

Дело C-120/20**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

3 март 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Sąd Najwyższy (Полша)

Дата на акта за преюдициално запитване:

28 ноември 2019 г.

Жалбоподател:

Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.

Отвeтник:Skarb Państwa — Minister Infrastruktury i Budownictwa,
понастоящем Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu
Kolejowego

PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Предмет на главното производство

Производство по паричен иск за сумата от 220 204 408,72 полски злоти (PLN) ведно с лихвите, представляваща недължими според ищеца основни такси за минимален достъп до железопътната инфраструктура, които са му начислени в периодите на действие на разписанията на влаковете за 2009—2013 г. поради неправилното транспониране на Директива 2001/14.

Предмет и основание за отправянето на преюдициалните въпроси

Тълкуване на член 4, параграф 5, член 7, параграф 3, член 8, параграф 1 и член 30, параграфи 1, 3, 5 и 6 от Директива 2001/14.

Член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „ДФЕС“).

Преюдициални въпроси

1) Трябва ли разпоредбите от Директива 2001/14/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2001 г., 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 осъществяване на съдебен контрол върху решение на надзорния орган, на искания за обезщетение срещу държава членка поради неправилно транспониране на Директивата, 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 или липса на транспонирането ѝ, е налице само когато нарушената норма предоставя права на частноправните субекти, нарушението на правото е квалифицирано (по-специално като очевидно и сериозно надхвърляне на правото на преценка от държавата членка 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?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Член 4, параграф 5, член 7, параграф 3, член 8, параграф 1 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. 404; Специално издание на български език, глава 7, том 8, стр. 66; наричана по-нататък „Директива 2001/14“ [или „Директивата“])

Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 година за създаване на единно европейско железопътно пространство (ОВ L 343, 2012 г., стр. 32)

Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/909 на Комисията от 12 юни 2015 година относно реда и условията за изчисляване на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга (ОВ L 148, 2015 г., стр. 17)

Член 340, втора алинея ДФЕС

Посочени разпоредби от националното право

Членове 361, 417 и 417¹ от Kodeks cywilny (Граждански кодекс, наричан по-нататък „ГК“)

Членове 33 и 35 от Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Закон от 28 март 2003 г. за железопътния транспорт) в действащата редакция през обхванатия от спора период (консолидиран текст, Dz.U. от 2016 г., позиция 1727, изменен; понастоящем: консолидиран текст, Dz.U. от 2019 г., позиция 710, изменен; наричан по-нататък „ЗЖТ“)

Член 8 от Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Наредба на министъра на инфраструктурата от 27 февруари 2009 г. относно условията за достъп и ползване на железопътната инфраструктура (Dz.U. № 35, позиция 274; наричана по-нататък „наредбата от 2009 г.“)

Посочена практика на Съда на Европейския съюз

Решение на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът на ЕС“) от 30 май 2013 г., C-512/10, Комисия/Полша, EU:C:2013:338 (наричано по-нататък „решение Комисия/Полша“), и решения от 9 ноември 2017 г., C-489/15 CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, т. 77, 78, 87—92 и 97—99, от 5 март 1996 г., C-46/93 и C-48/93, Brasserie du pecheur S.A., EU:C:1996:79, т. 42, 51 и 66, и от 19 ноември 1991 г., C-6/90 и C-9/90, Francovich и др., EU:C:1991:428.

Представяне на фактите и производството

- 1 С решение от 24 март 2016 г. Sąd Okręgowy w Warszawie (Окръжен съд Варшава) отхвърля иска на дружеството „Kolei Mazowieckich – KM“ sp. z o.o. w Warszawie (наричано по-нататък „KM“ или „ищецът“) срещу Skarb Państwa — Minister Rozwoju i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Държавна хазна — министър на развитието и председател на Службата за железопътен транспорт) и дружеството PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. w Warszawie (наричано по-нататък „PKP PLK“) за заплащане солидарно на сумата от 220 204 408,72 PLN ведно с лихвите от 6 декември 2014 г. до деня на изплащането.

