



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

8. srpnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Željeznički prijevoz – Dodjela željezničkog infrastrukturnog kapaciteta i ubiranje pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture – Direktiva 2001/14/EZ – Članak 4. stavak 5. – Ubiranje pristojbi – Članak 30. – Nacionalno regulatorno tijelo zaduženo za nadzor nad sukladnošću infrastrukturnih pristojbi s tom direktivom – Ugovor o korištenju infrastrukture sklopljen između upravitelja infrastrukture i željezničkog prijevoznika – Pogrešno prenošenje – Odgovornost države – Zahtjev za naknadu štete – Prethodno obraćanje nacionalnom regulatornom tijelu”

U predmetu C-120/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Sąd Najwyższy (Vrhovni sud, Poljska), odlukom od 28. studenoga 2019., koju je Sud zaprimio 3. ožujka 2020., u postupku

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

protiv

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.,

uz sudjelovanje:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešič, E. Juhász (izvjestitelj), C. Lycourgos i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: E. Tanchev,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: poljski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o., P. Duda, *adwokat*,
- za Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, P. Dobroczycki,
- za PKP Polskie Linie Kolejowe S. A., J. Kowalczyk, *adwokat*, te C. Wiśniewski i M. Szrajber, *radcowie prawni*,
- za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,
- za španjolsku vladu, J. Rodríguez de la Rúa Puig, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, W. Mölls, P. J. O. Van Nuffel, C. Vrignon i B. Sasinowska, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 5. i članka 30. stavaka 1., 2., 3., 5. i 6. 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 (SL 2001., L 75, str. 29.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 5., str. 27.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. (SL 2007., L 315, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 4., str. 86.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/14).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. (u daljnjem tekstu: KM), s jedne strane, i Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Državna riznica, u čije ime nastupa ministar za infrastrukturu i izgradnju, sada ministar za infrastrukturu i predsjednik Ureda za željeznički prijevoz, Poljska) (u daljnjem tekstu: UTK) i PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. (u daljnjem tekstu: PKP PLK), s druge strane, povodom zahtjeva za naknadu štete koji je podnijelo društvo KM zbog pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Uvodne izjave 11., 16. i 46. Direktive 2001/14 glase:
„(11) Programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju omogućiti jednaki i nediskriminirajući pristup svim prijevoznicima te što je više moguće pokušati udovoljiti potrebama svih korisnika i vrsta prometa na pravedan i nediskriminirajući način.

[...]

- (16) Programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta trebaju omogućiti pošteno tržišno natjecanje u pružanju usluga željezničkog prijevoza.

[...]

- (46) Učinkovito upravljanje i pravedno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture zahtijeva uspostavljanje regulatornog tijela koje će nadzirati primjenu ovih pravila i akata Zajednice u svojstvu žalbenog tijela, bez obzira na mogućnost sudske kontrole.”

4 Članak 2. te direktive, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove Direktive:

[...]

- (b) ‚podnositelj zahtjeva’ znači željeznički prijevoznik koji ima dozvolu za obavljanje usluga u željezničkom prometu i/ili međunarodnu grupaciju željezničkih prijevoznika te, u državama članicama koje pružaju ovakvu mogućnost, druge fizičke osobe i/ili pravne osobe koje imaju javni ili tržišni interes za nabavu infrastrukturnog kapaciteta za pružanje usluge željezničkog prijevoza svaki na svojem državnom području, kao što su tijela javne vlasti u smislu Uredbe (EEZ) br. 1191/69 [Vijeća od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim vodnim putovima (SL 1969., L 156, str. 1.)], otpremnici, špediteri tereta i pružatelji usluga kombiniranog prijevoza;

[...]

- (f) ‚okvirni sporazum’ znači pravno obvezujući, javnopravni ili privatnopravni opći sporazum kojim se utvrđuju prava i obveze podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture ili tijela za dodjelu kapaciteta u odnosu na dodjelu infrastrukturnog kapaciteta i ubiranje pristojbi u razdoblju dužem od razdoblja jednog voznog reda;

[...]

- (h) ‚upravitelj infrastrukture’ znači svako tijelo ili poduzeće koje je posebno odgovorno za uspostavu i održavanje željezničke infrastrukture. Ovo također može uključivati upravljanje prometno-upravljačkim i signalno-sigurnosnim sustavom infrastrukture. Funkcije upravitelja infrastrukture na mreži ili dijelu mreže mogu biti dodijeljene različitim tijelima ili poduzećima;

- (i) ‚mreža’ znači cjelokupna željeznička infrastruktura koju posjeduje i/ili kojom upravlja upravitelj infrastrukture;

[...]

