

**Zadeva C-563/20****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

28. oktober 2020

**Predložitveno sodišče:**

Sąd Okręgowy w Warszawie (Poljska)

**Datum predložitvene odločbe:**

6. oktober 2020

**Tožeča stranka:**

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

**Tožena stranka:**

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (predsednik urada za železniški promet)

**Predmet postopka pred nacionalnim sodiščem**

Zavrnitev Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (predsednik urada za železniški promet) (regulatorni organ v smislu določb Direktive 2001/14/ES), da bi na zahtevo prevoznika v železniškem prometu (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) uvedel upravni postopek za razglasitev ničnosti odločbe tega organa o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine za uporabo železniške infrastrukture.

**Predmet in pravna podlaga vprašanja za predhodno odločanje**

Pravica prevoznika v železniškem prometu, ki uporablja ali namerava uporabljati železniško infrastrukturo, do sodelovanja v postopku, ki ga vodi regulatorni organ za določitev višine uporabnin s strani upravljavca železniške infrastrukture za dostop do te infrastrukture.

Pravica do pritožbe zoper odločbo regulatornega organa o odobritvi višine uporabnin za dostop do železniške infrastrukture, ki jih določi upravljavec infrastrukture.

## Člen 267 PDEU

### Vprašnji za predhodno odločanje

- (1) Ali je treba člen 30(2)(e) 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 razlagati tako, da se prevozniku v železniškem prometu, ki uporablja ali namerava uporabljati železniško infrastrukturo, prizna pravica do sodelovanja v postopku, ki ga vodi regulatorni organ za določitev višine uporabnin za dostop do železniške infrastrukture s strani upravljavca železniške infrastrukture?
- (2) Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je treba člen 30(5) in (6) Direktive 2001/14/ES razlagati tako, da se prevozniku v železniškem prometu, ki uporablja ali namerava uporabljati železniško infrastrukturo, prizna pravica do pritožbe zoper odločbo regulatornega organa, s katero je potrjena višina uporabnin za dostop do železniške infrastrukture, ki jih je določil upravljavec infrastrukture?

### Navedene določbe prava Unije

Direktiva 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 2001, L 75, str. 29), člen 4(1), člen 6(2), člen 7(3), člen 30(1), člen 30(2)(e), člen 30 od (3) do (6)

### Navedene nacionalne določbe

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (zakon z dne 28. marca 2003 o železniškem prometu) (Dz. U. 2013, pozicija 1594), člen 13(1) in (6), člen 29(3) in (4), člen 33 od (1) do (8), člen 34(1), člen 35 točka 4

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 in uporabo železniške infrastrukture) (Dz. U. št. 35, pozicija 274, v nadaljevanju: uredba ministra iz leta 2009), členi 6, 7, 8, 10, 16 in 17

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (zakon z dne 14. junija 1960 o zakoniku o upravnem postopku) (Dz. U. 2013, pozicija 267) (v nadaljevanju: zakonik o upravnem postopku), člen 28, člen 61(1), člen 61(a)(1), člen 157(2)

### Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Družba ORLEN KolTrans sp.z o.o. s sedežem v Płocku (Poljska) opravlja gospodarsko dejavnost, katere predmet je med drugim železniški tovorni promet.
- 2 Predsednik urada za železniški promet (v nadaljevanju: predsednik UTK) je z odločbo z dne 29. septembra 2010 spremenil svojo prejšnjo odločbo o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine in stopnje dodatnih uporabnin za dostop in uporabo železniške infrastrukture v lasti PKP Polskie Linie Kolejowe SA (v nadaljevanju: PKP PLK) s strani prevoznikov v železniškem prometu v času voznega reda vlakov 2010/2011 in odobril nove stopnje osnovne uporabnine. V odločbi je organ ocenil, da so predlagane nove enotne stopnje osnovne uporabnine, ki jih je predstavila PKP PLK, v skladu z določbami iz člena 33 od (2) do (6), člena 34 in predpisi, izdanimi v skladu s členom 35 zakona o železniškem prometu.
- 3 V zgornjem postopku za odobritev enotne stopnje osnovne uporabnine je sodeloval le upravljavec infrastrukture.
- 4 Družba ORLEN KolTrans je v zvezi z opravljenimi železniškimi prevozi upravljavcu infrastrukture plačala uporabnino za uporabo železniške infrastrukture na podlagi enotnih stopenj osnovne uporabnine, ki jih je predsednik UTK odobril z navedeno odločbo z dne 29. septembra 2010 (osnovna uporabnina se določi kot zmnožek enotne stopnje in opravljenih vlakovnih kilometrov).
- 5 Znesek uporabnin, ki se plačujejo PKP PLK, je nazadnje izhajal iz pogodbe o uporabi dodeljenih vlakovnih poti, sklenjene med prevoznikom v železniškem prometu in upravljavcem železniške infrastrukture, ki mora med drugim v skladu z zakonom določati: pogoje za zagotavljanje in uporabo železniške infrastrukture, uporabo popustov in koeficientov, ki povečujejo stopnje in rok, ter način plačila uporabnin in drugih obveznosti (člen 20 uredbe ministra iz leta 2009).
- 6 Tako je upravitelj PKP PLK prevozniku zaračunaval uporabnine za zagotavljanje železniške infrastrukture, katerih znesek je bil določen v pogodbi (člen 29(3) zakona o železniškem prometu), vendar je bil znesek teh uporabnin izpeljan iz enotnih stopenj osnovne uporabnine, določenih na podlagi upravne odločbe (odločba z dne 29. septembra 2010).
- 7 Uporabnina za uporabo železniške infrastrukture je torej vsota osnovne in dodatne uporabnine. Pri izračunavanju osnovne uporabnine se upoštevajo načrtovane vožnje vlakov in enotne stopnje, določene glede na kategorijo železniške proge in vrsto vlaka.
- 8 Sodišče Evropske unije je v sodbi z dne 30. maja 2013 v zadevi C-512/10, Komisja/ Poljska, ugotovilo, da upoštevanje stroškov, ki niso nastali neposredno zaradi izvajanja železniških storitev, v procesu izračunavanja stopenj uporabnine za železniško infrastrukturo ni v skladu z Direktivo 2001/14/ES. Tako je Sodišče ugotovilo, da z nacionalnimi predpisi, zlasti uredbo ministra iz leta 2009, ki jo je upravljavec infrastrukture uporabil kot podlago za določitev stopenj uporabnine za minimalni paket dostopa in za njihovo odobritev s strani predsednika UTK

