

**Byla C-120/20**

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį**

**Gavimo data:**

2020 m. kovo 3 d.

**Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:**

*Sąd Najwyższy* (Lenkija)

**Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:**

2019 m. lapkričio 28 d.

**Ieškovė:**

*Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*

**Atsakovai:**

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

*PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*

**Pagrindinės bylos dalykas**

Byla dėl 220 204 408,72 PLN sumokėjimo kartu su palūkanomis už, ieškovės teigimu, nepagrįstai nustatytus bazinius mokesčius už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros traukinių tvarkaraščių galiojimo 2009–2013 metais dėl netinkamo Direktyvos 2001/14 perkėlimo į nacionalinę teisę

**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas**

Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 5 dalies, 7 straipsnio 3 dalies, 8 straipsnio 1 dalies ir 30 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalių aiškinimas

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 267 straipsnis

## **Prejudiciniai klausimai**

1. Ar 2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/14/EB nuostatos, visų pirma jos 4 straipsnio 5 dalis ir 30 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalys, turėtų būti aiškinamos taip, kad pagal jas geležinkelio įmonei neleidžiama, netaikant priežiūros institucijos sprendimo teisminės peržiūros, reikalauti žalos atlyginimo iš valstybės narės dėl netinkamo direktyvos įgyvendinimo tokioje situacijoje, kai kompensacijos elementą sudaro permokėtas mokestis už naudojamą geležinkelių infrastruktūrą?

2. Ar prielaida, kad teisė į žalos atlyginimą pagal Bendrijos teisę už netinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą, ypač už netinkamą direktyvos įgyvendinimą ar jos neįgyvendinimą, egzistuoja tik tuo atveju, jei pažeista norma siekiama asmenims suteikti teisių, įstatymo pažeidimas yra kvalifikuotas (ypač akivaizdus ir rimtas valstybės narės diskrecijos teisės pažeidimas įgyvendinant direktyvą), o priešastinis ryšys tarp pažeidimo ir žalos yra tiesioginio pobūdžio, prieštarauja valstybės narės reglamentavimo tvarkai, kuri tokiais atvejais suteikia teisę į žalos atlyginimą net esant ne tokioms griežtomis sąlygoms?

## **Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos**

2001 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2001/14/EB dėl geležinkelių infrastruktūros pajėgumų paskirstymo, mokesčių už naudojamą geležinkelių infrastruktūrą ėmimo ir saugos sertifikavimo (OL L 75, 2001, p. 29; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 7 sk., 5 t., p. 404; toliau – Direktyva 2001/14) 4 straipsnio 5 dalis, 7 straipsnio 3 dalis, 8 straipsnio 1 dalis, 30 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalys

2012 m. lapkričio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2012/34/ES, kuria sukuriama bendra Europos geležinkelių erdvė (OL L 343, 2012, p. 32 ir klaidų ištaisymas OL L 67, 2015, p. 32)

2015 m. birželio 12 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2015/909 dėl išlaidų, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, apskaičiavimo tvarkos (OL L 148, 2015, p. 17)

SESV 340 straipsnio antra pastraipa

## **Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos**

*Kodeks cywilny* (Civilinis kodeksas, toliau – CK) 361, 417 ir 417<sup>1</sup> straipsniai

*Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym* (2003 m. kovo 28 d. Geležinkelių transporto įstatymas), ginčo laikotarpiu galiojusios redakcijos

(suvestinė redakcija, *Dz. U.*, 2016, 1727 pozicija su pakeitimais; galiojanti versija: suvestinė redakcija, *Dz. U.*, 2019, 710 pozicija su pakeitimais; toliau – UTK) 33 ir 35 straipsniai

*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej* (2009 m. vasario 27 d. Infrastruktūros ministro įsakymas dėl prieigos prie geležinkelio infrastruktūros ir jos naudojimo sąlygų) (*Dz. U.*, Nr. 35, 274 pozicija; toliau – 2009 m. įsakymas) 8 straipsnis

### **Nurodyta Teisingumo Teismo jurisprudencija**

2013 m. gegužės 30 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – Teisingumo Teismas) sprendimas *Komisija / Lenkija*, C-512/10, EU:C:2013:338 (toliau – Sprendimas *Komisija / Lenkija*); taip pat 2017 m. lapkričio 9 d. Sprendimo *CTL Logistics GmbH / DB Netz AG*, C-489/15, EU:C:2017:834, 77, 78, 87–92, 97–99 punktai, 1996 m. kovo 5 d. Sprendimo *Brasserie du pecheur S.A.*, C-46/93 ir C-48/93, EU:C:1996:79, 42, 51 ir 66 punktai ir 1991 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *Francovich ir kt.*, C-6/90 ir C-9/90, EU:C:1991:428

### **Trumpas faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos aprašymas**

- 1 2016 m. kovo 24 d. sprendimu *Sąd Okręgowy w Warszawie* (apygardos teismas Varšuvoje) atmetė *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o. w Warszawie* (toliau – KM arba ieškovė) ieškinį, pareiktą Valstybės išdui, atstovaujama plėtros ministro ir Geležinkelių transporto tarnybos pirmininko, ir *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Warszawie* (toliau – PKP PLK), dėl solidaraus 220 204 408,72 PLN su palūkanomis sumokėjimo nuo 2014 m. gruodžio 6 d. iki mokėjimo dienos.
- 2 Ieškovės reikalavimai yra susiję su įmonės atsakovės jai apskaičiuotomis per didelėmis mokesčių sumomis už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros traukinių tvarkaraščių galiojimo laikotarpiams 2009–2013 metais. Ji teigia, kad mokesčiai buvo nustatyti ir renkami dėl 2009 m. įsakymo, priimto pagal UTK 35 straipsnį ir prieštaraujančio Direktyvos 2001/14 nuostatomis, kaip tai patvirtinta Sprendime *Komisija / Lenkija*, priėmimo, galiojimo ir taikymo. Kaip ieškinio reikalavimų pagrindą ieškovė taip pat nurodė nuostatas dėl nepagrįsto praturtėjimo. Atsakovai prašė atmesti ieškinį.
- 3 Minėtas teismo sprendimas buvo priimtas remiantis šiomis išvadomis: ieškovė yra geležinkelio vežėja, o kartu ir savivaldybės įmonė, kurios veiklos tikslas – ne maksimalaus pelno siekimas, o visuomenės poreikių viešojo transporto srityje tenkinimas. Įmonės akcijų turi Mazovijos vaivadija. O įmonė atsakovė yra geležinkelių infrastruktūros valdytoja, kurios steigėja ir akcininkė yra bendrovė *Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie* (toliau – PKP); be to, 2013 m. gruodžio 31 d. įmonės atsakovės akcininkas taip pat buvo Valstybės išdas, kuris

yra PKP akcininkas. Įmonės veikla apima su sausumos transportu susijusių paslaugų teikimą, visų pirma geležinkelių transporto eismo ir geležinkelio linijų administravimą, taip pat tinkamos geležinkelio linijų būklės palaikymą, kad būtų užtikrinamas efektyvus ir saugus asmenų ir prekių gabenimas, geležinkelių transporto reguliarumas ir saugumas, priešgaisrinė apsauga, aplinkos ir nuosavybės apsauga geležinkelio zonoje. PKP PLK valdo 98 proc. Lenkijos geležinkelių tinklo.