(k) ‚željeznički prijevoznik‘ znači svako javno ili privatno poduzeće kojemu je izdana dozvola za obavljanje usluga u željezničkom prometu u skladu sa zakonodavstvom Zajednice i čija je primarna djelatnost pružanje usluga željezničkog prijevoza robe i/ili putnika željeznicom s tim da poduzeće mora osigurati vuču; ovo uključuje i poduzeća koja pružaju samo usluge vuče;

(l) ‚trasa vlaka‘ znači infrastrukturni kapacitet koji je potreban kako bi vlakovi vozili iz jednog mjesta u drugo u danom vremenskom razdoblju;

[...]”

5 Poglavlje II. Direktive 2001/14, naslovljeno „Infrastrukturne pristojbe”, obuhvaća članke 4. do 12. te direktive.

6 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Uvođenje, utvrđivanje i ubiranje pristojbi”, određuje:

„1. Države članice dužne su donijeti okvirna pravila za ubiranje pristojbi te pritom poštovati neovisnost uprave predviđenu u članku 4. Direktive 91/440/EEZ.

Prema spomenutom uvjetu o neovisnosti uprave, države članice donose i posebna pravila ubiranja pristojbi ili te ovlasti povjeravaju upravitelju infrastrukture. Upravitelj infrastrukture utvrđuje pristojbe za korištenje infrastrukture i ubire te pristojbe.

[...]

5. Upravitelji infrastrukture moraju osigurati da primjena programa ubiranja pristojbi rezultira jednakim i nediskriminirajućim pristojbama za različite željezničke prijevoznike koji pružaju usluge jednake prirode na sličnim dijelovima tržišta te da pristojbe, koje se u stvarnosti primjenjuju, udovoljavaju pravilima koja su predviđena u izvješću o mreži.

[...]”

7 Članak 6. iste direktive, naslovljen „Trošak infrastrukture i poslovne knjige”, u stavku 2. predviđa:

„Uzimajući u obzir sigurnost te održavanje i poboljšanje kvalitete usluga infrastrukture, upravitelje infrastrukture se potiče na smanjenje troškova infrastrukture i visine pristupnih pristojbi.”

8 Članak 7. Direktive 2001/14, pod naslovom „Načela ubiranja pristojbi”, u stavcima 2. i 3. određuje:

„2. Države članice mogu zatražiti od upravitelja infrastrukture da pruži sve potrebne podatke o nametnutim pristojbama. U svezi s tim, upravitelj infrastrukture mora moći dokazati da infrastrukturne pristojbe, koje su uistinu obračunate pojedinom prijevozniku, sukladno člancima 4. do 12., udovoljavaju metodologiji, pravilima i, prema potrebi, mjerilima predviđenima u izvješću o mreži.

3. Ne dovodeći u pitanje stavak 4. ili 5. ili članak 8., pristojbe za minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata jednake su iznosu troška koji je izravno nastao iz pružanja usluge željezničkog prijevoza.”

9 Članak 9. te direktive, naslovljen „Popusti”, određuje:

„1. Ne dovodeći u pitanje članke 81., 82., 86. i 87. Ugovora i neovisno o članku 7. stavku 3. ove Direktive, svi popusti pristojbi koje željeznički prijevoznik za bilo koju uslugu plaća upravitelju infrastrukture moraju udovoljavati kriterijima utvrđenima u ovom članku.

[...]

4. Popusti se mogu odnositi samo na pristojbe naplaćene za određeni dio infrastrukture.

5. Za slične usluge primjenjuju se slični programi popusta.”

10 U skladu s člankom 30. iste direktive, naslovljenim „Regulatorno tijelo”:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 21. stavak 6. države članice ustanovljuju regulatorno tijelo. To tijelo, koje može biti ministarstvo nadležno za promet ili svako drugo tijelo, neovisno je o upraviteljima infrastrukture, tijelima za ubiranje pristojbi, tijelu za dodjelu kapaciteta ili podnositeljima zahtjeva po pitanju organizacije, odluka o financiranju, pravne strukture i donošenja odluka. Ono je, nadalje, funkcionalno neovisno o bilo kakvom nadležnom tijelu uključenom u dodjeljivanje ugovora o obavljanju javne usluge. Tijelo djeluje u skladu s načelima izloženim u ovom članku po kojima se regulatorne funkcije i funkcije žalbe mogu dodijeliti odvojenim tijelima.

2. Podnositelj zahtjeva se 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:

[...]

(d) program ubiranja pristojbi;

(e) razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje treba ili može trebati platiti;

[...]

3. Regulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s poglavljem II. te da su nediskriminirajuće. Pregovori između podnositelja zahtjeva i upravitelja infrastrukture koji se odnose na razinu infrastrukturnih pristojbi dozvoljeni su samo ako se odvijaju pod nadzorom regulatornog tijela. Regulatorno tijelo intervenira ako postoji vjerojatnost da su pregovori u suprotnosti sa zahtjevima ove Direktive.

