

C-563/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. október 28.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Lengyelország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. október 6.

Felperes:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Alperes:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego

Az alapeljárás tárgya:

Az Urząd Transportu Kolejowegonak (vasúti közlekedési hivatal, Lengyelország) (a 2001/14/EK irányelv rendelkezései értelmében vett szabályozó szervezet) a vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó alapidíjrátákat jóváhagyó határozata érvénytelenségének megállapítására irányuló közigazgatási eljárás vasúti társaság (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) kérelmére történő megindításának e hatóság elnöke általi megtagadása.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogi alapja

A vasúti infrastruktúrát használó vagy használni kívánó vasúti társaság részvételi joga a szabályozó szervezet által annak érdekében lefolytatott eljárásban, hogy a pályahálózat-működtető megállapítsa a vasúti infrastruktúra-használati díj összegét.

A szabályozó szervezetnek a pályahálózat-működtető által megállapított vasúti infrastruktúra-használati díj összegét jóváhagyó határozatának megtámadásához való jog.

Az EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 1) Úgy kell-e értelmezni a vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 30. cikke (2) bekezdésének e) pontját, hogy az a vasúti infrastruktúrát használó vagy használni kívánó vasúti társaság részére biztosítja a részvétel jogát a szabályozó szervezet által a vasúti infrastruktúra-használati díj összegének a pályahálózat-működtető általi megállapítása érdekében lefolytatott eljárásban?
- 2) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetében, úgy kell-e értelmezni a 2001/14/EK 30. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy az a vasúti infrastruktúrát használó vagy használni kívánó vasúti társaság részére biztosítja azt a jogot, hogy megtámadja a szabályozó szervezetnek a pályahálózat-működtető által megállapított vasúti infrastruktúra-használati díj összegét jóváhagyó határozatát?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

A vasúti infrastruktúra-kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló, 2001. február 26-i 2001/14/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2001. L 75., 29. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 5. kötet, 704. o.), 4. cikk (1) bekezdése, 6. cikk (2) bekezdése, 7. cikk (3) bekezdése, 30. cikk (1) bekezdése, 30. cikk (2) bekezdésének e) pontja, 30. cikk (3)–(6) bekezdése

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (a vasúti közlekedésről szóló, 2003. március 28-i törvény) (Dz.U., 2013., 1594. alszám), 13. cikk (1) és (6) bekezdése, 29. cikk (3) és (4) bekezdése, 33. cikk (1)–(8) bekezdése, 34. cikk (1) bekezdése, 35. cikk 4. pont

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (az infrastruktúráért felelős miniszter a pályahasználat feltételeiről és a vasúti infrastruktúra használatáról szóló, 2009. február 27-i rendelete) (Dz. U., 35. szám, 274. alszám, a továbbiakban: 2009. évi miniszteri rendelet), 6., 7., 8., 10., 16., 17. §

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (a közigazgatási eljárásról szóló, 1960. június 14-i törvény) (Dz.U., 2013. 267. alszám) (a továbbiakban: a közigazgatási eljárásról szóló törvény), 28. cikk, 61. cikk 1. §-a, 61a. cikk 1. §-a, 157. cikk 2. §-a