- 4 2009–2011 metais įmonės KM ir PKP PLK sudarė sutartis dėl paskirtų traukinių linijų naudojimo, pagal kurias įmonė atsakovė teikė ieškovei prieigą prie geležinkelio infrastruktūros, priskirdama jai traukinių trasas geležinkelio linijose ir sudarydama sąlygas naudoti reikiamą geležinkelio infrastruktūrą. Šios sutartys buvo sudarytos vėlesniems tvarkaraščių galiojimo laikotarpiams. Ieškove teikiama infrastruktūra naudojosi už tam tikrą mokestį. Bazinis mokestis už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros yra vežėjo traukinių nuvažiuotų kilometrų ir bazinio mokesčio už minimalią prieigą prie geležinkelio infrastruktūros vienetinių tarifų, kuriuos infrastruktūros valdytojas nustatė atskiroms geležinkelio linijos atkarpoms, sandaugos suma. Mokesčio dydis yra paslaugų skaičiaus ir mokesčių už atskiras paslaugas vienetinių tarifų sandauga. Vienetiniai tarifai, kuriuos anksčiau apskaičiavo infrastruktūros valdytojas, buvo patvirtinti Geležinkelių transporto tarnybos pirmininko (toliau – GTT pirmininkas) sprendimais. 2011–2013 metais šalys nesudarė sutarčių – galiojo sutartis atstojantys GTT pirmininko sprendimai, kuriais nustatomos prieigos prie geležinkelių infrastruktūros suteikimo sąlygos. Už įmonės atsakovės valdomos geležinkelių infrastruktūros naudojimą ieškovei buvo išrašomos sąskaitos faktūros. Iš viso ieškovei buvo apskaičiuota ir ji sumokėjo PKP PLK 537 633 779,10 PLN mokesčių už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros šiais traukinių tvarkaraščių galiojimo laikotarpiais: 2009–2010 m., 2010–2011 m., 2011–2012 m. ir 2012–2013 m.
- 5 2009 m. gegužės 19 d. ieškove (operatorius) sudarė pagrindų sutartį su Mazovijos vaivadija (organizatoriumi) dėl viešųjų paslaugų teikimo regioninio keleivių vežimo geležinkeliais paslaugų srityje Mazovijos vaivadijoje penkiolikai iš eilės traukinių tvarkaraščių galiojimo laikotarpių nuo 2009 m. gruodžio 13 d. iki 2024 m. gruodžio 14 d. Visos su viešųjų paslaugų teikimu susijusios išlaidos, kurios nepadengiamos iš vežėjo pajamų, dengiamos iš organizatoriaus mokamos kompensacijos. Sutarties 5 straipsnio 1 dalyje organizatorius įsipareigojo padengti operatoriaus nuostolius, susijusius su transporto operacijų vykdymu, o nustatytą kompensaciją sudaro skirtumas tarp dokumentais patvirtintų išlaidų ir pajamų, susijusių su transporto veikla, kuriai taikoma pagrindų sutartis, ir pagrįsto pelno.
- 6 2010 m. spalio 26 d. Europos Komisija pareiškė Teisingumo Teisme ieškinį Lenkijos Respublikai ir nurodė, kad, neužtikrindama tinkamo Direktyvos 2001/14, iš dalies pakeistos Direktyva 2004/49/EB, nuostatų dėl mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo perkėlimo į nacionalinę teisę, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 91/440 6 straipsnio 3 dalį ir jos II priedą, Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 2 dalį, 6 straipsnio 2 ir 3 dalis,

7 straipsnio 3 dalį, 8 straipsnio 1 dalį ir 14 straipsnio 2 dalį, taip pat šios direktyvos 6 straipsnio 1 dalį kartu su Direktyvos 91/440 7 straipsnio 3 ir 4 dalimis. Sprendime *Komisija / Lenkija* Teisingumo Teismas konstatavo, jog leisdama, kad apskaičiuojant mokesčius už minimalų prieigos paketą ir prieigą prie geležinkelių infrastruktūros objektų būtų įtrauktos išlaidos, kurios negali būti laikomos tiesiogiai patirtomis dėl tam tikros vežimo geležinkeliais paslaugos, Lenkijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2001/14, iš dalies pakeistos Direktyva 2004/49, 7 straipsnio 3 dalį.

