



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 8. júla 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Železničná doprava – Pridelovanie kapacity železničnej infraštruktúry a vyberanie poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry – Smernica 2001/14/ES – Článok 4 ods. 5 – Vyberanie poplatkov – Článok 30 – Vnútroštátny regulačný orgán, ktorý má zabezpečiť súlad poplatkov za infraštruktúru s touto smernicou – Zmluva o používaní infraštruktúry uzavretá medzi manažérom infraštruktúry a železničným podnikom – Nesprávne prebratie – Zodpovednosť štátu – Návrh na náhradu škody – Prechádzajúce predloženie veci vnútroštátnemu regulačnému orgánu“

Vo veci C-120/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Sąd Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko) z 28. novembra 2019 a doručený Súdnemu dvoru 3. marca 2020, ktorý súvisí s konaním:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

proti

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

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.,

za účasti:

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO),

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan, sudcovia M. Ilešič, E. Juhász (spravodajca), C. Lycourgos a I. Jarukaitis,

generálny advokát: E. Tančev,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

* Jazyk konania: poľština.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o., v zastúpení: P. Duda, advokat,
- Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, v zastúpení: P. Dobroczek,
- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., v zastúpení: J. Kowalczyk, advokat, ako aj C. Wiśniewski a M. Szrajer, radcovie právní,
- poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,
- španielska vláda, v zastúpení: J. Rodríguez de la Rúa Puig, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: W. Mölls a P. J. O. Van Nuffel, C. Vrignon a B. Sasinowska, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 4 ods. 5, ako aj článku 30 ods. 1 až 3, 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001 o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry a vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry (Ú. v. ES L 75, 2001, s. 29; Mim. vyd. 07/005, s. 404), zmenenej smernicou 2007/58/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2007 (Ú. v. EÚ L 315, 2007, s. 44) (ďalej len „smernica 2001/14“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. (ďalej len „KM“) na jednej strane a Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa obecnie Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Štátna pokladnica, v osobe ministra infraštruktúry a výstavby, teraz minister infraštruktúry a predseda Úradu pre železničnú dopravu, Poľsko) (ďalej len „UTK“), ako aj spoločnosťou PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (ďalej len „PKP PLK“) na druhej strane, ktorého predmetom je návrh na náhradu škody, ktorý podala KM z dôvodu nesprávneho prebratia smernice 2001/14.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Odôvodnenia 11, 16 a 46 smernice 2001/14 stanovujú:

„(11) Režimy spoplatňovania a pridelovania kapacity by mali umožňovať rovnaký a nediskriminačný prístup pre všetky podniky a mali by sa pokúsiť riadne a nediskriminačne čo možno najviac splniť potreby všetkých užívateľov a typov prepravy;

...

- (16) Režimy spoplatňovania a pridelovania kapacity by mali umožňovať spravodlivú hospodársku súťaž pri poskytovaní služieb železničnej dopravy.

...

- (46) Efektívne riadenie a spravodlivé a nediskriminačné používanie železničnej infraštruktúry si vyžaduje zriadenie regulačného orgánu, ktorý dozerá na uplatňovanie týchto právnych predpisov spoločenstva a pôsobí ako odvolací orgán bez ohľadu na možnosť súdneho preskúmania.“

4 Článok 2 tejto smernice, nazvaný „Definície“, uvádza:

„Na účely tejto smernice:

...

- b) „žadateľ“ znamená licencovaný železničný podnik a/alebo medzinárodné zoskupenie železničných podnikov a v členských štátoch, ktoré ponúkajú takú možnosť, ďalšie osoby a/alebo právne subjekty, ktoré majú verejný alebo komerčný záujem na získanie kapacity infraštruktúry s cieľom prevádzkovania železničnej dopravy na svojom príslušnom území, ako sú verejné orgány podľa nariadenia [Rady] (EHS) 1191/69 [z 26. júna 1969 o akcii členských štátov týkajúcej sa záväzkov v rámci koncepcie verejnej služby v železničnej, cestnej a vnútrozemskej vodnej doprave (Ú. v. ES L 156, 1969, s. 1; Mim. vyd. 07/001, s. 19)], odosielatelia, špeditéri a prevádzkovatelia kombinovanej dopravy;

...

- f) „rámcová dohoda“ znamená právne záväznú všeobecnú dohodu na základe verejného alebo súkromného práva stanovujúcu práva a povinnosti žiadateľa a manažéra infraštruktúry alebo pridelovacieho orgánu týkajúce sa pridelovanej kapacity železničnej infraštruktúry a vybraných poplatkov na obdobie dlhšie než je jedno obdobie, na ktoré platí cestovný poriadok siete;

...