- 2 В подкрепа на претенцията си ищецът твърди, че дружеството ответник му е начислило завишени суми за основни такси за минимален достъп до железопътната инфраструктура през периодите на действие на разписанията на влаковете за 2009—2013 г. Според него таксите са определени и събирани в резултат на издаването, влизането в сила и прилагането на наредбата от 2009 г., издадена на основание член 35 от ЗЖТ и противоречаща на Директива 2001/14, като последното било потвърдено в решение Комисия/Полша. В подкрепа на претенцията си ищецът се позовава и на правната уредба на недължимо платеното. Ответниците настояват искът да бъде отхвърлен.
- 3 Горното съдебно решение е постановено въз основа на следните констатации: ищецът е железопътен превозвач и същевременно дружество, учредено от местен орган на самоуправление, чиято дейност е насочена не към максимизиране на печалбата, а към задоволяване на нуждите на населението в областта на обществения транспорт. Дяловете в капитала на дружеството се притежават от Мазовецкото воеводство. Дружеството ответник от своя страна е управител на железопътната инфраструктура, а негов учредител и акционер е дружеството Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie (наричано по-нататък „РКР“); освен това към 31 декември 2013 г. акционер в него е и Skarb Państwa, която същевременно е акционер в РКР. Дейността на дружеството включва спомагателна дейност в наземния транспорт, по-специално ръководство на железопътния трафик и управление на железопътните линии, както и поддържане на железопътните линии в състояние, гарантиращо ефективен и безопасен превоз на пътници и стоки, редовност и безопасност на железопътния трафик, противопожарна защита, опазване на околната среда и имуществото в железопътното пространство. РКР PLK управлява 98% от железопътната мрежа в Полша.
- 4 Дружествата КМ и РКР PLK сключват договори за използване на предоставени влакови маршрути за периода 2009—2011 г., въз основа на които дружеството ответник осигурява на ищеца достъп до железопътната инфраструктура, предоставяйки му влакови маршрути по железопътните линии, и дава възможност за ползване на необходимата железопътна инфраструктура. Тези договори са сключвани за последователните периоди на действие на разписанията. Ищецът ползва предоставения му достъп до инфраструктурата срещу заплащане. Основната такса за минимален достъп до железопътната инфраструктура представлява сбора от умножението на километрите, изминати от влаковете на превозвача, по единичните ставки на основната такса за минимален достъп до железопътната инфраструктура, определени от управителя на инфраструктурата, за отделните участъци от железопътната линия. Размерът на таксата се формира при умножение на броя на услугите по единичните ставки на таксите за отделните услуги. Единичните ставки, които са предварително изчислени от управителя на инфраструктурата, се утвърждават с решения на Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (председател на Службата за железопътен транспорт, наричан по-нататък „председателят на УТК“). За периода 2011—2013 г. страните не

склучват договори и се прилагат решенията на председателя на УТК, с които се определят условията за осигуряване на достъп до железопътната инфраструктура, заместващи договорите. За ползването от ищеца на железопътната инфраструктура, управлявана от дружеството ответник, последното издава фактури. На ищеца са начислени общо 537 633 779,10 PLN за такси за минимален достъп до железопътната инфраструктура в периода на действие на разписанията 2009/2010 г., 2010/2011 г., 2011/2012 г. и 2012/2013 г., които той заплаща на PKP PLK.

- 5 На 19 май 2009 г. ищецът (оператор) сключва с Мазовецкото воеводство (организатор) рамков договор за предоставяне на обществени услуги, а именно извършване на регионални железопътни превози на пътници на територията на Мазовецкото воеводство през 15 последователни периода на действие на разписанията, а именно от 13 декември 2009 г. до 14 декември 2024 г. Всички разходи, свързани с предоставянето на обществените услуги и непрокривани от приходите на превозвача, се покриват чрез компенсация, изплащана от организатора. В член 5, параграф 1 от договора организаторът се задължава да покрива загубите на оператора, произтичащи от извършването на превозите, като сумата на компенсацията е равна на разликата между документираният разходи и приходи, свързани с превозната дейност по рамковия договор, плюс разумна печалба.
- 6 На 26 октомври 2010 г. Европейската комисия предявява пред Съда на ЕС иск срещу Република Полша с цел да се установи, че като не е транспонирала надлежно разпоредбите относно събирането на такси за ползване на железопътната инфраструктура, които се съдържат в Директива 2001/14/ЕО, изменена с Директива 2004/49/ЕО, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 6, параграф 3 от Директива 91/440 и приложение II към нея, по член 4, параграф 2, член 6, параграфи 2 и 3, член 7, параграф 3, член 8, параграф 1 и член 14, параграф 2 от Директива 2001/14, както и по член 6, параграф 1 от последната във връзка с член 7, параграфи 3 и 4 от Директива 91/440. В решение Комисия/Полша Съдът на ЕС установява, че 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 по член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, изменена с Директива 2004/49.
- 7 Въз основа на установеното фактическо положение Sąd Okręgowy приема, че няма правни основания за разглеждане на иска по същество. Той посочва, че прецедентът, за който става въпрос в член 417¹, параграф 1 от ГК (вж. т. 36 по-долу), може да бъде и акт на Съда на ЕС. В рамките на производство пред Съда на ЕС може да се стигне до установяване на несъответствие на акт с ратифициран международен договор, под което понятие трябва да се разбира *acquis communautaire* [достиганията на правото на Съюза]. От друга страна, съгласно практиката на Съда на ЕС националните съдилища,

разглеждащи искания за обезщетение, имат право сами да преценят условието за незаконосъобразност, без тя да се установява в „съответното производство“ от Съда на ЕС или някакъв друг орган. Ако обаче е постановен акт на Съда на ЕС, с който се установява нарушение на правото на Съюза от държава, националният съд не може само на това основание да се произнесе по изпълнението на условията за наличие на достатъчно съществено нарушение. В производството по иска Съдът на ЕС само установява извършването на нарушението на правото от държавата, но за отговорност за обезщетяване е нужна не обикновена, а квалифицирана незаконосъобразност. Възможна е съответно хипотеза, при която с акт на Съда на ЕС се установява нарушение на правото на Съюза, но държавата не понася отговорност за обезщетяване на вредата, причинена от нарушението.