(odločba z dne 29. septembra 2010), niso bile pravilno prenesene določbe prava Unije v zvezi z določanjem uporabnin za minimalni dostop do železniške infrastrukture na podlagi stroškov, ki nastanejo neposredno zaradi izvajanja železniških storitev, to je določbe člena 7(3) Direktive 2001/14 (točke od 80 do 86 sodbe).

- 9 Glede na to, da je družba ORLEN KolTrans menila, da so stopnje uporabnin, odobrene z odločbo predsednika UTK z dne 29. septembra 2010, vključevale posredne stroške, ki jih je imel upravljavec infrastrukture, kar ni sprejemljivo v skladu z določbami direktive, je družba ORLEN KolTrans v dopisu z dne 7. aprila 2014 predlagala ugotovitev ničnosti te odločbe.
- 10 Tožeča stranka je poudarila, da je bil pri izdaji zgornje odločbe hudo kršen zakon. Po mnenju tožeče stranke so bili v odločbi, v skladu s katero so bile odobrene enotne stopnje za dostop in uporabo železniške infrastrukture, ki jo upravlja PKP PLK, nepravilno upoštevani stroški, ki niso nastali kot neposredna posledica izvajanja železniških storitev.
- 11 S sklepom z dne 11. junija 2014 je predsednik UTK zavrnil uvedbo postopka za razglasitev ničnosti odločbe z dne 29. septembra 2010. Predsednik UTK je v utemeljitev sklepa navedel člen 61a(1) zakonika o upravnem postopku in se skliceval na dejstvo, da prevoznik, kot je družba ORLEN KolTrans, ni stranka v smislu člena 28 zakonika o upravnem postopku in da nima pravnega interesa za razglasitev ničnosti odločbe.
- 12 Predsednik UTK je zavzel stališče, da je pravni interes za uvedbo takšnega postopka podan, če obstoja pravilo materialnega upravnega prava, ki je podlaga za imperativno konkretizacijo posameznikove pravice (obveznosti). Ker torej v poljskem pravnem redu ni izrecno določeno, da ima prevoznik v železniškem prometu pravico izpodbijati enotne stopnje osnovne uporabnine v postopku njihove odobritve s strani regulatornega organa, predsednik UTK (regulatorni organ) sklepa, da prevoznik v železniškem prometu nima pravice izpodbijati odločbo o odobritvi teh stopenj, tudi če se izkaže, da enotne stopnje osnovne uporabnine, ki jih je organ odobril v upravni odločbi, niso v skladu pravom Unije.
- 13 Družba ORLEN KolTrans je zoper sklep predsednika UTK z dne 11. junija 2014 vložil pritožbo na Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (regionalno sodišče v Varšavi, sodišče za varstvo konkurence in potrošnikov) (predložitveno sodišče). Podjetnik je poudaril, da to, da se mu odreka status stranke v postopku za razglasitev ničnosti odločbe z dne 29. septembra 2010, pomeni, da poljska zakonodaja ne določa učinkovitega pritožbenega mehanizma za prevoznika v železniškem prometu v zvezi z višino ali strukturo uporabnin za železniško infrastrukturo, do katerega je upravičen v skladu z določbo člena 30(2)(e) Direktive 2001/14.
- 14 Hkrati je družba ORLEN KolTrans proti državi Poljski vložil odškodninski zahtevek, ker je zaradi nepravilnega izvajanja Direktive 2001/14 s strani