- h) „manažér infraštruktúry“ znamená ktorýkoľvek orgán alebo podnik zodpovedný najmä za zriadenie a udržiavanie železničnej infraštruktúry. To môže tiež zahŕňať prevádzku riadiacích a zabezpečovacích systémov infraštruktúry. Funkcie manažéra infraštruktúry siete alebo časti siete môžu byť pridelené rôznym orgánom alebo podnikom;

- i) „sieť“ znamená celú železničnú infraštruktúru, ktorú vlastní a/alebo spravuje manažér infraštruktúry;

...

k) ‚železničný podnik‘ znamená každý verejno-právny alebo súkromný podnik licencovaný podľa platných právnych predpisov spoločenstva, ktorého hlavným predmetom činnosti je poskytovanie služieb s cieľom zabezpečenia železničnej prepravy tovaru a/alebo osôb, pričom tento podnik musí zabezpečiť trakciu; zahŕňa to aj podniky, ktoré zabezpečujú len trakciu;

l) ‚vlaková trasa‘ znamená kapacitu infraštruktúry potrebnú na jazdu vlaku medzi dvoma miestami v priebehu daného obdobia;

...“

5 Kapitola II smernice 2001/14, s názvom „Poplatky za infraštruktúru“, obsahuje články 4 až 12 tejto smernice.

6 Článok 4 uvedenej smernice, nazvaný „Zavedenie, vymedzenie a vyberanie poplatkov“, stanovuje:

„1. Členské štáty zriadia spoplatňovací rámec, pričom budú rešpektovať nezávislosť riadenia podnikov stanovenú v článku 4 smernice 91/440/EHS.

S výhradou vyššie uvedenej podmienky nezávislosti riadenia podniku zavedú členské štáty aj špecifické pravidlá spoplatňovania alebo delegujú takú právomoc na manažéra infraštruktúry. Stanovenie poplatku za používanie infraštruktúry a vyberanie tohto poplatku vykonáva manažér infraštruktúry.

...

5. Manažéri infraštruktúry zabezpečia, aby výsledkom používania spoplatňovacích režimov boli rovnocenné a nediskriminačné poplatky pre rôzne železničné podniky, ktoré zabezpečujú služby rovnakého charakteru na podobnej časti trhu, a aby boli skutočne uplatňované poplatky v súlade s pravidlami stanovenými v podmienkach používania siete.

...“

7 Článok 6 tej istej smernice, nazvaný „Náklady na infraštruktúru a účtovníctvo“, v odseku 2 stanovuje:

„Manažér infraštruktúry je, s patričným zreteľom na bezpečnosť, údržbu a na zvyšovanie kvality služieb infraštruktúry, motivovaný na znižovaní nákladov spojených s poskytovaním infraštruktúry a úrovňou prístupových poplatkov.“

8 Článok 7 smernice 2001/14, nazvaný „Princípy spoplatňovania“, v odsekoch 2 až 3 stanovuje:

„2. Členské štáty môžu od manažéra infraštruktúry požadovať, aby poskytol všetky potrebné informácie o poplatkoch. Manažér infraštruktúry musí byť v tomto ohľade schopný zdôvodniť, že infraštruktúrne poplatky skutočne účtované každému prevádzkovateľovi podľa článkov 4 až 12 zodpovedajú metodológii, pravidlám a prípadne rozsahu stanovenému v podmienkach používania siete.

3. Bez toho, aby boli dotknuté odseky 4 alebo 5 alebo článok 8, poplatky za minimálny prístupový balík a za traťový prístup k servisným zariadeniam sa stanovujú na základe nákladov, ktoré sú priamo vynaložené na prevádzku vlaku.“

9 Článok 9 uvedenej smernice, nazvaný „Zľavy“, uvádza:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté články 81, 82, 86 a 87 Zmluvy a bez ohľadu na článok 7 ods. 3 tejto smernice, každá zľava z poplatkov vybraných manažérom infraštruktúry od železničných podnikov za akékoľvek služby musí byť v súlade s kritériami stanovenými v tomto článku.

...

4. Zľavy sa môžu týkať len poplatkov vybraných na špecifickom úseku infraštruktúry.

5. Podobné režimy zliav sa uplatnia pre podobné dopravné služby.“

10 Podľa článku 30 uvedenej smernice, nazvaného „Regulačný orgán“:

„1. Bez toho, aby bol dotknutý článok 21 ods. 6, členské štáty zriadia regulačný orgán. Tento orgán, ktorým môže byť ministerstvo zodpovedné za dopravné záležitosti alebo ktorýkoľvek iný orgán, musí byť organizačne, finančne, právne a pri rozhodovaní nezávislý na ktoromkoľvek manažérovi infraštruktúry, spoplatňovacom orgáne, pridelovacom orgáne alebo na žiadateľovi. Okrem toho bude funkčne nezávislý na akomkoľvek príslušnom orgáne, ktorý sa zúčastňuje na zadávaní zmluvy o poskytovaní služieb vo verejnom záujme. Na činnosť orgánu platia princípy uvedené v tomto článku, pričom odvolacie a regulačné funkcie môžu byť prenesené na samostatné subjekty.

2. Žiadateľ má právo odvolať sa na regulačný orgán, ak sa domnieva, že sa s ním zaobchádzalo nespravodlivo, že bol diskriminovaný alebo iným spôsobom poškodený a najmä právo odvolať sa proti rozhodnutiam prijatým manažérom infraštruktúry alebo prípadne železničným podnikom, ktoré sa týkajú:

...

d) režimu spoplatňovania;

e) úrovne alebo štruktúry poplatkov za infraštruktúru, ktoré sa zaplatili alebo majú zaplatiť [ktoré je alebo môže byť povinný zaplatiť – *neoficiálny preklad*];

...