- 8 Sąd Okręgowy споделя доводите на ответника Skarb Państwa, че отговорност от нея може да се търси при нетранспониране (непълно или неправилно) въз основа на член 417, параграф 1 (съгласно който „[з]а вредите, причинени от незаконосъобразно действие или бездействие при упражняване на публична власт, отговорност носи Skarb Państwa или единицата на териториално самоуправление или пък друго юридическо лице, упражняващо тази власт по силата на закона“) във връзка с член 417¹, параграф 4 от ГК (вж. т. 36 по-долу), а не член 417¹, параграф 1 от ГК. Задължението за поправяне на вредата трябва да произтича от посочените законови разпоредби и да бъде конкретизирано като срок и съдържание, за да може да се определи до кога трябва да се издаде съответният нормативен акт и какво трябва да е съдържанието му.
- 9 Според Sąd Okręgowy от практиката на Съда на ЕС произтичат следните условия за отговорност на държавата за нарушение на разпоредбите от директива: с директивата се цели предоставяне на права на частноправните субекти, а съдържанието на тези права е безусловно, точно и е може да се определи въз основа на разпоредбите от директивата; съществува причинно-следствена връзка между извършеното от държавата нарушение на директивата и понесената от частноправния субект вреда; нарушението е достатъчно съществено. Според Sąd Okręgowy Директива 2001/14 обаче не предоставя на ищеца субективни права за заплащане на такси за ползване на железопътната инфраструктура в определен максимален размер. С нея се цели да се осигури равен и недискриминационен достъп на всички превозвачи до железопътната инфраструктура, както и подкрепа за динамичен, конкурентноспособен и прозрачен железопътен пазар в Съюза. Намеренията на законодателя са посочени изрично в разпоредбите от тази директива. В Директива 2012/34, с която се отменя Директива 2001/14, също се посочва, че железопътните превозвачи трябва да понасят само преките разходи за извършването на влаковата услуга, но Комисията същевременно е задължена да издаде съответните актове за изпълнение, в които се определят принципите за изчисляване на тези разходи, а на управителите на инфраструктурата се дава възможност да се адаптират към прилагането на принципите за таксуване в срок от 4 години след влизането в сила на тези

актове (член 31, параграф 3). Това пречи да се приеме, че целта на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 е било признаването на субективни права на частноправните субекти. Според Sąd Okręgowy въз основа на съдържанието на Директива 2001/14 не е възможно точно да се определи обхватът на правата, признати на частноправния субект, както следва от неуточненото понятие „разход, свързан пряко с извършването на железопътната услуга“.

- 10 Нещо повече, управителят може да приложи допълнителни критерии за таксуване, да начисли надбавки въз основа на ефективни, прозрачни и недискриминационни принципи, гарантиращи оптимална конкурентоспособност, както и отстъпки в обхвата, предвиден в разпоредбите от Директивата, и в границите, определени от отделните държави членки. Това означава, че директивата признава на управителя право да определя ставки на по-високо равнище от това на направените преки разходи за извършването на железопътната услуга. Разпоредбите от правото на Съюза и практиката на Съда на ЕС не са дали и не дават насоки за определянето на разходите, които могат да бъдат основа за изчисляване на таксите за минимален достъп до железопътната инфраструктура. Принципите за изчисляване и събиране на такси за ползване на инфраструктурата са определени в член 31, параграф 3 от Директива 2012/34, където се посочва, че „таксите за пакета за минимален достъп и за достъп до инфраструктура, която свързва обслужващи съоръжения, се определят на равнището на преките разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга“. Съдържанието на тази разпоредба е аналогично на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, който е послужил за основа на извършената от Съда на ЕС преценка на действащите разпоредби в Полша. Едва в Регламент № 2015/909 в правото на ЕС се уточнява понятието „преки разходи, направени вследствие на извършването на влаковата услуга“ (в членове 3 и 4). Успоредно с това въз основа на член 31, параграф 3 от Директива 2012/34 и член 9 от посочения по-горе регламент управителят на инфраструктурата е бил задължен да представи на регулационния орган регулаторния орган своя метод за изчисляване на преките разходи и, ако е приложимо, план за постепенното му въвеждане не по-късно от 3 юли 2017 г. Към тези правила от посочения по-горе регламент управителят обаче е можел да се адаптира постепенно до 1 август 2019 г.
- 11 Поради това Sąd Okręgowy счита, че не е възможно съдържанието на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 да се счете за достатъчно точно, така че неговото непълно транспониране да бъде основание за обезщетение за нарушаването му от държавата, тъй като прилагането на тази разпоредба е било *de facto* зависимо от вземането на последващи мерки за прилагане от държавите членки.
- 12 Що се отнася до незаконосъобразността, Sąd Okręgowy отбелязва, че тя трябва да бъде „квалифицирана незаконосъобразност“, а нарушението на правото на Съюза трябва да бъде достатъчно съществено. Неправилното