- 7 Remdamasis nustatytais faktinėmis aplinkybėmis, *Sąd Okręgowy* padarė išvadą, kad nėra teisinio pagrindo ieškiniui tenkinti. Jis nurodė, kad precedentu, apie kurį kalbama Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 1 dalyje (žr. šios nutarties 36 punktą), taip pat gali būti Teisingumo Teismo sprendimas. Nagrinėjant bylą Teisingumo Teisme gali būti nustatyta, kad teisės aktas nesuderinamas su ratifikuotu tarptautiniu susitarimu, kuriuo reikėtų laikyti *acquis communautaire*. Kita vertus, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, nacionaliniai teismai, nagrinėjantys ieškinius dėl žalos atlyginimo, turi teisę savarankiškai nuspręsti dėl neteisėtumo sąlygos, be būtinybės nustatyti ją Teisingumo Teismo ar bet kurios kitos institucijos nagrinėjamoje „tinkamoje byloje“. Vis dėlto jei yra priimtas Teisingumo Teismo sprendimas, kuriame nustatyta, kad valstybė pažeidė Sąjungos teisę, nacionalinis teismas negali tik tuo remdamasis nuspręsti, kad yra įvykdyta pakankamai rimto pažeidimo sąlyga. Nagrinėdamas ieškinį, Teisingumo Teismas konstatuoja tik valstybės padaryto teisės pažeidimo faktą, o atsakomybės už padarytą žalą prielaida yra ne įprastas, bet kvalifikuotas neteisėtumas. Todėl gali susidaryti situacija, kai Teisingumo Teismo sprendime bus nustatytas Sąjungos teisės pažeidimas, tačiau valstybė neprisiims atsakomybės už žalą, padarytą dėl tokio pažeidimo.
- 8 *Sąd Okręgowy* sutiko su atsakovo Valstybės išdo argumentu, kad jo atsakomybė gali būti pagrįsta neįvykdymo (nevisiško ar netinkamo įvykdymo) atveju pagal 417 straipsnio 1 dalį (pagal kurią „[u]ž žalą, padarytą neteisėtu veiksmu ar neveikimu vykdant viešosios valdžios funkcijas, atsako Valstybės išdas, vietos valdžios vienetas ar kitas juridinis asmuo, įgyvendinantis šią galią įstatymuose nustatyta tvarka“), siejamą su Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 4 dalimi (žr. šios nutarties 36 punktą), o ne Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 1 dalimi. Pareiga atlyginti žalą turi būti pagrįsta konkrečiais teisės aktais ir turi būti apibrėžtas jos terminas ir turinys, kad būtų galima nustatyti, kada turi būti priimtas norminis aktas, kuriam ji yra taikoma, ir koks turėtų būti jo turinys.
- 9 *Sąd Okręgowy* savo pozicijoje nurodo, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje yra nustatytos valstybės atsakomybės už direktyvos nuostatų pažeidimą sąlygos: direktyva siekiama suteikti asmenims teises, o šių teisių turinys yra besąlyginis, tikslus ir jį galima nustatyti pagal direktyvos nuostatas; tarp valstybės padaryto direktyvos pažeidimo ir asmens patirtos žalos yra priežastinis ryšys; pažeidimo pobūdis yra pakankamai rimtas. Vis dėlto, *Sąd Okręgowy* manymu, Direktyva 2001/14 nesuteikia ieškovei subjektinių teisių mokėti nustatyto maksimalaus dydžio rinkliavas už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra.

Direktyvos tikslas buvo užtikrinti vienodas ir nediskriminuojančias galimybes visiems vežėjams naudotis geležinkelių infrastruktūra ir remti dinamišką, konkurencingą ir skaidrią Sąjungos geležinkelių rinką. Įstatymų leidėjo ketinimai aiškiai išdėstyti šios direktyvos nuostatose. Be to, Direktyvoje 2012/34, kuria panaikinta Direktyva 2001/14, nustatyta, kad geležinkelio vežėjai turėtų padengti tik išlaidas, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo, tačiau kartu Komisija įpareigota išleisti atitinkamus įgyvendinimo aktus, kuriais būtų nustatoma šių išlaidų apskaičiavimo tvarka, o infrastruktūros valdytojams leista prisitaikyti prie šios apmokestinimo tvarkos per ne ilgiau kaip ketverius metus nuo tų įgyvendinimo aktų įsigaliojimo dienos (31 straipsnio 3 dalis). Tai prieštarauja prielaidai, kad Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalies tikslas buvo suteikti subjektines teises asmenims. *Sąd Okręgowy* manymu, remiantis Direktyvos 2001/14 turiniu, negalima tiksliai apibrėžti asmeniui suteiktų teisių apimties, o tai yra susiję su nepatikslinta „dėl tam tikro traukinio reiso tiesiogiai atsirandančių išlaidų“ apibrėžtimi.

- 10 Be to, valdytojas gali taikyti papildomus mokesčių rinkimo kriterijus ir padidinti mokesčius pagal veiksmingas, skaidrias ir nediskriminuojančias taisykles, užtikrinančias optimalų konkurencingumą, taip pat taikydamas nuolaidas direktyvoje numatyta apimtimi ir neperžengdamas atskirų valstybių narių nustatytą ribą. Tai reiškia, kad direktyva valdytojui suteikia teisę nustatyti didesnius tarifus nei dėl tam tikro traukinio reiso tiesiogiai atsirandančios išlaidos. Sąjungos teisėje ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra ir nebuvo suteikta pagrindo nustatyti išlaidas, kurios gali būti pagrindas apskaičiuoti mokesčių už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros. Mokesčių už naudojimąsi infrastruktūra apskaičiavimo ir surinkimo taisyklės yra apibrėžtos Direktyvos 2012/34 31 straipsnio 3 dalyje, kurioje nurodoma, kad už minimalų prieigos paketą ir prieigą prie infrastruktūros, jungiančios paslaugų įrenginius, nustatomi mokesčiai turi būti lygūs išlaidoms, kurios tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo. Šios nuostatos turinys sutampa su Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalimi, kuria remdamasis Teisingumo Teismas įvertino Lenkijoje galiojančius teisės aktus. Europos teisėje sąvoka „išlaidos, tiesiogiai patiriamos dėl traukinių eksploatavimo“ patikslinta tik Reglamente 2015/909 (3 ir 4 straipsniai). Be to, pagal Direktyvos 2012/34 31 straipsnio 3 dalį ir minėto reglamento 9 straipsnį infrastruktūros valdytojas turėjo ne vėliau kaip iki 2017 m. liepos 3 d. pateikti reguliavimo institucijai savo tiesioginių išlaidų apskaičiavimo metodą ir, jei taikytina, laipsniško įgyvendinimo planą. O prisitaikyti prie minėtame reglamente nustatytos tvarkos valdytojas galėjo laipsniškai iki 2019 m. rugpjūčio 1 d.
- 11 Taigi *Sąd Okręgowy* padarė išvadą, kad Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalies turinys negali būti laikomas pakankamai tikslu, todėl nevisiškas jos įgyvendinimas negalėjo būti pagrindas atlyginti žalą už valstybės padarytą jos pažeidimą, nes šios nuostatos taikymas *de facto* priklausė nuo tolesnių valstybės narės taikomų įgyvendinimo priemonių.

