



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

8 юли 2021 година*

„Преюдициално запитване — Железопътни превози — Разпределяне на капацитета на железопътна инфраструктура и събиране на такси за ползване на железопътната инфраструктура — Директива 2001/14/ЕО — Член 4, параграф 5 — Таксуване — Член 30 — Национален регулиращ орган, натоварен да следи за съответствието на инфраструктурните такси с тази директива — Договор за ползване на инфраструктура, сключен между управителя на инфраструктурата и железопътно предприятие — Неправилно транспониране — Отговорност на държавата — Искане за обезщетение за вреди — Предварително сезиране на националния регулиращ орган“

По дело C-120/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша) с акт от 28 ноември 2019 г., постъпил в Съда на 3 март 2020 г., в рамките на производство по дело

Koleje Mazowieckie — KM sp. z o.o.

срещу

Skarb Państwa — Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,

при участието на:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO)

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, М. Pešič, Е. Juhász (докладчик), С. Lycourgos и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: Е. Танчев,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: полски.

като има предвид становищата, представени:

- за Koleje Mazowieckie — KM sp. z o.o., от P. Duda, адвокат,
- за Skarb Państwa — Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, от P. Dobroczek,
- за PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., от J. Kowalczyk, адвокат, както и от С. Wiśniewski и М. Szrajer, radcowie prawni,
- за полското правителство, от В. Majczyna, в качеството на представител,
- за испанското правителство, от J. Rodríguez de la Rúa Puig, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от W. Mölls, P. J. O. Van Nuffel, С. Vrignon и В. Sasinowska, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 5 и член 30, параграфи 1—3, 5 и 6 от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура (ОВ L 75, 2001 г., стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 66), изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г. (ОВ L 315, 2007 г., стр. 44) (наричана по-нататък „Директива 2001/14“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, дружеството Koleje Mazowieckie — KM sp. z o.o. (наричано по-нататък „KM“) и от друга страна, Skarb Państwa — Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Държавна хазна, в лицето на министъра на инфраструктурата и строителството, понастоящем министър на инфраструктурата и председател на Службата за железопътен транспорт, Полша) (наричана по-нататък „УТК“) и дружеството PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (наричано по-нататък „PKP PLK“) по повод предявен от KM иск за обезщетение за вреди поради неправилно транспониране на Директива 2001/14.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 11, 16 и 46 от Директива 2001/14 гласят следното:

„(11) Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитет следва да позволят равен и недискриминационен достъп за всички предприятия и да се стремят да задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и видове превози по един справедлив и недискриминационен начин.

[...]

(16) Схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета следва да дават възможност за лоялна конкуренция при предоставянето на железопътни услуги.

[...]

(46) Ефективното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура изискват създаването на регулиращ орган, който осъществява надзор по прилагането на тези общностни правила и действа като апелативен орган, независимо от възможността за съдебен контрол“.

4 Член 2 от тази директива е озаглавен „Определения“ и в него се посочва следното:

„За целите на настоящата директива:

[...]

б) „кандидат“ означава лицензирано железопътно предприятие и/или международна организация от железопътни предприятия, и в държави членки, които осигуряват такава възможност, други лица и/или юридически лица, имащи за цел обществени услуги или търговски интерес при придобиването на инфраструктурен капацитет, като държавните органи, предвидени в Регламент (ЕИО) № 1191/69 [на Съвета от 26 юни 1969 година относно действията на държавите членки по задължения, присъщи на концепцията за обществена услуга в железопътния, автомобилния и вътрешноводния транспорт (ОВ L 156, 1969 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 1, стр. 25),] и товароизпращачи, спедитори и оператори на комбиниран транспорт, за извършване на железопътни услуги на съответните им територии;

[...]

е) „рамково споразумение“ означава юридически обвързващо общо споразумение на база на публичното или частното право, определящо правата и задълженията на кандидата и на управителя на инфраструктурата или разпределящия орган по отношение на капацитета на инфраструктурата, подлежащ на разпределяне, както и таксите, които се събират за период, по-дълъг от периода на едно работно разписание;

[...]

