

**Lieta C-120/20**

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar  
Tiesas Reglamenta 98. panta 1. punktu**

**Iesniegšanas datums:**

2020. gada 3. marts

**Iesniedzējtiesa:**

*Sąd Najwyższy* (Polija)

**Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:**

2019. gada 28. novembris

**Prasītāja:**

*Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.*

**Atbildētāji:**

*Skarb Państwa – Minister Infrastruktury i Budownictwa, pašlaik  
Minister Infrastruktury, un Prezes Urzędu Transportu Kolejowego*

*PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.*

**Pamatlietas priekšmets**

Tiesvedība par summas 220 204 408,72 PLN apmērā kopā ar procentiem samaksu saistībā ar pamatmaksām, kas, pēc prasītājas domām, tai nepamatoti uzliktas par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodos 2009.–2013. gadā Direktīvas 2001/14 nepareizas transponēšanas dēļ.

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats**

Direktīvas 2001/14 4. panta 5. punkta, 7. panta 3. punkta, 8. panta 1. punkta, 30. panta 1., 3., 5. un 6. punkta interpretācija.

Līguma par Eiropas Savienības darbību (turpmāk tekstā – “LESD”) 267. pants.

## Prejudiciālie jautājumi

1) Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2001/14/EK (2001. gada 26. februāris), jo īpaši tās 4. panta 5. punkts un 30. panta 1., 3., 5. un 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tie liedz dzelzceļa uzņēmējam bez regulatīvās iestādes lēmuma pārbaudes tiesā celt prasību par zaudējumu atlīdzību pret dalībvalsti direktīvas nepareizas transpozīcijas dēļ, ja atlīdzības priekšmets ir pārmaksātā maksa par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu?

2) Vai pieņēmums, ka saskaņā ar [Savienības] tiesībām tiesības uz atlīdzību par Eiropas Savienības tiesību kļūdainu piemērošanu un jo īpaši par direktīvas nepareizu transpozīciju vai tās netransponēšanu ir tikai tad, ja pārkāptās tiesību normas mērķis ir piešķirt tiesības indivīdiem, tiesību pārkāpums ir kvalificēts (jo īpaši acīmredzamas un smagas dalībvalsts diskrecionārās varas pārsniegšanas, transponējot direktīvu, gadījumā), un starp pārkāpumu un kaitējumu ir tieša saikne, nepieļauj dalībvalsts tiesisko regulējumu, kurā šādos gadījumos ir paredzētas tiesības uz atlīdzību, ja ir izpildīti mazāk stingri nosacījumi?

## Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2001/14/EK (2001. gada 26. februāris) par dzelzceļa infrastruktūras jaudas iedalīšanu un maksas iekasēšanu par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu un drošības sertifikāciju (OV 2001, L 75, 404. lpp.; turpmāk tekstā – “Direktīva 2001/14”) 4. panta 5. punkts, 7. panta 3. punkts, 8. panta 1. punkts, 30. panta 1., 3., 5. un 6. punkts

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2012/34/ES (2012. gada 21. novembris), ar ko izveido vienotu Eiropas dzelzceļa telpu (OV 2012, L 343, 32. lpp.)

Komisijas Īstenošanas regula (ES) 2015/909 (2015. gada 12. jūnijs) par kārtību, kā aprēķināt izmaksas, kas tieši radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus (OV 2015, L 148, 17. lpp.)

LESD 340. panta otrā daļa

## Atbilstošās valsts tiesību normas

*Kodeks cywilny* [Civilkodeksa] (turpmāk tekstā – “k.c.”) 361. pants, 417. pants un 417.<sup>1</sup> pants

2003. gada 28. marta *ustawa o transporcie kolejowym* [Likuma par dzelzceļa transportu], redakcijā, kas bija spēkā pamatlietā aplūkotajā laika posmā (konsolidētā versija, 2016. gada *Dz.U.*, 1727. poz., ar grozījumiem; pašlaik

konsolidētā versija, 2019. gada *Dz.U.*, 710. poz., ar grozījumiem; turpmāk tekstā – “*u.t.k.*”), 33. pants un 35. pants

*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej* [Infrastrukturā ministra 2009. gada 27. februāra rīkojums par piekļuves dzelzceļa infrastruktūrai un tās lietošanas nosacījumiem] (*Dz.U.*, Nr. 35, 274. poz.; turpmāk tekstā – “2009. gada rīkojums”) 8. punkts

## Minētā Tiesas judikatūra

Eiropas Savienības Tiesas (turpmāk tekstā – “Tiesa”) spriedums, 2013. gada 30. maijs, C-512/10, Komisija/Polija, EU:C:2013:338 (turpmāk tekstā – “spriedums Komisija/Polija”); kā arī spriedumi: 2017. gada 9. novembris, C-489/15, *CTL Logistics GmbH/DB Netz AG*, EU:C:2017:834, 77., 78., 87.–92., 97.–99. punkts; 1996. gada 5. marts, C-46/93 un C-48/93, *Brasserie du pecheur S.A.*, EU:C:1996:79, 42., 51., 66. punkts; 1991. gada 19. novembris, C-6/90 un C-9/90, *Francovich u.c.*, EU:C:1991:428

## Īss pamatlietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 *Sąd Okręgowy w Warszawie* [Varšavas apgabaltiesa] ar 2016. gada 24. marta spriedumu noraidīja *Koleje Mazowieckie – KM sp. z o.o.* (turpmāk tekstā – “KM” vai “prasītāja”) prasību pret *Skarb Państwa* [Valsts kasi] – *Minister Rozwoju* [Attīstības ministru] un *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego* [Dzelzceļa transporta pārvaldes priekšsēdētāju], kā arī pret *PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.* (turpmāk tekstā – “PKP PLK”) par summas 220 204 408,72 PLN apmērā kopā ar procentiem solidāru samaksu par laika posmu no 2014. gada 6. decembra līdz samaksas dienai.
- 2 Prasītāja pamatoja prasību ar to, ka atbildētājas noteiktā pamatmaksā par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodos 2009.–2013. gadā esot pārāk augsta. Tā norādīja, ka maksa esot noteikta un iekasēta 2009. gada rīkojuma, kas izdots, pamatojoties uz *u.t.k.* 35. pantu un esot pretrunā Direktīvai 2001/14, ko apstiprinot spriedums Komisija/Polija, izdošanas, spēkā esamības un piemērošanas rezultātā. Kā prasības pamatu prasītāja norādīja arī noteikumus par nepamatotu maksājumu. Atbildētāji lūdza noraidīt prasību.
- 3 Minētais spriedums tika taisīts, pamatojoties uz šādiem konstatējumiem: prasītāja ir dzelzceļa pārvaldītājs un vienlaikus pašvaldības sabiedrība, kuras darbības mērķis ir nevis maksimālas peļņas gūšana, bet iedzīvotāju vajadzību apmierināšana sabiedriskā transporta jomā. Daļas sabiedrībā pieder *Województwo Mazowieckie* [Mazovijas vojevodistei]. Savukārt atbildētāja sabiedrība ir dzelzceļa infrastruktūras pārvaldītājs. Tās dibinātājs un akcionārs ir sabiedrība *Polskie*