транспониране на директива — за разлика липсата на транспониране — не означава, че са изпълнени условията за наличие на достатъчно съществено нарушение на правото. Нарушената норма от Директива 2001/14 е била толкова неясна и неточна, че предизвиква съмнения в практиката на много държави членки, в резултат на което Комисията предявява над десет иска срещу държави членки. Нито в директивата, нито в решението на Съда на ЕС по ясен и небудещ съмнения начин са дефинирани категориите разходи, които трябва да бъдат включени в разходната база. Според Sąd Okręgowy това свидетелства за липсата на основание за установяване на отговорността на държавата по общностните правила, както и въз основа на националните разпоредби. Самото постановяване от Съда на ЕС на акт, в който се установява несъответствието на националното право с правото на Съюза, не предопределя незаконосъобразността на действията на публичната власт. От решение Комисия/Полша може единствено да се заключи, че размерът на таксите за достъп до железопътната инфраструктура е бил определен по неправилен начин, но Съдът на ЕС не констатира, че таксите са били завишени. Нарушаването от Полша на задължението за правилно транспониране на Директива 2001/14 съответно не означава, че ценоразписите и правилниците, разработени от дружеството ответник, са противоречили на тази директива, тъй като въпреки залагането на неправилни принципи на етапа на изчисляването им, таксите са били събирани от РКР PLK в правилен (позволен от правото на Съюза) размер.

- 13 Освен това всички направени от ищеца разходи за достъп до железопътната инфраструктура са били покрити от получателите на предоставяните от него услуги и от управителя на Мазовецкото воеводство. В компенсацията съответно са отчитани изцяло всички такси, заплащани от ищеца за ползването на железопътната инфраструктура на РКР PLK.
- 14 Ищецът не е твърдял, че затрудненото му финансово положение през спорния период се е дължало единствено на необходимостта да поема разходи за такси за достъп до железопътната инфраструктура. Размерът на таксите за достъп до инфраструктурата няма отражение върху размера на тарифите и ценоразписите, прилагани от ищеца, тъй като утвърдените от председателя на УТК ставки се били еднакви за всички превозвачи. Размерът на таксите съответно не се е отразявал на конкурентоспособността на ищеца спрямо останалите железопътни превозвачи.
- 15 Както подчертава Sąd Okręgowy, съгласно член 8, параграф 1 от Директива 2001/14 основната такса за достъп до инфраструктурата е възможно да се определи в размер, който позволява на управителя да си възстанови разходите за осигуряване на достъп до инфраструктурата в пълен размер. Тази разпоредба допуска определяне на такси за достъп до инфраструктурата на равнище, което е по-високо от указаното в член 7, параграф 3 от същата директива. Определената въз основа на нея такса може да доведе до пълно компенсиране на разходите, направени от управителя на инфраструктурата, тъй като посочената разпоредба въвежда принцип на

общите разходи. Въпросната разпоредба дава основание за определяне на такси за достъп до инфраструктурата на равнище, по-високо от това, на което се позовава в исковата молба ищецът въз основа на член 7, параграф 3 от Директивата. Дори хипотетично да се приеме, че е необходимо директно прилагане на разпоредбите от Директивата поради непълното ѝ транспониране, член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 не може да се приложи без да се приложи член 8 от същата.

- 16 Sąd Okręgowy подчертава, че не е възможно да се изчисли модел на такса за достъп до железопътната инфраструктура чрез просто изваждане на някои категории разходи от общите разходи, тъй като нито в Директивата, нито в решението на Съда на ЕС се уточнява какъв трябва да бъде правилният модел за изчисляване на таксите за достъп до инфраструктурата на дружеството ответник. Освен това няма основание да се приеме, че съществува връзка между издаването на наредбата от 2009 г. и вредата, тоест, че ако наредбата бе с друго съдържанието, на ищеца е нямало да се начисляват завишени основни такси.
- 17 С решение от 18 декември 2017 г. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Апелативен съд Варшава) отхвърля въззивната жалба на ищеца. Този съд споделя виждането на Sąd Okręgowy. В допълнение, според него ищецът погрешно счита, че разпоредбите от Директива 2001/14 му дават право да заплаща такси за ползване на железопътната инфраструктура в определен в тях максимален размер — обвързан с преките разходи. Според същия съд не е възможно прилагане (тълкуване) на член 7, параграф 3 от Директивата без отчитане на член 8 от нея предвид забележката, съдържаща се в член 7, параграф 3.
- 18 Според Sąd Apelacyjny няма основание да се приеме, че член 8, параграф 1 от наредбата от 2009 г. води до тълкуване, което противоречи на норма от националното право от по-висок ранг, а именно член 33, параграф 2 от ЗЖТ. Напротив, видно от съдържанието на последната разпоредба основната такса за ползването на железопътната инфраструктура се определя, като се вземат предвид разходите, които управителят извършва пряко във връзка с осъществяването от железопътния превозвач движения на влаковете. От това съответно не следва, че само тези разходи могат да служат за основа за изчисляване на основната такса. Те трябва да бъдат взети предвид и съответно включени в разходната база, служеща за изчисляване на ставките на основната такса, което не изключва възможността в тази разходна база да влизат и други разходи.
- 19 Ищецът подава касационната жалба срещу посоченото по-горе решение в неговата цялост, твърдейки, че са допуснати нарушения на материалноправни разпоредби — първо, член 417¹, параграф 1 от ГК, второ, член 7, параграф 3 от Директива 2001/14 и член 33, параграф 2 от ЗЖТ, и трето, член 33, параграф 2 от ЗЖТ (в действащата редакция на тези разпоредби през периода, обхванат от предявения по делото иск) — поради

