

## Nina Półtorak

# Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie prawa UE po 20 latach od orzeczenia w sprawie *Francovich*<sup>1</sup>

Orzeczenie w sprawie *Francovich* to jedna z najważniejszych wypowiedzi Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) z punktu widzenia kształtowania systemu prawa unijnego. Wraz z tym orzeczeniem, zasadą prawa unijnego stał się obowiązek wynagrodzenia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa UE przez państwa członkowskie. Po upływie 22 lat i po wydaniu przez TS kilkudziesięciu kolejnych orzeczeń odnoszących się do odpowiedzialności odszkodowawczej państw, warto poddać ocenie wpływ reguły *Francovich*<sup>2</sup> na prawo UE i prawo krajowe. Czy orzeczenie w sprawie *Francovich* rzeczywiście zmieniło systemy unijny i krajowe oraz pozycję jednostki w tych systemach oraz czy wpłynęło na poziom przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE?

## 1. Uwagi wstępne

1.1. Ponad 20 lat temu TS wydał orzeczenie w sprawie *Francovich*, w którym uznał, że państwa członkowskie UE muszą być odpowiedzialne za szkodę wyrządzoną jednostce naruszeniem prawa wspólnotowego (obecnie prawa unijnego). Trybunał Sprawiedliwości przesądził w sprawie *Francovich* i późniejszych orzeczeniach (w szczególności w sprawie *Brasserie du Pêcheur*<sup>3</sup>), że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa jest oparta na wspólnych zasadach, w szczególności oznaczających, iż jednostka jest uprawniona do uzyskania odszkodowania, gdy naruszona norma prawa UE była nakierowana na przyznanie praw jednostkom, naruszenie było wystarczająco poważne oraz istniał bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a szkodą<sup>4</sup>. Kolejnym przełomowym orzeczeniem w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa był wyrok z 2003 r. w sprawie *Köbler*<sup>5</sup>, w którym TS przesądził, że odpo-

wiedzialność odszkodowawcza państwa może wynikać także z orzeczeń sądów ostatniej instancji naruszających prawo unijne. Przesłanki tej odpowiedzialności są takie same jak w przypadku odpowiedzialności wynikającej z naruszeń legislacyjnych czy administracyjnych, z tym zastrzeżeniem, że naruszenie prawa przez sąd musi być oczywiste (rażące), a nie tylko wystarczająco poważne.

**Orzeczenie w sprawie *Francovich* wywołało burzliwą dyskusję dotyczącą nie tylko samej odpowiedzialności państwa, jej konsekwencji dla unijnego i krajowego porządku prawnego, lecz także aktywizmu orzeczniczego TS. Było postrzegane powszechnie jako rewolucyjne zarówno dla systemu UE, jak i systemów krajowych<sup>6</sup>.**

1 Artykuł stanowi polską wersję referatu wygłoszonego na Dziewiątym Kongresie SIPE „Responsibility, accountability and control of the constitutional State and the European Union in changing times” w czerwcu 2013 r., który w j. angielskim ma się ukazać w wydawnictwie pokonferencyjnym.  
2 Wyrok TS z 19.11.1991 r. w sprawach połączonych: C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej*, ECR 1991, s. I-5357, dalej jako sprawa *Francovich*.  
3 Wyrok TS z 5.03.1996 r. w sprawach połączonych: C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA a Bundesrepublik Deutschland oraz The Queen a Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd i in.*, ECR 1996, s. I-102, dalej jako sprawa *Brasserie du Pêcheur*.  
4 Wyrok TS w sprawie *Brasserie du Pêcheur i Factortame*, pkt 67; zob. także dokument Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja) z 15.07.2009 r., *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w zakresie roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, por. [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/pdf/jur\\_09\\_30385\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/pdf/jur_09_30385_pl.pdf).  
5 Wyrok TS z 30.09.2003 r. w sprawie C-224/01, *Gerhard Köbler przeciwko Austrii*, ECR 2003, s. I-10239, dalej jako sprawa *Köbler*. Zob. szerzej

np. N. Półtorak, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01, Gerhard Köbler przeciwko Austrii*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003/4, s. 175; W. Sanetra, *Za jakie naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd najwyższego szczebla należy się odszkodowanie. Uwagi na marginesie wyroku ETS w sprawie Traghetti*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/9, s. 7; W. Sadowski, *Granice odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za orzeczenia sądów – glosa do wyroku ETS z 13.06.2006 r. w sprawie C-173/03, Traghetti del Mediterraneo*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/11, s. 41.

6 Literatura prawnicza na temat samego orzeczenia *Francovich* i odpowiedzialności odszkodowawczej jest bardzo liczna, z pozycji w j. polskim zob. np. M. Górka, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997/1, s. 32; T. Pajor, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego*, w: *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 171; J. Tokarzewska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich Unii Europejskiej wobec podmiotów prywatnych*, „Państwo i Prawo” 1998/12, s. 64; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002; w j. angielskim zob. np. P. Craig, *Francovich, Remedies And The Scope Of Damages Liability*, „The Law Quarterly Review” 1993/109, s. 595; W. van Gerven, *Bridging the unbridgeable: Community and national tort laws after Francovich*

1.2. Po upływie 22 lat i po wydaniu przez TS kilkudziesięciu kolejnych orzeczeń, odnoszących się do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, warto poddać ocenie wpływ reguły *Francovich* na prawo UE i prawo krajowe. Czy orzeczenie w sprawie *Francovich* rzeczywiście zmieniło systemy: unijny i krajowe oraz pozycję jednostki w tych systemach oraz czy wpłynęło na poziom przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE?