- з) „управител на инфраструктура“ означава всеки орган или предприятие, отговарящи по-специално за изграждане и поддържане на железопътната инфраструктура. Това може също да включва и управление на системи за контрол и безопасност на инфраструктурата. Функциите на управител на инфраструктура на една мрежа или на част от мрежа могат да бъдат разпределени на различни органи или предприятия;
- и) „мрежа“ означава цялата железопътна мрежа, притежавана и/или управлявана от управител на инфраструктурата;
- [...]
- к) „железопътно предприятие“ означава всяко публично или частно предприятие, лицензирано в съответствие с приложимото законодателство на Общността, основният предмет на дейност на което е предоставянето на услуги за железопътен транспорт на стоки и/или пътници, с изискването предприятието да осигурява тракция; това включва и предприятия, които предоставят само тракция;
- л) „влаков маршрут“ означава необходимият инфраструктурен капацитет за придвижването на един влак между два пункта в определен период от време;
- [...]“.
- 5 Глава II от Директива 2001/14 е озаглавена „Инфраструктурни такси“ и съдържа членове 4—12.
- 6 Член 4 от посочената директива е озаглавен „Установяване, определяне и събиране на такси“ и в него се предвижда следното:
- „1. Държавите членки установяват рамка на таксите, като при това се съобразяват с независимостта на у[п]равлението, посочена в член 4 от Директива 91/440/ЕИО.
- Спазвайки споменатото условие за независимост на управлението, държавите членки установяват специфични правила за таксуване или делегират такива пълномощия на управителя на инфраструктурата. Определянето на таксата за използване на инфраструктурата и събирането на тази такса се извършва от управителя на инфраструктурата.
- [...]
5. Управителите на инфраструктурата гарантират, че прилагането на схемата за таксуване води до еквивалентни и недискриминационни такси за различните железопътни предприятия, които осъществяват услуги от еквивалентен характер в сходна част от пазара[,] и че действително приложените такси отговарят на правилата, установени в референтния документ за мрежата.
- [...]“.
- 7 Член 6 от същата директива е озаглавен „Разходи за инфраструктурата и баланси“ и в параграф 2 гласи следното:
- „Съобразявайки се с безопасността и поддържането и подобряването на качеството на инфраструктурното обслужване, на управителите на инфраструктурата следва да се осигурят

стимули за намаляване на разходите за предоставяне на инфраструктура, както и на равнището на таксите за достъп“.

- 8 Член 7 от Директива 2001/14 е озаглавен „Принципи на таксуване“ и в параграфи 2 и 3 гласи следното:

„2. Държавите членки могат да изискват управителят на инфраструктурата да предоставя цялата необходима информация относно наложените такси. В това отношение, управителят на инфраструктурата следва да е в състояние да оправдае съответствието на всички действително фактурирани такси съобразно членове 4 до 12 с методологията, правилата и там, където е приложимо — с таблиците, включени в референтния документ за мрежата.

3. Без да се засягат разпоредбите на параграфи 4 или 5 или на член 8, таксите за минималния пакет достъп и релсов достъп до обслужващите съоръжения се определят от размера на разходите, произтекли директно вследствие на извършването на влаковата услуга“.

- 9 Член 9 от тази директива е озаглавен „Отстъпки“ и в него се посочва следното:

„1. Без да се засягат разпоредбите на членове 81, 82, 86 и 87 от Договора и въпреки член 7, параграф 3 от настоящата директива, всякакви отстъпки от таксите, начислени на едно железопътно предприятие от управител на инфраструктурата за каквито и да било услуги, се съобразяват с поставените в този член критерии.

[...]

4. Отстъпките могат да се отнасят само за такси, начислени за определен участък от инфраструктурата.

5. Сходни схеми на отстъпки се прилагат за сходни услуги“.

- 10 Съгласно член 30 от посочената директива, озаглавен „Регулиращ орган“:

„1. Без да нарушават разпоредбите на член 21, параграф 6, държавите членки създават регулиращ орган. Този орган, който може да бъде министерството, отговарящо за въпросите, свързани с транспорта, или някой друг орган, по отношение на своята организация, решения за финансиране, юридическа структура и взимане на решения е независим от всички управители на инфраструктура, таксуващи органи, разпределящи органи или кандидати. Освен това той е функционално независим от всеки компетентен орган, участващ във възлагането на договор за обществени услуги. Този орган функционира в съответствие с принципите, които са определени в този член, като апелативните и регулаторните функции могат да бъдат предоставени на отделни органи.

2. Кандидат има право да подаде жалба до регулиращия орган, ако счита, че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин, и по-специално срещу решения, приети от управители на инфраструктура или, където е уместно, от железопътни предприятия по отношение на:

[...]

г) схемата на таксуване;

д) равнището или структурата на таксите за инфраструктура, които той следва или се изисква да плаща;

[...]