3. Regulačný orgán zabezpečí, aby poplatky stanovené manažérom infraštruktúry spĺňali požiadavky kapitoly II a aby boli nediskriminačné. Rokovanie medzi žiadateľmi a manažérom infraštruktúry týkajúce sa úrovne poplatkov za infraštruktúru sa pripúšťa len vtedy, keď sa uskutočňuje pod dohľadom regulačného orgánu. Regulačný orgán zasiahne v prípade, keď sú rokovania pravdepodobne v rozpore s požiadavkami tejto smernice.

...

5. Regulačný orgán musí rozhodnúť o každej sťažnosti a musí prijať nápravné opatrenia najneskôr do dvoch mesiacov od obdržania všetkých informácií.

Bez toho, aby bol dotknutý odsek 6, rozhodnutie regulačného orgánu je záväzné pre všetky strany, na ktoré sa rozhodnutie vzťahuje.

V prípade odvolania sa proti odmietnutiu žiadosti poskytnúť kapacitu infraštruktúry alebo proti podmienkam ponuky kapacity regulačný orgán buď potvrdí, že sa nevyžaduje žiadna zmena rozhodnutia manažéra infraštruktúry, alebo že sa vyžaduje zmena tohto rozhodnutia v súlade s pokynmi špecifikovanými regulačným orgánom.

6. Členské štáty prijímú opatrenia potrebné na to, aby sa zabezpečilo súdne preskúmanie rozhodnutí prijatých regulačným orgánom.“

Poľské právo

11 Článok 417 Kodeks cywilny (Občiansky zákonník) (Dz. Ú. 1964, č. 16, položka 93) stanovuje:

„1. Za škodu spôsobenú protiprávnym konaním alebo opomenutím konať pri výkone verejnej moci nesie zodpovednosť Skarb Państwa [Štátna pokladnica] alebo územná samospráva alebo iná právnická osoba vykonávajúca tieto právomoci na základe zákona.

2. Ak bol výkon úloh vo verejnom záujme na základe zmluvy zverený územnej samospráve alebo inej právnickej osobe, spoločnú zodpovednosť za spôsobenú škodu znáša zmluvná strana a príslušná územná samospráva alebo Štátna pokladnica.“

12 Článok 417¹ tohto zákonníka stanovuje:

„1. Náhrady škody spôsobenej prijatím normatívneho aktu sa možno domáhať po tom, čo bolo na základe príslušného postupu konštatované, že je v rozpore s Ústavou, ratifikovanou medzinárodnou dohodou alebo zákonom.

2. Pokiaľ nie je stanovené inak, náhrady škody spôsobenej konečným rozsudkom alebo konečným rozhodnutím sa možno domáhať po tom, čo bolo na základe príslušného postupu konštatované, že sú nezákonné. To isté platí, ak boli konečný rozsudok alebo konečné rozhodnutie prijaté na základe normatívneho aktu, ktorý je v rozpore s Ústavou, ratifikovanou medzinárodnou dohodou alebo zákonom.

3. Pokiaľ nie je stanovené inak, náhrady škody spôsobenej nevydaním rozsudku alebo rozhodnutia, ktorých prijatie sa vyžaduje v súlade s právnymi predpismi, sa možno domáhať po tom, čo bolo na základe príslušného postupu konštatované, že toto opomenutie je nezákonné.

4. Pokiaľ škoda vznikla nevydaním normatívneho aktu, ktorého potrebu vydania stanovujú právne predpisy, nezákonnosť neprijatia tohto aktu konštatuje súd rozhodujúci o náhrade škody.“

13 Článok 33 Ustawy o transporcie kolejowym (zákon o železničnej doprave) z 28. marca 2003 (Dz. U. č. 86, položka 789), v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej, stanovuje:

„1. Manažér stanovuje výšku poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry železničnými dopravcami.

2. Základný poplatok za používanie železničnej infraštruktúry sa stanoví s prihliadnutím na náklady manažéra priamo vynaložené na prevádzku železničnej dopravy železničným dopravcom.