[...]

5. Regulatorno tijelo dužno je donijeti odluku o svakoj pritužbi i poduzeti mjere da popravi situaciju u roku od najviše dva mjeseca po primitku svih informacija.

Neovisno o stavku 6., odluka regulatornog tijela obvezuje sve stranke obuhvaćene tom odlukom.

U slučaju žalbe protiv odbijanja dodjele infrastrukturnog kapaciteta ili protiv uvjeta ponude kapaciteta, regulatorno tijelo je dužno ili potvrditi da nisu potrebne izmjene odluke upravitelja infrastrukture ili zatražiti izmjene te odluke u skladu s uputama koje je odredilo regulatorno tijelo.

6. Države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi osigurale da odluke koje donese regulatorno tijelo podliježu sudskoj kontroli.”

Poljsko pravo

- 11 Članak 417. Kodeksa cywilnog (Građanski zakonik), (Dz.u 1964., br. 16., pozicija 93.) određuje:
- „1. Državna riznica, teritorijalna jedinica ili druga pravna osoba koja izvršava javne ovlasti na temelju zakona odgovorna je za štetu prouzročenu nezakonitom radnjom ili propustom u izvršavanju državnih ovlasti.
2. Ako je izvršavanje zadaća javne usluge ugovorom povjereno teritorijalnoj jedinici ili drugoj pravnoj osobi, zajedničku odgovornost za prouzročenu štetu snose ugovaratelj i teritorijalna jedinica nalogodavca ili državna riznica.”
- 12 Člankom 417.¹ tog zakona predviđeno je:
- „1. Naknada štete uzrokovane donošenjem normativnog akta može se zatražiti nakon što se u odgovarajućem postupku utvrdi da je on protivan Ustavu, ratificiranom međunarodnom sporazumu ili zakonu.
2. Naknada štete uzrokovane pravomoćnom presudom ili konačnom odlukom može se zahtijevati nakon što se utvrdi njihova nezakonitost u skladu s odgovarajućim postupkom, osim ako je drukčije određeno. Isto vrijedi i kada su pravomoćna presuda ili konačna odluka donesene na temelju normativnog akta koji je protivan Ustavu, ratificiranom međunarodnom sporazumu ili zakonu.
3. Naknada štete uzrokovane nedonošenjem presude ili odluke čije je donošenje propisano zakonom može se tražiti nakon što se, prema odgovarajućem postupku, utvrdi nezakonitost tog propusta, osim ako je drukčije određeno.
4. Ako je šteta uzrokovana nedonošenjem normativnog akta čije se donošenje zakonski zahtijeva, sud pred kojim je podnesena tužba za naknadu štete utvrđuje nezakonitost tog propusta.”
- 13 Članak 33. Ustawe o transporcie kolejowym (Zakon o željezničkom prijevozu) od 28. ožujka 2003. (Dz. U. br. 86, pozicija 789.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, određuje:
- „1. Upravitelj određuje iznos pristojbi koji za korištenje željezničke infrastrukture moraju plaćati željeznički prijevoznici.
2. Osnovna pristojba za korištenje željezničke infrastrukture određuje se uzimajući u obzir troškove upravitelja koji su nastali izravno iz usluge željezničkog prijevoza koju pruža željeznički prijevoznik.
3. Pristojba za korištenje željezničke infrastrukture sastoji se od osnovne pristojbe i dodatnih pristojbi.

3.bis U okviru osnovne naknade upravitelj primjenjuje zasebnu pristojbu za:

1. minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi koji obuhvaća usluge navedene u dijelu I. stavku 1. priloga zakonu;
2. pristup objektima povezanim s održavanjem vlakova koji uključuju usluge navedene u dijelu I. stavku 2. priloga zakonu.”

14 Članak 35. Zakona o željezničkom prijevozu propisuje da je ministar zadužen za promet zakonski ovlašten donositi uredbe.

15 Članak 8. rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Uredba ministra za infrastrukturu o uvjetima pristupa i korištenju željezničke infrastrukture) od 27. veljače 2009. (Dz. U. br. 35, pozicija 274.), u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku, propisuje:

„1. Za izračun stopa stavljanja na raspolaganje željezničke infrastrukture upravitelj vodi računa o:

- 1) izravnim troškovima, koji obuhvaćaju:
 - a) troškove održavanja,
 - b) troškove korištenja prometa,
 - c) amortizaciju;
- 2) neizravnim troškovima djelatnosti, koji pokrivaju razumne troškove upravitelja, različite od onih navedenih u točkama 1. i 3.;
- 3) financijskim troškovima vezanima uz povrat zajmova koje je upravitelj ugovorio za razvoj i moderniziranje infrastrukture koja je stavljena na raspolaganje;
- 4) operativnom radu definiranom za različite kategorije linija i vlakova iz članka 7.