Warto przypomnieć, że reguła *Francovich* pochodzi z odległej jakościowo epoki w rozwoju Unii. Orzeczenie to zostało wydane jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht. Od 1991 r. system unijny i prawo UE uległy zasadniczej ewolucji. Nie tylko została utworzona Traktatem z Maastricht Unia Europejska, ale została także gruntownie zreformowana przez późniejsze traktaty zmieniające, a szczególnie Traktat z Lizbony (dalej jako TL) obowiązujący od 2009 r.<sup>7</sup> W momencie wydania orzeczenia *Francovich* Wspólnota Europejska liczyła 12 państw członkowskich, obecnie ta liczba wzrosła ponad dwukrotnie. Przestrzeganie praw podstawowych nie było w owym czasie regułą traktatową<sup>8</sup>. Obecnie, respektowanie praw podstawowych nie tylko zostało uznane za wartość i cel UE w wiążących przepisach traktatowych, ale Unia ma też własny zbiór tych praw o mocy równej traktatom, czyli Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako KPP lub Karta)<sup>9</sup>, a przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz) zostało przesądzone wraz z TL.

## 2. Czy reguła *Francovich* uzyskała podstawy traktatowe?

2.1. Jednym z podstawowych argumentów pojawiających się w krytyce orzeczenia *Francovich* był brak podstaw normatywnych w prawie UE dla uznania, że przyjmuje ono zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego. Powołane przez TS jako podstawy normatywne przepisy traktatowe, tj. obecny art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)<sup>10</sup> – zasada lojalnej współpracy oraz obecny art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE)<sup>11</sup> – odpowiedzialność odszkodowawcza

instytucji Unii – były uznawane za niewystarczające.

Sytuacja nie uległa zmianie do dzisiaj. Nie ma nadal w traktatach bardziej bezpośredniej podstawy normatywnej dla reguły odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, która przewidywałaby lub odzwierciedlała wyrok *Francovich*. Państwa członkowskie nie zdecydowały się na jej wprowadzenie ani w traktacie konstytucyjnym, ani w TL.

Pojawiły się jednak nowe przepisy prawa pierwotnego, które mają znaczenie dla legitymacji reguły *Francovich*. Przede wszystkim jest to art. 19 TUE, który stanowi, że państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. Przepis ten jest potwierdzeniem i wzmocnieniem zasady efektywnej ochrony prawnej formułowanej i ukształtowanej w orzecznictwie TS<sup>12</sup>. Zasada ta jest również potwierdzana w art. 47 KPP, który przewiduje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, stwierdzając m.in., że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym przepisie. Zasada skutecznej ochrony prawnej została powołana przez TS w wyroku *Francovich* dla uzasadnienia sformułowanej tam reguły<sup>13</sup>. Dlatego wprowadzenie tej zasady jako traktatowej może być widziane jako wzmocnienie podstawy normatywnej także dla reguły *Francovich*.

Drugim przepisem wzmacniającym legitymację zasady *Francovich* jest art. 41 KPP, który reguluje prawo do dobrej administracji i za element tego prawa uznaje prawo do odszkodowania, przewidując w ust. 3, że każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji<sup>14</sup>. Przepis ten – w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej – powtarza regulację traktatową z obecnego art. 340 TFUE. I tak jak art. 340 TFUE gwarantuje prawo do uzyskania odszkodowania od instytucji UE, nie od państw członkowskich. Nie stanowi on więc rozszerzenia regulacji odpowiedzialności odszkodowawczej na państwa członkowskie. Niemniej jednak nadaje on odpowiedzialności odszkodowawczej instytucji publicznych charakter prawa podstawowego i potwierdza tę zasadę jako ogólną zasadę prawa unijnego<sup>15</sup>.

2.2. Fundamentalny status odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych został podkreślony przez rzecznika generalnego P. Mengozziego w opinii w sprawie *DEB*<sup>16</sup>,

and Brasserie, „International and Comparative Law Quarterly” 1996/6, s. 507; C. Harlow, *Francovich and the problem of the disobedient state*, „European Law Journal” 1996/3, s. 199; D. Wyatt, *Injunctions And Damages Against The State For Breach Of Community Law. A Legitimate Judicial Development*, w: *European Community Law In The English Courts*, M. Andenas, F.G. Jacobs (red.), Oxford 1998, s. 100; A. Afilalo, *How Far Francovich? Effective Judicial Protection And Associational Standing To Litigate Diffuse Interests In The European Union*, „Jean Monnet Working Papers” 1998/1; N. Reich, *Rights without duties? Reflections on the state of liability law in the multilevel governance system of the Community: is there a need for a more coherent approach in European private law?*, „EUI Working Papers Law” 2009/10, por. [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12093/LAW\\_2009\\_10.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12093/LAW_2009_10.pdf?sequence=1); B. Beutler, *State liability for breaches of Community law by national courts: Is the requirement of a manifest infringement of the applicable law an insurmountable obstacle?*, „Common Market Law Review” 2009/46, s. 773–804; T. Horsley, *Reflections on the role of the Court of Justice as the „motor” of European integration: legal limits to judicial lawmaking*, „Common Market Law Review” 2013/50, s. 931–964.

7 Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1.

8 Prawa podstawowe były powołane w preambule do Jednolitego Aktu Europejskiego, a następnie w art. 6 (pierwotnie art. F) Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 r.

9 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 389.

10 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 13.

11 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 47.

12 Zob. np. wyroki TS: z 15.05.1986 r. w sprawie 222/84, *Johnston*, ECR 1986, s. 1651, pkt 18, pkt 19, por. <http://curia.europa.eu>; z 15.10.1987 w sprawie 222/86, *Heylens i in.*, ECR 1987, s. 4097, pkt 14; z 27.11.2001 r. w sprawie C-424/99, *Komisja przeciwko Austrii*, ECR 2001, s. I-9285, pkt 45; z 25.07.2002 r. w sprawie C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, ECR 2002, s. I-6677, pkt 39.

13 Wyrok TS w sprawie *Francovich*, pkt 33.

14 Art. 41 KPP przewiduje w ust. 1: „Každy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”, a w ust. 3: „Každy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”.