3. Poplatok za používanie železničnej infraštruktúry sa skladá zo základného poplatku a dodatočných poplatkov.

- 3a. V rámci základného poplatku manažér uplatňuje odlišný poplatok za:
- (1) minimálny prístup k železničnej infraštruktúre, ktorý zahŕňa služby uvedené v časti I ods. 1 prílohy zákona;
 - (2) prístup k zariadeniam súvisiacim s údržbou vlakov, ktorý zahŕňa služby uvedené v časti I ods. 2 prílohy zákona.“
- 14 Článok 35 zákona o železničnej doprave upravuje legislatívne prenesenie regulačnej právomoci na ministra zodpovedného za oblasť dopravy.
- 15 § 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (nariadenie ministra infraštruktúry o podmienkach prístupu a používania železničnej infraštruktúry) z 27. februára 2009 (Dz. U. č. 35, položka 274), v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej, stanovuje:
- „1. Manažér pri výpočte sadziieb za sprístupnenie železničnej infraštruktúry zohľadní:
- (1) priame náklady, ktoré pokrývajú:
 - a) náklady na údržbu;
 - b) náklady na prevádzku železničnej dopravy;
 - c) amortizáciu;
 - (2) nepriame náklady na činnosť pokrývajúce iné primerané náklady manažéra, ako sú náklady uvedené v bodoch 1 a 3;
 - (3) finančné náklady spojené so splácaním pôžičiek, ktoré si manažér vzal na rozvoj a modernizáciu sprístupnenej infraštruktúry;
 - (4) prevádzkovú činnosť vymedzenú pre jednotlivé kategórie tratí a vlakov uvedených v článku 7.
2. Sadzba sa mení v závislosti od kategórie železničnej trate a celkovej hrubej hmotnosti vlaku, pričom treba presnúť, že ak sa zvýšia tieto parametre, táto sadzba rastie.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 16 PKP PLK je v Poľsku manažérom infraštruktúry v zmysle článku 2 písm. h) smernice 2001/14. Bola založená spoločnosťou Polskie Koleje Państwowe S.A., ktorá je spolu so Štátnou pokladnicou jej akcionárom.
- 17 KM je verejnoprávny podnik železničnej dopravy, ktorého akcie vlastní Województwo Mazowieckie (Mazovské vojvodstvo, Poľsko).
- 18 Dňa 19. mája 2009 KM uzavrela s Mazovským vojvodstvom rámcovú dohodu o poskytovaní verejných služieb v oblasti uskutočňovania regionálnej osobnej železničnej prepravy na území tejto územnej samosprávy. Táto rámcová dohoda najmä stanovovala, že všetky náklady spojené s poskytovaním verejnej služby, ktoré prevýšia príjmy železničného podniku, budú pokryté z kompenzácie vyplatené Mazovským vojvodstvom, ktorá bude navýšená o primeraný zisk, ktorý tiež vypláti toto vojvodstvo.

- 19 PKP PLK a KM uzatvorili na obdobia 2009/2010 a 2010/2011 dohody o využívaní vlakových trás, na základe ktorých PKP PLK poskytla KM prístup k železničnej infraštruktúre. Jednotkové sadzby poplatku, ktorý mala hrať KM a ktoré stanovila PKP PLK, boli schválené rozhodnutím UTK.
- 20 Keďže PKP PLK a KM neuzavreli žiadnu dohodu, pokiaľ ide o obdobia 2011/2012 a 2012/2013, podmienky sprístupnenia železničnej infraštruktúry stanovil UTK.
- 21 Rozsudkom z 30. mája 2013, Komisia/Poľsko (C-512/10, EU:C:2013:338), Súdny dvor rozhodol, že Poľská republika si tým, že neprijala stimulačné opatrenia, ktoré majú podnecovať manažéra infraštruktúry k znižovaniu nákladov spojených s poskytovaním infraštruktúry a úrovne prístupových poplatkov, ako aj tým, že umožnila, aby boli do výpočtu poplatkov za minimálny prístupový balík a traťový prístup k servisným zariadeniam zahrnuté náklady, ktoré nemožno považovať za priamo vynaložené na prevádzku vlaku, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývali z článku 6 ods. 2 a článku 7 ods. 3 smernice 2001/14.
- 22 Po vyhlásení tohto rozsudku podala KM na Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava, Poľsko) žalobu, ktorou sa domáhala, aby bola Štátnej pokladnici v osobe ministra infraštruktúry, ktorý je aj predsedom UTK, a PKP PLK, uložená povinnosť zaplatiť spoločne a nerozdielne sumu 220 204 408,72 poľských zlotých (PLN) (približne 48 miliónov eur) spolu s úrokmi ako náhradu škody, ktorá KM vznikla v dôsledku neoprávnenej fakturácie základných poplatkov za minimálny prístup k železničnej infraštruktúre počas obdobia platnosti cestovného poriadku za obdobia 2009/2010 až 2012/2013.
- 23 KM na podporu svojej žaloby uviedla, že nariadenie ministra infraštruktúry o podmienkach prístupu a používania železničnej infraštruktúry je nezlučiteľné so smernicou 2001/14, ako ju vyložil Súdny dvor v rozsudku z 30. mája 2013, Komisia/Poľsko (C-512/10, EU:C:2013:338), keďže toto nariadenie ministra umožnilo zahrnúť do výpočtu poplatkov za minimálny prístupový balík a traťový prístup k servisným zariadeniam náklady, ktoré nemožno považovať za priamo vynaložené na prevádzku vlaku. KM sa tiež odvolávala na ustanovenia uplatniteľné na vydanie bezdôvodného obohatenia.
- 24 Rozsudkom z 24. marca 2016 Sąd Okręgowy w Warszawie (Krajský súd Varšava) zamietol žalobu najmä z dôvodu, že po prvé smernica 2001/14 nezakladá železničným podnikom subjektívny nárok na to, aby im boli za používanie železničnej infraštruktúry účtované poplatky v určitej maximálnej výške, po druhé Súdny dvor v rozsudku z 30. mája 2013, Komisia/Poľsko (C-512/10, EU:C:2013:338), neprejudikoval nezákonnosť konania orgánov verejnej moci, pretože ustanovenia smernice 2001/14, ktorých porušenie sa namietalo, neboli dostatočne presné na to, aby mohla byť založená zodpovednosť štátu, a po tretie KM netvrdila, že nezákonnosť napadnutých rozhodnutí UTK bola konštatovaná na základe príslušného postupu.
- 25 Rozsudkom z 18. decembra 2017 Sąd Apelacyjny w Warszawie (Odvolací súd Varšava, Poľsko) zamietol odvolanie, ktoré podala KM.
- 26 Na tento účel tento súd najmä uviedol, že smernica 2001/14 nestanovuje určitú výšku poplatku a že v každom prípade z rozsudku z 30. mája 2013, Komisia/Poľsko (C-512/10, EU:C:2013:338), nevyplýva, že poplatky, ktoré KM platí, boli neprimerané.
- 27 KM podala proti tomuto rozsudku kasačný opravný prostriedok na Sąd Najwyższy (Najvyšší súd, Poľsko).