2. Stopa varira ovisno o kategoriji željezničke linije i ukupnoj bruto masi vlaka, pri čemu je pojašnjeno da ta stopa raste s povećanjem tih parametara.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 PKP PLK je upravitelj infrastrukture u Poljskoj u smislu članka 2. točke (h) Direktive 2001/14. Osnovao ga je Polskie Koleje Państwowe S.A, koji je zajedno s državnom riznicom njegov dioničar.

17 Društvo KM je javno poduzeće za željeznički promet čije dionice drži Województwo Mazowieckie (Mazovječko vojvodstvo, Poljska).

18 Društvo KM 19. svibnja 2009. s Mazovjeckim vojvodstvom sklopilo je okvirni sporazum o pružanju javnih usluga regionalnog željezničkog prijevoza putnika na području te teritorijalne jedinice. Taj okvirni sporazum predviđao je, među ostalim, da će svi troškovi povezani s pružanjem javne usluge koji prekoračuju prihode željezničkog prijevoznika biti pokriveni naknadom koju isplaćuje Mazovječko vojvodstvo, uvećanom za razumnu dobit koju također isplaćuje potonje.

- 19 Za razdoblja 2009./2010. i 2010./2011. PKP PLK i društvo KM sklopili su ugovore o korištenju trasa, na temelju kojih je prvonavedeni potonjem dao pristup željezničkoj infrastrukturi. Jedinствени iznosi pristojbe na teret društva KM koje je utvrdio PKP PLK odobreni su odlukom UTK-a.
- 20 Budući da između PKP PLK-a i društva KM nije postignut nikakav sporazum u pogledu razdoblja 2011./2012. i 2012./2013., UTK je utvrdio uvjete za stavljanje na raspolaganje željezničke infrastrukture.
- 21 Presudom od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338) Sud je presudio da – time što nije donijela mjere namijenjene poticanju upravitelja željezničke infrastrukture da smanji troškove infrastrukture i visinu pristupnih pristojbi kao i time što je dopustila da se u izračun pristojbi za minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata uključe troškovi za koje se ne može smatrati da su izravno nastali iz pružanja usluga željezničkog prijevoza – Republika Poljska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 6. stavka 2. i članka 7. stavka 3. Direktive 2001/14.
- 22 Nakon donošenja te presude, društvo KM Sądu Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi, Poljska) podnijelo je tužbu kako bi državnoj riznici, u čije ime nastupa ministar za infrastrukturu i predsjednik UTK-a, te PKP PLK-u naložio solidarno plaćanje iznosa od 220 204 408,72 poljska zlota (PLN) (oko 48 milijuna eura), s kamatama, na ime štete koju je pretrpjelo zbog nepotrebnog plaćanja pristupnih pristojbi za minimalni pristup željezničkoj infrastrukturi, u razdobljima operativnog voznog reda za razdoblja od 2009./2010. do 2012./2013.
- 23 U prilog svojoj tužbi društvo KM istaknulo je da je Uredba ministra za infrastrukturu o uvjetima pristupa i korištenja željezničke infrastrukture nespojiva s Direktivom 2001/14, kako ju je Sud protumačio u presudi od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338), s obzirom na to da je tom uredbom bilo dopušteno uključivanje u izračun pristojbi za minimalni pristupni paket i pristup prugom do uslužnih objekata troškova za koje se ne može smatrati da su nastali izravno iz pružanja usluge željezničkog prijevoza. Društvo KM također se pozvalo na primjenjive odredbe za povrat preplaćenih iznosa.
- 24 Presudom od 24. ožujka 2016. Sąd Okręgowy w Warszawie (Okružni sud u Varšavi) odbio je tužbu, osobito iz razloga što, kao prvo, Direktiva 2001/14 nije dala subjektivno pravo željezničkim prijevoznicima na podmirenje pristojbi u najvišem iznosu određenom u zamjenu za korištenje željezničke infrastrukture, zatim, zato što se u presudi od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338) ne poziva na nezakonitost postupanja tijela javne vlasti jer odredbe Direktive 2001/14 čija se povreda navodi nisu bile dovoljno precizne kako bi se moglo pozvati na odgovornost države te, konačno, zato što društvo KM nije istaknulo da je nezakonitost odluka koje osporava UTK utvrđena u skladu s odgovarajućim postupkom.
- 25 Presudom od 18. prosinca 2017. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Žalbeni sud u Varšavi, Poljska) odbio je žalbu koju je podnijelo društvo KM.
- 26 U tu svrhu taj je sud, među ostalim, istaknuo da Direktiva 2001/14 ne predviđa određeni iznos pristojbe i da iz presude od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338) u svakom slučaju ne proizlazi da su pristojbe koje je društvo KM platilo prekomjerne.
- 27 Društvo KM protiv te presude podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku Sądu Najwyższym (Vrhovni sud, Poljska).