*Koleje Państwowe S.A.* (turpmāk tekstā – “PKP”); papildus tam 2013. gada 31. decembrī tās akcionārs bija arī *Skarb Państwa*, kura vienlaikus ir *PKP* akcionārs. Sabiedrības darbība aptver pakalpojumu sniegšanu sauszemes transporta palīgdarbu jomā, jo īpaši dzelzceļa satiksmes organizēšanu un dzelzceļa līniju pārvaldību, kā arī dzelzceļa līniju uzturēšanu stāvoklī, kas nodrošina efektīvu un drošu personu un kravu pārvadāšanu, dzelzceļa satiksmes regularitāti un drošību, ugunsdrošību, apkārtējās vides un mantas aizsardzību dzelzceļa teritorijā. *PKP PLK* pārvalda 98 % Polijas dzelzceļa tīkla.

- 4 Sabiedrības *KM* un *PKP PLK* noslēdza līgumus par piešķirto vilcienu trašu lietošanu 2009.–2011. gadā, pamatojoties uz kuriem atbildētāja sabiedrība nodrošināja prasītājam dzelzceļa infrastruktūru, piešķirot tai vilcienu trases uz dzelzceļa līnijām, un deva iespēju lietot nepieciešamo dzelzceļa infrastruktūru. Šie līgumi tika noslēgti uz kārtējiem vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodiem. Prasītāja lietoja nodrošināto infrastruktūru par maksu. Pamatmaksu par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai veido pārvadātāja vilcienu nobraukto kilometru un infrastruktūras pārvaldītāja atsevišķiem dzelzceļa līnijas gabaliem noteikto pamatmaksas vienības likmju par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai rezultātu summa. Maksas apmēru veido pakalpojumu skaita un vienības likmju par atsevišķiem pakalpojumiem rezultāts. Infrastruktūras pārvaldītāja iepriekš aprēķinātas vienības likmes bija apstiprinātas ar *Prezes Urzędu Transportu Kolejowego* (turpmāk tekstā – “*Prezes UTK*”) lēmumiem. 2011.–2013. gadā puses nenoslēdza līgumus, un spēkā bija līgumus aizstājoši *Prezes UTK* lēmumi, kas noteic dzelzceļa infrastruktūras nodrošināšanas nosacījumus. Atbildētāja sabiedrība izrakstīja prasītājam rēķinus par atbildētājas sabiedrības pārvaldītās dzelzceļa infrastruktūras lietošanu. Kopā prasītājam tika pieprasīta un tā samaksāja *PKP PLK* labā summu 537 633 779,10 PLN apmērā kā maksu par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodos: 2009./2010., 2010./2011., 2011./2012. un 2012./2013.
- 5 2009. gada 19. maijā prasītāja (operators) noslēdza ar *Województwo Mazowieckie* (organizatoru) pamatlīgumu par sabiedrisko pakalpojumu sniegšanu, proti, par reģionālo dzelzceļa pārvadājumu veikšanu Mazovijas vojevodistes teritorijā piecpadsmit kārtējos vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodos no 2009. gada 13. decembra līdz 2024. gada 14. decembrim. Visas izmaksas, kas saistītas ar sabiedriskā pakalpojuma sniegšanu un ko nesedz no pārvadātāja ieņēmumiem, tiek segtas no organizatora maksātās kompensācijas. Līguma 5. panta 1. punktā organizators apņemas segt operatora izmaksas, kas rodas saistībā ar pārvadājumu veikšanu, un kompensācija aptver starpību starp dokumentētajām izmaksām un ieņēmumiem, kas saistīti ar darbību pārvadājumu jomā, uz kuru attiecas pamatlīgums, un saprātīgu peļņu.
- 6 2010. gada 26. oktobrī Eiropas Komisija cēla Tiesā prasību pret Polijas Republiku, lūdzot konstatēt, ka, nenodrošinot Direktīvas 2001/14, kas grozīta ar Direktīvu 2004/49/EK, noteikumu par maksu par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu iekasēšanu pareizu transpozīciju, Polijas Republika nav ievērojusi Direktīvas 91/440 6. panta 3. punktā un tās II pielikumā, Direktīvas 2001/14