15 Prawo do uzyskania słusznego zadośćuczynienia od państwa jest także elementem systemu konwencyjnego (art. 41 EKPCz).

16 Opinia rzecznika generalnego P. Mengozzi z 2.09.2010 r. w sprawie C-279/09, *DEB*, Zb. Orz. 2010, s. I-13849, pkt 46.

w której uznał on, że prawo do odszkodowania przysługujące osobom poszkodowanym wskutek naruszenia prawa UE jest podstawową zasadą prawa UE ustanowioną przez traktaty oraz szczególną odmianą zasady skutecznej ochrony sądowej. Rzecznik generalny powiązał więc, podobnie jak wcześniej TS, odpowiedzialność odszkodowawczą ze skuteczną ochroną prawną. Wskazał też na art. 47 KPP jako obejmujący swoim zakresem także zapewnienie odszkodowania dla podmiotu pokrzywdzonego naruszeniem prawa unijnego.

Trybunał Sprawiedliwości wydając rozstrzygnięcie w tej sprawie, także odniósł się do Karty w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej, jednak nie sformułował tak jednoznacznego poglądu jak rzecznik generalny<sup>17</sup>. Uznał, że zasada efektywności i skutecznej ochrony prawnej, ustanowiona w art. 47 KPP musi być interpretowana w ten sposób, iż osoba prawna może na niej polegać, w celu uzyskania prawa pomocy w zakresie zwolnienia od kosztów sądowych i pomocy adwokata w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wywodzonej z prawa UE. Trybunał Sprawiedliwości wskazał także na podwójną rolę państwa w sprawach dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej – państwo jest, z jednej strony, odpowiedzialne za wyrządzoną szkodę, a z drugiej zobowiązane do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej dla pokrzywdzonego. Oczywiście TS nie kwestionował jednoczesnego wykonywania w tym zakresie funkcji legislacyjnych, administracyjnych i sądowych państwa, jeśli te wykonywane są w zgodzie z zasadami podziału władz i w zgodzie z zasadą praworządności.

Wyrok ten jest także istotny z tego powodu, że TS pośrednio potwierdził, iż kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa UE powinny być traktowane jako „stosowanie” prawa UE w rozumieniu art. 51 KPP, określającym zakres zastosowania Karty wobec państw członkowskich. Zgodnie z tym przepisem, jej postanowienia znajdują zastosowanie do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo unijne, dlatego powołanie przez TS w wyroku dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej państwa przepisu Karty pozwala uznać, że sprawa ta została uznana za mieszczącą się w zakresie zastosowania KPP<sup>18</sup>.

### 3. Wpływ orzeczenia *Francovich* na przestrzeganie prawa UE przez państwa członkowskie

3.1. **Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa była widziana jako nie tylko środek gwarantujący uprawnienia jednostkom, lecz także środek o skutku zapobiegającym naruszeniom prawa UE przez państwa członkowskie, i w ten sposób zwiększający efektywność prawa UE. Nie wydaje się jednak, aby w praktyce reguła *Francovich* ten cel zrealizowała.**

Naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie są wciąż poważnym problemem. Dotyczy to także naruszenia jednoznacznego obowiązku implementacji dyrektyw. Raporty Komisji wskazują, że w 2011 r. nastąpił 60% wzrost spraw w toku dotyczących opóźnień w implementacji prawa unijnego

w stosunku do 2010 r. (trzeba jednak dodać, że ogólna liczba spraw związanych z naruszeniem prawa UE w ostatnim czasie spada<sup>19</sup>). Tymczasem właśnie w sprawach dotyczących opóźnień w implementacji dyrektyw odpowiedzialność odszkodowawcza powinna mieć najbardziej odstraszący efekt, gdyż sprawy odszkodowawcze dotyczące takiej formy naruszeń są o tyle ułatwione, że brak implementacji dyrektywy w terminie, jak stwierdza TS, stanowi *per se* poważne naruszenie prawa UE, dające podstawę do roszczeń odszkodowawczych<sup>20</sup>.

Skala problemu spóźnionej implementacji dyrektyw doprowadziła nawet do przyjęcia w TL nowej procedury upoważniającej Komisję do wnioskowania – wraz z wszczęciem pierwotnego postępowania przed TS – o nałożenie sankcji pieniężnych na państwa członkowskie naruszające obowiązek poinformowania Komisji o implementacji dyrektywy.

3.2. **Wydaje się więc zasadna konkluzja, że reguła *Francovich* nie wpłynęła na poziom przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie.** Co więcej, sama reguła *Francovich* w niektórych systemach prawnych nie jest przestrzegana i staje się podstawą do wszczęcia postępowania przez Komisję. Takie postępowanie zostało wszczęte przeciwko Włochom, które nie dokonały zmian legislacyjnych po wyroku prejudycjalnym TS w sprawie *Traghetti del Mediterraneo*, z którego wynikało, że niektóre przepisy prawa włoskiego, regulujące odpowiedzialność za działania sądów, naruszają prawo UE. Sprawa *Traghetti del Mediterraneo* miała więc ciąg dalszy w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*<sup>21</sup>, w której TS stwierdził, że utrzymując te przepisy, Włochy uchybiły zobowiązaniom wobec Unii.

**Niemniej jednak zasada odpowiedzialności za działania sądów, wyrażona przede wszystkim w orzeczeniu w sprawie *Köbler*, wydaje się oddziaływać na procedurę skargi Komisji na państwo członkowskie, regulowanej w obecnych art. 258–260 TFUE.** W wyroku z 2003 r. – wydanym kilka miesięcy po wyroku w sprawie *Köbler* – w ramach tej procedury, TS uznał Włochy za odpowiedzialne za błędną interpretację prawa przyjmowaną w orzecznictwie sądów krajowych<sup>22</sup>. To podejście zostało jeszcze mocniej zaakcentowane w wyroku z 2009 r., w którym w ramach postępowania ze skargi Komisji na Hiszpanię, TS uznał, że naruszenie prawa UE nastąpiło w niewłaściwej, a ustalonej interpretacji prawa przez sąd najwyższy<sup>23</sup>. Można uznać, że orzeczenie w sprawie *Köbler* uutorowało drogę do orzecznictwa w ramach postępowania skargowego, które czyni państwa członkowskie wprost odpowiedzialne za naruszenia prawa wynikające z orzeczeń sądowych.