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A plocki székhelyű ORLEN KolTrans sp. z o.o. többek között vasúti áruszállításra irányuló gazdasági tevékenységet folytat.
- 2 A Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (a vasúti közlekedési hivatal elnöke, Lengyelország, a továbbiakban: a Hivatal elnöke) 2010. szeptember 29-i határozatával módosította a vasúti menetrendek érvényességi ideje alatt 2010 és 2011 közötti időszakban a PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (a továbbiakban: PKP PLK) tulajdonában álló vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre és annak vasúti társaságok általi használatára vonatkozó alapidíj egységes rátáit és kiegészítő díjak rátáját jóváhagyó korábbi határozatát, és új alapidíjrátákat hagyott jóvá. A hatóság határozatában úgy ítélte meg, hogy a PKP PLK által javasolt új egységes alapidíjrata megfelel a vasúti közlekedésről szóló törvény 33. cikkének (2)–(6) bekezdésében és 34. cikkében meghatározott szabályoknak, valamint a fenti törvény 35. cikke alapján elfogadott szabályoknak.
- 3 A fenti, egységes alapidíjráták jóváhagyására irányuló eljárásban kizárólag a pályahálózat-működtető vett részt.
- 4 Az ORLEN KolTrans a vasúti szállítással összefüggésben a pályahálózat-működtető részére a Hivatal elnökének említett, 2010. szeptember 29-i határozatával jóváhagyott egységes alapidíjráták alapján vasúti infrastruktúra-használati díjat fizetett (az alapidíjat az egységes ráták és a megtett vonatkilométerek szorzataként állapítják meg).
- 5 A PKP PLK részére fizetett díj összegét végső soron a kiosztott menetvonalak használatára vonatkozó, a vasúti társaság és a pályahálózat-működtető közötti szerződés állapította meg, amely jogszabály erejénél fogva köteles többek között a vasúti infrastruktúra rendelkezésre bocsátásának és használatának feltételeit, valamint az alkalmazott kedvezményeket, a rátákat növelő együtthatókat, illetve fizetési határidőket, továbbá a díjak és egyéb kötelezettségek teljesítési módját meghatározni (a 2009. évi miniszteri rendelet 20. §-a).
- 6 A PKP PLK tehát a vasúti társaságtól a vasúti infrastruktúra rendelkezésre bocsátásáért szedett díjat, amelynek összegét szerződés határozta meg (a vasúti közlekedésről szóló törvény 29. cikkének (3) bekezdése), azonban e díjak összege közigazgatási határozat (a 2010. szeptember 29-i határozat) útján megállapított egységes alapidíjrátákból eredt.
- 7 A vasúti infrastruktúra használatának díja ugyanis az alapidíjból és a kiegészítő díjból áll. Az alapidíjat pedig a tervezett vonatforgalom, valamint a vasútvonal kategóriánként és vonattípusonként meghatározott egységes ráta figyelembevételével kellett kiszámítani.
- 8 Az Európai Unió Bírósága a 2013. május 30-i Lengyelország kontra Bizottság ítéletével (C-512/10) megállapította, hogy sérti a 2001/14/EK irányelvet a vasúti infrastruktúra használati díj mértékének kiszámítása során olyan költségek

szerepeltetése, amelyek nyilvánvalóan nem közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből erednek. A Bíróság ezért megállapította, hogy a nemzeti jogi rendelkezések – különösen a minimális szolgáltatások összességéért fizetendő díj mértéke pályahálózat-működtető általi megállapításának és a Hivatal elnöke általi jóváhagyásának (2010. szeptember 29-i határozat) alapjául szolgáló 2009. évi miniszteri rendelet – nem biztosították a vasúti infrastruktúrához való minimális hozzáférésért fizetendő díjaknak az adott vonat közlekedtetéséből közvetlenül eredő költséggel azonos összegben történő meghatározására vonatkozó uniós jogi rendelkezések, azaz a 2001/14 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének helyes átültetését (az ítélet 80–86. pontja).