- 12 Dėl neteisėtumo *Sąd Okręgowy* pažymėjo, kad tai turi būti „kvalifikuotas neteisėtumas“, taigi Sąjungos teisės pažeidimas turi būti pakankamai rimtas. Netinkamas direktyvos įgyvendinimas, priešingai nei neįgyvendinimas, nėra pakankamai rimtas teisės pažeidimas. Pažeista Direktyvos 2001/14 norma buvo tokia neaiški ir netiksli, kad sukėlė abejonių daugelio valstybių narių jurisprudencijoje, dėl to Komisija pareiškė keliolika ieškinių valstybėms narėms. Nei direktyvoje, nei Teisingumo Teismo sprendime nėra aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžtų išlaidų kategorijų, kurios turi būti įtrauktos į išlaidų bazę. *Sąd Okręgowy* nuomone, tai rodo, kad nėra jokio pagrindo prisiimti valstybės atsakomybės, grindžiamos Bendrijos principais ir nacionalinėmis nuostatomis. Vien tai, kad Teisingumo Teismas priėmė sprendimą, kuriame konstatuotas nacionalinės teisės nesuderinamumas su Sąjungos teise, nepatvirtina viešosios valdžios veiksmų neteisėtumo. Iš Sprendimo *Komisija / Lenkija* galima tik daryti išvadą, kad mokesčių už prieigą prie geležinkelių infrastruktūros dydis buvo nustatomas neteisingai, tačiau Teisingumo Teismas nenusprendė, kad mokesčiai buvo per dideli. Taigi tai, kad Lenkija pažeidė pareigą tinkamai įgyvendinti Direktyvą 2001/14, nereiškia, jog įmonės atsakovės parengti kainoraščiai ir tvarka prieštaravo šiai direktyvai, nes, nepaisant klaidingų prielaidų skaičiavimo etape, PKP PLK renkamų mokesčių dydis buvo tinkamas (leidžiamas pagal Sąjungos teisę).
- 13 Be to, visas ieškovės patirtas išlaidas, susijusias su prieiga prie geležinkelio infrastruktūros, padengė jos teikiamų paslaugų gavėjai ir Mazovijos vaivadijos maršalka. Kompensacija apėmė visus mokesčius, kuriuos ji sumokėjo už naudojamą PKP PLK geležinkelio infrastruktūrą.
- 14 Ieškovė neįrodė, kad jos sunki finansinė padėtis nagrinėjamu laikotarpiu susiklostė tik dėl būtinybės padengti mokesčius už prieigą prie geležinkelių infrastruktūros. Mokesčio už prieigą prie infrastruktūros dydis neturėjo įtakos ieškovės taikomiems tarifams ir kainoraščiams, nes GTT pirmininko patvirtinti tarifai buvo vienodi visiems vežėjams. Taigi mokesčių dydis neturėjo įtakos ieškovės konkurencingumui kitų geležinkelio vežėjų atžvilgiu.
- 15 Kaip pabrėžė *Sąd Okręgowy*, pagal Direktyvos 2001/14 8 straipsnio 1 dalį leidžiama nustatyti tokį bazinį mokestį už prieigą prie infrastruktūros, kuris leistų valdytojui susigrąžinti visas prieigos prie infrastruktūros teikimo išlaidas. Remiantis šia nuostata leidžiama nustatyti didesnius mokesčius už prieigą prie infrastruktūros, nei nurodyta direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje. Pagal šią nuostatą nustatytas mokestis leidžia visiškai kompensuoti infrastruktūros valdytojo patirtas išlaidas, nes ja numatomas visų išlaidų principas. Taigi ši nuostata suteikia pagrindą nustatyti didesnius mokesčius už prieigą prie infrastruktūros, nei nurodyta ieškovės ieškinyje pagal direktyvos 7 straipsnio 3 dalį. Net hipotetiškai darant prielaidą, kad būtina tiesiogiai taikyti direktyvos nuostatas, dėl nevisiško įgyvendinimo neįmanoma taikyti Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalies netaikant jos 8 straipsnio.

- 16 *Sąd Okręgowy* pabrėžė, kad neįmanoma apskaičiuoti pavyzdinio mokesčio už prieigą prie geležinkelių infrastruktūros tiesiog atėmus tam tikrų kategorijų išlaidas iš visų išlaidų, nes nei direktyvoje, nei Teisingumo Teismo sprendime nenurodyta, koks turėtų būti tinkamas mokesčio už prieigą prie įmonės atsakovės infrastruktūros apskaičiavimo modelis. Be to, nėra pagrindo manyti, kad yra ryšys tarp 2009 m. įsakymo priėmimo ir žalos, nes jei įsakymo turinys būtų kitoks, ieškovei nebūtų taikyti per dideli baziniai mokesčiai.
- 17 2017 m. gruodžio 18 d. sprendimu *Sąd Apelacyjny w Warszawie* (apeliacinis teismas Varšuvoje) atmetė ieškovės apeliacinį skundą. Jis palaikė *Sąd Okręgowy* poziciją. Teismas pridūrė, jog ieškovė klaidingai daro išvadą, kad Direktyvos 2001/14 nuostatomis jai suteikta teisė mokėti joje nustatyto maksimalaus dydžio, susijusio su tiesioginėmis išlaidomis, mokesčius už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra. Dėl 7 straipsnio 3 dalyje pateiktos nuorodos Direktyvos 7 straipsnio 3 dalis negali būti taikoma (aiškinama) neatsižvelgiant į 8 straipsnį.
- 18 Anot *Sąd Apelacyjny*, nėra pagrindo manyti, kad dėl 2009 m. įsakymo 8 straipsnio 1 dalies jo aiškinimas prieštarauja aukštesnio rango nacionalinės teisės normai, tai yra UTK 33 straipsnio 2 daliai. Priešingai, pastarosios nuostatos turinys rodo, kad bazinis mokestis už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra nustatomas atsižvelgiant į išlaidas, kurias valdytojas patiria tiesiogiai dėl geležinkelio vežėjo geležinkelio paslaugų teikimo. Tai nereiškia, kad šios išlaidos galėtų būti vienintelis pagrindas apskaičiuoti bazinį mokestį. Šios išlaidos turi būti įtrauktos, taigi jos įtraukiamos į sąnaudų bazę, naudojamą bazinio mokesčio tarifui apskaičiuoti, o tai neleidžia atmesti galimybės, kad į šią sąnaudų bazę gali būti įtrauktos ir kitos išlaidos.
- 19 Ieškovė pateikė kasacinį skundą dėl viso minėto sprendimo ir nurodė, kad buvo pažeistos materialinės teisės normos – pirma, Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 1 dalis, antra, Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalis ir UTK 33 straipsnio 2 dalis, trečia, UTK 33 straipsnio 2 dalis (remiantis šių teisės aktų redakcija, galiojusia laikotarpiu, dėl kurio pareikštas ieškinys) – dėl jų klaidingo aiškinimo, todėl *Sąd Apelacyjny* pripažino, jog atsakovai į išlaidų bazę teisėtai įtraukė kitas, ne tik tiesiogiai patiriamas išlaidas (tai yra netiesiogines išlaidas, visas nusidėvėjimo ir finansavimo išlaidas).