4. panta 2. punktā, 6. panta 2. un 3. punktā, 7. panta 3. punktā, 8. panta 1. punktā un 14. panta 2. punktā, kā arī pēdējās minētās direktīvas 6. panta 1. punktā kopsakarā ar Direktīvas 91/440 7. panta 3. un 4. punktu paredzētos pienākumus. Spriedumā Komisija/Polija Tiesa konstatēja, ka pieļaujot, ka maksas, kas iekasēta par minimālo piekļuves pakalpojumu kompleksu un sliežu ceļa piekļuvi apkalpes iekārtām, aprēķinā tiek iekļautas izmaksas, kuras nevar uzskatīt par tiešajām izmaksām, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus, Polijas Republika nav izpildījusi Direktīvas 2001/14, kas grozīta ar Direktīvu 2004/49, 7. panta 3. punktā paredzētos pienākumus.
- 7 Pamatojoties uz konstatētajiem faktiskajiem apstākļiem, *Sąd Okręgowy* atzina, ka nav juridiskā pamata apmierināt prasību. Tā norādīja, ka precedents, par kuru ir runa *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 1. punktā (skat. šā nolēmuma 36. punktu), var būt arī Tiesas nolēmums. Tiesvedībā Tiesā var tikt konstatēta akta neatbilstība ratificētam starptautiskajam līgumam, ar kuras izpratnes palīdzību ir jāsaprot *acquis communautaire*. No otras puses, saskaņā ar Tiesas judikatūru valstu tiesām, kas izskata prasības par atlīdzību, ir tiesības patstāvīgi nolemt, kāds ir prettiesiskuma nosacījums, to iepriekš nekonstatējot “attiecīgajā tiesvedībā” Tiesā vai jebkurā citā iestādē. Taču, ja Tiesa ir pieņēmusi nolēmumu, ar kuru konstatēts, ka dalībvalsts ir pieļāvusi Savienības tiesību pārkāpumu, valsts tiesa, pamatojoties uz to vien, nevar spriest par pietiekami nopietna pārkāpuma nosacījumu izpildi. Prasības ietvaros Tiesa konstatē tikai pašu faktu, ka dalībvalsts ir pieļāvusi tiesību pārkāpumu, bet atbildības par zaudējumu atlīdzību nosacījums ir nevis vienkāršs, bet kvalificēts prettiesiskums. Līdz ar to ir pieļaujama situācija, kur Savienības tiesību pārkāpums ir konstatēts ar Tiesas nolēmumu, taču dalībvalsts neatbild par kaitējumu, kas radies šāda pārkāpuma rezultātā.
- 8 *Sąd Okręgowy* piekrita atbildētājas *Skarb Państwa* argumentiem, ka netransponēšanas (nepilnīgas vai nepareizas transpozīcijas) gadījumā tās atbildības pamatā var būt *k.c.* 417. panta 1. punkts (saskaņā ar kuru “[p]ar kaitējumu, kas radies nelikumīgas darbības vai bezdarbības, īstenojot valsts varu, rezultātā, atbild *Skarb Państwa* vai pašvaldības vienība, vai cita juridiskā persona, kas īsteno šo varu, pildot kādu tiesību aktu”) kopsakarā ar *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 4. punktu (skat. šā nolēmuma 36. punktu), nevis *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 1. punkts. Pienākumam atlīdzināt zaudējumus ir jāizriet no noteiktām tiesību normām, un tam ir jābūt precīzi noteiktam termiņam un saturam, lai varētu noskaidrot, līdz kādam laikam ir jāpieņem normatīvais akts, uz kuru tas attiecas, un kādam ir jābūt tā saturam.
- 9 Saskaņā ar *Sąd Okręgowy* nostāju no Tiesas judikatūras izriet šādi valsts atbildības par direktīvas noteikumu pārkāpumu nosacījumi: direktīvas mērķis ir piešķirt tiesības indivīdiem, un satura ziņā šīs tiesības ir beznosacījuma, precīzas un nosakāmas, pamatojoties uz direktīvas noteikumiem, pastāv cēloņsakarība starp dalībvalsts pieļauto direktīvas pārkāpumu un zaudējumiem, kas radušies indivīdam, kā arī šī pārkāpuma pietiekami nopietns raksturs. Tomēr *Sąd Okręgowy* ieskatā, Direktīvā 2001/14 prasītājam nav piešķirtas subjektīvās tiesības veikt maksājumus par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu noteiktā maksimālajā

apmērā. Tās mērķis bija nodrošināt visiem pārvadātājiem vienlīdzīgu un nediskriminējošu piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai un veicināt dinamisku, konkurējošu un pārskatāmu Savienības dzelzceļa tirgu. Par likumdevēja nodomu tieši liecina šīs direktīvas noteikumi. Arī Direktīvā 2012/34, ar ko atceļ Direktīvu 2001/14, norādīts, ka dzelzceļa pārvadātājiem ir jāsedz tikai tiešās izmaksas, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus, un vienlaikus Komisijai uzlikts pienākums pieņemt atbilstošus īstenošanas aktus, kas nosaka šo izmaksu aprēķināšanas kārtību, un ļauts infrastruktūras pārvaldītājiem pielāgoties maksu iekasēšanas kārtībai 4 gadu laikā no šo aktu spēkā stāšanās dienas (31. panta 3. punkts). Tas ir pretrunā pieņēmumam, ka Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punkta mērķis bija piešķirt subjektīvās tiesības indivīdiem. *Sąd Okręgowy* ieskatā, pamatojoties uz Direktīvas 2001/14 saturu, nav iespējams precīzi noteikt personai piešķirto tiesību apjomu, kas saistīts ar neprecīzu “tiešo izmaksu, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus” jēdzienu.

- 10 Turklāt pārvaldītājs var piemērot papildu maksu iekasēšanas kritērijus, piemērojot uzcenojumu, pamatojoties uz efektīviem, caurskatāmiem un nediskriminējošiem noteikumiem, kas garantē optimālu konkurētspēju, kā arī atlaides direktīvas noteikumos paredzētajā apjomā un atsevišķu dalībvalstu ieviestajās robežās. Tas nozīmē, ka direktīva piešķir pārvaldītājam tiesības noteikt likmes augstākā līmenī, nekā izriet no tiešajām izmaksām, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus. Savienības tiesību noteikumi un Tiesas judikatūra nav devuši un nedod pamatu noteikt izmaksas, pamatojoties uz kurām, var tikt aprēķināta maksa par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai aprēķinam. Maksas par infrastruktūras lietošanu aprēķināšanas un iekasēšanas kārtība ir noteikta Direktīvas 2012/34 31. panta 3. punktā, kur norādīts, ka maksu par minimālo piekļuves pakalpojumu kompleksu un par piekļuvi infrastruktūrai, kas savieno apkalpes vietas, nosaka atbilstīgi tiešajām izmaksām, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus. Šī noteikuma saturs ir identisks ar Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punktu, kas ir Tiesas veiktā Polijas spēkā esošo tiesību normu novērtējuma pamatā. Tikai Regulā Nr. 2015/909 Savienības tiesībās tika precizēts “izmaksu, kas tieši saistītas ar vilcienu satiksmes pakalpojumu sniegšanu” jēdziens (3. un 4. pantā). Vienlaikus, pamatojoties uz Direktīvas 2012/34 31. panta 3. punktu un iepriekš minētās regulas 9. pantu, infrastruktūras pārvaldītājam bija jānorāda regulatīvajai iestādei tiešo izmaksu aprēķina metode un, attiecīgā gadījumā, pakāpeniskas ieviešanas plāns ne vēlāk kā 2017. gada 3. jūlijā. Savukārt pielāgoties iepriekš minētajā regulā noteiktajai kārtībai pārvaldītājs varēja pakāpeniski līdz 2019. gada 1. augustam.
- 11 *Sąd Okręgowy* uzskatīja, ka Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punktu nevar uzskatīt par pietiekami precīzu, lai tā nepilnīga transpozīcija būtu pamats kompensācijai gadījumā, ja dalībvalsts to pārkāpusi, jo šī noteikuma piemērošana faktiski bija atkarīga no dalībvalstu veiktajiem turpmākajiem transpozīcijas pasākumiem.
- 12 Attiecībā uz prettiesiskumu *Sąd Okręgowy* norādīja, ka tam ir jābūt “kvalificētam prettiesiskumam”, proti, Savienību tiesību pārkāpumam ir jābūt pietiekami nopietnam. Atšķirībā no gadījuma, ja direktīva nav transponēta, tās nepareiza