3. Регулиращият орган осигурява определените от управители на инфраструктурата такси да са в съответствие с глава II и да са недискриминационни. Преговори между кандидатите и управителя на инфраструктурата по отношение на размера на таксите за инфраструктура са позволени само в случай, че се извършват под наблюдение на регулаторния орган. Регулиращият орган се намесва, ако преговорите противоречат на изискванията на настоящата директива.

[...]

5. От регулиращия орган се изисква да взема решение по всички жалби и да предприема действия за нормализиране на ситуацията в срок от максимум два месеца след получаване на цялата информация.

Независимо от параграф 6, решението на регулаторния орган е задължително за всички страни, които то касае.

В случай на жалба срещу отказ за предоставяне на инфраструктурен капацитет или срещу условията на предлагане на капацитет, регулиращият орган или потвърждава, че не се изисква изменение на решението на управителя на инфраструктурата, или изисква изменение на това решение в съответствие с насоките, определени от регулаторния орган.

6. Държавите членки приемат необходимите мерки, за да гарантират, че решенията, взети от регулиращия орган, подлежат на съдебен контрол“.

Полското право

11 Член 417 от Kodeks cywilny (Граждански кодекс), (Dz.у 1964 г., № 16, позиция 93), гласи:

„1. За вредите, причинени от незаконосъобразно действие или бездействие при упражняване на публична власт, отговорност носи Държавната хазна или самоуправляващата се териториална единица или пък друго юридическо лице, упражняващо тази власт по силата на закона.

2. Ако изпълнението на задачи, свързани с упражняването на публична власт, е възложено въз основа на споразумение на самоуправляваща се териториална единица или друго юридическо лице, солидарната отговорност за причинените вреди се носи от изпълнителя им и възлагащата самоуправляваща се териториална единица или Държавната хазна“.

12 В член 417¹ от този кодекс се предвижда следното:

„1. Ако вредата е причинена чрез издаването на нормативен акт, поправянето ѝ може да се иска след като в съответното производство се установи несъответствието на този акт с Конституцията, ратифициран международен договор или закон.

2. Ако вредата е причинена чрез влязъл в сила съдебен акт или окончателно решение, поправянето ѝ може да се иска, след като в съответното производство се установи незаконосъобразността им, освен ако в отделни разпоредби не е предвидено друго. Това се прилага и когато влезият в сила съдебен акт или окончателното решение са постановени във основа на нормативен акт, който не съответства на Конституцията, ратифициран международен договор или закон.
3. Ако вредата е причинена чрез непостановяването на съдебен акт или на решение, задължението за чието постановяване е предвидено в правна разпоредба, поправянето ѝ може да се иска, след като в съответното производство се установи незаконосъобразността на непостановяването на съдебния акт или решението, освен ако в отделни разпоредби не е предвидено друго.
4. Ако вредата е причинена чрез издаването на нормативен акт, задължението за чието издаване е предвидено в правна разпоредба, незаконосъобразността на издаването на акта се установява от съда, който разглежда делото за поправяне на вредата“.
- 13 Член 33 от Ustawa o transporcie kolejowym (Закон за железопътния транспорт) от 28 март 2003 г. (Dz. U. № 86, позиция 789), в приложимата му редакция към фактите в главното производство, гласи:
- „1. Управителят определя размера на таксите за ползване на железопътната инфраструктура от железопътните превозвачи.
2. Основната такса за ползване на железопътната инфраструктура се определя, като се вземат предвид направените от управителя разходи, свързани пряко с извършването на железопътната услуга от железопътния превозвач.
3. Таксата за ползване на железопътната инфраструктура е сборът от основната такса и допълнителните такси.
- За. В рамките на основната такса управителят прилага отделна такса за:
- 1) минимален достъп до железопътната инфраструктура, включващ услугите, посочени в част I, параграф 1 от приложението към закона;
- 2) достъп до съоръженията, свързани с поддръжката на влаковете, обхващащ услугите, посочени в част I, параграф 2 от приложението към закона“.
- 14 В член 35 от Закона за железопътния транспорт е предвидено делегиране на законодателни регулаторни правомощия на министъра, отговарящ за транспорта.

- 15 Член 8 от Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Наредба на министъра на инфраструктурата относно условията за достъп и ползване на железопътната инфраструктура) от 27 февруари 2009 г. (Dz. U. № 35, позиция 274), в приложимата му редакция към фактите в главното производство, гласи:

„1. При изчисляването на ставките за планираната за предоставяне железопътна инфраструктура управителят отчита:

1) преките разходи, включващи:

- a) разходите за поддръжка,
- b) разходите за експлоатация на железопътния трафик,
- c) амортизацията;

2) непреките разходи за дейността, включващи останалите основателни разходи на управителя на инфраструктурата, които са различни от посочените в точки 1 и 3;

3) финансовите разходи, свързани с обслужването на заеми, взети от управителя за развитие и модернизация на предоставяната инфраструктура;

4) определените експлоатационни дейности за различните категории линии и влакове, посочени в член 7.