- 9 Mivel az ORLEN KolTrans megállapította, hogy a Hivatal elnöke által a 2010. szeptember 29-i határozattal jóváhagyott díjráták figyelembe vették a pályahálózat-működtető által viselt közvetett költségeket, ami az irányelv rendelkezései értelmében nem engedhető meg, az ORLEN KolTrans 2014. április 7-i beadványával kérte e határozat érvénytelenségének megállapítását.
- 10 A felperes megjegyezte, hogy a fenti határozat súlyosan jogsértő módon került kiadásra. A felperes szerint a PKP PLK által működtetett vasúti infrastruktúrához való hozzáférésért és annak használatáért fizetendő díj egységes rátáit jóváhagyó határozat tévesen veszi figyelembe azokat a költségeket, amelyek nem közvetlenül az adott vonat közlekedtetéséből származtak.
- 11 A Hivatal elnöke a 2014. június 11-i végzésével elutasította a 2010. szeptember 29-i határozat érvénytelenségének megállapítására irányuló eljárás megindítását. A végzés indoklásában a Hivatal elnöke a közigazgatási eljárásról szóló törvény 61. cikkének 1. §-ára hivatkozott, és azt állította, hogy az ORLEN KolTranshoz hasonló vasúti társaságot a közigazgatási eljárásról szóló törvény 28. cikkének értelmében nem illeti meg a fél jogállása, valamint hiányzik a határozat érvénytelenségének megállapításához fűződő jogi érdek.
- 12 A Hivatal elnöke úgy vélte, hogy az ilyen eljárás megindításához fűződő érdek azon közigazgatási anyagi jogi szabály meglétével azonosítható, amely alapul szolgál az egyén jogának (kötelezettségének) határozat formájában történő pontosításához. Következésképpen, mivel a lengyel jogrendszerben nem állapították meg kifejezetten, hogy a vasúti társaság jogosult az egységes alapidíjrátákat az e ráták szabályozó szervezet általi jóváhagyására irányuló eljárásban megtámadni, a Hivatal (szabályozó szervezet) elnöke megállapítja, hogy a vasúti társaság nem jogosult az e rátákat jóváhagyó határozat megkérdőjelezésére, még akkor sem, ha kiderülne, hogy a hatóság által közigazgatási határozatban jóváhagyott egységes alapidíjráták ellentétesek az uniós joggal.
- 13 Az ORLEN KolTrans a Hivatal elnökének 2014. június 11-i határozatával szemben a Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentówhoz (varsói regionális bíróság, verseny- és fogyasztóvédelmi bíróság, Lengyelország) (kérdést előterjesztő bíróság) nyújtott be fellebbezést. A

vállalkozás rámutatott, hogy az, hogy a 2010. szeptember 29-i határozat érvénytelenségének megállapítására irányuló eljárásban megtagadják tőle a fél jogállását, azt jelenti, hogy a lengyel jog nem biztosítja hatékony jogorvoslati mechanizmust a vasúti társaság számára a vasúti infrastruktúráért fizetendő díjak mértékével, illetve struktúrájával kapcsolatban, amire őt a 2001/14 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének e) pontja feljogosítja.

- 14 Az ORLEN KolTrans egyúttal kártérítési igényt jelentett be a lengyel állam felé, mivel az, hogy a Lengyel Köztársaság helytelenül ültette át a 2001/14 irányelvet, a pályahálózat-működtető részére fizetett magasabb díjból eredő kárt okozott neki. E díjakat ugyanis azon egységes alapidíjráták alapján számolták ki, amelyek összegét az ezen irányelvben foglaltakkal szemben úgy határozták meg, hogy a pályahálózat-működtető közvetett díjait is figyelembe vették, nem csupán az irányelvben előírtaknak megfelelően a közvetlen díjakat.
- 15 Az ORLEN KolTrans és más vasúti társaságok által többek között a lengyel állammal szemben az irányelv helytelen átültetése címén érvényesített kártérítési követelést elbíráló rendes bíróságok nem adtak helyt a vasúti társaságok e követeléseinek, többek között arra a körülményre hivatkozva, hogy a jogalkalmazásban léteznek a szabályozó szervezet (Hivatal elnöke) által hozott, a pályahálózat-működtető által alkalmazott egységes alapidíjráták összegét jóváhagyó, jogerős közigazgatási határozatok (a 2010. szeptember 29-i határozathoz hasonló határozatokról van szó).
- 16 A vasúti társaság által a lengyel állammal szemben a 2001/14 irányelv helytelen átültetése miatti kártérítés érdekében indított, ilyen típusú ügyek egyikében a Sąd Najwyższy (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) előzetes döntéshozatali kérdést terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy ellentétes-e ezen irányelv rendelkezéseivel az, hogy a vasúti társaság az irányelv helytelen átültetése miatt kártérítési követelést érvényesít a tagállammal szemben (C-120/20. sz. ügy).
- 17 Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a Bíróság a 2017. november 9-i CTL Logistics kontra DB Netz ítéletben (C-489/15) arról határozott, hogy nem engedhető meg a vasúti infrastruktúra-használati díjak összegének rendes bíróságok általi, esetről esetre történő felülvizsgálata és annak lehetősége, hogy módosítsák e díjak összegét, függetlenül a 2001/14 irányelv 30. cikkében szereplő szabályozó szervezet általi ellenőrzéstől.
- 18 Az alapeljárás felperese a 2010. szeptember 29-i határozat érvénytelenségének megállapítását követelve lényegében a szabályozó szervezet azon egységes alapidíjráták jóváhagyására vonatkozó határozatának bírósági felülvizsgálatát kéri, amelyeket álláspontja szerint a Bíróság C-120/20. sz. ügyben hozott ítéletének tükrében a 2001/14 irányelvvel ellentétes módon állapítottak meg.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid összefoglalása