### **Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai**

- 20 Ieškovė teigia, kad dėl netinkamo Direktyvos 2001/14 perkėlimo į Lenkijos teisę ji patyrė žalą, nes jai taikyti per dideli mokesčiai už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra traukinių tvarkaraščių galiojimo 2009–2013 metais laikotarpiu. Ieškovės nuomone, už šią žalą yra atsakinga Lenkijos valstybė, taigi ji reikalauja iš pastarosios atlyginti žalą.
- 21 Atsakovai teigia, kad, nepaisant netinkamo Direktyvos 2001/14 perkėlimo, valstybė nėra atsakinga už žalą, kurią tariamai patyrė ieškovė. Ginčijami



mokesčiai už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra neviršijo pagal Sąjungos teisę leidžiamo dydžio. Atsakovų teigimu, atsižvelgiant į Sąjungos teisę ir Teisingumo Teismo jurisprudenciją, šioje byloje nebuvo įvykdytos valstybės atsakomybės už šią žalą sąlygos.

### **Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvai**

#### ***Dėl pirmojo prejudicinio klausimo***

- 22 2001 m. kovo 15 d. įsigaliojo Direktyva 2001/14, kuri buvo skirta Sąjungos valstybėms narėms (40 straipsnis) ir kurią jos turėjo perkelti iki 2003 m. kovo 15 dienos (38 straipsnis).
- 23 Remiantis šios direktyvos 5 straipsnio 1 dalies pirmu sakiniu, geležinkelio įmonės turi teisę be jokios diskriminacijos gauti II priede aprašytą minimalų prieigos paketą ir prieigą prie geležinkelių infrastruktūros objektų. Direktyvoje išskiriamos visų pirma dvi infrastruktūros valdytojo teikiamų paslaugų kategorijos: vadinamojo minimalaus prieigos paketo paslaugos (direktyvos II priedo 1 punktas) ir prieigos prie infrastruktūros objektų paslaugos (direktyvos II priedo 2 punktas). Savo ruožtu Direktyvos 2001/14 4 straipsnio 5 dalyje nustatyta, jog infrastruktūros valdytojais užtikrina, kad taikant mokesčių ėmimo sistemą įvairioms geležinkelio įmonėms, panašioje rinkos dalyje teikiančioms lygiavercio pobūdžio paslaugas, būtų nustatomi lygiaverciai ir nediskriminuojantys mokesčiai ir kad faktiškai taikomi mokesčiai atitiktų tinklo nuostatuose nustatytas taisykles. Be to, valstybės narės buvo įpareigos sukurti tokias geležinkelių infrastruktūros valdytojo veiklos finansavimo taisykles, kad jo išlaidas bent jau kompensuotų, viena vertus, iš infrastruktūros mokesčių gautos pajamos, papildomos pajamos iš kitos komercinės veiklos ir valstybės skirtos lėšos (taigi bendras finansavimas iš valstybės lėšų), ir, kita vertus, infrastruktūros išlaidos (direktyvos 6 straipsnio 1 dalis).
- 24 Direktyvos 2001/14 7 straipsnyje nustatyti mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra ėmimo principai, be to, 3 dalyje nurodyta, kad nepažeidžiant šio straipsnio 4 ar 5 dalies arba 8 straipsnio nuostatų už minimalų prieigos paketą ir prieigą prie geležinkelių infrastruktūros objektų nustatomi mokesčiai turi būti lygūs išlaidoms, tiesiogiai turėtoms dėl tam tikros vežimo geležinkeliais paslaugos. Kita vertus, direktyvos 8 straipsnyje numatytos 7 straipsnyje nustatytiems mokesčių ėmimo principams taikomos išimtys.
- 25 Direktyvos 2001/14 30 straipsnyje savo ruožtu nustatyta valstybių narių pareiga įsteigti reguliavimo instituciją, kuri, be kita ko, privalo užtikrinti, kad infrastruktūros valdytojai nustatyti mokesčiai atitiktų II skyrių ir būtų nediskriminuojantys.
- 26 Lenkijos įstojimo į Sąjungą metu (2004 m. gegužės 1 d.) Lenkijos teisės sistemoje galiojo 2003 m. *Ustawa o transporcie kolejowym* (Geležinkelių transporto

įstatymas). Jo 33 straipsnio 1 dalyje nustatytas mokestis už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra, kurią suteikia jos valdytojas. Toks valdytojas yra įmonė PKP PLK, kuri priklauso (ekonomine, o netiesiogiai ir teisine prasme) Valstybės išdui. Bazinio mokesčio ir papildomų mokesčių vienetiniai tarifai kartu su jų dydžio apskaičiavimu perduodami tvirtinti GTT pirmininkui (UTK 33 straipsnio 7 dalis), o šis per 30 dienų nuo tarifų gavimo juos patvirtina arba atsisako patvirtinti, jei jie neatitinka 2–6 dalyse nustatytų taisyklių, 34 straipsnio ir įgyvendinimo nuostatų, priimtų pagal 35 straipsnį (UTK 33 straipsnio 8 dalis).