2. Ставката варира според категорията на железопътната линия и общото бруто тегло на влака, като ставката нараства заедно с увеличаването на тези параметри“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 16 В Полша РКР PLK е управителят на инфраструктурата по смисъла на член 2, буква з) от Директива 2001/14. То е учредено от дружеството Polskie Koleje Państwowe S.A., което заедно с Държавната хазна е негов акционер.
- 17 КМ е публично предприятие за железопътен превоз, чиито акции се притежават от Województwo Mazowieckie (Мазовецко воеводство, Полша).
- 18 На 19 май 2009 г. КМ сключва с Мазовецкото воеводство рамково споразумение за предоставяне на обществени услуги по регионален пътнически железопътен превоз на територията на тази самоуправляваща се териториална единица. В рамковото споразумение по-специално се предвижда, че всички свързани с предоставянето на публичната услуга разходи, надхвърлящи приходите на железопътното предприятие, ще се покриват чрез изплащана от Мазовецкото воеводство компенсация, към която се добавя разумна печалба, отново изплащана от последното.
- 19 За периодите 2009/2010 г. и 2010/2011 г. РКР PLK и КМ сключват споразумения за ползване на влакови маршрути, по силата на които РКР PLK предоставя на КМ достъп до железопътната инфраструктура. Определените от РКР PLK единични ставки на таксата, заплащана от КМ, са одобрени с решение на УТК.

- 20 Тъй като за периодите 2011/2012 г. и 2012/2013 г. между РКР PLK и КМ не е сключено никакво споразумение, УТК определя условията за предоставяне на железопътната инфраструктура.
- 21 В решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (С-512/10, ЕУ:С:2013:338), Съдът приема, че като не е приела мерки, насърчаващи управителя на железопътната инфраструктура да намалява разходите за предоставяне на инфраструктурата и размера на таксите за достъп, и като е позволила при изчисляването на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до съоръженията, да бъдат включени разходи, които не могат да се считат за свързани пряко с извършването на железопътната услуга, Република Полша не е изпълнила задълженията си съответно по член 6, параграф 2 и член 7, параграф 3 от Директива 2001/14.
- 22 След постановяването на това съдебно решение КМ предявява иск пред Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава, Полша) с цел Държавната хазна, в лицето на министъра на инфраструктурата и председател на УТК, и РКР PLK да бъдат осъдени солидарно да заплатят сумата от 220 204 408,72 PLN (полски злоти) (около 48 милиона евро), ведно с лихвите, за нанесените му вреди поради неоснователното фактуриране на основни такси за минималния достъп до железопътната инфраструктура в периодите на действие на разписанията на влаковете за 2009/2010—2012/2013 г.
- 23 В подкрепа на иска си КМ твърди, че Наредбата на министъра на инфраструктурата относно условията за достъп и ползване на железопътната инфраструктура е несъвместима с Директива 2001/14 съгласно тълкуването ѝ от Съда в решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (С-512/10, ЕУ:С:2013:338), тъй като тази министерска наредба е позволила при изчисляването на таксите, събирани за минималния пакет достъп и релсов достъп до съоръженията, да бъдат включени разходи, които не могат да се считат за свързани пряко с извършването на железопътната услуга. КМ се позовава и на разпоредбите, приложими за връщане на недължимо платеното.
- 24 С решение от 24 март 2016 г. Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) отхвърля иска по-специално тъй като, най-напред, Директива 2001/14 не предоставяла на железопътните предприятия субективно право да плащат такси в определен максимален размер срещу ползването на железопътната инфраструктура, по-нататък, тъй като решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (С-512/10, ЕУ:С:2013:338), не предрешавало незаконосъобразността на поведението на публичните органи, защото разпоредбите от Директива 2001/14, чието нарушаване се претендира, не били достатъчно точни, за да може да бъде ангажирана отговорността на държавата, и накрая, тъй като КМ не твърдяло, че незаконосъобразността на оспорваните решения на УТК е била установена чрез съответното за тази цел производство.
- 25 С решение от 18 декември 2017 г. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Апелативен съд Варшава, Полша) отхвърля въззивната жалба на КМ.
- 26 Правейки това, посоченият съд по-специално отбелязва, че в Директива 2001/14 не се предвижда определен размер на такса и че при всички положения от решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (С-512/10, ЕУ:С:2013:338) не следва, че платените от КМ такси са били прекомерни.
- 27 КМ подава касационна жалба срещу това решение до Sąd Najwyższy (Върховен съд, Полша).