- 19 A 2001/14 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének e) pontja előírja, hogy a kérelmező jogorvoslati kérelemmel fordulhat a szabályozó szervezethez, ha úgy véli, hogy

tisztességtelen bánásmódban vagy hátrányos megkülönböztetésben volt része, vagy valamely más sérelem érte, különösen a pályahálózat-működtető vagy adott esetben a vasúttársaság által elfogadott döntések ellen a fizetendő vagy esetlegesen fizetendő infrastruktúra-használati díjak mértékével vagy struktúrájával kapcsolatban.

- 20 A Lengyelországban hatályos előírások szerint az egységes alapidíjráták szabályozó szervezet általi jóváhagyására irányuló eljárásban félként kizárólag az e rátákat jóváhagyás érdekében előterjesztő pályahálózat-működtető jár el. Az eljárásban részt vehetnek a fuvarozók szervezetei is, amennyiben erre irányuló kérelmet terjesztenek elő. A vasúti társaságok nem voltak jogosultak ebben az eljárásban részt venni.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a nemzeti jog ugyanakkor nem ír elő semmilyen hatékony mechanizmust, amely alapján a vasúti társaság megkérdőjelezhetné az egységes alapidíjráták jóváhagyott összegét.
- 22 A vasúti társaság rendelkezésére álló egyedüli eszköz a szabályozó szervezetnél a pályahálózat-működtetővel szemben az infrastruktúráért fizetendő díjak miatti (a vasúti közlekedésről szóló törvény 13. cikke (1) bekezdése 5. pontjának b) alpontjában előírt) panasztétel joga.
- 23 E panasz azonban nem járhat a szabályozó szervezet közigazgatási határozatával jóváhagyott egységes alapidíjráták visszavonásával. A vasúti közlekedésről szóló törvény 13. cikkének (6) bekezdése értelmében a vasúti tárgyú jogszabályok, határozatok vagy végzések megsértésének megállapítása esetén a Hivatal elnöke a jogsértés időtartamát és a jogellenes helyzet megszüntetésére vonatkozó határidőt meghatározó határozatot hozhat, e határozat azonban szintén nem vonhatta vissza az egységes alapidíjrátákat.
- 24 Annak a szabályozó szervezet általi megállapítása nyomán, hogy az egységes alapidíjráták jóváhagyására irányuló közigazgatási eljárásban a fél jogállása kizárólag azt a pályahálózat-működtetőt illeti meg, amelynek érdekében e ráták megállapították, ezen eljárásban a vasúti társaságot nem lehet félnek tekinteni. A vasúti társaság tehát a szóban forgó határozatot sem támadhatja meg.
- 25 A lengyel jogban, a közigazgatási eljárásról szóló törvény 157. cikkének 2. §-ában kinyilvánított szabállyal összhangban a határozat érvénytelenségének megállapítására irányuló eljárást a felek kérelmére vagy hivatalból kell megindítani, ezért tehát a vasúti társaság, amely nem volt fél az egységes ráták jóváhagyására irányuló eljárásban, nem kérheti eredményesen az egységes alapidíjráták jóváhagyó határozat érvénytelenségének megállapítását.
- 26 E jogi megoldás nem ismeri el a vasúti társaságok eljáráshoz fűződő jogi érdekét. A jogi érdek ugyanakkor egy olyan közigazgatási anyagi jogi szabály meglétével azonosítható, amely alapul szolgál az egyén jogának (kötelezettségének) közhatalmi döntés formájában történő konkretizálásához. Következésképpen, mivel a lengyel jogrendszerben nem állapították meg kifejezetten, hogy a vasúti