- 28 Vnútroštátny súd uvádza, že pokiaľ ide o poplatky za používanie infraštruktúry, z rozsudku z 30. mája 2013, Komisia/Polsko (C-512/10, EU:C:2013:338), vyplýva, že Poľská republika nesprávne prebrala smernicu 2001/14, najmä jej článok 7 ods. 3, čo mohlo viesť k škodlivému následku spočívajúcemu v neoprávnenom zaplatení časti tohto poplatku.
- 29 Tento súd však uvádza, že podľa článku 30 tejto smernice je úlohou regulačného orgánu najmä zabezpečiť, aby poplatky stanovené manažérom infraštruktúry boli v súlade s ustanoveniami kapitoly II uvedenej smernice a aby neboli diskriminačné.
- 30 Poznamenáva, že dôležité spresnenie týkajúce sa uplatnenia smernice 2001/14 poskytol rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics (C-489/15, EU:C:2017:834), najmä jeho bod 97, v ktorom Súdny dvor v súvislosti s vrátením poplatkov podľa občianskeho práva dospel k záveru, že o takomto vrátení možno uvažovať len vtedy, ak bola v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho práva protiprávna povaha tohto poplatku už predtým konštatovaná regulačným orgánom alebo súdom, ktorý je oprávnený rozhodnúť o tomto orgáne preskúmať. Zásah iných súdov do kontroly spoplatňovania by totiž mal za následok narušenie jednotnosti kontroly vykonávanej uvedeným orgánom.
- 31 Vnútroštátny súd sa tak pýta, či môže železničný podnik podať žalobu o určenie občianskoprávnej zodpovednosti, ktorou sa domáha náhrady škody, ktorá vyplýva z nesprávneho prebratia smernice 2001/14 a ktorú predstavuje neprimerane vysoký železničný poplatok, voči manažérovi infraštruktúry a štátu priamo na všeobecné občianskoprávne súdy bez toho, aby bolo predtým rozhodnutie regulačného orgánu predmetom súdneho preskúmania.
- 32 Okrem toho, pokiaľ ide o zodpovednosť štátu za nesprávne prebratie smernice 2001/14, vnútroštátny súd zdôrazňuje, že judikatúra Súdneho dvora vyplývajúca najmä z rozsudku z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79), podľa všetkého umožňuje vznik takejto zodpovednosti na základe vnútroštátneho práva, ak sú podmienky stanovené týmto právom menej prísne ako podmienky práva Únie.
- 33 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že podľa poľského práva sa mimozmluvná zodpovednosť štátu neobmedzuje na prípady zjavnej protiprávnosti, ale môže byť v súlade s článkom 417¹ ods. 1 a 4 Občianskeho zákonníka založená aj v prípade rozporu aktu vnútroštátneho práva s poľskou Ústavou, medzinárodnou dohodou alebo zákonom, a ak bola škoda spôsobená nevydaním normatívneho aktu, ktorého prijatie vyžadujú právne predpisy, v prípade konštatovania, že tento akt nebol vydaný.
- 34 Okrem toho na rozdiel od judikatúry Súdneho dvora môže byť zodpovednosť štátu podľa článku 361 ods. 1 Občianskeho zákonníka založená aj vtedy, keď je medzi pochybením štátu a vzniknutou škodou nepriama príčinná súvislosť.
- 35 Vnútroštátny súd sa teda pýta, či právo Únie bráni tomu, aby vnútroštátne právo v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti viazalo nárok jednotlivcov na náhradu škody spôsobenej z dôvodu porušenia práva Únie členským štátom na menej prísne podmienky, než sú podmienky stanovené právom Únie.

36 Za týchto podmienok Sąd Najwyższy (Najvyšší súd) prerušil konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Majú sa ustanovenia smernice [2001/14], a najmä jej článok 4 ods. 5 a článok 30 ods. 1, 3, 5 a 6 vykladať tak, že bránia železničnému podniku, aby si bez súdneho preskúmania rozhodnutí regulačného orgánu uplatňoval nároky na náhradu škody voči členskému štátu z dôvodu nesprávnej implementácie smernice v situácii, v ktorej elementom náhrady by bol neprimerane vysoký poplatok za používanie železničnej infraštruktúry?
2. Bráni záver, že nárok na náhradu na základe práva Únie z dôvodu nesprávneho uplatnenia tohto práva, a najmä z dôvodu nesprávneho prebratia smernice 2001/14 alebo jej neprebratia do vnútroštátneho právneho poriadku, prislúcha výlučne vtedy, keď cieľom porušeného právneho predpisu je priznanie práv jednotlivcom, porušenie práva je kvalifikované (konkrétne v podobe zjavného a ťažkého prekročenia diskrečnej právomoci členského štátu pri implementácii smernici) a príčinná súvislosť medzi porušením a škodou má bezprostredný charakter, takej právnej úprave členského štátu, ktorá priznáva v takýchto prípadoch nárok na náhradu škody pri splnení menej prísnych podmienok?“