неправилното им тълкуване, в резултат на което Sąd Apelacyjny счел за правилно включването от ответниците в разходната база на редица разходи, които са различни от пряко направените (а именно, непреки разходи, цялата амортизация и разходи за финансиране).

Основни доводи на страните в главното производство

- 20 Ищецът твърди, че поради неправилното транспониране на Директива 2001/14 в полския правен ред са му нанесени вреди, тъй като са му начислени завишени такси за ползване на железопътната инфраструктура в периодите на действие на разписанията на влаковете за 2009—2013 г. Според него за тези вреди отговорност носи полската държава, от която съответно иска да получи обезщетение.
- 21 Ответниците твърдят, че въпреки неправилното транспониране на Директива 2001/14 държавата не е отговорна за вредите, които евентуално е понесъл ищецът. Спорните такси за ползване на железопътната инфраструктура не надхвърляли позволения размер в разпоредбите от правото на Съюза. Според ответниците, предвид разпоредбите от правото на Съюза и практиката Съда на ЕС, в разглеждания случай също така не са изпълнени условията за ангажиране на отговорността на държавата за тези вреди.

Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване

Мотиви за отправянето на първия преюдициален въпрос

- 22 На 15 март 2001 г. влиза в сила Директива 2001/14, чийто адресати са държавите членки на Съюза (член 40) и чието транспониране те е трябвало да извършат до 15 март 2003 г. (член 38).
- 23 Съгласно член 5, параграф 1, първо изречение от тази директива „[н]а недискриминационна основа железопътните предприятия имат право на минималния пакет достъп, а също и на релсов достъп до обслужващите съоръжения, описани в приложение II“. В Директивата се разграничават преди всичко две категории услуги, извършвани от управителя на инфраструктурата: услуги от т.нар. минимален пакет достъп (точка 1 от приложение II към Директивата) и услуги за релсов достъп до обслужващите съоръжения (точка 2 от приложение II към Директивата). По-нататък, в член 4, параграф 5 от Директива 2001/14 се посочва, че „[у]правителите 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“. По този начин на

държавите членки е наложено задължението да създадат такива правила за финансиране на дейността на управителя на железопътната инфраструктура, че неговите разходи да бъдат поне изравнени: от една страна, приходи от такси за достъп до инфраструктурата, излишъци от други търговски дейности и държавно финансиране (тоест дофинансиране с публични средства), и от друга страна, разходи по инфраструктурата (член 6, параграф 1 от Директивата).

- 24 В член 7 от Директива 2001/14 се определят правилата за таксуване за ползване на железопътната инфраструктура, като в параграф 3 се посочва, че 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, свързани пряко с извършването на влаковата услуга. В член 8 от Директивата обаче се посочват изключения от правилата за таксуване, съдържащи се в член 7.
- 25 В член 30 от Директива 2001/14 пък се въвежда задължение държавите членки да създадат регулиращ орган, който по-специално трябва да следи таксите, определяни от управителя на инфраструктурата, да съответстват на глава II от Директивата и да не са дискриминационни.
- 26 Към момента на присъединяването на Полша към Съюза (1 май 2004 г.) в полския правен ред е в сила Законът за железопътния транспорт от 2003 г. В член 33, параграф 1 от него се предвижда заплащане за ползването на железопътната инфраструктура, достъпът до която се осигурява от нейния управител. Този управител е дружеството PKP PLK, чийто собственик (в икономически, а косвено и в правен смисъл) е Skarb Państwa. Единичните ставки на основната такса и допълнителните такси, както и изчисляването на размерите им, се изпращат за утвърждаване на председателя на УТК (член 33, параграф 7 от ЗЖТ), който в 30-дневен срок от получаването на ставките ги утвърждава или отказва да ги утвърди, ако се установи несъответствие с правилата, посочени в член 34, параграфи 2—6 и наредбите за изпълнение, издадени въз основа на член 35 (член 33, параграф 8 от ЗЖТ).
- 27 От 6 декември 2008 г. разпоредбата член 33, параграф 2 от ЗЖТ гласи, че основната такса за ползване на железопътната инфраструктура се определя като се вземат предвид разходите, които управителят извършва пряко във връзка с осъществяването от железопътния превозвач движения на влаковете. Таксата за ползването на железопътната инфраструктура се състои от основна такса и допълнителни такси (член 33, параграф 3 от ЗЖТ). Основната такса се дели на основна такса за минимален достъп до железопътната инфраструктура, която включва услугите, изброени в част I, параграф 1 от приложението към закона (по-специално за осигуряване на преминаването на влака по железопътната линия, управлявана от съответния управител на железопътната инфраструктура), и основна такса за достъп до съоръженията, свързани с обслужването на влаковете, която включва