- 27 Nuo 2008 m. gruodžio 6 d. UTK 33 straipsnio 2 dalyje buvo nustatyta, kad bazinis mokestis už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra nustatomas atsižvelgiant į išlaidas, kurias valdytojas tiesiogiai patiria dėl vežėjo teikiamų geležinkelių transporto paslaugų. Mokestį už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra sudarė bazinio mokesčio ir papildomų mokesčių suma (UTK 33 straipsnio 3 dalis). Bazinis mokestis skirstytas į bazinį mokestį už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros, kuris apima įstatymo priedo I dalies 1 punkte išvardytas paslaugas (įskaitant leidimą traukiniui važiuoti konkrečią geležinkelio infrastruktūros valdytojo valdoma geležinkelio linija), ir bazinį mokestį už prieigą prie objektų, susijusių su traukinių aprūpinimu, kuris apima paslaugas, išvardytas įstatymo priedo I dalies 2 punkte (įskaitant leidimą naudoti peronus geležinkelio stotelėse, kurias valdo konkretus geležinkelių infrastruktūros valdytojas). Papildomas mokestis buvo imamas, be kita ko, už naudojimąsi elektros energija, perduodama kontaktine oro linija (UTK 33 straipsnio 3a dalis). Remiantis UTK 33 straipsnio 4 dalimi, bazinis mokestis už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros buvo apskaičiuojamas kaip traukinių važiavimų ir vienetinių tarifų, nustatytų atsižvelgiant į geležinkelio linijos kategoriją ir traukinio tipą, atskirai asmenims ir prekėms gabenti, sandauga. Kita vertus, remiantis UTK 33 straipsnio 4a dalimi, valdytojas gali taikyti minimalų bazinio mokesčio už minimalią prieigą prie geležinkelių infrastruktūros vienetinį tarifą. Minimalus tarifas vienodomis sąlygomis taikomas visiems geležinkelio vežėjams už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra, susijusį su veikla, vykdoma pagal viešųjų paslaugų teikimo sutartį.
- 28 Remiantis UTK 35 straipsniu buvo priimtas 2009 m. įsakymas, kuris galiojo nuo 2009 m. kovo 13 d. iki 2014 m. birželio 23 d. Remiantis jo 8 straipsnio 1 dalimi apskaičiuodamas planuojamos teikti geležinkelio infrastruktūros paslaugų tarifus valdytojas atsižvelgia į: 1) tiesiogines išlaidas, apimančias: a) techninės priežiūros išlaidas, b) geležinkelio eismo valdymo išlaidas, c) nusidėvėjimą; 2) netiesiogines veiklos išlaidas, kurios apima kitas pagrįstas infrastruktūros valdytojo išlaidas, nepaminėtas 1 ir 3 punktuose; 3) finansines išlaidas, susijusias su valdytojo gautų paskolų teikiamos infrastruktūros plėtros ir modernizavimo tikslams administravimu; 4) nustatytus konkrečių linijų ir traukinių kategorijų, nurodytų 7 straipsnyje, eksploatacinius darbus. 2009 m. įsakymas buvo panaikintas 2014 m. birželio 5 d. Infrastruktūros ir plėtros ministro įsakymu dėl prieigos prie geležinkelio infrastruktūros ir jos naudojimo sąlygų (*Dz. U.*, 2014, 788 pozicija), kuris įsigaliojo 2014 m. birželio 24 d.

- 29 Nurodytomis Geležinkelių transporto įstatymo nuostatomis ir juo remiantis priimtais 2004 m., 2006 m., 2009 m. ir 2014 m. įsakymais įgyvendinta Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalis.
- 30 Dėl šios bylos ir pirmojo prejudicinio klausimo pažymėtina, kad valstybės narės atsakomybę lemia netinkamas Direktyvos 2001/14 nuostatų perkėlimas į Lenkijos teisę.
- 31 Iš Sprendimo *Komisija / Lenkija* 79–82 punktų galima daryti išvadą, kad žala, atsirandanti dėl netinkamo Direktyvos 2001/14 perkėlimo į nacionalinę teisinę sistemą, gali būti permokėta mokesčio už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra dalis ir visų pirma elementai, turintys įtakos žalos dėl netinkamo Direktyvos 2001/14 perkėlimo į nacionalinę teisę dydžiui, tai yra iš dalies su leidimu eksploatuoti geležinkelio tinklo atkarpą susijusios fiksuotos išlaidos, kurias privalo padengti valdytojas, net jei vežimas traukiniais neįvyksta, geležinkelio eismo palaikymo ar eksploatavimo išlaidos, išvardytos 2009 m. įsakymo 8 straipsnio 1 dalyje, visos netiesioginės išlaidos ir finansinės išlaidos, išvardytos šioje nuostatoje, ir amortizacija tiek, kiek tai nėra pagrįsta faktiniu infrastruktūros nusidėvėjimu, atsirandančiu dėl geležinkelių eismo, bet vadovaujantis apskaitos principais. Galima daryti išvadą, kad nors pirmojo iš šių elementų atžvilgiu valstybė narė turėjo tam tikrą veiksmų laisvę, kurią lėmė neapibrėžta frazė „iš dalies“, kitų dviejų aspektų atžvilgiu tokia laisvė valstybei narei nebuvo suteikta, o tai reiškia, kad jie negalėjo būti 2009 m. įsakymo elementas.
- 32 Byloje dėl žalos atlyginimo už netinkamą Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalies perkėlimą į nacionalinę teisę reikšmingas Teisingumo Teismo sprendimas *CTL Logistics GmbH / DB Netz AG* (žr. visų pirma 77, 78, 86–92, 97–99 punktus). Sprendime buvo nagrinėjama galimybė civiliniams teismams patikrinti mokesčių už infrastruktūros teikimą dydį vietoj priežiūros institucijos sprendimo kontrolės atitinkamoje byloje. Šiame sprendime Teisingumo Teismas nusprendė, jog neleistina, kad bendrosios kompetencijos teismai vykdytų mokesčių už naudojimąsi geležinkelių infrastruktūra dydžio konkrečiais atvejais kontrolę ir galėtų keisti tokius mokesčius nepriklausomai nuo reguliavimo institucijos vykdomos stebėsenos, kaip nurodyta Direktyvos 2001/14 30 straipsnyje. *Sąd Najwyższy* nagrinėjamos bylos dalykas nėra tiesioginis tokių mokesčių dydžio nustatymas, tačiau galimas žalos atlyginimo priteisimas iš Valstybės išdo ar kito subjekto, kurio elementas būtų permokėtas mokestis, ekonominiu požiūriu gali lemti tokią pačią situaciją kaip sprendimas dėl mokesčio dydžio teismo procese. Tai kelia pavojus, panašius į nurodytuosius Teisingumo Teismo sprendimo *CTL Logistics GmbH / DB Netz AG* 87–89 ir 97–99 punktuose.
- 33 Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, *Sąd Najwyższy*, kurio sprendimai neskundžiami, mano, kad būtina išsiaiškinti, ar Direktyvos 2001/14 nuostatos, ypač jos 4 straipsnio 5 dalis ir 30 straipsnio 1, 3, 5 ir 6 dalys, turėtų būti aiškinamos taip, kad pagal jas neleidžiama geležinkelio įmonei, netaikant priežiūros institucijos sprendimo teisminės peržiūros, reikalauti žalos atlyginimo