transpozīcija nav izšķiroša pietiekami nopietna tiesību pārkāpuma nosacījumu izpildei. Pārkāptā Direktīvas 2001/14 norma bija tik neskaidra un neprecīza, ka tā radīja šaubas daudzu dalībvalstu praksē, kā rezultātā Komisija cēla vairākas prasības pret dalībvalstīm. Nedz direktīvā, nedz Tiesas spriedumā nav precīzi un neapšaubāmi definēta izmaksu kategorija, kas ir jāiekļauj izmaksu bāzē. *Sąd Okręgowy* ieskatā, tas liecina par to ka nav pamata dalībvalsts atbildības konstatēšanai, pamatojoties uz Savienību principiem un valsts tiesību normām. Pati Tiesas nolēmuma pieņemšana par to, ka valsts tiesības neatbilst Savienības tiesībām, nenosaka valsts varas darbības prettiesiskumu. No sprieduma Komisija/Polija var tikai secināt, ka maksas par piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai apmērs tika noteikts nepareizi, taču Tiesa neuzskatīja, ka maksa būtu pārāk augsta. Tādējādi tas, ka Polija nav izpildījusi pienākumu pareizi transponēt Direktīvu 2001/14, nenozīmē, ka atbildētājas sabiedrības izstrādātie cenrāži un noteikumi bija pretrunā ar šo direktīvu, jo, neskatoties uz nepareizajiem pieņēmumiem to aprēķināšanas posmā, *PKP PLK* iekasēja šīs izmaksas pareizā (Savienību tiesībās pieļautā) apmērā.

- 13 Turklāt visas prasītājas izmaksas par piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai sedza tās sniegto pakalpojumu saņēmēji un *Marszałek Województwa Mazowieckiego* [Mazovijas vojevodistes priekšsēdētājs]. Kompensācijās tika ņemtas vērā visas prasītājas segtās maksas par *PKP PLK* dzelzceļa infrastruktūras lietošanu.
- 14 Prasītāja nav pierādījusi, ka tās smagā finansiālā situācija strīdīgajā laika posmā bija saistīta tikai ar nepieciešamību segt izmaksas par piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai. Maksas par piekļuvi infrastruktūrai apmērs neietekmēja prasītājas piemēroto tarifu un cenrāžu apmēru, jo *Prezes UTK* apstiprinātās likmes bija vienādas visiem pārvadātājiem. Tādējādi maksu apmērs neietekmēja prasītājas konkurētspēju attiecībā pret pārējiem dzelzceļa pārvadātājiem.
- 15 Kā uzsvēra *Sąd Okręgowy*, saskaņā ar Direktīvas 2001/14 8. panta 1. punktu pamatmaksu par piekļuvi infrastruktūrai ir pieļaujams noteikt apmērā, kas ļauj pārvaldītājam atgūt infrastruktūras nodrošināšanas izmaksas pilnā apmērā. Šis noteikums ļauj noteikt maksu par piekļuvi infrastruktūrai augstākā līmenī, nekā norādīts šīs direktīvas 7. panta 3. punktā. Pamatojoties uz to, noteiktās maksas rezultātā var tikt segtas visas infrastruktūras pārvaldītāja izmaksas, jo ar to ievieš kopējo izmaksu principu. Tādējādi šis noteikums deva pamatu maksas par piekļuvi infrastruktūrai noteikšanai augstākā līmenī, nekā prasītāja, pamatojoties uz direktīvas 7. panta 3. punktu, norādītais. Pat hipotētiski pieņemot, ka nepilnīgās transpozīcijas dēļ direktīvas noteikumi ir jāpiemēro tieši, Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punktu nav iespējams piemērot bez direktīvas 8. panta piemērošanas.
- 16 *Sąd Okręgowy* uzsvēra, ka nav iespējams aprēķināt paraugmaksu par piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai, vienkārši atņemot dažas izmaksu kategorijas no kopējām izmaksām, jo nedz direktīvā, nedz Tiesas spriedumā nav precizēts, kādam ir jābūt pareizam maksas par piekļuvi atbildētājas sabiedrības pārvaldītājam infrastruktūrai aprēķināšanas paraugam. Turklāt nav pamata pieņemt, ka pastāv saikne starp

2009. gada rīkojuma izdošanu un zaudējumiem, jo, ja rīkojumam būtu atšķirīgs saturs, prasītājam netiktu uzlikta pārāk augstas pamatmaksas.

- 17 *Sąd Apelacyjny w Warszawie* [Varšavas apelācijas tiesa] ar 2017. gada 18. decembra spriedumu noraidīja prasītājas apelācijas sūdzību. Tā piekrita *Sąd Okręgowy* viedoklim un piebilda, ka prasītāja kļūdaini apgalvo, ka Direktīvas 2001/14 noteikumi piešķir tai tiesības veikt maksājumus par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu tajos noteiktajā maksimālajā apmērā, kas attiecināms uz tiešajām izmaksām. Nav iespējams piemērot (interpretēt) direktīvas 7. panta 3. pantu, neņemot vērā tās 8. pantu, sakarā ar atsauci, kas ietverta 7. panta 3. punktā.
- 18 *Sąd Apelacyjny* ieskatā, nav pamata uzskatīt, ka 2009. gada rīkojuma 8. panta 1. punkta rezultātā šis rīkojums ir interpretējams pretrunā valsts tiesību normai ar augstāku juridisku spēku, proti, *u.t.k.* 33. panta 2. punktam. Gluži pretēji, pēdējā minētā noteikuma saturs norāda, ka pamatmaksas par dzelzceļa infrastruktūru lietošanu tiek noteikta, ņemot vērā pārvaldītāja tiešās izmaksas, kas radušās, dzelzceļa pārvadātajam sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus. No tā neizriet, kā šīs izmaksas var būt vienīgais pamats pamatmaksas aprēķināšanai. Šīs izmaksas ir jāņem vērā, proti, jāiekļauj izmaksu bāzē, kas tiek izmantota pamatmaksas likmes aprēķināšanai, taču tas neizslēdz, ka šajā izmaksu bāzē varētu būt iekļautas arī citas izmaksas.
- 19 Kasācijas sūdzību par minēto spriedumu pilnībā iesniedza prasītāja, norādot, ka esot pārkāptas materiālo tiesību normas: pirmkārt, *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 1. punkts, otrkārt, Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punkts un *u.t.k.* 33. panta 2. punkts, un treškārt, *u.t.k.* 33. panta 2. punkts (šo noteikumu redakcijā, kas bija spēkā pamatlietā aplūkotajā laika posmā), kļūdaini tos interpretējot, līdz ar ko *Sąd Apelacyjny* atzina par pareizu, ka atbildētāji ietvēra izmaksu bāzē virkni citu izmaksu, kas nav tiešās izmaksas (proti, netiešās izmaksas, amortizācijas un finansēšanas izmaksu kopumu).