- 28 Sud koji je uputio zahtjev navodi da, kad je riječ o pristojbama za korištenje infrastrukture, iz presude od 30. svibnja 2013., Komisija/Poljska (C-512/10, EU:C:2013:338) proizlazi da je Republika Poljska pogrešno prenijela Direktivu 2001/14, osobito njezin članak 7. stavak 3., s mogućom štetnom posljedicom neopravdanog plaćanja dijela te pristojbe.
- 29 Taj sud ipak ističe da, na temelju članka 30. te direktive, regulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s odredbama njezina poglavlja II. i da budu nediskriminirajuće.
- 30 On primjećuje da su presudom od 9. studenoga 2017., CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), osobito njezinom točkom 97., pružena važna pojašnjenja o primjeni Direktive 2001/14 jer je Sud, kad je riječ o povratu pristojbi primjenom građanskog prava, smatrao da takav povrat može biti predviđen samo ako je, u skladu s odredbama nacionalnog prava, nezakonitost te naknade prethodno utvrdilo regulatorno tijelo ili sud nadležan za nadzor odluke tog tijela. Naime, intervencija drugih sudova u nadzoru određivanja cijena dovela bi do ugrožavanja jedinstva nadzora koji provodi navedeno tijelo.
- 31 Sud koji je uputio zahtjev stoga se pita može li željeznički prijevoznik, u okviru tužbe za građanskopravnu odgovornost radi naknade štete nastale nepravilnim prenošenjem Direktive 2001/14, koja se sastoji od preplate željezničke pristojbe, pokrenuti postupak protiv upravitelja infrastrukture i države izravno pred redovnim građanskim sudovima a da odluka regulatornog tijela prethodno nije bila predmet sudskog nadzora.
- 32 Osim toga, što se tiče odgovornosti države zbog pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14, sud koji je uputio zahtjev naglašava da sudska praksa Suda, koja proizlazi osobito iz presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79), dopušta nastanak takve odgovornosti na temelju nacionalnog prava ako su uvjeti utvrđeni tim pravom manje strogi od onih predviđenih pravom Unije.
- 33 Sud koji je uputio zahtjev ističe da na temelju poljskog prava izvanugovorna odgovornost države nije ograničena na slučajeve očitih nezakonitosti, nego se može utvrditi, u skladu s člankom 417¹ stavcima 1. i 4. Građanskog zakonika, u slučaju da se akt nacionalnog prava protivi poljskom ustavu, međunarodnom sporazumu ili zakonu i, ako je postojanje štete prouzročeno propuštanjem donošenja normativnog akta čije je donošenje zakonski propisano, utvrđenjem tog nedonošenja.
- 34 Osim toga, za razliku od sudske prakse Suda, odgovornost države može se, na temelju članka 361. stavka 1. Građanskog zakonika, utvrditi čak i ako je uzročna veza između krivnje države i pretrpljene štete neizravna.
- 35 Sud koji je uputio zahtjev stoga se pita protivi li se pravu Unije to da nacionalno pravo o građanskoj odgovornosti podvrgava pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog toga što je država članica povrijedila pravo Unije uvjetima koji su manje restriktivni od onih koji su predviđeni pravom Unije.

36 U tim je okolnostima Sąd Najwyższy (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li odredbe Direktive [2001/14], a osobito članak 4. stavak 5. i članak 30. stavke 1., 3., 5. i 6., tumačiti na način da im se protivi to da željeznički prijevoznik traži naknadu štete od države članice zbog pogrešnog prenošenja te direktive a da se pritom ne provodi sudski nadzor odluke regulatornog tijela u situaciji u kojoj je element naknade štete preplaćena pristojba za korištenje željezničke infrastrukture?
2. Je li tumačenje prema kojem je pravo na naknadu štete koje proizlazi iz prava Unije zbog pogrešne primjene tog prava, osobito zbog neprikladnog prenošenja ili neprenošenja Direktive 2001/14, moguće samo ako je povrijeđena odredba davala prava pojedincima, ako je nezakonitost kvalificirana (osobito u obliku očite i ozbiljne povrede granica diskrecijske ovlasti država članica prilikom prenošenja direktive), a uzročna veza između povrede i štete je izravna, protivno odredbama prava te države članice koja u tim slučajevima priznaje pravo na naknadu štete pod blažim uvjetima?”