O návrhu na opätovné začatie ústnej časti konania

- 37 Rzecznik Praw Obywatelskich (poľský ombudsman) podaním doručeným do kancelárie Súdneho dvora 1. júla 2021 podal v súlade s článkom 83 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora odôvodnený návrh na opätovné začatie ústnej časti konania.
- 38 Súdny dvor po vypočutí generálneho advokáta usúdil, že v danom okamihu už tento návrh nebolo možné podať. Uvedený návrh je preto potrebné zamietnuť.

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 39 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú ustanovenia smernice 2001/14, najmä jej článok 4 ods. 5 a jej článok 30, vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby všeobecný súd členského štátu rozhodol o žalobe o určenie zodpovednosti štátu podanej železničným podnikom z dôvodu nesprávneho prebratia tejto smernice, čo viedlo k údajnému neprimerane vysokému poplatku uhrádzanému manažérovi infraštruktúry, ak regulačný orgán a prípadne súd príslušný na rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam tohto orgánu ešte nerozhodli o zákonnosti tohto poplatku.
- 40 Na úvod treba pripomenúť, že článok 4 smernice 2001/14 v odseku 1 druhom pododseku uvádza, že stanovenie poplatku za používanie železničnej infraštruktúry a vyberanie tohto poplatku prináleží manažérovi infraštruktúry, a v odseku 5 spresňuje, že manažér infraštruktúry má povinnosť zabezpečiť, aby výsledkom používania spoplatňovacích režimov boli rovnocenné a nediskriminačné poplatky pre rôzne železničné podniky, ktoré zabezpečujú služby rovnakého charakteru na podobnej časti trhu, a aby boli skutočne uplatňované poplatky v súlade s pravidlami stanovenými v podmienkach používania siete.

- 41 Ustanovenia článku 4 ods. 5 smernice 2001/14 vykonávajú zásady stanovené v odôvodneniach 11 a 16 tejto smernice, podľa ktorých režimy spoplatňovania a pridelovania kapacity majú umožňovať rovnaký a nediskriminačný prístup pre všetky podniky a mali by riadne a nediskriminačne čo možno najviac splniť potreby všetkých užívateľov a typov prepravy, aby bola pri poskytovaní železničných služieb umožnená spravodlivá hospodárska súťaž.
- 42 Táto zásada rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie železničných podnikov, zavedená najmä článkom 9 ods. 5 tejto smernice, podľa ktorého sa podobné režimy zliav uplatnia pre podobné dopravné služby, predstavuje hlavné kritérium stanovenia poplatku za používanie infraštruktúry a jeho vyberanie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 47).
- 43 Z tohto dôvodu prináleží manažérom infraštruktúry, ktorí sú povinní stanovovať poplatky a vyberať ich nediskriminačným spôsobom, nielen uplatňovať podmienky použitia železničnej siete rovnakým spôsobom pre všetkých používateľov siete, ale tiež dbať o to, aby skutočne vybrané poplatky zodpovedali týmto podmienkam (rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 50).
- 44 Pokiaľ ide o regulačný orgán, treba uviesť, že podľa odôvodnenia 46 smernice 2001/14 efektívne riadenie a spravodlivé a nediskriminačné používanie železničnej infraštruktúry si vyžaduje zriadenie regulačného orgánu, ktorý dozerá na uplatňovanie týchto právnych predpisov Únie a pôsobí ako odvolací orgán bez ohľadu na možnosť súdneho preskúmania.
- 45 Členské štáty sú v súlade s článkom 30 ods. 1 tejto smernice povinné zriadiť taký orgán, na ktorý sa môže žiadateľ odvolať podľa článku 30 ods. 2 uvedenej smernice, ak sa domnieva, že „že sa s ním zaobchádzalo nespravodlivo, že bol diskriminovaný alebo iným spôsobom poškodený“. Odvolanie podané v tejto súvislosti sa podľa posledného uvedeného ustanovenia týka najmä rozhodnutí manažéra infraštruktúry týkajúcich sa systému spoplatňovania alebo úrovne alebo štruktúry poplatkov za infraštruktúru, ktoré je alebo môže byť žiadateľ povinný zaplatiť.
- 46 Navyše podľa článku 30 ods. 3 tej istej smernice regulačný orgán zabezpečí, aby poplatky stanovené manažérom infraštruktúry spĺňali požiadavky kapitoly II a aby boli nediskriminačné.
- 47 Podľa článku 30 ods. 5 smernice 2001/14 je napokon regulačný orgán povinný rozhodnúť o každej sťažnosti, ktorá mu bola predložená, a jeho rozhodnutia sú záväzné pre všetky strany, na ktoré sa rozhodnutie vzťahuje, zatiaľ čo podľa článku 30 ods. 6 tejto smernice členské štáty zabezpečia, aby uvedené rozhodnutia podliehali súdnemu preskúmaniu.
- 48 V kontexte sporu, v rámci ktorého používateľ železničnej infraštruktúry podal na všeobecný vnútroštátny súd žalobu, ktorou sa domáhal vrátenia časti poplatkov zaplatených manažérovi tejto infraštruktúry, Súdny dvor rozhodol, že tieto ustanovenia sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia uplatňovaniu vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá stanovuje preskúmanie primeranosti poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry všeobecnými súdmi v každom jednotlivom prípade, ako aj prípadnú možnosť zmeniť výšku týchto poplatkov bez ohľadu na dohľad, ktorý vykonáva regulačný orgán v súlade s článkom 30 uvedenej smernice (rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 103).
- 49 Takáto vnútroštátna právna úprava by totiž mala za následok, že rôzne rozhodnutia vzájomne nezávislých občianskoprávných súdov, ktoré prípadne nie sú zjednotené judikatúrou odvolacích súdov, by nahradila jednotnosť kontroly vykonávanej príslušným orgánom, a výsledkom by bolo