### **Pamatlietas pušu galvenie argumenti**

- 20 Prasītāja apgalvo, ka Direktīvas 2001/14 nepareizas transpozīcijas Polijas tiesību sistēmā rezultātā tai esot radušies zaudējumi, jo tai esot piemērota pārāk augsta maksa par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu vilcienu kustības grafika spēkā esamības periodos 2009.–2013. gadā. Pēc prasītājas domām, par šiem zaudējumiem atbild Polijas valsts, no kuras tā tādēļ pieprasa kompensāciju.
- 21 Atbildētāji apgalvo, ka, neskatoties uz Direktīvas 2001/14 nepareizu transpozīciju, valsts neatbild par zaudējumiem, kas radušies prasītājam, jo strīdīgās maksas par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu nepārsniedz apmēru, kas pieļauts Savienības tiesību noteikumos. Pēc atbildētāju domām, ņemot vērā Savienības tiesību noteikumus un Tiesas judikatūru, šajā gadījumā nav izpildīti arī valsts atbildības par šiem zaudējumiem nosacījumi.



## Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pamatojums

### *Pirmā prejudiciālā jautājuma uzdošanas pamats*

- 22 2001. gada 15. martā stājās spēkā Direktīva 2001/14, kuras adresāti bija Savienības dalībvalstis (40. pants) un kura tām bija jātransponē līdz 2003. gada 15. martam (38. pants).
- 23 Saskaņā ar šīs direktīvas 5. panta 1. punkta pirmo teikumu dzelzceļa uzņēmumiem ir jābūt tiesībām bez diskriminācijas saņemt minimālo piekļuves pakalpojumu kompleksu un sliežu ceļa piekļuvi apkalpes iekārtām, kā aprakstīts II pielikumā. Direktīvā ir noteiktas divas infrastruktūras pārvaldītāja sniegto pakalpojumu kategorijas: tā saucamais minimālais piekļuves pakalpojumu komplekss (direktīvas II pielikuma 1. punkts) un sliežu ceļa piekļuves apkalpes iekārtām pakalpojumi (direktīvas II pielikuma 2. punkts). Savukārt Direktīvas 2001/14 4. panta 5. punktā ir noteikts, ka infrastruktūras pārvaldītāji nodrošina, ka maksāšanas shēmas piemērošanas iznākums ir līdzvērtīgs un nediskriminējošs maksas piemērošana dažādiem dzelzceļa pārvadājumu uzņēmumiem, kas sniedz līdzvērtīgus pakalpojumus līdzīgā tirgus daļā, un ka faktiski piemērojamā maksa ir saskaņā ar noteikumiem, kas izklāstīti tikla pārskatā. Turklāt dalībvalstīm uzlikts pienākums izstrādāt tādu dzelzceļa infrastruktūras pārvaldītāja darbības finansēšanas kārtību, lai infrastruktūras pārvaldītāja izmaksas būtu vismaz līdzsvarā ar ienākumiem no infrastruktūras lietošanas maksas, pārpalikumu no citas saimnieciskās darbības un valsts finansējuma (proti, papildu finansējuma no valsts līdzekļiem), no vienas puses, un infrastruktūras izdevumiem, no otras puses (direktīvas 6. panta 1. punkts).
- 24 Direktīvas 2001/14 7. pantā ir noteikti maksu par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu iekasēšanas principi, tostarp tā 3. punktā ir norādīts, ka, neierobežojot 4. vai 5. punktu, vai 8. pantu, maksu par minimālo piekļuves pakalpojumu kompleksu un sliežu ceļa piekļuvi apkalpes iekārtām nosaka tādu, kādas ir tiešās izmaksas, kas radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus. Savukārt direktīvas 8. pantā ir noteikti izņēmumi attiecībā uz 7. pantā noteiktajiem maksu iekasēšanas principiem.
- 25 Savukārt Direktīvas 2001/14 30. pantā ir noteikts dalībvalstu pienākums izveidot regulatīvo iestādi, kuras uzdevums ir tostarp nodrošināt, ka infrastruktūras pārvaldītāja noteiktā maksa atbilst II nodaļas prasībām un nav diskriminējoša.
- 26 Polijas pievienošanās Eiropas Savienībai brīdī (2004. gada 1. maijā) Polijas tiesību sistēmā bija spēkā 2003. gada *ustawa o transporcie kolejowym* [Likums par dzelzceļa transportu]. Tā 33. panta 1. punktā bija paredzēta maksa par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu, ko nodrošina tās pārvaldītājs. Šis pārvaldītājs ir sabiedrība *PKP PLK*, kuras īpašnieks (ekonomiski un netieši arī juridiski) ir *Skarb Państwa*. Pamatmaksas vienības likmes un papildu maksas kopā ar to apmēra aprēķiniem tiek nodotas apstiprināšanai *Prezes UTK* (*u.t.k.* 33. panta 7. punkts), kurš 30 dienu laikā no likmju saņemšanas apstiprina tās vai atsakās tās

apstiprināt, ja ir konstatēts, ka tās neatbilst principiem, par kuriem ir runa 2.–6. punktā, 34. pantā, un īstenošanas noteikumiem, kas pieņemti, pamatojoties uz 35. pantu (*u.t.k.* 33. panta 8. punktu).