услугите, изброени в част I, параграф 2 от приложението към закона (по-специално за осигуряване на ползването на пероните на железопътните спирки, които се управляват от съответния управител на железопътната инфраструктура). Допълнителната такса се събира по-специално за използване на електричеството, подавано в контактната мрежа (член 33, параграф 3а ЗЖТ). Съгласно член 33, параграф 4 ЗЖТ основната такса за минималния достъп до железопътната инфраструктура се изчислява чрез умножение на пробега на влаковете по единичните ставки, определени според категорията на железопътната линия и вида на влака, като това се прави поотделно за превоза на пътници и на стоки. Същевременно съгласно член 33, параграф 4а от ЗЖТ управителят може да прилага минимална единична ставка при основната такса за минималния достъп до железопътната инфраструктура. Минималната ставка е приложима при еднакви условия за всички железопътни превозвачи за ползването на железопътната инфраструктура, свързана с извършваните дейности съгласно договора за предоставяне на обществени услуги.

- 28 Въз основа на член 35 от ЗЖТ е издадена наредбата от 2009 г., действаща в периода от 13 март 2009 г. до 23 юни 2014 г. Съгласно член 8, параграф 1 от нея при изчисляването на ставките за планираната за предоставяне железопътна инфраструктура управителят отчита: 1) преките разходи, включващи: а) разходите по поддържане, б) разходите за управление на железопътния трафик, с) 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. Наредбата от 2009 г. е отменена с Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej (Наредба на министъра на инфраструктурата от 5 юни 2014 г. относно условията за достъп и ползване на железопътната инфраструктура, Dz.U. от 2014 г., позиция 788), действаща от 24 юни 2014 г.
- 29 С горните разпоредби от Закона за железопътния транспорт и издадените на негово основание наредби от 2004 г., 2006 г., 2009 г. и 2014 г. е транспониран член 7, параграф 3 от Директива 2001/14.
- 30 Във връзка с разглеждания случай и първия преюдициален въпрос трябва да се отбележи, че отговорността на държавата членка произтича от неправилното транспониране на разпоредбите от Директива 2001/14 в полския правен ред.
- 31 От точки 79—82 от решение Комисия/Полша може да се заключи, че вредата, произтичаща от неправилното транспониране на Директива 2001/14 в националния правен ред, може да съответства на надплатената част от

таксите за ползване на железопътната инфраструктура, и по-специално елементите, които се отразяват на размера на вредата поради неправилното транспониране на Директива 2001/14, са: частично, фиксираните разходи, свързани с предоставянето на отсечка от железопътната мрежа, които управителят трябва да извърши дори при липса на движение на влакове, разходите за поддържане или управление на движението, посочени в член 8, параграф 1 от наредбата от 2009 г., изцяло, непреките и финансовите разходи, посочени в тази разпоредба, и амортизациите, доколкото се определят не въз основа на реалното износване на инфраструктурата поради железопътния трафик, а съобразно счетоводни правила. Може да се заключи, че ако по отношение на първия от тези елементи държавата членка е разполагала с известна свобода, което може да се изведе от недоуточнения израз „частично“, то по отношение на двата други аспекта такава свобода на държавата членка не се признава, което означава, че те не могат да се регулират с наредбата от 2009 г.

- 32 В контекста на случай, свързан с обезщетяване поради липса на правилно транспониране на член 7, параграф 3 от Директива 2001/14, значение има решение Съда на ЕС, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (вж. по-специално т. 77, 78, 86—92 и 97—99). То се отнася до възможността за осъществяване на контрол от гражданските съдилища върху размера на таксите за осигуряване на достъп до инфраструктурата, вместо контрол върху решението на надзорния орган в съответното производство. В това решение Съдът на ЕС счита за недопустими извършването на проверка от общите съдилища на размера на таксите за ползване на железопътната инфраструктура за всеки отделен случай и възможността за изменение на тези такси независимо от надзора, упражняван от регулиращия орган, посочен в член 30 от Директива 2001/14. Предмет на производството по делото, разглеждано от Sąd Najwyższy, не е непосредственото определяне на размера на такива такси, а евентуалното присъждане на обезщетение от Skarb Państwa или друг субект, елемент от което би била надплатената такса, и от икономическа гледна точка може да се стигне до положение, идентично с разрешаването на проблема за определянето на размера на таксите в съдебно производство. Това води до възникването на опасности, близки до посочените в точки 87—89 и 97—99 от решение на Съда на ЕС, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 С оглед на гореизложеното Sąd Najwyższy (Върховен съд) в качеството си на юрисдикция, чиито актове не подлежат на обжалване, счита, че е необходимо да се определи дали 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 осъществяване на съдебен контрол върху решение на надзорния орган, на искания за обезщетение срещу държава членка поради неправилно транспониране на директивата, когато елемент от обезщетението би била надплатена такса за ползване на железопътната инфраструктура (**първи преюдициален въпрос**). С други думи, правилно ли е виждането, че поради неправилното транспониране на Директивата в националното право, което

