

Predmet C-563/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

28. listopada 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Poljska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. listopada 2020.

Tužitelj:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Tuženik:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Predmet glavnog postupka

Odbijanje Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (predsjednik Ureda za željeznički prijevoz) (regulatorno tijelo u smislu odredbi Direktive 2001/14/EZ) da na zahtjev željezničkog prijevoznika (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) pokrene upravni postupak za poništenje odluke tog tijela kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovne pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture.

Predmet i pravna osnova prethodnog pitanja

Pravo da željeznički prijevoznik koji koristi ili namjerava koristiti željezničku infrastrukturu sudjeluje u postupku koji vodi regulatorno tijelo s ciljem da upravitelj željezničke infrastrukture utvrdi iznos pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi.

Pravo na podnošenje žalbe protiv odluke regulatornog tijela kojom se potvrđuje iznos pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi koji je utvrdio upravitelj te infrastrukture.

Članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 30. stavak 2. točku (e) Direktive 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti tumačiti na način da se njime priznaje pravo željezničkog prijevoznika koji koristi ili namjerava koristiti željezničku infrastrukturu da sudjeluje u postupku koji vodi regulatorno tijelo s ciljem da upravitelj željezničke infrastrukture utvrdi iznos pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, treba li članak 30. stavke 5. i 6. Direktive 2001/14/EZ tumačiti na način da se njime priznaje pravo željezničkog prijevoznika koji koristi ili namjerava koristiti željezničku infrastrukturu da podnese žalbu protiv odluke regulatornog tijela kojom se potvrđuje iznos pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi koji je utvrdio upravitelj te infrastrukture?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 2001/14/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2001. o dodjeli željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranju pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture i dodjeli rješenja o sigurnosti (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.), članak 4. stavak 1., članak 6. stavak 2., članak 7. stavak 3., članak 30. stavak 1., članak 30. stavak 2. točka (e), članak 30. stavci 3. do 6.

Navedene nacionalne odredbe

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Zakon od 28. ožujka 2003. o željezničkom prometu) (Dz.U. iz 2013., poz. 1594.), članak 13. stavci 1. i 6., članak 29. stavci 3. i 4., članak 33. stavci 1. do 8., članak 34. stavak 1., članak 35. točka 4.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Odluka ministra infrastrukture od 27. veljače 2009. o uvjetima pristupa i korištenja željezničke infrastrukture) (Dz.U. br. 35., poz. 274.; u daljnjem tekstu: Odluka ministra iz 2009.), članci 6., 7., 8., 10., 16., 17.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Zakonik o upravnom postupku od 14. lipnja 1960.) (Dz.U. iz 2013., poz. 267.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnom postupku), članak 28., članak 61. stavak 1., članak 61.a stavak 1., članak 157. stavak 2.

Sažeti prikaz činjeničnog stanja i postupka

- 1 Društvo ORLEN KolTrans sp. z o.o. sa sjedištem u Płocku obavlja gospodarsku djelatnost koja se, među ostalim, odnosi na željeznički prijevoz robe.
- 2 Odlukom od 29. rujna 2010. predsjednik Ureda za željeznički prijevoz izmijenio je svoju raniju odluku o potvrđivanju jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi i vrijednosti dodatnih pristojbi za pristup i korištenje željezničkih prijevoznika željezničkom infrastrukturom u vlasništvu društva PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (u daljnjem tekstu: društvo PKP PLK) u razdoblju valjanosti voznog reda 2010./2011. i utvrdio nove vrijednosti osnovnih pristojbi. Tijelo je u odluci ocijenilo da je prijedlog novih jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi koji je iznijelo društvo PKP PLK u skladu s načelima utvrđenima u članku 33. stavcima 2. do 6. i članku 34. te propisima koji su doneseni na temelju članka 35. Zakona o željezničkom prijevozu.
- 3 U navedenom postupku potvrđivanja jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi sudjelovao je samo upravitelj infrastrukture.
- 4 Društvo ORLEN KolTrans za obavljeni je željeznički prijevoz plaćalo upravitelju infrastrukture pristojbu za korištenje željezničke infrastrukture na temelju jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi koje je potvrdio predsjednik Ureda za željeznički prijevoz navedenom odlukom od 29. rujna 2010. (osnovna pristojba utvrđuje se kao umnožak jediničnih vrijednosti i prijeđenih vlak-kilometara).
- 5 Iznos pristojbi koje se plaćaju društvu PKP PLK u konačnici je proizlazio iz ugovora o korištenju raspodijeljenih trasa vlakova sklopljenog između prijevoznika i upravitelja željezničke infrastrukture u kojem prema zakonu moraju biti definirani, među ostalim, uvjeti stavljanja na raspolaganje i korištenja željezničke infrastrukture kao i primijenjeni popusti i koeficijenti kojima se povećavaju vrijednosti, rok i način plaćanja pristojbi i drugih obveza (članak 20. Odluke ministra iz 2009.).
- 6 Stoga je upravitelj društva PKP PLK prijevozniku naplaćivao pristojbe za stavljanje na raspolaganje željezničke infrastrukture čiji je iznos utvrđen ugovorom (članak 29. stavak 3. Zakona o željezničkom prijevozu), a taj je iznos odgovarao jediničnim vrijednostima osnovnih pristojbi koje su utvrđene upravnom odlukom (odluka od 29. rujna 2010.).
- 7 Naime, pristojba za korištenje željezničke infrastrukture zbroj je osnovne pristojbe i dodatne pristojbe. Osnovna se pristojba pak izračunava uzimajući u obzir planirane vožnje vlakova i jedinične vrijednosti koje su utvrđene ovisno o kategoriji željezničke pruge i vrsti vlaka.
- 8 Sud Europske unije u presudi od 30. svibnja 2013. u predmetu C-512/10, Komisija/Poljska, utvrdio je da uključivanje troškova koji očito nisu izravno nastali kao posljedica pružanja usluga željezničkog prijevoza u proces izračunavanja vrijednosti pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture nije u skladu s Direktivom 2001/14/EZ. Stoga je Sud utvrdio da se nacionalnim propisima, osobito Odlukom ministra iz 2009. na temelju koje je upravitelj