Republike Poljske utrpela škodo, ki je posledica plačila previsokih uporabnin upravljavcu železniške infrastrukture, ker so bile te uporabnine izračunane na podlagi enotne stopnje osnovne uporabnine, katere znesek je bil v nasprotju z vsebino te direktive določen ob upoštevanju tudi posrednih stroškov upravljavca železniške infrastrukture in ne le neposrednih stroškov, kot to določa direktiva.

- 15 Splošna sodišča, ki so obravnavala odškodninske zahteve družbe ORLEN KolTrans in drugih prevoznikov v železniškem prometu, med drugim proti državi Poljski zaradi nepravilnega izvajanja direktive, so zavrnila te zahteve prevoznikov v železniškem prometu, pri čemer so se med drugim sklicevala na dejstvo, da v pravnem prometu obstajajo pravnomočne upravne odločbe regulatornega organa (predsednika UTK) o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine, ki jih uporablja upravljavec infrastrukture (gre za odločbe, kot je odločba z dne 29. septembra 2010).
- 16 Na podlagi ene od tovrstnih tožb, ki jo je prevoznik v železniškem prometu vložil proti državi Poljski zaradi plačila odškodnine zaradi nepravilnega izvajanja Direktive 2001/14, je Sąd Najwyższy (vrhovno sodišče) postavilo vprašanje za predhodno odločanje, ali določbe te direktive nasprotujejo temu, da bi prevoznik v železniškem prometu vložil odškodninski zahtevek proti državi članici zaradi nepravilnega izvajanja direktive (zadeva C-120/20).
- 17 Hkrati je treba upoštevati, da je Sodišče v sodbi z dne 9. novembra 2017 v zadevi C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, razsodilo, da je nedopustno, da bi splošna sodišča preverjala višino uporabnin za uporabo železniške infrastrukture v posameznih primerih in imela možnost spremeniti te uporabnine ne glede na nadzor, ki ga izvaja regulatorni organ iz člena 30 Direktive 2001/14.
- 18 S tem ko tožeča stranka v postopku v glavni stvari predlaga razglasitev ničnosti odločbe z dne 29. septembra 2010, v bistvu predlaga sodni preizkus odločbe regulatornega organa o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine, ki so bile po njenem mnenju, glede na sodbo Sodišča v zadevi C-512/10, določene v nasprotju z Direktivo 2001/14.

#### **Kratka obrazložitev predloga**

- 19 Člen 30(2)(e) Direktive 2001/14 določa, da ima prosilec pravico vložiti pravno sredstvo pri regulatornem organu, če meni, da je bil nepravilno obravnavan, diskriminiran ali kako drugače oškodovan, še zlasti proti odločitvam upravljavca železniške infrastrukture, ali po potrebi, proti odločitvam prevoznika v železniškem prometu v zvezi z višino in strukturo uporabnin, ki jih mora ali bi jih moral plačati.
- 20 Na Poljskem je praviloma tako, da je stranka postopka za odobritev enotnih stopenj osnovne uporabnine s strani regulatornega organa, samo upravitelj železniške infrastrukture, ki te enotne stopnje predloži v odobritev. V postopku lahko sodelujejo tudi organizacije, ki zastopajo prevoznike, če predložijo tako

zahtevo. Prevozniki v železniškem prometu niso smeli sodelovati v takšnih postopkih.