iš valstybės narės dėl netinkamo direktyvos įgyvendinimo tokioje situacijoje, kai kompensacijos elementą sudarytų permokėtas mokestis už naudojamą geležinkelių infrastruktūrą (**pirmasis prejudicinis klausimas**). Kitaip tariant, ar pagrįsta yra pozicija, kad netinkamas direktyvos įgyvendinimas nacionalinėje teisėje, patvirtintas Sprendime *Komisija / Lenkija*, gali lemti valstybės narės atsakomybę už žalą, padarytą vienam iš rinkoje veikiančių verslininkų (geležinkelio vežėjui), taip pakeičiant teisminę peržiūrą, taikomą reguliavimo institucijos, kuri turėjo išaiškinti 2009 m. įsakymo 8 straipsnio 1 dalį, atsižvelgdama į Direktyvos 2001/14 7 straipsnio 3 dalį, sprendimui (numatyta Direktyvos 2001/14 30 straipsnyje, įskaitant jo 6 dalį).

### ***Dėl antrojo prejudicinio klausimo***

- 34 Dėl Sąjungos direktyvos neįgyvendinimo Sprendime *Brasserie du pecheur* Teisingumo Teismas konstatavo, kad situacijoje, kai nacionalinis teisės aktų leidėjas turi „tam tikrą diskreciją“, valstybės narės atsakomybė priklauso nuo to, ar įvykdytos trys sąlygos, būtent: 1) pažeista teisės norma buvo siekiama asmenims suteikti teisių; 2) valstybės padarytas pažeidimas yra pakankamai akivaizdus; 3) yra tiesioginis priežastinis ryšys tarp nustatytos valstybei pareigos pažeidimo ir nukentėjusių asmenų patirtos žalos (51 punktą). Teisingumo Teismo jurisprudencijoje (be kita ko, minėtame sprendime) taip pat pabrėžiama, kad, nagrinėjant valstybių narių atsakomybę už Bendrijos teisės pažeidimus, pagrindinis būdas nustatyti, ar Bendrijos teisės pažeidimas pakankamai akivaizdus, yra patikrinti, ar valstybė narė akivaizdžiai ir šiurkščiai pažeidė savo veiksmų laisvės ribas. Nurodoma, kad veiksniai, į kuriuos kompetentingas teismas turėtų atsižvelgti, visų pirma yra pažeistos normos aiškumas ir tikslumas, veiksmų laisvės, kuri pagal pažeistą normą paliekama nacionalinėms ar Bendrijos institucijoms, mastas, pažeidimo ar žalos padarymas tyčia ar dėl neatsargumo, ar padaryta teisės klaida pateisinama ar nepateisinama, aplinkybė, kad Bendrijos institucijos pasirinkta pozicija galėjo skatinti neveikimą, Bendrijos teisei prieštaraujančių nacionalinių priemonių ar veiklos ėmimąsi ar nenutraukimą.
- 35 Pirmiau išdėstytas atsakomybės sąlygas Teisingumo Teismas nustatė remdamasis Europos ekonominės bendrijos steigimo sutarties su pakeitimais, padarytais Maastrichto sutartimi, 215 straipsnio antra pastraipa. Dabartinis jos atitikmuo yra SESV 340 straipsnio antra pastraipa.
- 36 Valstybės narės atsakomybė už žalą yra skirta ne tik asmeniui apsaugoti, bet ir Sąjungos teisės taikymui užtikrinti. Pirmiau nurodytas valstybės narės atsakomybės už žalą sąlygas, kylančias iš Sąjungos teisės, tačiau įgyvendinamas ir tam tikru mastu netgi nustatomas atsižvelgiant į nacionalinę teisę, Teisingumo Teismas laiko būtina ir pakankama šios atsakomybės už Sąjungos teisės pažeidimą tokių asmenų atžvilgiu sąlyga. Atrodo, kad iš tokio šių sąlygų pobūdžio Teisingumo Teismas, viena vertus, kildina draudimą nacionalinės teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad valstybės žalos, padarytos dėl Sąjungos teisės pažeidimo, atlyginimas priklauso nuo mažiau palankių materialinių ir formalinių reikalavimų

nei panašiu vidaus ieškinių atveju, ir reikalavimų, dėl kurių žalos atlyginimas bus praktiškai neįmanomas arba pernelyg apsunkintas, kita vertus, išveda galimybę reikalauti valstybės atsakomybės už minėtą žalą pagal nacionalinę teisę, jei nacionalinėje teisėje nustatytos sąlygos neviršija Sąjungos teisės reikalavimų.

- 37 Iš Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 1 dalies matyti, kad jei žala buvo padaryta dėl norminio akto išleidimo, reikalauti ją atlyginti galima tik tuo atveju, jei atitinkamame procese nustatoma, jog toks aktas neatitinka Lenkijos Respublikos Konstitucijos, ratifikuotos tarptautinės sutarties ar įstatymo. Vis dėlto atsižvelgiant į šio straipsnio 4 dalį, jei žala padaryta dėl norminio akto, kurį priimti įpareigoja teisės norma, nepriėmimo, šio akto nepriėmimo neteisėtumą nustato teismas, nagrinėjantis bylą dėl žalos atlyginimo. Kalbant apie pastarąją situaciją, vyrauja požiūris, kuriame išskiriamos dvi teisėkūros subjekto neveikimo formos: 1) situacijos, kai teisės aktas apskritai nebuvo priimtas (vadinamasis faktinis neveikimas); 2) situacijos, kai toks aktas buvo priimtas, tačiau jo normos yra neišsamios, fragmentiškos ir dėl to apribojama arba atimama galimybė naudotis tam tikromis teisėmis, kylančiomis, pavyzdžiui, iš kito teisės akto (vadinamasis santykinis neveikimas).
- 38 Nepriklausomai nuo valstybės atsakomybės pagrindo, kad būtų galima kalbėti apie tokią atsakomybę *imperium* srityje, atsižvelgiant į nacionalinę teisę, kiekvienoje situacijoje turi būti įvykdytos, be kita ko, šios sąlygos: 1) neteisėtas veiksmas ar neveikimas; 2) žala; 3) priežastinis ryšys tarp veiksmo ar neveikimo ir žalos. Prie to reikėtų pridėti specialias sąlygas, numatytas teisės aktuose, reglamentuojančiuose konkrečią situaciją.
- 39 Svarbu tai, kad kalbant apie valstybės atsakomybę daroma prielaida, jog neteisėtas veiksmas ar neveikimas, taigi vadinamasis neteisėtumas, neprivalo būti kvalifikuotas apsiribojant šiurkštaus teisės pažeidimo atvejais. Tik atsakomybės pagal Civilinio kodekso 417<sup>1</sup> straipsnio 2 dalį atveju nurodomas kvalifikuotas neteisėtumo pobūdis, kuris vis dėlto netaikomas nagrinėjamoje byloje.
- 40 Vis dėlto, kaip jau minėta, Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nurodoma, kad valstybės narės atsakomybė priklauso nuo vadinamojo kvalifikuoto neteisėtumo atsiradimo, t. y., kai Sąjungos teisės pažeidimas yra „pakankamai rimtas“. Toks pažeidimas, susijęs su diskrecijos ribų viršijimu, turi būti akivaizdus (šiurkštus) ir sunkus (rimtas). Taigi susiduriama su situacija, kai valstybės valdžios institucijos veiksmas ar neveikimas (pavyzdžiui, netinkamai perkėlus Sąjungos direktyvą į nacionalinę teisę) gali būti inkriminuojamas atsižvelgiant į nacionalinę teisę, tačiau, remiantis Teisingumo Teismo pozicija, atsižvelgiant į Sąjungos teisę valstybė narė gali būti atleista nuo atsakomybės už padarytą žalą.
- 41 Kitas klausimas yra priežastinio ryšio būtinybė. Nukentėjusi šalis, reikalaudama valdžios institucijos atsakomybės, nacionaliniame teisme turi įrodyti, be kita ko, kad neteisėtas veiksmas ar neveikimas vykdant viešosios valdžios funkcijas padarė žalą, todėl tarp šių sąlygų turi būti ryšys, kaip tai suprantama pagal Civilinio kodekso 361 straipsnį, pagal kurį įpareigotas atlyginti žalą subjektas yra

