litera e) din Directiva 2001/14 prevăd că solicitantul are dreptul să sesizeze organismul de control în cazul în care consideră

că nu a fost tratat echitabil, a fost discriminat sau a fost nedreptățit în orice fel și, în special, împotriva deciziilor adoptate de către administratorul infrastructurii sau de către întreprinderea feroviară în ceea ce privește nivelul sau structura tarifelor de infrastructură care i se cer sau i se pot cere a fi plătite.

- 20 În Polonia, ca regulă generală, se recunoaște calitatea de parte la procedura de aprobare de către organismul de control a ratelor unitare ale tarifului de bază doar administratorului infrastructurii feroviare, care prezintă aceste rate spre aprobare. Mai pot participa la procedură, dacă solicită acest lucru, asociațiile de transportatori. Întreprinderilor feroviare nu li s-a permis să participe la această procedură.
- 21 Totodată, în opinia instanței de trimitere, dreptul intern nu prevede niciun mecanism efectiv prin care o întreprindere feroviară să poată contesta cuantumul ratelor unitare aprobate ale tarifului de bază.
- 22 Singurul mijloc de care dispune întreprinderea este dreptul de a depune o contestație la organismul de control împotriva administratorului cu privire la tarifele de infrastructură [drept prevăzut la articolul 13 alineatul (1) punctul 5 litera b) din Legea privind transportul feroviar].
- 23 Cu toate acestea, o asemenea contestație nu poate avea ca efect modificarea ratelor unitare ale tarifului de bază aprobate de organismul de control prin decizie administrativă. În conformitate cu articolul 13 alineatul (6) din Legea privind transportul feroviar, în cazul constatării încălcării unor reglementări, decizii sau dispoziții din domeniul feroviar, Președintele OTF putea emite o decizie prin care să se stabilească amploarea încălcării și termenul de remediere a situației neregulamentare, așadar nici o asemenea decizie nu putea modifica ratele unitare ale tarifului de bază.
- 24 Ca urmare a faptului că organismul de control a considerat că parte la procedura administrativă de aprobare a ratelor unitare ale tarifului de bază este doar administratorul infrastructurii feroviare pentru care sunt stabilite aceste rate, întreprinderea feroviară nu este considerată parte la această procedură. Prin urmare, întreprinderea feroviară nu poate nici să atace deciziile menționate.
- 25 În dreptul polonez, potrivit principiului enunțat la articolul 157 alineatul 2 CPA, procedura de anulare a unei decizii este inițiată la solicitarea părții sau din oficiu, prin urmare întreprinderea feroviară, care nu a fost parte la procedura de aprobare a ratelor unitare, nu poate nici să solicite în mod valabil anularea deciziei de aprobare a ratelor unitare ale tarifului de bază.
- 26 Întreprinderii feroviare i se refuză, în această soluție juridică, interesul de a exercita acțiunea. În continuare, interesul de a exercita acțiunea este echivalat cu existența unei norme de drept administrativ material care oferă temeiul pentru concretizarea imperativă a unui drept sau al unei obligații ale persoanei. Așadar, de vreme ce în ordinea juridică poloneză nu s-a stabilit în mod explicit că o întreprindere feroviară are dreptul de a contesta ratele unitare ale tarifului de bază

în procedura de aprobare a acestora de către organismul de control, Președintele OTF (organismul de control) consideră că întreprinderea feroviară nu are dreptul de a ataca decizia privind aprobarea acestor rate, chiar dacă s-ar dovedi că ratele unitare ale tarifului de bază aprobate de organism prin decizie administrativă nu respectă dreptul Uniunii.

- 27 În consecință, întreprinderea feroviară nu dispune, în ordinea juridică poloneză astfel organizată, de o cale de atac eficientă pentru contestarea cuantumului ratelor unitare ale tarifului de bază, inclusiv atunci când aceste tarife sunt calculate într-un mod care nu corespunde conținutului Directivei 2001/14, și anume atunci când pentru stabilirea cuantumurilor acestora s-au luat în considerare nu doar costurile directe suportate de administratorul infrastructurii în legătură cu punerea la dispoziție a acesteia, ci și costurile indirecte, fapt contestat de Curte în Hotărârea C-512/10.
- 28 Astfel, este justificată prima întrebare preliminară, și anume dacă dispozițiile articolului 30 alineatul (2) litera e) din Directiva 2001/14/CE trebuie interpretat în sensul că acesta acordă întreprinderii feroviare care utilizează sau intenționează să utilizeze infrastructura feroviară dreptul de a participa la procedura desfășurată de organismul de control prin care se urmărește stabilirea, de către administratorul infrastructurii feroviare, a cuantumului ratelor unitare ale tarifului de bază pentru accesul la infrastructura feroviară.
- 29 Dacă însă din dispozițiile articolului 30 alineatul (2) litera e) din Directiva 2001/14 nu reiese dreptul întreprinderii de a participa la procedura de emitere a unei decizii de aprobare a ratelor unitare ale tarifului de bază, în acest caz se justifică cea de a doua întrebare preliminară: dispozițiile articolului 30 alineatele (5) și (6) din Directiva 2001/14 trebuie interpretat în sensul că acestea acordă întreprinderii feroviare care utilizează sau intenționează să utilizeze infrastructura feroviară dreptul de a ataca decizia organismului de control privind aprobarea cuantumului ratelor unitare ale tarifului de bază pentru accesul la infrastructura feroviară stabilite de administratorul acestei infrastructuri.
- 30 Răspunsul la întrebările de mai sus va permite instanței de trimitere să determine dacă reclamanta în cauza de față are un interes juridic în a solicita inițierea unei proceduri de anulare a deciziei privind aprobarea ratelor unitare ale tarifului de bază, în special și dacă aceasta poate fi parte la această procedură în orice caz sau, poate, dacă are dreptul de a ataca acest tip de decizie doar în cazul în care demonstrează că decizia privind aprobarea ratelor unitare ale tarifului de bază îi încalcă drepturile.
- 31 Îndoielile prezentate justifică adresarea întrebării. De răspunsul Curții depinde sarcina, care revine instanței de trimitere, de a aprecia legalitatea deciziei organismului de control – Președintele OTF, prin care i s-a refuzat întreprinderii feroviare dreptul de a contesta decizia administrativă de aprobare a ratelor tarifului de bază. Pronunțarea unei hotărâri preliminare este necesară pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată instanța de trimitere.

- 32 Astfel, instanța de trimitere are îndoieli dacă, în măsura în care dispozițiile de drept naționale nu prevăd pentru întreprinderea feroviară nicio formă de a contesta efectiv cuantumul, stabilit prin decizie administrativă, al ratelor unitare ale tarifului de bază, trebuie totuși să i se dea întreprinderii feroviare cel puțin dreptul de a ataca această decizie administrativă emisă de organismul de control privind aprobarea ratelor unitare ale tarifului de bază, deducând interesul acesteia de a exercita acțiunea în mod direct din conținutul articolului 30 alineatul (2) din Directiva 2001/14.

DOCUMENT DE LUCRU