- 27 No 2008. gada 6. decembra *u.t.k.* 33. panta 2. punktā bija noteikts, ka pamatmaksā par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu tiek noteikta, ņemot vērā pārvaldītāja tiešās izmaksas, kas dzelzceļa pārvaldītājam radušās, sniedzot vilcienu satiksmes pakalpojumus. Maksā par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu bija pamatmaksas un papildmaksu summa (*u.t.k.* 33. panta 3. punkts). Pamatmaksā bija iedalīta pamatmaksā par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai, kas aptver likuma I pielikuma 1. punktā minētos pakalpojumus (tostarp par vilciena kustību pa dzelzceļa līniju, ko pārvalda noteikts dzelzceļa infrastruktūras pārvaldītājs), un pamatmaksā par piekļuvi aprīkojumam, kas ir saistīts ar vilcienu apkopi, kura aptver likuma I pielikuma 2. punktā minētos pakalpojumus (tostarp par iespēju izmantot peronus dzelzceļa pieturās, ko pārvalda noteikts dzelzceļa infrastruktūras pārvaldītājs). Papildmaksā tika iekasēta tostarp par elektroenerģijas piegādi gaisvadu kontakttīklā (*u.t.k.* 33. panta 3.a punkts). Saskaņā ar *u.t.k.* 33. panta 4. punktu pamatmaksā par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai tika aprēķināta kā vilcienu nobraukumu un vienības likmju, kas noteiktas atkarībā no dzelzceļa līnijas kategorijas un vilciena veida, rezultāts atsevišķi personu un kravu pārvadājumiem. Savukārt saskaņā ar *u.t.k.* 33. panta 4.a punktu pārvaldītājs var piemērot pamatmaksas par minimālo piekļuvi dzelzceļa infrastruktūrai minimālo vienības likmi. Minimālā likme atbilstoši līdzvērtīgiem noteikumiem ir piemērojama visiem dzelzceļa pārvaldītājiem par dzelzceļa infrastruktūras izmantošanu, kas saistīta ar darbībām, kuras veiktas atbilstoši sabiedriskā pakalpojuma līgumam.
- 28 Pamatojoties uz *u.t.k.* 35. pantu, tika izdots 2009. gada rīkojums, kas bija spēkā laika posmā no 2009. gada 13. marta līdz 2014. gada 23. jūnijam. Saskaņā ar tā 8. panta 1. punktu pārvaldītājs dzelzceļa infrastruktūrai, ko plānots nodot, piemērojamo likmju aprēķiniem ņem vērā: 1) tiešās izmaksas, kuras aptver: a) uzturēšanas izmaksas; b) dzelzceļa satiksmes pārvaldības izmaksas; c) amortizācijas izdevumus; 2) darbības netiešās izmaksas, kuras aptver pārējās infrastruktūras pārvaldītāja izmaksas, kas nav minētas 1. un 3. punktā; 3) finanšu izmaksas, kas ir saistītas ar to kredītu atmaksu, kurus pārvaldītājs ir paņēmis, lai attīstītu un modernizētu nodrošināto infrastruktūru; 4) uzturēšanas darbu, kas saistīts ar konkrētām līniju un vilcienu kategorijām, par kurām ir runa 7. pantā. *Minister Infrastruktury i Rozwoju* [Infrastruktūras un attīstības ministrs] atcēla 2009. rīkojumu ar 2014. gada 5. jūnija *rozporządzenie w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej* [rīkojumu par piekļuves dzelzceļa infrastruktūrai un tas lietošanas nosacījumiem] (2014. gada *Dz.U.*, 788. poz.), kurš bija spēkā no 2014. gada 24. jūnija.
- 29 Ar iepriekš minētajiem Likuma par dzelzceļa transportu noteikumiem un uz to pamata izdotajiem 2004., 2006., 2009. un 2014. gada rīkojumiem tika ieviests Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punkts.

- 30 Attiecībā uz šo lietu un pirmo prejudiciālo jautājumu ir jānorāda, ka dalībvalsts atbildība izriet no Direktīvas 2001/14 noteikumu nepareizās transpozīcijas Polijas tiesību sistēmā.
- 31 No sprieduma Komisija/Polija 79.–82. punkta var secināt, ka zaudējumi, kas radušies Direktīvas 2001/14 nepareizas transpozīcijas valsts tiesību sistēmā dēļ, var būt maksas par dzelzceļa infrastruktūras lietošanas pārmaksātā daļa, un jo īpaši elementi, kas ietekmē ar Direktīvas 2001/14 nepareizo transpozīciju saistīto zaudējumu apmēru ir: daļēji fiksēta rakstura izmaksas, kuras pārvaldītājam ir jāsedz pēc kāda dzelzceļu tīkla posma nodrošināšanas satiksmes vajadzībām, pat ja vilcienu satiksme nenotiek, 2009. rīkojuma 8. panta 1. punktā minētās uzturēšanas vai satiksmes pārvaldības izmaksas, visas šajā noteikumā minētās netiešās un finanšu izmaksas un amortizācijas izdevumi tādā apmērā, kādā tie tiek noteikti, nevis pamatojoties uz reālo ar satiksmi saistīto infrastruktūras nolietojumu, bet atbilstoši grāmatvedības noteikumiem. Var secināt, ka, lai gan attiecībā uz pirmo no šiem elementiem dalībvalstij bija noteikta brīvība, kas var izrietēt no neprecīzās frāzes “daļēji”, attiecībā uz abiem pārējiem aspektiem šī brīvība dalībvalstij netika piešķirta, kas nozīmē, ka tie nevarēja būt 2009. gada rīkojuma regulējuma elements.
- 32 Lietas par kompensāciju par Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punkta pareizas transpozīcijas neesamību kontekstā būtisks ir Tiesas spriedums *CTL Logistics GmbH/DB Netz AG* (skat. it īpaši 77., 78., 86.–92., 97.–99. punktu). Tas attiecas uz civiltiesu iespēju pārbaudīt maksu par infrastruktūras nodrošināšanu apmēru tā vietā, lai pārbaudītu regulatīvās iestādes lēmumu attiecīgajā procesā. Minētajā spriedumā Tiesa sprieda par vispārējās jurisdikcijas tiesu veiktās maksu par infrastruktūras nodrošināšanu apmēra pārbaudes individuālajos gadījumos nepieņemamību un iespēju izmainīt šīs maksas neatkarīgi no regulatīvās iestādes, par kuru ir runa Direktīvas 2001/14 30. pantā, veiktās uzraudzības. Tiesvedības priekšmets lietā, kuru izskata *Sąd Najwyższy* [Augstākā tiesa], nav tieši šādu maksu apmēra tieša noteikšana, tomēr iespējama atlīdzības piešķiršana no *Skarb Państwa* vai cita subjekta, kuras elements būtu pārmaksātā maksa, no ekonomiskā viedokļa var radīt līdzīgu situāciju, kurā tiesvedībā tiek izvērtēts maksas apmērs. Tas rada problēmas, kas ir līdzīgas Tiesas sprieduma *CTL Logistics GmbH/DB Netz AG* 87.–89. un 97.–99. punktos norādītajām.
- 33 Ņemot vērā iepriekš minēto, *Sąd Najwyższy*, būdama tiesa, kuras nolēmumi nav pārsūdzami, uzskata, ka ir jānoskaidro, vai Direktīvas 2001/14 noteikumi, jo īpaši tās 4. panta 5. punkts un 30. panta 1., 3., 5. un 6. punkts ir jāinterpretē tādējādi, ka tie liedz dzelzceļa uzņēmējam bez regulatīvās iestādes lēmuma pārbaudes tiesā celt prasību par zaudējumu atlīdzību pret dalībvalsti direktīvas nepareizas transpozīcijas dēļ, ja atlīdzības elements būtu pārmaksātā maksa par dzelzceļa infrastruktūras lietošanu (**pirmais prejudiciālais jautājums**). Citiem vārdiem sakot, vai ir pamatots viedoklis, ka direktīvas nepareiza transpozīcija valsts tiesībās, kas apstiprināta ar spriedumu Komisija/Polija, var izraisīt dalībvalsts atbildības iestāšanos attiecībā uz vienu no uzņēmējiem, kas darbojas tirgū (dzelzceļa uzņēmēju), tā ceļa vietā, ko veido regulatīvās iestādes, kurai bija