- társaság jogosult az egységes alapidíjrátákat az e ráták szabályozó szervezet általi jóváhagyására irányuló eljárásban megtámadni, a Hivatal (szabályozó szervezet) elnöke azt állapítja meg, hogy a vasúti társaság nem jogosult az e rátákat jóváhagyó határozat megkérdőjelezésére, még akkor sem, ha kiderül, hogy a hatóság által közigazgatási határozatban jóváhagyott egységes alapidíjráták ellentétesek az uniós joggal.
- 27 Következésképpen a vasúti társaság az ily módon kialakított lengyel jogrendszerben nem rendelkezik hatékony jogorvoslattal az egységes alapidíjráták összegének megtámadásához még akkor sem, ha e díjakat oly módon számítják ki, hogy az nem felel meg a 2001/14 irányelvnek, azaz ha e ráták mértékének megállapítása során nem csak a pályahálózat-működtető infrastruktúra rendelkezésre bocsátásával összefüggésben felmerült közvetlen költségeit vették figyelembe, hanem a közvetett költségeket is, amit a Bíróság a C-512/10. sz. ügyben kérdőjelezett meg.
- 28 Megalapozott tehát az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés, miszerint úgy kell-e értelmezni a 2001/14 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének e) pontját, hogy az a vasúti infrastruktúrát használó vagy használni kívánó vasúti társaság részére biztosítja a részvételi jogát a szabályozó szervezet által annak érdekében lefolytatott eljárásban, hogy a pályahálózat-működtető megállapítsa a vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó egységes alapidíjráták összegét.
- 29 Ha azonban a 2001/14 irányelv 30. cikke (2) bekezdésének e) pontjában foglalt rendelkezésből nem vezethető le a vasúti társaság részvételi joga az egységes alapidíjrátákat jóváhagyó határozat meghozatalára irányuló eljárásban, akkor megalapozott az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: úgy kell-e tehát értelmezni a 2001/14/EK 30. cikkének (5) és (6) bekezdését, hogy az a vasúti infrastruktúrát használó vagy használni kívánó vasúti társaság részére biztosítja a szabályozó szervezet azon határozatának megtámadásához való jogot, amely jóváhagyja a vasúti infrastruktúrához való hozzáférésre vonatkozó, pályahálózat-működtető által megállapított egységes alapidíjráták összegét.
- 30 Az e kérdésekre adott válasz lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára annak megállapítását, hogy fennáll-e a jelen ügy felperesének jogi érdeke azzal kapcsolatban, hogy az egységes alapidíjrátákat jóváhagyó határozat érvénytelenségének megállapítását kérje, illetve különösen, hogy az ilyen eljárásban minden esetben megilleti-e a fél jogállása, vagy adott esetben kizárólag az ilyen határozattal szembeni jogorvoslat jogával rendelkezik-e, amennyiben bizonyítja, hogy az egységes alapidíjrátákat jóváhagyó határozat sérti a jogait.
- 31 Az ismertetett kételyek megalapozzák a kérdés előterjesztését. A Bíróság válaszától függ a szabályozó szervezet (a Hivatal elnöke) által hozott határozat jogszerűségének a kérdést előterjesztő bíróság általi elbírálása, amely határozat megtagadta a vasúti társaságtól az alapidíjrátákat jóváhagyó közigazgatási

határozat megtámadásának jogát. A nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő jogvita eldöntéséhez nélkülözhetetlen az előzetes döntéshozatal.

- 32 A kérdést előterjesztő bíróságban ugyanis kétely merült fel azzal kapcsolatban, hogy ha a nemzeti szabályozás nem teszi lehetővé a vasúti társaság számára, hogy bármilyen formában hatékonyan megtámadja az egységes alapidíjráták közigazgatási határozat útján meghatározott összegét, akkor biztosítani kell-e a vasúti társaság számára legalább azt a jogot, hogy megtámadhassa a szabályozó szervezet által hozott és az egységes alapidíjrátákat jóváhagyó közigazgatási határozatot, amennyiben a vasúti társaság jogi érdekét közvetlenül a 2001/14 irányelv 30. cikkének (2) bekezdéséből vezetjük le.