19 Na koniec 2011 r. było w toku 1775 spraw dotyczących naruszenia prawa UE. Liczba ta zmniejsza się w ostatnich latach (2100 w 2010 r., 2900 w 2009 r.); zob. dokument Komisji 29. Sprawozdanie roczne w sprawie kontroli stosowania prawa unijnego (2011 r.) z 30.11.2012 r., COM (2012) 714.

20 Wyrok TS z 8.10.1996 r. w sprawach połączonych: C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94, *Dillenkofer*, ECR 1996, s. I-4845.

21 Wyroki TS: z 13.06.2006 r. w sprawie C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA*, Zb. Orz. 2006, s. I-5177; z 24.11.2011 r. w sprawie C-379/10, *Komisja przeciwko Włochom*, Dz. Urz. UE C 25 z 2012 r., s. 14.

22 Wyrok TS z 9.12.2003 r. w sprawie C-129/00, *Komisja przeciwko Włochom*, ECR 2003, s. I-14637.

23 Wyrok TS z 12.11.2009 r. w sprawie C-154/08, *Komisja przeciwko Hiszpanii*, Zb. Orz. 2009, s. I-187.

17 Wyrok TS z 22.12.2010 r. w sprawie C-279/09, *DEB*, Zb. Orz. 2010, s. I-13849, pkt 59.

18 Co do zakresu zastosowania KPP do państw członkowskich zob. wyrok TS z 26.02.2013 r. w sprawie C-617/10, *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, Dz. Urz. UE C 114 z 20.04.2013 r., s. 7.

#### 4. Reguła *Francovich* a odpowiedzialność odszkodowawcza UE – europeizacja prawa unijnego

4.1. Najważniejszą konsekwencją orzeczenia w sprawie *Francovich* jest jego oddziaływanie na prawo UE i prawo krajowe.

Przed wszystkim zasada z orzeczenia *Francovich* wpłynęła na odpowiedzialność odszkodowawczą samej Unii. Już w kolejnym, po *Francovich*, orzeczeniu dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej państwa – sprawie *Brasserie du Pêcheur* – TS stwierdził, że warunki odpowiedzialności państwa członkowskiego, wynikającej z naruszenia prawa wspólnotowego (obecnie prawa unijnego), nie mogą się różnić od warunków odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty (obecnie Unii)<sup>24</sup>, ale w rzeczywistości przesłanki te się różniły. Przesłanki odpowiedzialności Unii były oparte na klasycznej formule z orzeczenia z 1971 r. w sprawie *Schöppenstedt*<sup>25</sup> i były znacznie trudniejsze do spełnienia niż przesłanki odpowiedzialności państwa sformułowane we *Francovich* i uściślone w *Brasserie du Pêcheur*<sup>26</sup>. Dopiero w 2000 r. TS wydał orzeczenie w sprawie *Bergaderm*, w którym dokładnie takie same przesłanki, jakie zostały zastosowane do państw członkowskich, odniesiono do odpowiedzialności za działania instytucji unijnych<sup>27</sup>.

To oddziaływanie jest doskonałym przykładem „europeizacji prawa unijnego”, która oznacza wpływ zasad prawa krajowego, modyfikowanych pod wpływem prawa UE, na samo prawo unijne<sup>28</sup>. Ten proces jest w szczególności pożądanym w tych sytuacjach gdy prawo unijne stwarza podwójny standard – podwyższony dla prawa krajowego, a niższy w odniesieniu do prawa wewnętrznego UE, co nastąpiło w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej władz publicznych (odpowiednio: państwowych i unijnych). Potwierdza on także jeden z głównych celów europeizacji, jakim jest wzrost skuteczności systemu prawnego przez przyznanie jednostkom odpowiednich środków prawnych wymuszających realizację tego systemu przez władzę publiczną – zarówno krajową, jak i unijną.

4.2. Warto również zaznaczyć, że reguła *Francovich* oddziałuje też na kwestię odpowiedzialności podmiotów prywatnych w prawie unijnym. W orzeczeniach, które tej kwestii dotyczyły – *Courage*, a następnie *Manfredi*, TS powołując się na potrzebę zapewnienia pełnej efektywności prawa UE, uznał, że jednostki mogą się domagać naprawienia szkody wyrządzonej im przez

inne podmioty prywatne poprzez naruszenie unijnego prawa konkurencji<sup>29</sup>. To stwierdzenie nie było bezpośrednio konsekwencją zasady *Francovich*, ale było z pewnością nią inspirowane i z nią powiązane, przede wszystkim poprzez to samo uzasadnienie odwołujące się do potrzeby zagwarantowania efektywności systemu unijnego poprzez roszczenia odszkodowawcze.

#### 5. Wpływ reguły *Francovich* na krajowe systemy prawne

5.1. Orzeczenie w sprawie *Francovich* miało istotny wpływ na systemy prawa krajowego, nie tylko w zakresie samej odpowiedzialności odszkodowawczej, lecz także na ogólniejsze zasady dotyczące relacji pomiędzy władzami krajowymi.

W wyroku w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, TS rozstrzygnął, że szkoda wyrządzona przez władzę legislacyjną, administracyjną i sądowniczą państwa naruszeniem prawa UE powinna być wynagrodzona zgodnie z zasadami prawa unijnego, a państwo w tym zakresie powinno być widziane jako jeden podmiot<sup>30</sup>. To stanowisko TS, które zostało umotywowane odniesieniem do prawa międzynarodowego, można widzieć także jako konsekwencję wykonawczej roli państw członkowskich. Unia Europejska nie dysponuje własnym aparatem wykonawczym zdolnym do realizacji prawa unijnego w 28 państwach członkowskich. Główny ciężar wykonania przepisów unijnych spoczywa na organach tych państw, i to zarówno organach administracyjnych, jak i legislacyjnych oraz sądowych. Konstrukcję tę opisuje zasada zdecentralizowanego wykonywania prawa UE (zwana też dzielonym wykonywaniem czy pośrednią administracją)<sup>31</sup>. Ponieważ to władze państw członkowskich ponoszą odpowiedzialność za wykonanie prawa UE, spełniają funkcję władzy wykonawczej wobec legislatury unijnej, a w konsekwencji ponoszą odpowiedzialność, w tym odszkodowawczą, tak jak władza wykonawcza, niezależnie od tego, czy dane działania należy przypisać władzy wykonawczej, legislacyjnej czy sądowej państwa.