- 28 Според запитващата юрисдикция, що се отнася до таксите за ползване на инфраструктурата, съгласно решение от 30 май 2013 г., Комисия/Полша (C-512/10, EU:C:2013:338) Република Полша е транспонира неправо Директива 2001/14, по-специално член 7, параграф 3, а увреждаща последица от това може да се окаже недължимото плащане на част от тази такса.
- 29 Тази юрисдикция обаче посочва, че съгласно член 30 от същата директива задачата на регулиращия орган по-специално е да следи таксите, определяни от управителя на инфраструктурата, да съответстват на разпоредбите от глава II от посочената директива и да не са дискриминационни.
- 30 Тя отбелязва, че в решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), по-специално в точка 97, се прави важно уточнение за прилагането на Директива 2001/14, тъй като, що се отнася до възстановяването на таксите въз основа на гражданското право, Съдът приема, че такова възстановяване е допустимо само когато в съответствие с разпоредбите от националното право незаконосъобразността на таксата е предварително установена от регулиращия орган или от съд, оправомощен да упражни контрол върху решението на този орган. Всъщност намесата на други правораздавателни органи в упражняването на контрол върху таксуването щяло да доведе до засягане на единния контрол, упражняван от регулиращия орган.
- 31 Запитващата юрисдикция съответно иска да се установи дали при претенция за гражданско отговорност за поправка на вреда, която произтича от неправилно транспониране от Директива 2001/14 и се изразява в надплащане на железопътна такса, железопътното предприятие може да предяви иск срещу управителя на инфраструктурата и държавата пряко пред гражданските съдилища с обща компетентност, без преди това върху решението на регулиращия орган да е упражняван съдебен контрол.
- 32 Освен това, що се отнася до отговорността на държавата за погрешно транспониране на Директива 2001/14, запитващата юрисдикция подчертава, че практиката на Съда, произтичаща по-специално от решение от 5 март 1996 г., Brasserie du pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79), изглежда, допуска възможността такава отговорност да бъде ангажирана въз основа на националното право, когато определените в това право условия са по-малко строги от тези в правото на Съюза.
- 33 Запитващата юрисдикция подчертава, че в полското право извъндоговорната отговорност на държавата не се свежда до случаите на явна незаконосъобразност, а по силата на член 417¹, параграфи 1 и 4 от Гражданския кодекс може да бъде ангажирана при противоречие на акт от националното право на полската конституция, международно споразумение или закон и когато е налице вреда, причинена с неиздаването на нормативен акт, чието издаване се изисква от правната уредба, с установяването на това неиздаване.
- 34 Освен това, за разлика от практиката на Съда, по силата на член 361, параграф 1 от Гражданския кодекс отговорността на държавата може да бъде ангажирана дори когато причинно-следствената връзка между неправомерното поведение на държавата и нанесената вреда е непряка.

- 35 Запитващата юрисдикция съответно иска да се установи дали правото на Съюза допуска възможността в националната правна уредба на гражданската отговорност правото на частноправните субекти на поправяне на понесената от тях вреда поради нарушение на правото на Съюза от държава членка да зависи от условия, които са по-малко ограничителни от предвидените в правото на Съюза.
- 36 При това положение Sąd Najwyższy (Върховен съд) решава да спре производството и постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли разпоредбите от Директива [2001/14], по-специално член 4, параграф 5 и член 30, параграфи 1, 3, 5 и 6, да се тълкуват в смисъл, че не допускат предявяване от железопътно предприятие, без упражняване на съдебен контрол върху решението на регулиращия орган, на искания за обезщетение срещу държава членка поради неправилно транспониране на тази директива, когато елемент от обезщетението би била надплатена такса за ползване на железопътната инфраструктура?
- 2) Противоречи ли становището, че право на обезщетение въз основа на общностното право поради неправилно прилагане на правото на Европейския съюз, и по-специално поради неправилно транспониране на Директива [2001/14] или липса на транспонирането ѝ, е налице само когато нарушената норма предоставя права на частноправните субекти, нарушението на правото е квалифицирано (по-специално когато приема формата на очевидно и сериозно надхвърляне от държавата членка на правото ѝ на преценка при транспонирането на директива), а причинно-следствената връзка между нарушението и вредата е пряка, на правна уредба на държава членка, в която в такива случаи се признава право на обезщетение, ако са изпълнени по-малко строги условия?“.