- 21 Hkrati po mnenju predložitvenega sodišča nacionalna zakonodaja ne določa nobenega učinkovitega mehanizma, s katerim bi prevoznik v železniškem prometu izpodbijal višino odobrenih enotnih stopenj osnovne uporabnine.
- 22 Edino pravno sredstvo, s katerim lahko razpolaga prevoznik, je pravica do vložitve pritožbe pri regulatorni organu proti upravljavcu v zvezi z infrastrukturnimi uporabninami [predvidena v členu 13(1) točka 5, podtočka (b) zakona o železniškem prometu].
- 23 Vendar učinek takšne pritožbe ne more biti poseganje v enotne stopnje osnovne uporabnine, ki jih je regulatorni organ odobril z upravno odločbo. V skladu s členom 13(6) zakona o železniškem prometu, bi predsednik UTK v primeru kršitve železniških predpisov, odločb ali določb lahko izdal sklep, na podlagi katerega bi določil obseg kršitve in rok za odpravo nepravilnosti, zato tudi tak sklep ne bi mogel vplivati na enotne stopnje osnovne uporabnine.
- 24 Ker regulatorni organ meni, da je stranka v upravnem postopku za odobritev enotnih stopenj osnovne uporabnine samo upravitelj železniške infrastrukture, za katerega so te stopnje določene, prevoznik v železniškem prometu ne velja za stranko v postopku. Zato prevoznik v železniškem prometu ne more izpodbijati zadevnih odločb.
- 25 V poljski zakonodaji v skladu z načelom, izraženim v členu 157(2) zakonika o upravnem postopku, se postopek za razglasitev ničnosti odločbe začne na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti, zato prevoznik, ki ni bil stranka v postopku za odobritev enotnih stopenj, prav tako ne more učinkovito zahtevati razglasitve ničnosti odločbe o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine.
- 26 Prevozniku se s takšno pravno rešitvijo ne priznava pravnega interesa. Pravni interes pa je podan, če obstoja pravilo materialnega upravnega prava, ki je podlaga za imperativno konkretizacijo posameznikove pravice (obveznosti). Ker torej v poljskem pravnem redu ni izrecno določeno, da ima prevoznik v železniškem prometu pravico izpodbijati enotne stopnje osnovne uporabnine v postopku za njihovo odobritev s strani regulatornega organa, predsednik UTK (regulatorni organ) meni, da prevoznik v železniškem prometu nima pravice izpodbijati odločbe o odobritvi teh stopenj, tudi če se izkaže, da enotne stopnje osnovne uporabnine, ki jih je organ odobril v upravni odločbi, niso v skladu s pravom Unije.
- 27 Posledično v tako oblikovanem poljskem pravnem redu prevoznik v železniškem prometu nima učinkovitega pravnega sredstva za izpodbijanje zneska enotnih stopenj osnovne uporabnine, tudi če so te uporabnine izračunane na način, ki ni v skladu z vsebino Direktive 2001/14, kar pomeni, da se pri njihovih vrednostih ne upoštevajo le neposredni stroški, ki jih ima upravljavec infrastrukture v zvezi z

zagotavljanjem infrastrukture, ampak tudi posredni stroški, kar je Sodišče v sodbi C-512/10 štelo za nesprejemljivo.

- 28 Zato je upravičeno prvo vprašanje za predhodno odločanje, ali je treba določbo člena 30(2)(e) Direktive 2001/14 razlagati tako, da se prevozniku v železniškem prometu, ki uporablja ali namerava uporabljati železniško infrastrukturo, prizna pravica do udeležbe v postopkih, ki jih vodi regulatorni organ za določitev višine enotnih stopenj osnovne uporabnine za dostop do železniške infrastrukture s strani upravljavca železniške infrastrukture.
- 29 Če pa iz določbe člena 30(2)(e) Direktive 2001/14 ni mogoče izpeljati pravice prevoznika do sodelovanja v postopku izdaje odločbe o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine, je upravičeno drugo vprašanje: ali je torej treba določbo člena 30(5) in (6) Direktive 2001/14 razlagati tako, da se prevozniku v železniškem prometu, ki uporablja ali namerava uporabljati železniško infrastrukturo, prizna pravica do pritožbe zoper odločitev regulatornega organa o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine za dostop do železniške infrastrukture, ki jo določi upravljavec železniške infrastrukture.
- 30 Odgovor na zgornji vprašanji bo predložitvenemu sodišču omogočil, da odloči, ali ima tožeča stranka v tej zadevi pravni interes, da zahteva uvedbo postopka za razglasitev ničnosti odločbe o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine in zlasti, ali je lahko v vsakem primeru stranka v takem postopku oziroma ali ima pravico le do izpodbijanja takšne odločbe, če dokaže, da odločba o odobritvi enotnih stopenj osnovne uporabnine krši njene pravice.
- 31 Predstavljeni dvomi upravičujejo vprašanje. Od odgovora Sodišča je odvisna ocena pravilnosti odločbe regulatornega organa – predsednika UTK, ki železniškemu prevozniku odreka pravico do izpodbijanja upravne odločbe o odobritvi stopenj osnovne uporabnine, ki naj bi jo sprejelo predložitveno sodišče. Predhodna odločba je potrebna za rešitev zadeve, v kateri teče postopek pred predložitvenim sodiščem.
- 32 Predložitveno sodišče dvomi ali je treba, čeprav nacionalni predpisi za prevoznika ne predvidevajo nobenega učinkovitega sredstva za izpodbijanje višine enotnih stopenj osnovne uporabnine, določenih na podlagi upravne odločbe, prevozniku v železniškem prometu priznati pravico vsaj do pritožbe na to upravno odločbo regulatornega organa, s katero so bile odobrene enotne stopnje osnovne uporabnine, pri čemer pravni interes prevoznika izhaja neposredno iz vsebine člena 30(2) Direktive 2001/14.