Warto też wspomnieć, że w niedawnym orzeczeniu TS zdaje się potwierdzać, iż przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa są takie same niezależnie od tego, czy państwo działa w sferze prawa prywatnego czy publicznego. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że urzędnik może polegać na prawie unijnym w powództwie odszkodowawczym przeciwko pracodawcy – podmiotowi publicznemu, w którym domaga się odszkodowania za szkodę wyrządzoną naruszeniem unijnego prawa pracy przez tego pracodawcę<sup>32</sup>. Sprawa dotyczyła urzędnika zatrudnionego przez władze niemieckiego

24 Wyrok TS w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, pkt 42,

25 Wyrok TS z 2.12.1971 r. w sprawie 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, ECR 1971, s. 975.

26 Wyrok TS w sprawie *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, pkt 11. Zob. np. T. Heukles, A. McDonnell (red.), *The Action for Damages in Community Law*, Haga 1997.

27 Wyrok TS z 4.07.2000 r. w sprawie C-352/98 P, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA*, ECR 2000, s. I-5291, pkt 41; zob. też J. Wakefield, *Judicial Protection Through the Use of Article 288(2) EC*, Haga 2002, s. 140; J. Wakefield, *The changes in liability of EU institutions: Bergaderm*, „FIAMM and Schneider”, „ERA Forum” 2012/12, s. 625–639.

28 Na temat tego pojęcia zob. W. van Gerven, *The invader invaded or the need to uncover general principles of common to the laws of the Member States*, w: *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, G.C.R. Iglesias (red.), Baden-Baden 1999, s. 593–603; J. Schwarze, *The role of the European Court of Justice in shaping legal standards for administrative action in the member states. A comparative perspective*, w: *Judicial review in European Union law, (Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley)*, A. Bavasso (red.), Haga 2000, s. 447–464, 463 i 464.

29 Wyroki TS: z 20.09.2001 r. w sprawie C-453/99, *Courage Ltd przeciwko Bernard Crehan*, ECR 2001, s. I-6297; z 13.07.2006 r. w sprawach połączonych: C-295/04 i C-298/04, *Vincenzo Manfredi*, Zb. Orz. 2006, s. I-6619, pkt 63.

30 Wyrok TS w sprawie *Brasserie du Pêcheur*, pkt 34: „(...) in international law a State whose liability for breach of an international commitment is in issue will be viewed as a single entity, irrespective of whether the breach which gave rise to the damage is attributable to the legislature, the judiciary or the executive. This must apply a fortiori in the Community legal order since all State authorities, including the legislature, are bound in performing their tasks to comply with the rules laid down by Community law directly governing the situation of individuals”.

31 Zob. np. J. Schwarze, *European Administrative Law*, Londyn 2006, s. 34; P. Craig, *EU Administrative Law*, Oksford 2006.

32 Wyrok TS z 25.11.2010 r. w sprawie C-429/09, *Günter Fuß*, Zb. Orz. 2010, s. I-12167.

miasta, które nie przestrzegały unijnych przepisów dotyczących czasu pracy. Trybunał Sprawiedliwości uznając, że w ramach tego powództwa sąd krajowy powinien zastosować te same przesłanki odpowiedzialności, jakie są formułowane w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa UE, wyjaśnił, iż w tej sprawie oznacza to m.in., że odpowiedzialności tej nie można uzależniać od winy.

5.2. Teza sformułowana przez TS mówiąca, że państwo odpowiada odszkodowawczo za naruszenie prawa UE dokonane przez wszystkie władze i organy państwa, miała bardzo poważne konsekwencje dla krajowych systemów prawnych, w szczególności tych, które nie przewidywały odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działania legislacyjne czy sądowe (jak np. w systemach: angielskim, austriackim, niemieckim)<sup>33</sup>. Często podważała utrwaloną w prawie krajowym zasadę suwerenności ustawodawcy, który nie odpowiada przed sądami za wybory legislacyjne, oraz niezawisłej władzy sądowniczej, za którą państwo nie może ponosić odpowiedzialności o charakterze prawnym.

Zaakceptowanie i realizacja tej tezy wymagały zmiany praktyki orzeczniczej sądów krajowych, a w niektórych przypadkach interwencji ustawodawcy<sup>34</sup>. W niektórych państwach zaakceptowano przy tym podejście monistyczne polegające na dostosowaniu do wymogów prawa unijnego także spraw pozostających sprawami czysto wewnętrznymi. Zastosowano zatem ten sam unijny standard odpowiedzialności odszkodowawczej zarówno w sprawach dotyczących naruszenia prawa UE, jak i w sprawach dotyczących naruszenia prawa krajowego<sup>35</sup>. Prawo UE nie wymaga przy tym takiego ujednoczenia

standardów, dopuszcza stosowanie innych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej w sprawach pozostających poza zakresem prawa unijnego, niż te, które wynikają z systemu UE. Wydaje się, że to ujednoczenie było dokonane nie tylko w celu zagwarantowania większej pewności prawa, ale także dlatego, iż prawo unijne było źródłem inspiracji, wskazując na niedostatki krajowego poziomu ochrony prawnej w zakresie roszczeń odszkodowawczych. W większości państw członkowskich UE przeważa jednak podejście dualistyczne, a więc odmienne zasady odpowiedzialności są stosowane w zakresie roszczeń krajowych i unijnych<sup>36</sup>.