По искането за възобновяване на устната фаза на производството

- 37 На 1 юли 2021 г. на основание член 83 от Процедурния правилник на Съда Rzecznik Praw Obywatelskich (Омбудсман, Полша) подава мотивирано искане в секретариата на Съда за възобновяване на устната фаза на производството.
- 38 След изслушване на генералния адвокат Съдът счита, че към въпросната дата това искане вече не е можело да бъде направено. Поради това искането трябва да се отхвърли.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

- 39 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали разпоредбите от Директива 2001/14, по-специално член 4, параграф 5 и член 30, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат възможността съд с обща компетентност от държава членка да се произнесе по иск за отговорност на държавата, който е предявен от железопътно предприятие поради неправилно транспониране на тази директива, довело до твърдяно надплащане на такса на управителя на инфраструктурата, когато регулиращият орган и евентуално съдът, компетентен да разглежда жалби срещу решения на този орган, още не са се произнесли по законосъобразността на таксата.

- 40 Най-напред трябва да се припомни, че съгласно член 4, параграф 1, втора алинея от Директива 2001/14 определянето на таксата за ползване на железопътната инфраструктура и нейното събиране се извършват от управителя на инфраструктурата, а съгласно уточнението в параграф 5 от същия член той трябва да гарантира такова прилагане на схемата за таксуване, при което за различните железопътни предприятия, извършващи услуги с еквивалентен характер в сходна част от пазара, се прилагат еквивалентни и недискриминационни такси, а действително прилаганите такси отговарят на правилата, установени в референтния документ за мрежата.
- 41 С разпоредбите на член 4, параграф 5 от Директива 2001/14 се привеждат в действие принципите, обявени в съображения 11 и 16 от тази директива, според които схемите за таксуване и за разпределяне на капацитета трябва да осигуряват равен и недискриминационен достъп за всички предприятия и да се стремят да задоволят, доколкото е възможно, нуждите на всички потребители и всички видове превози по справедлив и недискриминационен начин, за да дават възможност за лоялна конкуренция при предоставянето на железопътни услуги.
- 42 Този принцип на равно третиране и на недопускане на дискриминация на железопътните предприятия, приведен в действие по-специално с член 9, параграф 5 от тази директива, съгласно който сходни схеми на отстъпки се прилагат за сходни услуги, представлява централният критерий за определяне и събиране на таксата за ползване на железопътната инфраструктура (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 47).
- 43 При това положение управителите на инфраструктурата, които са длъжни да определят и събират таксите по недискриминационен начин, трябва не само да прилагат условията за ползване на железопътната мрежа еднакво за всички потребители на мрежата, но и да следят действително събираните такси да отговарят на тези условия (решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 50).
- 44 Що се отнася до регулиращия орган, трябва да се отбележи, че съгласно съображение 46 от Директива 2001/14 ефективното управление и справедливото и недискриминационно използване на железопътната инфраструктура изискват създаването на регулиращ орган, който осъществява надзор по прилагането на нормите от правото на Съюза и действа като апелативен орган, независимо от възможността за съдебен контрол.
- 45 Съгласно член 30, параграф 1 от тази директива държавите членки са длъжни да създадат такъв орган, до който на основание член 30, параграф 2 от посочената директива кандидат може да подаде жалба, ако счита „че е третиран несправедливо, че е дискриминиран или засегнат по какъвто и да било друг начин“. Според последната разпоредба подадената в това отношение жалба се насочва срещу решенията на управителя на инфраструктурата, свързани със схемата за таксуване или с равнището или структурата на таксите за ползване на инфраструктурата, които кандидатът е длъжен да плаща или може се окаже длъжен да плаща.
- 46 Освен това съгласно член 30, параграф 3 от същата директива регулиращият орган следи таксите, определени от управителя на инфраструктурата, да съответстват на разпоредбите от глава II и да са недискриминационни.