infrastrukture utvrđivao vrijednosti pristojbe za minimalni pristupni paket i na temelju koje ih je potvrđivao predsjednik Ureda za željeznički prijevoz (odlukom od 29. rujna 2010.), nije osiguralo pravilno prenošenje odredbi prava Unije koje se odnose na utvrđivanje pristojbi za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi prema troškovima koji su izravno nastali kao posljedica pružanja usluga željezničkog prijevoza, odnosno odredbi članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14 (točke 80. do 86. presude). [**orig. str. 11.**]

- 9 Budući da je društvo ORLEN KolTrans smatralo da su vrijednosti pristojbi koje su potvrđene odlukom predsjednika Ureda za željeznički prijevoz od 29. rujna 2010. uključivale neizravne troškove upravitelja infrastrukture, što je neprihvatljivo prema odredbama Direktive, društvo ORLEN KolTrans dopisom od 7. travnja 2014. zatražilo je poništenje te odluke.
- 10 Tužitelj je naveo da je navedena odluka donesena uslijed teške povrede prava. Tužitelj smatra da se u odluci kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti pristojbi za pristup i korištenje željezničke infrastrukture kojom upravlja društvo PKP PLK pogrešno uzimaju u obzir troškovi koji nisu izravno nastali kao posljedica pružanja usluga željezničkog prijevoza.
- 11 Rješenjem od 11. lipnja 2014. predsjednik Ureda za željeznički prijevoz odbio je pokrenuti postupak za poništenje odluke od 29. rujna 2010. U obrazloženju rješenja predsjednik Ureda za željeznički prijevoz naveo je članak 61.a stavak 1. Zakonika o upravnom postupku i pozvao se na činjenicu da prijevoznik poput društva ORLEN KolTrans nije stranka u postupku u smislu članka 28. Zakonika o upravnom postupku i nema pravni interes za poništenje odluke.
- 12 Predsjednik Ureda za željeznički prijevoz smatra da se pravni interes za pokretanje takvog postupka izjednačuje s postojanjem pravila materijalnog upravnog prava koje pruža osnovu za mjerodavno utvrđivanje prava (obveze) pojedinca. Budući da u poljskom pravnom poretku nije izravno utvrđeno da željeznički prijevoznik ima pravo osporavati jedinične vrijednosti osnovne pristojbe u postupku u kojem ih regulatorno tijelo potvrđuje, predsjednik Ureda za željeznički prijevoz (regulatorno tijelo) smatra da željeznički prijevoznik nema pravo pobijati odluku kojom se potvrđuju te vrijednosti čak i ako bi se pokazalo da jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi koje je tijelo potvrdilo upravnom odlukom nisu u skladu s pravom Unije.
- 13 Društvo ORLEN KolTrans podnijelo je žalbu protiv rješenja predsjednika Ureda za željeznički prijevoz od 11. lipnja 2014. Sądu Okręgowom w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Okružni sud u Varšavi – Sud za zaštitu tržišnog natjecanja i potrošača, Poljska) (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev). Prijevoznik je istaknuo da to što mu se uskraćuje priznavanje statusa stranke u postupku za poništenje odluke od 29. rujna 2010. znači da u poljskom pravu ne postoji djelotvoran mehanizam za podnošenje žalbe željezničkog prijevoznika u pogledu razine ili strukture pristojbi za željezničku infrastrukturu,

na što ima pravo na temelju odredbe članka 30. stavka 2. točke (e) Direktive 2001/14.