Interesujące są przekształcenia polskich reguł odpowiedzialności odszkodowawczej. Przepisy o tej odpowiedzialności uległy zasadniczej zmianie w 2004 r., ale bezpośrednią przyczyną ich zmiany nie było prawo UE, ale wymagania konstytucyjne. Zmiana polegała przede wszystkim na wyraźnym wprowadzeniu odpowiedzialności za działania legislacyjne i sądowe. Nie wprowadzono przy tym odrębnych reguł odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną naruszeniem prawa UE. Znacznie później została jednak wprowadzona szczególna regulacja odpowiadająca wprost na wymogi prawa UE. Dotyczy to odpowiedzialności za orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej jako NSA). Aby zagwarantować zgodność prawa polskiego z regułą wynikającą z wyroku TS w sprawie *Köbler*, przepis wprowadzony w 2010 r. w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przewiduje możliwość stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia NSA, które rażąco narusza prawo UE. Możliwości takiej nie ma w odniesieniu do orzeczeń NSA naruszających prawo polskie, co w istocie wyklucza w większości przypadków odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa z tytułu takich orzeczeń. Stworzono tu zatem podwójny standard – wyższy, wymagany prawem UE dla roszczeń wywodzonych z naruszenia prawa unijnego, i niższy dla roszczeń wywodzonych z naruszenia prawa krajowego. Przykład ten ilustruje także problemy z akceptacją reguły wynikającej z orzeczenia *Köbler* przez państwa członkowskie. W większości państw członkowskich odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu orzeczeń sądowych, w szczególności sądów wyższej instancji jest albo wprost wykluczona, albo niemożliwa do zrealizowania w praktyce, co jest uzasadniane zasadą *res iudicata* i zasadą pewności prawa<sup>37</sup>. Bardzo trudno jest państwom członkowskim zmienić te ustalone i uzasadnione tradycją prawną i ogólnymi zasadami prawa reguły<sup>38</sup>.

5.3. Jak wskazano wyżej, pomimo trudności, w praktyce orzeczniczej sądów krajowych, reguła *Francovich* została przyjęta, a sądy krajowe powołują się na nią w sprawach odszkodowawczych. W praktyce jednak odszkodowania na jej podstawie są zasądzone bardzo rzadko, a więc zasada ta nie miała realnych skutków finansowych dla państw członkowskich. Jak wskazał T. Lock, analizując orzecznictwo sądów angielskich i niemieckich, spraw opartych na regule *Francovich* było stosunkowo niewiele

33 M. Kellner, *Comparative Report in Tort Law of the European Community*, w: *Tort Law of the European Community*, H. Koziol, R. Schulze (red.), Wiedeń–Nowy Jork 2008, s. 560.

34 Zob. np. sądy francuskie zaakceptowały odpowiedzialność odszkodowawczą za działania władzy legislacyjnej; sądy włoskie przyjęły, że nie tylko naruszenie prawa podmiotowe daje uprawnienia odszkodowawcze, ale to roszczenie może także wynikać z naruszenia prawnie chronionego interesu (nie ma bowiem prawa podmiotowego uprawniającego jednostkę do żądania prawidłowego wykonania władzy legislacyjnej) – zob. M. Kellner, *Comparative Report...*, s. 562, zob. też M. Ruffert, *Rights and remedies in European Community law: A comparative view*, „Common Market Law Review” 1997/34, s. 307. W Niemczech była konieczna modyfikacja utrwalonych reguł dotyczących uprawnienia do wszczęcia postępowania sądowego. TS uznał, że nie jest możliwe stosowanie w tym zakresie legitymacji opartej na *Schutznorm*, ponieważ nie gwarantuje ona odpowiedniej ochrony jednostkom pokrzywdzonym naruszeniem prawa UE, gdyż szkoda może wynikać z aktu o charakterze generalnym, skierowanym do nieograniczonego kręgu adresatów – zob. G. Betlem, *Being „Directly and Individually Concerned”, The Schutz-norm Doctrine and Francovich Liability*, w: *Public Interest Litigation before European Courts*, N. Reich, H.-W. Micklitz, (red.), Baden-Baden 1996; M. Ruffert, *Rights and remedies...*, s. 323.

35 B.J. Hartmann wskazuje przykłady Estonii, Węgier i Słowacji, w których reguły odpowiedzialności państwa zostały zmienione na drodze legislacyjnej lub wykładni sądowej i zmiany objęły zarówno sprawy z aspektem unijnym, jak i sprawy krajowe, *Alignment of national government liability law in Europe after Francovich*, „ERA Forum” 2012/12, s. 613–623. Na temat zmian w prawie hiszpańskim zob. S. Troiano, „EC Tort Law” And The Romanic Legal Family, w: *Tort Law of the European Community*, H. Koziol, R. Schulze (red.), Wiedeń–Nowy Jork 2008. Wydaje się, że do najważniejszych zmian legislacyjnych w tym zakresie doszło w państwach Europy Centralnej i Wschodniej, podlegających uprzednio przemianom o charakterze demokratycznym. Może to wynikać z tego, że nie miały one przed przemianami utrwalonej tradycji prawnej, dotyczącej zasad odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, a więc zmiany były łatwiej akceptowane niż w państwach, gdzie reguły tej odpowiedzialności były ukształtowane.

36 B.J. Hartmann, *Alignment of national government...*, s. 613–623.

37 W literaturze zwrócono uwagę, że jedyny element wspólny państwom członkowskim w zakresie odpowiedzialności za sądy to brak lub ograniczenie tej odpowiedzialności por. K.M. Scherr, *Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches*, „ERA Forum” 2012/12, s. 565–588.