spojenie dvoch nekoordinovaných možností rozhodovania, a to v zjavnom rozpore s cieľom sledovaným článkom 30 smernice 2001/14 (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 87).

- 50 Navyše rozhodnutia regulačného orgánu sú podľa článku 30 ods. 5 smernice 2001/14 záväzné pre všetky dotknuté strany v odvetví železničnej dopravy, či už ide o dopravné podniky alebo manažérov infraštruktúry. Rozsudky vydané občianskoprávnymi súdmi, prípadne na základe kritérií stanovených právnou úpravou týkajúcou sa výpočtu poplatkov, majú naopak účinok obmedzený len na účastníkov konaní prebiehajúcich pred týmito súdmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, bod 94).
- 51 Nositeľ práva prístupu, ktorý podá na všeobecné súdy žalobu proti manažérovi infraštruktúry spochybňujúcu výšku poplatku, by tak mohol dosiahnuť výhodu vzhľadom na svojich konkurentov, ktorí takú žalobu nepodali, čo by porušilo cieľ spočívajúci v zaručení spravodlivej hospodárskej súťaže v odvetví poskytovania železničných služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. novembra 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, body 95 a 96).
- 52 Judikatúra uvedená v bodoch 48 až 51 tohto rozsudku je plne uplatniteľná na vec samu.
- 53 Keďže KM požaduje vrátenie údajného neprimerane vysokého poplatku uhradeného spoločnosti PKP PLK, ktorá je v Poľsku manažérom infraštruktúry, z dôvodu nesprávneho prebratia smernice 2001/14, a najmä článku 7 ods. 3 tejto smernice, ktorý sa týka zásad spoplatňovania, treba vychádzať z toho, že jej žaloba na všeobecné občianskoprávne súdy priamo súvisí so spochybnením výšky individuálneho poplatku vopred stanoveného manažérom infraštruktúry.
- 54 Ak by sa však pripustilo, že všeobecné súdy môžu o takýchto sporoch rozhodovať, aj keď regulačný orgán a prípadne súd príslušný na rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam tohto orgánu nerozhodol v súlade s článkom 30 ods. 3, 5 a 6 smernice 2001/14 o zákonnosti dotknutých poplatkov, a ani neprijal opatrenia potrebné na nápravu ich prípadnej nezákonnosti, došlo by k spochybneniu úlohy regulačného orgánu, a tým aj potrebného účinku článku 30 tejto smernice.
- 55 Z toho vyplýva, že všeobecný súd nemôže rozhodovať o návrhoch na určenie zodpovednosti súvisiacej s údajným nesprávnym prebratím smernice 2001/14, ak regulačný orgán alebo súd príslušný na rozhodovanie o žalobách proti jeho rozhodnutiam vopred nerozhodol o zákonnosti rozhodnutí manažéra siete, ktoré sú napadnuté na tomto všeobecnom súde. Táto procesná podmienka týkajúca sa žalôb, ktoré majú zabezpečiť, aby sa jednotlivci mohli na základe práva Únie domôcť náhrady škody spôsobenej z dôvodu porušenia ustanovení tejto smernice členským štátom, tak patrí do pôsobnosti tejto smernice a nie do oblasti procesnej autonómie uvedeného členského štátu.
- 56 KM však vo svojich písomných pripomienkach namieta, že výšku svojho individuálneho poplatku na vnútroštátnom regulačnom orgáne v praxi spochybníť nemohla. Ako totiž rozhodol Naczelny Sąd Administracyjny (Najvyšší správny súd, Poľsko), uvedený orgán môže na základe sťažnosti, ktorá je mu podaná, nanajvýš vykonať kontrolu, avšak táto sťažnosť nemôže viesť k začatiu správneho konania, v rámci ktorého by mal uvedený orgán právomoc rozhodovať spor medzi dotknutým železničným podnikom, ktorý by mal postavenie účastníka, a manažérom infraštruktúry. Železničné podniky, ktoré môžu podať odvolanie len proti výsledku takejto kontroly, sú tak nútené podať žalobu o náhradu škody na všeobecných občianskych súdoch.