обстоятелство е потвърдено с решение Комисия/Полша, държавата членка може да носи отговорност за вреди спрямо един от опериращите на пазара стопански субекти (железопътния превозвач), вместо да се преминава през съдебен контрол върху решението на надзорния орган (контрол, предвиден в член 30 от Директива 2001/14, по-специално в параграф 6), който трябва да тълкува член 8, параграф 1 от наредбата от 2009 г. предвид член 7, параграф 3 от Директива 2001/14.

Мотиви за отправянето на втория преюдициален въпрос

- 34 В контекста на липса на транспониране на директива на Съюза, в решение *Brasserie du pêcheur* Съдът на ЕС приема, че когато националният законодател разполага с „известна свобода на преценка“, отговорността на държавата членка зависи от изпълнението на три условия, а именно: 1) нарушената правна норма има за предмет предоставянето на права на частноправните субекти, 2) поведението на държавата съставлява достатъчно съществено нарушение на правото, 3) съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението, за което носи отговорност държавата, и вредата, претърпяна от увредените лица (т. 51). В практиката на Съда на ЕС (по-специално в посоченото решение) се подчертава също, че за отговорността на държавите членки за нарушения на общностното право, решаващият критерий, за да се приеме, че дадено нарушение на общностното право е достатъчно съществено, е този на явно и значително неспазване от държава членка на границите, които са наложени на нейната свобода на преценка. Изтъква се, че сред елементите, които компетентната юрисдикция може да вземе предвид, следва да се посочат степента на яснота и прецизност на нарушената правна норма, както и обхватът на свободата на преценка, която нарушената норма предоставя на националните или общностните органи, умисълът или непредпазливостта при неизпълнението на задължението или причиняването на вредата, извинимият или неизвиним характер на евентуална грешка при прилагане на правото, както и обстоятелството, че поведението на общностна институция може да е допринесло за бездействие, за приемане или за запазване на национални мерки или практики, които противоречат на общностното право.
- 35 Формулираните по-горе предпоставки за отговорност Съдът на ЕС извежда от член 215, втора алинея от Договора за създаване на Европейската икономическа общност, в редакцията съгласно Договора от Маастрихт. Съответстващата му действаща разпоредба понастоящем е член 340, втора алинея ДФЕС.
- 36 Отговорността на държавата членка за вреди служи не само за защита на частноправните субекти, на и за гарантиране на транспонирането на правото на Съюза. Посочените по-горе предпоставки за отговорност на държавата членка за вреди, изведени от правото на Съюза, но реализирани, а в известен смисъл дори определени при отчитане на националното право, са признати

от Съда на ЕС за необходимо и същевременно достатъчно условие за тази отговорност спрямо частноправните субекти за нарушение правото на Съюза. Изглежда, че въз основа на този характер на посочените условия Съдът на ЕС извежда, от една страна, забраната в националното право поправянето от държавата на вредите, произтичащи от нарушаване на правото на Съюза, да зависи от материални и формални изисквания, които са по-неблагоприятни, отколкото при подобни претенции с вътрешен характер, и изисквания, правещи получаването на обезщетяване практически невъзможно или прекомерно трудно, а от друга страна, заключението, че е възможно ангажиране на отговорността на държавата за посочените вреди въз основа на националното право, ако в него са предвидени условия, които не надхвърлят изискванията в правото на Съюза.

- 37 От член 417¹, параграф 1 ГК следва, че 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 на Република Полша, ратифициран международен договор или закон. Същевременно, съгласно точка 4 от същия член, ако вредата е причинена чрез неиздаването на нормативен акт, задължението за чието издаване е предвидено в правна разпоредба, незаконосъобразността на неиздаването на акта се установява от съда, който разглежда делото за поправяне на вредата. Във втората хипотеза преобладава виждането, че трябва да се разграничават две форми на законодателно бездействие: 1) когато изобщо не се е стигнало до издаването на съответния правен акт (т.нар. същинско бездействие); 2) когато на практика такъв акт е бил издаден, но съдържа само непълно, откъслечно урегулиране, което води до ограничаване или изобщо до отнемане на възможността за упражняване на конкретните права, произтичащи например от друг правен акт (т. нар. относително бездействие).
- 38 Без значение обаче какво е основанието за отговорността на държавата, за да може да се говори за такава отговорност в сферата на *imperium*, предвид националното право, във всяка хипотеза трябва да са налице по-специално следните предпоставки: 1) незаконосъобразно действие или бездействие; 2) вреда; 3) причинно-следствената връзка между действието или бездействието и вредата. Към това трябва да се добавят специалните предпоставки, предвидени в разпоредбите от правната уредба, уреждаща конкретното положение.
- 39 Същественото е, че при отговорност на държавата се приема, че незаконосъобразното действие или бездействие, тоест т. нар. незаконосъобразност, не трябва да бъде квалифицирано — сведено до случаите на грубо нарушение на правото. Само при отговорността по член 417¹, параграф 2 от ГК се посочва квалифицираният характер на незаконосъобразността, което обаче не се отнася за разглеждания случай.