38 Wyrok TS w sprawie C-379/10, *Komisja przeciwko Włochom*.

w tych państwach, pomimo że sądy tych państw zadały pytania prejudycjalne w jednej z najważniejszych spraw dotyczących odszkodowań, czyli *Brasserie du Pêcheur*. W tylko niewielkim procencie tych spraw odszkodowania zostały przyznane<sup>39</sup>. Zasada wywołująca tak wiele kontrowersji i burzliwych sporów, oddziaływająca na orzecznictwo i prawo krajowe, nie ma istotnego przełożenia na konkretne sprawy odszkodowawcze<sup>40</sup>.

To, że odszkodowania są na podstawie reguły *Francovich* zasądzone jedynie wyjątkowo, nie oznacza jednak, iż nie funkcjonuje ona w orzecznictwie w konkretnych sprawach.

W orzecznictwie sądów krajowych można wskazać na wyraźne zastosowanie reguły *Francovich*. Przykładowo, po orzeczeniu prejudycjalnym w sprawie *Traghetti del Mediterraneo* sąd włoski rozpatrując sprawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TS przez *Corte Suprema di Cassazione*, uznał, że w sprawie są spełnione przesłanki naruszenia normy nakierowanej na przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie miało wystarczająco poważny charakter oraz istniał bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a szkodą polegającą na utracie szansy na wygranie sprawy (spowodowany brakiem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym)<sup>41</sup>.

Nieliczne jeszcze przykłady zastosowania reguły *Francovich* można znaleźć też w orzecznictwie sądów polskich. W wyroku z 2011 r. sąd apelacyjny rozstrzygając sprawę roszczenia odszkodowawczego, wynikającego z naruszenia prawa unijnego powołał i analizował szczegółowo przesłanki odpowiedzialności wywodzone z prawa UE, dokonał ich porównania z przesłankami odpowiedzialności państwa przewidzianymi w prawie polskim; zastosował prawidłowo przesłanki unijne i stwierdził, że w sprawie tej były spełnione przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa i normy prawnej nakierowanej na przyznanie uprawnień jednostkom. Ostatecznie sąd uznał jednak, że nie została spełniona przesłanka bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą, co wyklucza przyznanie odszkodowania<sup>42</sup>.

5.4. W praktyce orzeczenie w sprawie *Francovich* uzyskało również dość zaskakującą rolę orzeczenia wykorzystywanego przez państwa dla ograniczenia swojej odpowiedzialności. Tezę tę można wywodzić np. z argumentacji Grecji powoływanej w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej jako ETPCz). W jednej ze spraw rozstrzyganych w 2011 r., Grecja powołała orzeczenie w sprawie *Köbler*, aby wykazać, że w prawie krajowym istnieje skuteczna ochrona prawna jednostek w sytuacjach naruszenia prawa przez władzę sądowniczą<sup>43</sup>. Grecja argumentowała, że na podstawie orzecz-

nictwa TS, w każdym z państw członkowskich, w tym w Grecji, istnieje możliwość uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną niezgodnym z prawem orzeczeniem sądowym, a więc że roszczenie odszkodowawcze przeciwko państwu jest dostępnym i skutecznym środkiem prawnym. Skarżący w tej sprawie wskazywali jednak, że sądy greckie nigdy nie zasądziły odszkodowania na zasadach prawa unijnego wynikających ze spraw: *Francovich* i *Köbler*. Ostatecznie ETPCz uznał, że skarżący powinni wszcząć procedurę odszkodowania przed złożeniem skargi do ETPCz, i odrzucił skargę z powodu niewyczerpania krajowych środków ochrony prawnej.

Powyższą tezę ilustruje także polskie orzecznictwo dotyczące skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego. Skarga ta ma charakter prejudycjalny dla roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z naruszenia prawa w orzeczeniu sądowym. Odpowiednie przepisy regulujące skargę w kodeksie prawa cywilnego nie przewidują wprost przesłanki rażącego naruszenia prawa jako warunku uwzględnienia skargi. Zostały one jednak tak zinterpretowane w orzecznictwie Sądu Najwyższego (dalej jako SN). Dodatkowym, obok wykładni prawa polskiego, argumentem powołanym przez SN dla uzasadnienia tej interpretacji był wzgląd na orzeczenie *Köbler*, w którym TS uznał, że przesłanką odpowiedzialności państwa za niezgodne z prawem unijnym orzeczenie sądu krajowego jest oczywistość tego naruszenia<sup>44</sup>. Podobny sposób argumentacji przyjął Trybunał Konstytucyjny (dalej jako TK) w wyroku z 2012 r., w którym uznał, że nie stanowi naruszenia standard konstytucyjnego uzależnienie odpowiedzialności za działania władzy sądowniczej od wymogu rażącego naruszenia prawa<sup>45</sup>. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia także powołano orzeczenie w sprawie *Köbler* dla wykazania, że standard krajowy jest zgodny z unijnym.

W wyżej przedstawionym orzecznictwie reguła wynikająca ze sprawy *Köbler* może być postrzegana w aspekcie tzw. negatywnej harmonizacji, rozumianej jako obniżanie krajowego standardu ochrony do zaakceptowanego w prawie UE. W ten sposób następuje ujednoclenie standardu w państwach członkowskich, ale przy jednoczesnym odstąpieniu od rozwiązań korzystniejszych dla jednostek przyjmowanych w prawie krajowym.

## 6. Wpływ na zasadę skutecznej ochrony prawnej

6.1. Oddziaływanie orzeczenia w sprawie *Francovich* na system unijny i system krajowy może być widziane także w szerszym znaczeniu, niż kwestia samej odpowiedzialności władz publicznych. Reguła *Francovich* wpłynęła bowiem na rozumienie zasady skutecznej ochrony sądowej. Utorowała drogę do kolejnych rozstrzygnięć TS w zakresie skutecznej ochrony prawnej i przyczyniła się do tworzenia *ius commune* w zakresie środków ochrony prawnej.