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 37 Rzecznik Praw Obywatelskich (Pučki pravobranitelj, Poljska) je aktom podnesenim tajništvu Suda 1. srpnja 2021., u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda, podnio obrazloženi zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.
- 38 Nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, Sud smatra da na datum u pitanju nije više bilo moguće podnijeti taj zahtjev. Posljedično navedeni zahtjev valja odbaciti.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 39 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Direktive 2001/14, osobito njezin članak 4. stavak 5. i članak 30., tumačiti na način da im se protivi to da redovni sud države članice odluči o tužbi za utvrđivanje odgovornosti države koju je podnio željeznički prijevoznik zbog nepravilnog prenošenja te direktive, koje je uzrok navodne preplate pristojbe upravitelju infrastrukture, kada regulatorno tijelo i, prema potrebi, sud nadležan za tužbe protiv odluka tog tijela još nisu odlučili o zakonitosti te pristojbe.
- 40 Najprije valja podsjetiti na to da članak 4. Direktive 2001/14 u stavku 1. drugom podstavku predviđa da upravitelj infrastrukture utvrđuje pristojbe za korištenje željezničke infrastrukture i ubire te pristojbe te u stavku 5. određuje da on mora osigurati da primjena programa ubiranja pristojbi rezultira jednakim i nediskriminirajućim pristojbama za različite željezničke prijevoznike koji pružaju usluge jednake prirode na sličnim dijelovima tržišta te da pristojbe koje se u stvarnosti primjenjuju udovoljavaju pravilima koja su predviđena u izvješću o mreži.

- 41 Odredbama članka 4. stavka 5. Direktive 2001/14 provode se načela utvrđena u njezinim uvodnim izjavama 11. i 16., u skladu s kojima programi ubiranja pristojbi i dodjele kapaciteta moraju omogućiti jednak i nediskriminirajući pristup svim prijevoznicima te moraju pokušati u što većoj mogućoj mjeri zadovoljiti potrebe svih korisnika i vrsta prijevoza na pravedan i nediskriminirajući način, kako bi omogućili pravedno tržišno natjecanje u pružanju željezničkih usluga.
- 42 To načelo jednakog postupanja i nediskriminacije željezničkih prijevoznika, koje je provedeno osobito člankom 9. stavkom 5. te direktive, na temelju kojeg se slični programi popusta primjenjuju na slične usluge, glavni je kriterij za određivanje i ubiranje pristojbe za korištenje infrastrukture (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., CIL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 47.).
- 43 Stoga upravitelji infrastrukture, koji su dužni na nediskriminirajući način utvrditi i naplaćivati pristojbe, moraju ne samo primjenjivati uvjete korištenja željezničke mreže na jednak način prema svim korisnicima te mreže nego i voditi brigu o tome da pristojbe koje su doista naplaćene ispunjavaju te uvjete (presuda od 9. studenoga 2017., CIL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 50.).
- 44 Kad je riječ o regulatornom tijelu, valja istaknuti da uvodna izjava 46. Direktive 2001/14 određuje da učinkovito upravljanje i pravedno i nediskriminirajuće korištenje željezničke infrastrukture zahtijeva uspostavljanje regulatornog tijela koje će nadzirati primjenu ovih pravila prava Unije i djelovati u svojstvu žalbenog tijela, bez obzira na mogućnost sudske kontrole.
- 45 Stoga su, u skladu s člankom 30. stavkom 1. te direktive, države članice dužne ustanoviti takvo tijelo, kojemu se, na temelju članka 30. stavka 2., podnositelj zahtjeva ima pravo žaliti ako smatra da se prema njemu „nepošteno postupilo, da ga se diskriminiralo ili da mu se na bilo koji drugi način naškodilo”. Tužba podnesena u tom pogledu odnosi se, u skladu s potonjom odredbom, na odluke upravitelja infrastrukture koje se odnose na program ubiranja pristojbi ili razinu ili strukturu infrastrukturnih naknada koje podnositelj zahtjeva treba ili može trebati platiti.
- 46 Osim toga, prema članku 30. stavku 3. iste direktive, regulatorno tijelo vodi brigu o tome da pristojbe koje je odredio upravitelj infrastrukture budu u skladu s poglavljem II. i da budu nediskriminirajuće.
- 47 Konačno, u skladu s člankom 30. stavkom 5. Direktive 2001/14, regulatorno tijelo dužno je donijeti odluku o svakoj pritužbi koja mu je podnesena i njegove su odluke obvezujuće za sve uključene stranke, dok na temelju članka 30. stavka 6. te direktive države članice moraju osigurati da navedene odluke podliježu sudskoj kontroli.
- 48 Međutim, u kontekstu spora u okviru kojeg je korisnik željezničke infrastrukture podnio tužbu pred redovnim nacionalnim sudom kako bi ishodio povrat dijela iznosa pristojbi isplaćenih upravitelju te infrastrukture, Sud je presudio da te odredbe treba tumačiti na način da im se protivi primjena nacionalnog propisa kojim je predviđeno da redovni sudovi nadziru pravičnost pristojbi za korištenje željezničke infrastrukture za svaki pojedinačni slučaj kao i mogućnost, prema potrebi, izmjene iznosa tih pristojbi neovisno o nadzoru koji provodi regulatorno tijelo predviđeno člankom 30. navedene direktive (presuda od 9. studenoga 2017., CIL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 103.).