- 40 Същевременно, както бе посочено по-горе, в практиката на Съда на ЕС се отбелязва обусловеността на отговорността на държавата членка от наличието на т.нар. квалифицирана незаконосъобразност, тоест когато нарушението на правото на Съюза е „достатъчно съществено“. Такова нарушение, свързано с превишаване на пределите на правото на преценка, трябва да е очевидно (грубо) и сериозно (съществено). Налице е съответно положение, при което действие или бездействие на публичната власт (например при неправилното транспониране на директива на Съюза) може да бъде квалифицирано като нарушение по националното право, но — предвид позицията на Съда на ЕС — в светлината на правото на Съюза държавата членка може да бъде освободена от отговорност за вреди.
- 41 Следващият аспект е необходимостта от наличие на причинно-следствена връзка. Увреденото лице, претендиращо за отговорност на публичната власт, трябва съответно да докаже пред националния съд по-специално, че незаконосъобразното действие или бездействие е причинило вреда при упражняване на публична власт, като в този контекст между тези условия трябва се направи връзка по смисъла на член 361 от ГК, съгласно който дължачият обезщетение носи отговорност само за нормалните последици от действието или бездействието, от което е произтекла вредата. В тези граници съгласно член 361, параграф 2 от ГК задължението за поправяне на вредата обхваща загубите, които увреденото лице е понесло (*damnum emergens*), както и ползите, което е можело да извлече, ако не му бе нанесена вреда (*lucrum cessans*).
- 42 Предвид член 361, параграф 1 от ГК дори непряка причинно-следствената връзка между неправомерното действие или бездействие и вредата може да обоснове отговорност за вреди.
- 43 Съдът на ЕС се позовава на теорията за пряката причинно-следствена връзка в своята практика, разглеждайки проблематиката за отговорността на държавата членка при законодателно бездействие (свързано например с транспонирането на директива на Съюза). Така, за разлика от националното законодателство, изключени могат да се окажат всички вреди, които имат само непряка връзка с действието или бездействието на публичната власт.
- 44 Във връзка с гореизложените съображения възниква въпросът дали становището, че право на обезщетение въз основа на правото на Съюза поради неправилно прилагане на същото право, и по-специално поради неправилно транспониране на директива или липса на транспонирането ѝ, е налице само, когато нарушената норма предоставя права на частноправните субекти, нарушението на правото е квалифицирано, а причинно-следствената връзка между нарушението и вредата е пряка, противоречи на правна уредба на държава членка, в която в такива случаи се признава право на обезщетение, ако са изпълнени по-малко строги условия (**втори преюдициален въпрос**). Ако съответно в националното право се предвиждат по-малко строги условия за отговорността на държавата членка

поради неправилното транспониране на директива или липсата на транспонирането ѝ отколкото в правото на Съюза, тогава даването на предимство на правото на Съюза пред националните закони би означавало тази държава да се освободи от отговорност за вреди на това основание, което изглежда не съответства на изискванията за справедливост.

- 45 Нуждата от отговор на втория въпрос освен това се дължи на съмненията относно съдържанието на решение на Съда на ЕС *Brasserie du pêcheur*, което има водещо значение в контекста на отговорност на държавите членки за нарушение на правото на Съюза. В точка 42 от това решение се посочва следното: „[...] изискванията за прилагане на отговорността на държавата за вреди, причинени на частноправни субекти вследствие на нарушението на общественото право, не трябва при липса на особен довод да се различават от тези, които уреждат отговорността на Общността при сравними обстоятелства. Всъщност защитата на правата, които частноправните субекти извличат от общественото право, не може да се изменя в зависимост от националната или обществената същност на органа, който е причинил вредата“.
- 46 Тъй като в посочения по-горе откъс от мотивите в решението на Съда на ЕС се отбелязва единният стандарт за отговорност за вреди, съдържащ се понастоящем в член 340, втора алинея ДФЕС, това ясно би говорело за положителен отговор на отправения втори въпрос, тоест да се приеме, че правото на Съюза не допуска национална правна уредба, която е по-малко строга за увредените лица. Това е отправната точка и на изрично произнесените се в настоящия случай *Sąd Okręgowy* и *Sąd Apelacyjny*. От друга страна, в точка 66 от същото решение на Съда на ЕС се посочва следното: „Горепосочените три условия са необходими и достатъчни, за да възникне в полза на частноправните субекти право за получаване на обезщетение за вреди, без това да изключва възможността да се ангажира отговорността на държавата при по-малко ограничителни условия въз основа на националното право“. *Sąd Najwyższy* е склонен да приеме второто виждане.