jāinterpretē 2009. gada rīkojuma 8. panta 1. punkts, ņemot vērā Direktīvas 2001/14 7. panta 3. punktu, lēmuma pārbaude tiesā (kas paredzēta Direktīvas 2001/14 30. pantā, tostarp tā 6. punktā).

### ***Otrā prejudiciālā jautājuma uzdošanas pamats***

- 34 Attiecībā uz Eiropas Savienības direktīvas transpozīcijas neesamību Tiesa konstatēja spriedumā *Brasserie du pecheur*, ka situācijā, kurā dalībvalsts likumdevējam ir “zināma rīcības brīvība”, dalībvalsts atbildība ir atkarīga no triju nosacījumu izpildes, proti: 1) pārkāptās tiesību normas mērķis ir piešķirt tiesības indivīdiem; 2) valsts rīcība ir pietiekami būtisks pārkāpums; 3) pastāv tieša cēloņsakarība starp valstij uzliktā pienākuma pārkāpumu un indivīdam nodarīto kaitējumu (51. punkts). Tiesas judikatūrā (tostarp minētajā spriedumā) arī ir uzsvērts, ka attiecībā uz dalībvalstu atbildību par Kopienu tiesību pārkāpumu izšķirošais kritērijs, lai noteiktu, vai Kopienu tiesību pārkāpums ir pietiekami būtisks, ir tāds, ka attiecīgā dalībvalsts vai Kopienas iestāde acīmredzami un rupji nav ievērojusi savas rīcības brīvības robežas. Norādīts, ka kompetentajai tiesai citu elementu starpā būtu jāņem vērā, vai pārkāptā norma ir skaidra un precīza, cik plašu rīcības brīvību tā paredz valsts un Kopienas iestādēm, vai pārkāpuma un kaitējuma pamatā ir nodoms vai nolaidība, vai kļūda tiesību piemērošanā ir attaisnojama, vai Kopienas iestādes rīcība ir varējusi veicināt bezdarbību un vai valsts ir paredzējusi pasākumus un veikusi darbības, kas ir pretrunā Kopienu tiesībām.
- 35 Iepriekš minētos atbildības nosacījumus Tiesa izsecinājusi no Eiropas Ekonomikas kopienas dibināšanas līguma 215. panta otrās daļas Māstrihtas līguma redakcijā. Tās pašlaik spēkā esošais ekvivalents ir LESD 340. panta otrā daļa.
- 36 Dalībvalsts atbildība par kaitējuma atlīdzību ne tikai nodrošina indivīda aizsardzību, bet arī Savienības tiesību piemērošanu. Tiesa iepriekš norādītos dalībvalsts atbildības par kaitējuma atlīdzību kritērijus, kas izriet no Savienības tiesībām, taču tiek īstenoti un zināmā mērā pat noteikti, ņemot vērā valsts tiesības, uzskata par šīs atbildības attiecībā uz indivīdiem par Savienības tiesību pārkāpumu nepieciešamu un vienlaikus pietiekamu nosacījumu. Šķiet, no šāda šo kritēriju rakstura Tiesa izsecina, no vienas puses, aizliegumu padarīt valsts tiesību aktos atlīdzību par valsts nodarīto kaitējumu, kas radies Savienības tiesību pārkāpuma rezultātā, atkarīgu no materiālām un formālām prasībām, kas ir nelabvēlīgākas par tām, kuras attiecas uz līdzīgiem prasījumiem atbilstoši valsts tiesībām, un no prasībām, kas atlīdzības saņemšanu padarītu praktiski neiespējamu vai pārmērīgi apgrūtinātu, no otras puses, – to, ka valsts atbildība par minēto kaitējumu var iestāties, pamatojoties uz valsts tiesībām, ja valsts tiesību aktos paredzētie kritēriji nepārsniedz Savienības tiesību prasības.
- 37 No *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 1. punkta izriet, ka, ja kaitējums nodarīts, pieņemot normatīvo aktu, tā atlīdzību var pieprasīt pēc šī akta neatbilstības *Konstytucja RP* [Polijas

Republikas konstitūcijai], ratificētam starptautiskajam līgumam vai likumam konstatēšanas atbilstošā procesā. Savukārt saskaņā ar šī panta 4. punktu, ja kaitējums ir nodarīts, nepieņemot normatīvo aktu, kura pieņemšanas pienākums ir paredzēts tiesību normā, šī akta nepieņemšanas prettiesiskumu konstatē tiesa, kura izskata lietu par kaitējuma atlīdzību. Attiecībā uz otro minēto situāciju dominē viedoklis, saskaņā ar kuru pastāv divi likumdošanas bezdarbības veidi: 1) situācijas, kurās attiecīgais normatīvais akts vispār nav pieņemts (tā saucamā faktiskā bezdarbība); 2) situācijas, kurās šis akts tomēr tika pieņemts, taču tas ietver tikai nepilnīgu, fragmentāru regulējumu, kā rezultātā ir ierobežota vai vispār nepastāv iespēja īstenot noteiktas tiesības, kas izriet, piemēram, no cita normatīvā akta (tā saucamā relatīva bezdarbība).