- 14 Istodobno, društvo ORLEN KolTrans podnijelo je protiv poljske države zahtjev za isplatu naknade štete jer je zbog toga što je Republika Poljska nepravilno prenijela Direktivu 2001/14 pretrpio štetu koja je rezultat plaćanja prekomjernih pristojbi upravitelju željezničke infrastrukture, s obzirom na to da su se te pristojbe izračunavale na temelju jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi čiji se iznos, suprotno navedenoj direktivi, oblikovao uzimanjem u obzir neizravnih troškova upravitelja željezničke infrastrukture, a ne samo izravnih troškova kao što to nalaže Direktiva.
- 15 Redovni sudovi koji su razmatrali odštetne zahtjeve društva ORLEN KolTrans i drugih željezničkih prijevoznika protiv, među ostalim, poljske države zbog nepravilnog prenošenja Direktive, odbijali su te zahtjeve željezničkih prijevoznika pozivajući se, među ostalim, na činjenicu da u pravnom prometu postoje pravomoćne upravne odluke regulatornog tijela (predsjednika Ureda za željeznički promet) kojima se potvrđuje iznos jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi koje primjenjuje upravitelj infrastrukture (riječ je o odlukama poput odluke od 29. rujna 2010.).
- 16 U okviru jednog od takvih predmeta koje je pokrenuo željeznički prijevoznik protiv poljske države za naknadu štete zbog nepravilnog prenošenja Direktive 2001/14, Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska) uputio je prethodno pitanje protivi li se odredbama te direktive to da željeznički prijevoznik traži naknadu štete od države članice zbog pogrešnog prenošenja Direktive (predmet C-120/20).
- 17 Istodobno valja podsjetiti da je Sud u presudi od 9. studenoga 2017. u predmetu C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, presudio da redovnim sudovima nije dopušten nadzor iznosa pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture za svaki pojedinačni slučaj, kao ni mogućnost izmjene tih pristojbi neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo iz članka 30. Direktive 2001/14.
- 18 Zahtijevajući poništenje odluke od 29. rujna 2010., tužitelj u glavnom postupku u biti traži sudski nadzor odluke nadzornog tijela o potvrđivanju iznosa jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi koje su, prema njegovu mišljenju, s obzirom na presudu Suda u predmetu C-512/10 utvrđene na način koji nije u skladu s Direktivom 2001/14.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 19 U članku 30. stavku 2. točki (e) Direktive 2001/14 navodi se da se podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti regulatornom tijelu ako smatra da se prema njemu nepošteno postupilo, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo, a posebno protiv odluka koje je donio upravitelj infrastrukture ili prema potrebi željeznički prijevoznik, a odnose se na razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje treba ili može trebati platiti.

- 20 U Poljskoj je kao načelo prihvaćeno da je stranka u postupku u kojem regulatorno tijelo potvrđuje jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi samo upravitelj infrastrukture koji podnosi te vrijednosti na potvrđivanje. Organizacije u kojima se udružuju prijevoznici također mogu sudjelovati u postupku, ako podnesu zahtjev za sudjelovanje. Željeznički prijevoznici nisu mogli sudjelovati u tom postupku.
- 21 Istodobno, sud koji je uputio zahtjev smatra da u nacionalnom pravu ne postoji djelotvoran mehanizam u okviru kojeg bi željeznički prijevoznik mogao osporavati iznos potvrđenih jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi.
- 22 Jedino sredstvo koje prijevoznik ima na raspolaganju jest pravo da podnese tužbu regulatornom tijelu protiv upravitelja zbog infrastrukturnih naknada (predviđenu člankom 13. stavkom 1. točkom 5. podtočkom (b) Zakona o željezničkom prijevozu).
- 23 Međutim, tom se tužbom ne mogu pobijati jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi koje je regulatorno tijelo potvrdilo upravnom odlukom. U skladu s člankom 13. stavkom 6. Zakona o željezničkom prijevozu, ako se utvrdi povreda propisa, odluka ili odredbi u području željeznica, predsjednik Ureda za željeznički prijevoz može donijeti odluku kojom se utvrđuje opseg povrede i rok za uklanjanje nepravilnosti pa se takvom odlukom ne mogu pobijati jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi.
- 24 Činjenica da regulatorno tijelo smatra da je samo upravitelj željezničke infrastrukture, za kojeg se te vrijednosti utvrđuju, stranka u upravnom postupku za potvrđivanje jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi dovodi do toga da se željeznički prijevoznik ne smatra strankom u tom postupku. Stoga željeznički prijevoznik ne može podnijeti žalbu protiv tih odluka.
- 25 U poljskom pravu, u skladu s načelom izraženim u članku 157. stavku 2. Zakonika o upravnom postupku, postupak za poništenje odluke pokreće se na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti, stoga prijevoznik koji nije bio stranka u postupku za potvrđivanje jediničnih vrijednosti ne može djelotvorno zahtijevati poništenje odluke kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi.
- 26 Takvim se pravnim rješenjem prijevozniku uskraćuje pravni interes. Pravni se interes pak izjednačuje s postojanjem pravila materijalnog upravnog prava koje pruža osnovu za mjerodavno utvrđivanje prava (obveze) pojedinca. Budući da u poljskom pravnom poretku nije izravno utvrđeno da željeznički prijevoznik ima pravo osporavati jedinične vrijednosti osnovne pristojbe u postupku u kojem ih regulatorno tijelo potvrđuje, predsjednik Ureda za željeznički prijevoz (regulatorno tijelo) smatra da željeznički prijevoznik nema pravo pobijati odluku kojom se potvrđuju te vrijednosti čak i ako bi se pokazalo da jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi koje je tijelo potvrdilo upravnom odlukom nisu u skladu s pravom Unije.