- 47 Накрая, съгласно член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 регулиращият орган е длъжен да се произнася по всички подадени до него жалби и решенията му са задължителни за всички засегнати страни, а съгласно член 30, параграф 6 от тази директива държавите членки трябва да гарантират, че посочените решения подлежат на съдебен контрол.
- 48 В контекста на спор, в който ползвателят на железопътна инфраструктура е подал жалба до национален съд с обща компетентност, за да му бъде възстановена част от сумата на таксите, платени на управителя на тази инфраструктура, Съдът впрочем е приел, че тези разпоредби трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национална правна уредба, предвиждаща проверка на справедливостта на таксите за ползване на железопътната инфраструктура за всеки отделен случай от съдилищата с обща компетентност и възможността евентуално да се измени размерът на тези такси, независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, предвиден в член 30 от тази директива (решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 103).
- 49 Такава национална правна уредба всъщност би довела до заместване на единния контрол, упражняван от компетентния орган, с различни актове на независими съдилища, които евентуално не са хармонизирани чрез практиката на върховните съдилища, и така би се стигнало до припокриване на два несъгласувани начина на вземане на решения, което е в явно противоречие с целта, преследвана с член 30 от Директива 2001/14 (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 87).
- 50 В допълнение, по силата на член 30, параграф 5 от Директива 2001/14 решенията на регулиращия орган пораждаат последици за всички заинтересовани страни в железопътния сектор, независимо дали са транспортни предприятия, или управители на инфраструктури. Напротив, съдебните актове, постановени от гражданските съдилища, евентуално въз основа на критериите, определени в правната уредба относно изчисляването на таксите, пораждаат последици, ограничени само до страните по отнесените до тези съдилища спорове (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 94).
- 51 Така притежателят на разрешение за достъп, който предяви иск срещу управителя на инфраструктурата пред съдилищата с обща компетентност, за да оспори размера на таксите, може да получи предимство спрямо конкурентите си, които не са предявили такъв иск, а това би засегнало постигането на целта за осигуряване на лоялна конкуренция в сектора на железопътните услуги (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, т. 95 и 96).
- 52 Съдебната практика, изложена в точки 48—51 от настоящото решение, е напълно относима към разглежданото дело в главното производство.
- 53 Всъщност, след като КМ иска възстановяване на твърдяно надплащане на такси на РКР РЛК, управител на инфраструктурата в Полша, поради неправилно транспониране от Директива 2001/14, по-специално на член 7, параграф 3 относно принципите на таксуване, искът му до гражданските съдилища с обща компетентност трябва да се счете за пряко свързан с оспорването на размера на индивидуалната такса, предварително определена от управителя на инфраструктурата.

- 54 Да се приеме обаче, че съдилищата с обща компетентност могат да разгледат такъв спор без регулиращият орган и евентуално съдът, компетентен да разглежда жалбите срещу решенията на този орган, да са се произнесли в съответствие с член 30, параграфи 3, 5 и 6 от Директива 2001/14 по законосъобразността на разглежданите такси и при необходимост да са взели нужните мерки, за да поправят евентуалната им незаконосъобразност, би означавало да се оспори мисията на регулиращия орган и съответно полезното действие на член 30 от тази директива.
- 55 Следователно съд с обща компетентност не може да се произнесе по претенциите в иск за отговорност във връзка с твърдяно погрешно транспониране на Директива 2001/14, без регулиращият орган или съдът, компетентен да разглежда жалбите срещу неговите решения, да се е произнесъл предварително по законосъобразността на решенията на управителя на мрежата, които се оспорват пред този съд с обща компетентност. Това процесуално правило, което съпътства правните средства за защита по съдебен ред, предназначени да гарантират възможност на частноправните субекти въз основа на правото на Съюза да си осигурят поправяне на понесената вреда поради допуснатото от държава членка нарушение на разпоредбите от тази директива, попада в обхвата на последната, а не на процесуалната автономия на държавата членка.
- 56 В писменото си становище КМ обаче твърди, че то на практика се е оказало в невъзможност да оспори размера на индивидуалната си такса пред националния регулиращ орган. Всъщност, както приел *Naczelny Sąd Administracyjny* (Върховен административен съд, Полша), жалба, подадена до този орган, най-много можела да доведе до упражняване на контрол от негова страна, но не можела да доведе до започване на административно производство, в рамките на което посоченият орган би бил компетентен да се произнесе по спора между въпросното железопътно предприятие, което би имало качеството на страна, и управителя на инфраструктурата. Ето защо железопътните предприятия, които можели да обжалват само резултата от такъв контрол, били принудени да предявят иск за обезщетение за вреди пред гражданските съдилища с обща компетентност.
- 57 Ако се допусне, че това обстоятелство е доказано — а това трябва да се провери от запитващата юрисдикция — с оглед на гореизложените съображения трябва да се припомни, че с член 30, параграфи 2, 5 и 6 от Директива 2001/14 на железопътното предприятие се дава право да оспори пред регулиращия орган размера на индивидуалните такси, определени от управителя на инфраструктурата, и евентуално да поиска върху взетото от регулиращия орган решение да бъде упражнен съдебен контрол, сезирайки компетентният за тази цел съд.
- 58 В това отношение трябва да се подчертае също, че разпоредбите на член 30, параграфи 2, 5 и 6 от Директива 2001/14 са безусловни и достатъчно точни и следователно имат директен ефект (вж. по аналогия решение от 14 май 2020 г., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 288). Поради това тези разпоредби са задължителни за всички органи на държавите членки, тоест не само за националните правораздавателни органи, но също за всички органи от администрацията, включително децентрализираните, и тези органи са длъжни да ги прилагат (решение от 5 март 2019 г., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, т. 90).
- 59 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че разпоредбите от Директива 2001/14, по-специално член 4, параграф 5 и член 30, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат възможността съд с обща компетентност от държава членка да се