- 38 Taču, neskatoties uz valsts atbildības pamatu, lai būtu iespējama šāda atbildība *imperium* sfērā, saskaņā ar valsts tiesībām jebkurā situācijā cita starpā ir jābūt izpildītiem šādiem nosacījumiem: 1) prettiesiska darbība vai bezdarbība; 2) kaitējums; 3) cēloņsakarība starp darbību vai bezdarbību un kaitējumu. Tos papildina īpašie nosacījumi, kas paredzēti tiesību normās, kuras regulē noteiktu situāciju.
- 39 Kas svarīgi, attiecībā uz valsts atbildību tiek pieņemts, ka prettiesiskajai darbībai vai bezdarbībai, proti, tā saucamajam prettiesiskumam, nav jābūt kvalificētam, kas attiektos tikai uz nopietna tiesību normas pārkāpuma gadījumiem. Tikai attiecībā uz atbildību atbilstoši *k.c.* 417.<sup>1</sup> panta 2. punktam tiek norādīts uz prettiesiskuma kvalificēto raksturu, taču tas neattiecas uz pamatlietā izvērtējamo situāciju.
- 40 Kā jau iepriekš norādīts, Tiesas judikatūrā ir norādīts uz dalībvalsts atbildības atkarību no tā saucamā kvalificētā prettiesiskuma esamības, proti, tad, kad Savienības tiesību normu pārkāpums ir “pietiekami nopietns”. Šādam ar diskrecionārās varas apjoma pārsniegšanu saistītajam pārkāpumam ir jābūt acīmredzamam (būtiskam) un smagam (nopietnam). Līdz ar to runa ir par situāciju, kur valsts varas iestāžu darbība vai bezdarbība (piemēram, Eiropas Savienības direktīvas nepareizas transpozīcijas gadījumā) var tikt inkriminēta saskaņā ar valsts tiesībām, taču – ņemot vērā Tiesas viedokli – saskaņā ar Savienības tiesībām dalībvalsts var tikt atbrīvota no atbildības par kaitējuma atlīdzību.
- 41 Nākamais jautājums ir cēloņsakarības pastāvēšanas nepieciešamība. Ceļot prasību pret valsts varas iestādēm, ir jāpierāda valsts tiesā, ka kaitējums ir radies no prettiesiskas darbības vai bezdarbības, īstenojot valsts varu, līdz ar ko starp šiem nosacījumiem ir jāpastāv saiknei *k.c.* 361. panta izpratnē, saskaņā ar kuru subjekts, kam jāatlīdzina kaitējums, ir atbildīgs tikai par darbības vai bezdarbības, no kuras radies kaitējums, normālām sekām. Šajās robežās saskaņā ar *k.c.* 361. panta 2. punktu pienākums atlīdzināt kaitējumu attiecas uz zaudējumiem, kas radušies cietušajam (*damnum emergens*), un peļņu, ko viņš varētu iegūt, ja viņam netiktu nodarīts kaitējums (*lucrum cessans*).

- 42 Ņemot vērā *k.c.* 361. panta 1. punktu, pat netieša cēloņsakarība starp kļūdainu darbību vai bezdarbību un kaitējumu var pamatot atbildību par kaitējumu.
- 43 Tiesa atsaucas savā judikatūrā uz tiešās cēloņsakarības teoriju, izskatot jautājumu par dalībvalsts atbildību par likumdošanas bezdarbību (piemēram, saistībā ar Savienības direktīvas transpozīciju). Tāpēc, atšķirībā no valsts tiesību aktiem, būtu jāizslēdz visi kaitējumi, kas ir tikai netiešā cēloņsakarībā ar valsts varas iestāžu darbību vai bezdarbību.
- 44 Ņemot vērā iepriekš minēto, rodas jautājums, vai pieņēmums, ka saskaņā ar Savienības tiesībām tiesības uz atlīdzību par šo tiesību kļūdainu piemērošanu un jo īpaši par direktīvas nepareizu transpozīciju vai tās netransponēšanu ir tikai tad, ja pārkāptās tiesību normas mērķis ir piešķirt tiesības indivīdiem, tiesību pārkāpums ir kvalificēts un pastāv tieša cēloņsakarība starp pārkāpumu un kaitējumu, nepieļauj dalībvalsts tiesisko regulējumu, kurā šādos gadījumos ir piešķirtas tiesības uz atlīdzību, ja ir izpildīti mazāk stingri nosacījumi (**otrais prejudiciālais jautājums**). Ja valsts tiesību aktos ir paredzēti mazāk stingri nosacījumi dalībvalsts atbildībai par direktīvas nepareizu transpozīciju vai tās neesamību, nekā Savienības tiesību aktos paredzētie, tad Eiropas Savienības tiesību pārākuma pār valsts tiesību aktiem pieņemšana nozīmētu šīs dalībvalsts atbrīvošanu no atbildības par kaitējuma atlīdzību, kas, šķiet, arī nav saderīgs ar taisnīguma principiem.
- 45 Nepieciešamība sniegt atbildi uz otro jautājumu izriet arī no šaubām par Tiesas spriedumu *Brasserie du pêcheur* satūra, kam ir būtiska nozīme attiecībā uz dalībvalsts atbildību par Savienību tiesību pārkāpumu. Minētā sprieduma 42. punktā ir konstatēts: “[..]valsts atbildības rašanās nosacījumi attiecībā uz zaudējumiem, kas indivīdam radušies saistībā ar Kopienas tiesību pārkāpumu, nevar atšķirties no nosacījumiem par Kopienas atbildību līdzīgos apstākļos. Gadījumos, kad kaitējumu nodarījušas valsts vai Kopienas iestādes, Kopienas tiesībās paredzēto indivīda tiesību aizsardzība nevar būt atšķirīga”.
- 46 Tā kā citētajā sprieduma pamatojuma fragmentā Tiesa atsaucas uz vienoto atbildības par kaitējuma atlīdzību standartu, kas pašlaik noteikts LESD 340. panta otrajā daļā, tas dod skaidru pamatu apstiprinošas atbildes sniegšanai uz otro uzdoto jautājumu, proti, pieņēmumam, ka Savienības tiesiskais regulējums nepieļauj mazāk stingru valsts tiesisko regulējumu attiecībā uz cietušajiem. Šādu viedokli acīmredzami pārstāv arī šo lietu izskatošā *Sąd Okręgowy* un *Sąd Apelacyjny*. No otras puses, tā paša Tiesas sprieduma 66. punktā ir konstatēts: “Visi trīs iepriekš minētie nosacījumi ir nepieciešami un pietiekami, lai konstatētu tiesības uz atlīdzību par labu indivīdam, pieļaujot, ka valsts atbildība varētu iestāties arī mazāk ierobežojošu apstākļu gadījumā saskaņā ar valsts tiesību aktu nosacījumiem”. *Sąd Najwyższy* dod priekšroku otrajam viedoklim.