- 27 Stoga, u tako oblikovanom poljskom pravnom poretku, željeznički prijevoznik nema djelotvoran pravni lijek za osporavanje iznosa jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi čak i kada se te pristojbe izračunavaju na način koji nije u skladu sa sadržajem Direktive 2001/14, odnosno kada se za utvrđivanje njihova iznosa u obzir uzimaju ne samo izravni troškovi upravitelja infrastrukture povezani sa stavljanjem na raspolaganje infrastrukture, nego i neizravni troškovi, što je Sud doveo u pitanje u presudi C-512/10.
- 28 Stoga je opravdano prvo prethodno pitanje treba li članak 30. stavak 2. točku (e) Direktive 2001/14 tumačiti na način da se njime priznaje pravo željezničkog prijevoznika koji koristi ili namjerava koristiti željezničku infrastrukturu da sudjeluje u postupku koji vodi regulatorno tijelo s ciljem da upravitelj željezničke infrastrukture utvrdi iznos jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi.
- 29 Međutim, ako iz članka 30. stavka 2. točke (e) Direktive 2001/14 ne proizlazi pravo željezničkog prijevoznika da sudjeluje u postupku za donošenje odluke kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi, opravdano je drugo prethodno pitanje: treba li stoga članak 30. stavke 5. i 6. Direktive 2001/14 tumačiti na način da se njime priznaje pravo željezničkog prijevoznika koji koristi ili namjerava koristiti željezničku infrastrukturu da podnese pravni lijek protiv odluke regulatornog tijela kojom se potvrđuje iznos jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi za pristup željezničkoj infrastrukturi koji je utvrdio upravitelj te infrastrukture.
- 30 Odgovor na navedena pitanja omogućit će sudu koji je uputio zahtjev da odluči ima li tužitelj u ovom predmetu pravni interes u tome da zahtijeva pokretanje postupka za poništenje odluke kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi, a osobito i može li biti stranka u takvom postupku u svakom slučaju ili samo ima pravo podnijeti žalbu protiv te vrste odluke ako dokaže da se odlukom kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi povređuju njegova prava.
- 31 Navedene dvojbe opravdavaju upućivanje pitanja. O odgovoru Suda ovisi ocjena suda koji je uputio zahtjev u pogledu pravilnosti odluke regulatornog tijela, odnosno predsjednika Ureda za željeznički prijevoz, kojom se željezničkom prijevozniku odbija pravo na osporavanje upravne odluke kojom se potvrđuju vrijednosti osnovnih pristojbi. Stoga je za rješenje predmeta koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev potrebno donijeti prethodnu odluku.
- 32 Naime, sud koji je uputio zahtjev dvoji treba li, iako se nacionalnim propisima za prijevoznika ne predviđa nikakav oblik djelotvornog osporavanja iznosa jediničnih vrijednosti osnovnih pristojbi koji je utvrđen upravnom odlukom, željezničkom prijevozniku dodijeliti pravo da barem podnese žalbu protiv upravne odluke koju donosi regulatorno tijelo i kojom se potvrđuju jedinične vrijednosti osnovnih pristojbi, a da se pritom njegov pravni interes izvede izravno iz članka 30. stavka 2. Direktive 2001/14.