- 49 Naime, učinak takvog nacionalnog propisa jest to da bi različite odluke nezavisnih nacionalnih sudova, eventualno neusklađene sa sudskom praksom viših sudova, zamijenile jedinstvenost nadzora koji provodi nadležno tijelo, tako da bi to rezultiralo ispreplitanjem dvaju neusklađenih smjerova donošenja odluka, što je u očitoj suprotnosti s ciljem koji se želi postići člankom 30. Direktive 2001/14 (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 87.).
- 50 Osim toga, odluke regulatornog tijela, u skladu s člankom 30. stavkom 5. Direktive 2001/14, proizvode učinke u odnosu na sve uključene stranke u željezničkom sektoru, bilo da su to prijevoznici ili upravitelji infrastrukture. S druge strane, presude koje donose građanski sudovi, eventualno na temelju kriterija koji su utvrđeni propisima o izračunu pristojbi, proizvode ograničen učinak samo na stranke u sporovima pred tim sudovima (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 94.).
- 51 Tako bi nositelj odobrenja za pristup koji podnosi tužbu protiv upravitelja infrastrukture pred redovnim sudovima radi osporavanja iznosa pristojbi mogao steći prednost u odnosu na svoje konkurente koji nisu podnijeli takvu tužbu, što bi ugrozilo cilj osiguranja poštenog tržišnog natjecanja u sektoru pružanja željezničkih usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, t. 95. i 96.).
- 52 Sudska praksa navedena u točkama 48. do 51. ove presude u potpunosti je primjenjiva na predmet u glavnom postupku.
- 53 Naime, s obzirom na to da društvo KM zahtijeva povrat navodno preplaćenih pristojbi društvu PKP PLK, upravitelju infrastrukture u Poljskoj, zbog pogrešnog prenošenja Direktive 2001/14, osobito njezina članka 7. stavka 3., koji se odnosi na načela ubiranja pristojbi, treba smatrati da je njegova tužba pred redovnim građanskim sudovima izravno povezana s osporavanjem iznosa pojedinačne pristojbe koji je prethodno odredio upravitelj infrastrukture.
- 54 Međutim, kad bi se dopustilo da redovni sudovi mogu rješavati takve sporove a da regulatorno tijelo i, eventualno, sud nadležan za odlučivanje o pravnim lijekovima protiv odluka tog tijela, u skladu s člankom 30. stavcima 3., 5. i 6. Direktive 2001/14, nisu odlučili o zakonitosti predmetnih pristojbi i da, prema potrebi, donose potrebne mjere kako bi se otklonila njihova eventualna nezakonitost, to bi dovelo u pitanje zadaću regulatornog tijela i koristan učinak članka 30. te direktive.
- 55 Iz toga proizlazi da redovni sud ne može odlučivati o zahtjevima koji se odnose na tužbu za utvrđivanje odgovornosti povezane s navodno pogrešnim prenošenjem Direktive 2001/14 a da regulatorno tijelo ili sud koji je nadležan za odlučivanje o tužbama protiv njegovih odluka prethodno ne odluče o zakonitosti odluka upravitelja mreže koje se osporavaju pred tim redovnim sudom. To postupovno pravilo, koje uređuje pravne lijekove namijenjene osiguranju da pojedinci mogu na temelju prava Unije dobiti naknadu štete pretrpljene zbog toga što je država članica povrijedila odredbe te direktive, stoga je obuhvaćeno tom direktivom, a ne postupovnom autonomijom navedene države članice.
- 56 Međutim, društvo KM u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da u praksi nije moglo osporavati iznos svoje pojedinačne naknade pred nacionalnim regulatornim tijelom. Naime, kao što je to presudio Naczelny Sąd Administracyjny (Vrhovni upravni sud, Poljska), pritužba podnesena tom tijelu može u najboljem slučaju dovesti do njegova nadzora, ali se njome ne može pokrenuti upravni postupak u okviru kojeg je navedeno tijelo nadležno za odlučivanje u sporu između

predmetnog željezničkog prijevoznika, koji ima svojstvo stranke, i upravitelja infrastrukture. Tako bi željeznički prijevoznici, koji bi mogli podnijeti žalbu samo na ishod takvog nadzora, bili obvezni podnijeti tužbu za naknadu štete pred redovnim građanskim sudovima.