- atsakingas tik už įprastus veikimo ar neveikimo, dėl kurio atsirado žala, padarinius. Laikantis šių apribojimų, pagal Civilinio kodekso 361 straipsnio 2 dalį pareiga atlyginti žalą apima nukentėjusios šalies patirtus nuostolius (*damnum emergens*), taip pat naudą, kurią ji būtų galėjusi gauti, jei žala nebūtų buvusi padaryta (*lucrum cessans*).
- 42 Atsižvelgiant į Civilinio kodekso 361 straipsnio 1 dalį, atsakomybę už žalą gali pateisinti net netiesioginis priežastinis ryšys tarp netinkamo veikimo ar neveikimo ir žalos.
- 43 Nagrinėdamas valstybės narės atsakomybės už teisėkūros subjekto neveikimą (susijusį, pavyzdžiui, su Sąjungos direktyvos perkėlimu į nacionalinę teisę) klausimą, Teisingumo Teismas savo jurisprudencijoje remiasi tiesioginio priežastinio ryšio teorija. Taigi, priešingai nei nacionalinės teisės aktų atveju, neatlyginamos būtų visos žalos, kurios yra tik netiesiogiai susijusios su viešosios valdžios veiksmais ar neveikimu.
- 44 Atsižvelgiant į pirmiau pateiktas pastabas, kyla klausimas, ar prielaida, kad teisė į žalos atlyginimą pagal Sąjungos teisę už netinkamą Europos Sąjungos teisės taikymą, ypač už netinkamą direktyvos įgyvendinimą ar jos neįgyvendinimą, taikoma tik tuo atveju, jei pažeista norma siekiama suteikti subjektams teisių, įstatymo pažeidimas yra kvalifikuotas, o priežastinis pažeidimo ir žalos ryšys yra tiesioginio pobūdžio, prieštarauja valstybės narės reglamentavimo tvarkai, kuri tokiais atvejais suteikia teisę į žalos atlyginimą net esant ne tokioms griežtomis sąlygoms (**antrasis prejudicinis klausimas**). Jei nacionalinėje teisėje nustatytos švelnesnės valstybės narės atsakomybės už netinkamą direktyvos perkėlimą ar jos neperkėlimą sąlygos nei Sąjungos teisėje, tada Sąjungos teisės viršenybės prieš nacionalinius įstatymus prezumpcija reikštų tokios valstybės atleidimą nuo atsakomybės už žalą šioje srityje, o tai atrodo nesuderinama su teisingumo principais.
- 45 Būtinybė atsakyti į antrąjį klausimą taip pat kyla dėl abejonių dėl Sprendimo *Brasserie du pêcheur* turinio, kuris yra nepaprastai svarbus nagrinėjant valstybių narių atsakomybę už Sąjungos teisės pažeidimus. Šio sprendimo 42 punkte nustatyta: „<...> valstybės atsakomybės už Bendrijos teisės pažeidimu asmenims padarytą žalą sąlygos negali, jei nėra konkretaus pateisinimo, skirtis nuo tų sąlygų, kurios reglamentuoja Bendrijos atsakomybę panašiomis aplinkybėmis. Teisių, kurias asmenys įgyja pagal Bendrijos teisę, apsauga negali skirtis pagal tai, ar atsakomybė už žalą tenka nacionalinei valdžios institucijai, ar Bendrijos institucijai.“
- 46 Kadangi pirmiau pateiktame Teisingumo Teismo sprendimo pagrindimo fragmente nurodomas vienodas atsakomybės už žalą standartas, šiuo metu nustatytas SESV 340 straipsnio antroje pastraipoje, tai aiškiai reikštų teigiamą atsakymą į suformuluotą antrąjį klausimą, t. y. pritarimą prezumpcijai, kad Sąjungos reglamentai prieštarauja tam, jog nukentėjusioms šalims galiotų švelnesnės nacionalinės teisės nuostatos. Tokia prielaida, matyt, priimdami

sprendimus taip pat rėmėsi šią bylą nagrinėję *Sąd Okręgowy* ir *Sąd Apelacyjny*. Kita vertus, to paties Teisingumo Teismo sprendimo 66 punkte teigiama: „Pirmiau nurodytos trys sąlygos yra būtinos ir pakankamos asmenims siekiant pagrįsti teisę gauti žalos atlyginimą, nors tai nereiškia, kad pagal vidaus teisę valstybė negali tapti atsakinga esant ne tokioms griežtoms sąlygoms.“ *Sąd Najwyższy* linkęs laikytis šios antrosios pozicijos.

DARBINIS VERTINIMAS