- 57 Za predpokladu, že by takáto okolnosť bola preukázaná, čo musí overiť vnútroštátny súd, treba vzhľadom na predchádzajúce úvahy pripomenúť, že článok 30 ods. 2, 5 a 6 smernice 2001/14 stanovuje, že železničný podnik má právo odvolať sa na regulačný orgán a spochybníť výšku individuálnych poplatkov stanovených manažérom infraštruktúry a prípadne podrobiť rozhodnutie prijaté týmto orgánom súdnemu preskúmaniu príslušným súdom.
- 58 V tejto súvislosti treba ešte zdôrazniť, že ustanovenia článku 30 ods. 2, 5 a 6 smernice 2001/14 sú nepodmienené a dostatočne presné, a preto majú priamy účinok (pozri analogicky rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 288). Týmto ustanoveniami sú preto viazané všetky orgány členských štátov, teda nielen vnútroštátne súdy, ale tiež všetky správne orgány vrátane decentralizovaných orgánov, pričom tieto orgány sú povinné ich uplatňovať (rozsudok z 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 90).
- 59 S prihliadnutím na vyššie uvedené treba na prvú otázku odpovedať tak, že ustanovenia smernice 2001/14, najmä jej článok 4 ods. 5, ako aj jej článok 30, sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby všeobecný súd členského štátu rozhodol o žalobe o určení zodpovednosti štátu podanej železničným podnikom z dôvodu nesprávneho prebratia tejto smernice, čo viedlo k údajnému neprimerane vysokému poplatku uhrádzanému manažérovi infraštruktúry, ak regulačný orgán a prípadne súd príslušný na rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam tohto orgánu ešte nerozhodli o zákonnosti tohto poplatku. Článok 30 ods. 2, 5 a 6 tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že stanovuje, že železničný podnik, ktorý má právo prístupu k železničnej infraštruktúre, je oprávnený sťažnosťou napadnúť výšku individuálnych poplatkov stanovených manažérom infraštruktúry na regulačnom orgáne, že tento orgán vydá rozhodnutie o takejto sťažnosti a že toto rozhodnutie môže byť preskúmané súdom, ktorý je na to príslušný.

O druhej otázke

- 60 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má právo Únie vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby vnútroštátne právo v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti viazalo nárok jednotlivcov na náhradu škody spôsobenej z dôvodu porušenia práva Únie členským štátom na menej prísne podmienky, než sú podmienky stanovené právom Únie.
- 61 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor opakovane rozhodol, že právo Únie priznáva právo na náhradu škody, ak sú splnené tri podmienky, t. j. že cieľom porušeného právneho predpisu je priznanie práv jednotlivcom, že porušenie je dostatočne závažné a napokon, že existuje priama súvislosť medzi porušením povinnosti, ktorá prislúcha štátu, a škodou, ktorú utrpeli poškodené osoby (rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 51, ako aj z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, bod 35 a citovaná judikatúra).
- 62 Treba uviesť, že Súdny dvor tiež opakovane rozhodol, že tri podmienky uvedené v predchádzajúcom bode nevylučujú, že zodpovednosť štátu môže vzniknúť aj za menej reštriktívnych podmienok na základe vnútroštátneho práva (pozri v tomto zmysle rozsudky z 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur a Factortame, C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79, bod 66; z 12. septembra 2006, Eman a Sevinger, C-300/04, EU:C:2006:545, bod 69, ako aj z 29. júla 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, body 37 a 38, ako aj citovanú judikatúru).

- 63 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na druhú otázku odpovedať tak, že právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby vnútroštátne právo v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti viazalo nárok jednotlivcov na náhradu škody spôsobenej z dôvodu porušenia práva Únie členským štátom na menej prísne podmienky, než sú podmienky stanovené právom Únie.

O trovách

- 64 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

- 1. Ustanovenia smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/14/ES z 26. februára 2001 o pridelovaní kapacity železničnej infraštruktúry a vyberaní poplatkov za používanie železničnej infraštruktúry, zmenenej smernicou 2007/58/ES Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2007, najmä jej článok 4 ods. 5, ako aj jej článok 30, sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby všeobecný súd členského štátu rozhodol o žalobe o určenie zodpovednosti štátu podanej železničným podnikom z dôvodu nesprávneho prebratia tejto smernice, čo viedlo k údajnému neprimerane vysokému poplatku uhrádzanému manažérovi infraštruktúry, ak regulačný orgán a prípadne súd príslušný na rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam tohto orgánu ešte nerozhodli o zákonnosti tohto poplatku.**

Článok 30 ods. 2, 5 a 6 smernice 2001/14, zmenenej smernicou 2007/58, sa má vykladať v tom zmysle, že stanovuje, že železničný podnik, ktorý má právo prístupu k železničnej infraštruktúre, je oprávnený sťažnosťou napadnúť výšku individuálnych poplatkov stanovených manažérom infraštruktúry na regulačnom orgáne, že tento orgán vydá rozhodnutie o takejto sťažnosti a že toto rozhodnutie môže byť preskúmané súdom, ktorý je na to príslušný.

- 2. Právo Únie sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby vnútroštátne právo v oblasti občianskoprávnej zodpovednosti viazalo nárok jednotlivcov na náhradu škody spôsobenej z dôvodu porušenia práva Únie členským štátom na menej prísne podmienky, než sú podmienky stanovené právom Únie.**

Podpisy