произнесе по иск за отговорност на държавата, който е предявен от железопътно предприятие поради неправилно транспониране на тази директива, довело до твърдяно надплащане на такса на управителя на инфраструктурата, когато регулиращият орган и евентуално съдът, компетентен да разглежда жалби срещу решения на този орган, още не са се произнесли по законосъобразността на таксата. Член 30, параграфи 2, 5 и 6 от тази директива следва да се тълкува в смисъл, че железопътно предприятие, притежаващо разрешение за достъп, трябва да има право да оспори пред регулиращия орган размера на индивидуалните такси, определени от управителя на инфраструктурите, че този орган трябва да постанови решение при такова оспорване и че решението трябва да подлежи на контрол от компетентния за тази цел съд.

По втория въпрос

- 60 С втория въпрос, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска възможността в националната правна уредба на гражданската отговорност правото на частноправните субекти на поправка на понесената от тях вреда поради нарушение на правото на Съюза от държава членка да зависи от условия, които са по-малко ограничителни от предвидените в правото на Съюза.
- 61 В това отношение трябва да се припомни многократно правената констатация от Съда, че в правото на Съюза право на поправка на вреда се признава, ако са изпълнени три условия, а именно с нарушената правна норма да се предоставят права на частноправните субекти, нарушението да е достатъчно съществено и накрая, да съществува причинно-следствена връзка между неизпълнението на носеното от държавата задължение и вредата, понесена от потърпевшите лица (решения от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 51 и от 29 юли 2019 г., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 62 Трябва да се отбележи, че Съдът също така многократно е приемал, че посочените в предходната точка три условия не изключват възможността за ангажиране на отговорността на държавата при по-малко ограничителни условия въз основа на националното право (вж. в този смисъл решения от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, EU:C:1996:79, т. 66, от 12 септември 2006 г., *Eman* и *Sevinger*, C-300/04, EU:C:2006:545, т. 69 и от 29 юли 2019 г., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe*, C-620/17, EU:C:2019:630, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика).
- 63 С оглед на гореизложеното на втория въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че допуска възможността в националната правна уредба на гражданската отговорност правото на частноправните субекти на поправка на понесената от тях вреда поради нарушение на правото на Съюза от държава членка да зависи от условия, които са по-малко ограничителни от предвидените в правото на Съюза.

По съдебните разноски

- 64 Тъй като за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Разпоредбите от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 година относно разпределянето на капацитета на железопътната инфраструктура и събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, изменена с Директива 2007/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 г., по-специално член 4, параграф 5 и член 30, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат възможността съд с обща компетентност от държава членка да се произнесе по иск за отговорност на държавата, който е предявен от железопътно предприятие поради неправилно транспониране на тази директива, довело до твърдяно надплащане на такса на управителя на инфраструктурата, когато регулиращият орган и евентуално съдът, компетентен да разглежда жалби срещу решения на този орган, още не са се произнесли по законосъобразността на таксата.

Член 30, параграфи 2, 5 и 6 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2007/58, следва да се тълкува в смисъл, че железопътно предприятие, притежаващо разрешение за достъп, трябва да има право да оспори пред регулиращия орган размера на индивидуалните такси, определени от управителя на инфраструктурите, че този орган трябва да постанови решение при такова оспорване и че решението трябва да подлежи на контрол от компетентния за тази цел съд.

- 2) Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че допуска възможността в националната правна уредба на гражданската отговорност правото на частноправните субекти на поправяне на понесената от тях вреда поради нарушение на правото на Съюза от държава членка да зависи от условия, които са по-малко ограничителни от предвидените в правото на Съюза.

Подписи