- 57 Pod pretpostavkom da je utvrđena takva okolnost, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, valja podsjetiti na to da, s obzirom na prethodna razmatranja, članak 30. stavci 2., 5. i 6. Direktive 2001/14 utvrđuje pravo za željezničkog prijevoznika da pokrene postupak pred regulatornim tijelom o osporavanju iznosa pojedinačnih pristojbi koje je odredio upravitelj infrastrukture i da, prema potrebi, odluku koju je donijelo to tijelo podvrgne sudskoj kontroli pokretanjem postupka pred za to nadležnim sudom.
- 58 U tom pogledu valja još naglasiti da su odredbe članka 30. stavaka 2., 5. i 6. Direktive 2001/14 bezuvjetne i dovoljno precizne te da stoga imaju izravan učinak (vidjeti po analogiji presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 288.). Stoga su te odredbe obvezujuće za sva tijela država članica, odnosno ne samo nacionalne sudove nego i sva upravna tijela, uključujući decentralizirana tijela, i ta su ih tijela dužna primjenjivati (presuda od 5. ožujka 2019., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 90.).
- 59 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da odredbe Direktive 2001/14, osobito njezin članak 4. stavak 5. i članak 30., treba tumačiti na način da im se protivi to da redovni sud države članice odluči o tužbi za utvrđivanje odgovornosti države koju je podnio željeznički prijevoznik zbog nepravilnog prenošenja te direktive, koje je dovelo do navodne preplate pristojbe upravitelju infrastrukture, kada regulatorno tijelo i, prema potrebi, sud nadležan za tužbe protiv odluka tog tijela još nisu odlučili o zakonitosti te pristojbe. Članak 30. stavke 2., 5. i 6. te direktive treba tumačiti na način da se njime nalaže da željeznički prijevoznik koji koristi ovlaštenje za pristup ima pravo osporavati iznos pojedinačnih pristojbi koje je upravitelj infrastrukture odredio pred regulatornim tijelom, da to tijelo donosi odluku o takvom osporavanju i da tu odluku nadležni sud u tu svrhu može nadzirati.

Drugo pitanje

- 60 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da mu se protivi to da nacionalno pravo o građanskoj odgovornosti pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede države članice prava Unije uvjetuje manje restriktivnim uvjetima od onih predviđenih pravom Unije.
- 61 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je Sud u više navrata presudio da se u pravu Unije pravo na naknadu štete priznaje kada su ispunjena tri uvjeta, odnosno da je svrha povrijeđenog pravnog pravila Unije priznavanje prava pojedincima, da je povreda dovoljno ozbiljna i, naposljetku, da postoji izravna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene osobe (presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51. i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, t. 35. i navedena sudska praksa).
- 62 Valja istaknuti da je Sud isto tako u više navrata presudio da tri uvjeta navedena u prethodnoj točki ne isključuju mogućnost da država snosi odgovornost i pod manje restriktivnim uvjetima na temelju nacionalnog prava (vidjeti u tom smislu presude od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i

Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 66.; od 12. rujna 2006., Eman i Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, t. 69. i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, t. 37. i 38. i navedenu sudsku praksu).

- 63 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da nacionalno pravo o građanskoj odgovornosti podvrgava pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede države članice prava Unije uvjetima koji su manje restriktivni od onih predviđenih pravom Unije.

Troškovi

- 64 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Odredbe 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, kako je izmijenjena Direktivom 2007/58/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007., osobito njezin članak 4. stavak 5. i članak 30., treba tumačiti na način da im se protivi to da redovni sud države članice odluči o tužbi za utvrđivanje odgovornosti države koju je podnio željeznički prijevoznik zbog nepravilnog prenošenja te direktive, koje je dovelo do navodne preplate pristojbe upravitelju infrastrukture, kada regulatorno tijelo i, prema potrebi, sud nadležan za tužbe protiv odluka tog tijela još nisu odlučili o zakonitosti te pristojbe.**

Članak 30. stavke 2., 5. i 6. Direktive 2001/14, kako je izmijenjena Direktivom 2007/58, treba tumačiti na način da se njime nalaže da željeznički prijevoznik koji koristi ovlaštenje za pristup ima pravo osporavati iznos pojedinačnih pristojbi koje je upravitelj infrastrukture odredio pred regulatornim tijelom, da to tijelo donosi odluku o takvom osporavanju i da tu odluku nadležni sud u tu svrhu može nadzirati.

- 2. Pravo Unije treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da nacionalno pravo o građanskoj odgovornosti podvrgava pravo pojedinaca na naknadu štete pretrpljene zbog povrede države članice prava Unije uvjetima koji su manje restriktivni od onih predviđenih pravom Unije.**

Potpisi