W wyroku w sprawie *Francovich* TS uznał, że pełna skuteczność przepisów wspólnotowych byłaby naruszona, a ochrona praw jednostek byłaby osłabiona, gdyby nie mogły one uzyskać

39 Według tego autora, od 1991 r. było tylko 28 takich spraw w Wielkiej Brytanii i 37 w Niemczech, z których 36% spraw angielskich i 22% niemieckich zakończyło się przyznaniem odszkodowania; T. Lock, *Is Private Enforcement Of EU Law Through State Liability A Myth? An Assessment 20 Years After Francovich*, „Common Market Law Review” 2012/49, s. 1675–1702.

40 C. Van Dam, *EU Tort Law*, Oksford 2013, s. 49.

41 Wynika to z opisu stanu faktycznego powołanego przez sąd włoski w pytaniu prejudycjalnym w drugiej sprawie *Traghetti del Mediterraneo SpA*, rozstrzygniętej przez TS – z 10.06.2010 r. w sprawie C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, Zb. Orz. 2010, s. I-5243, pkt 20.

42 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 9.11.2011 r. (I ACa 386/11), LEX nr 1164703.

43 Orzeczenie ETPCz z 3.05.2011 r. w sprawie *Anastassakos i in. przeciwko Grecji*, skarga nr 41380/06, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

44 Wyrok NSA z 12.07.2012 r. (I FNP 2/12) por. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; postanowienie SN z 20.04.2011 r. (I BU 5/11), por. <http://sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia/2/1%20BU%205-11.pdf>. Zob. też N. Półtorak, *State liability for violation of European Union law – a Polish perspective*, „ERA Forum” 2012/13, s. 185–197.

45 Wyrok TK z 27.09.2012 r. (SK 4/11), por. [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl).

odszkodowania w przypadku naruszenia ich praw wynikających z systemu wspólnotowego (obecnie unijnego)<sup>46</sup>. Uznając odpowiedzialność odszkodowawczą za konieczną dla skuteczności prawa UE, TS wyposażył jednostki w narzędzie służące kontroli i „wymuszeniu” na państwie respektowania ich unijnych uprawnień. W tym kontekście wyrok *Francovich* był konsekwencją bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa UE, kontynuacją słynnego twierdzenia TS ze sprawy *Van Gend & Loos*<sup>47</sup>: „(...) czujność zainteresowanych jednostek w celu ochrony ich praw, tworzy efektywną dodatkową kontrolę w stosunku do kontroli sprawowanej przez Komisję i państwa członkowskie”.

6.2. Przez ponad 20 lat od orzeczenia *Francovich* orzecznictwo TS dotyczące skutecznej ochrony prawnej, jako zasady prawa unijnego, znacznie się rozwinęło w aspekcie ilościowym, zakresowym i jakościowym. Obecnie nie ma wątpliwości, że każdy krajowy środek prawny, mogący służyć realizacji roszczeń unijnych, musi spełniać unijny standard ochrony prawnej<sup>48</sup>. Oznacza to w praktyce, że krajowe procedury i rozwiązania stosowane przy realizacji roszczeń unijnych nie mogą być mniej korzystne niż te, które są stosowane dla realizacji roszczeń krajowych (wymóg równoważności ochrony), oraz nie mogą w praktyce powodować, iż wykonanie roszczenia unijnego jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (wymóg skuteczności)<sup>49</sup>. Powyższe wymogi występowały w orzecznictwie TS jeszcze przed wyrokiem w sprawie *Francovich*, jednak po tym wyroku zastosowano je w odniesieniu do bardzo kontrowersyjnych kwestii związanych z konsekwencjami naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie w konkretnej sprawie. Trzeba wspomnieć o orzeczeniu w sprawie *Kühne* z 2004 r., w którym TS uznał, że z zasady skutecznej ochrony prawnej można wywodzić wymóg wzruszenia – w pewnych okolicznościach – ostatecznej decyzji administracyjnej, która narusza prawo UE<sup>50</sup>. W kolejnych sprawach – *Lucchini* oraz *Fallimento Olimpiclub*<sup>51</sup> – TS uznał też, że prawomocny wyrok sądu krajowego, niezgodny z prawem UE, nie może wiązać sądu w innych postępowaniach, nawet jeśli takie związanie przewiduje prawo krajowe.

Rozwiązania te służą zasadzie skutecznej ochrony prawnej – zasadzie, która po TL została wprowadzona do prawa

traktatowego (wspomina wyżej art. 19 TUE) i w zakresie szeroko rozumianego prawa do sądu uznana za prawo podstawowe UE (art. 47 KPP). Orzeczenie w sprawie *Francovich* było i nadal pozostaje jednym z kamieni milowych orzecznictwa TS kształtującego unijny standard ochrony prawnej. Wciąż pozostaje także jednym z głównych orzeczeń ograniczających tzw. zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich<sup>52</sup>.

## 7. Podsumowanie

Oddziaływanie orzeczenia w sprawie *Francovich* jest wielopłaszczyznowe. Miało ono wpływ na unijnie oraz krajowe prawo dotyczące odpowiedzialności władz publicznych i podmiotów prywatnych. Oczywiście proces ten jest wciąż w początkowej fazie, jednak z pewnością orzeczenie w sprawie *Francovich* przyczyniło się do zbliżenia praw państw członkowskich w zakresie prawa deliktowego.

Na innej płaszczyźnie reguła *Francovich* oddziałuje na kwestię wykonania zobowiązań unijnych przez państwa członkowskie, jednak – jak wskazano wyżej – trudno uznać, aby zapobiegała naruszeniom zobowiązań unijnych przez władze państw członkowskich.

Jednak główne znaczenie sprawy *Francovich* wydaje się polegać na zasadniczym wzmocnieniu procesu tworzenia *ius commune* w zakresie skutecznej ochrony prawnej<sup>53</sup>. Ten proces jest realizowany przez TS, a także sądy krajowe. Sądy te akceptują potrzebę wzmocnienia ochrony prawnej roszczeń unijnych, prowadzącej do ich pełnej realizacji w prawie krajowym, widząc w tym również element budowania legitymacji tego systemu prawnego, a także wzmocnienia autorytetu władzy sądowiczej.

Reguła *Francovich* pozostaje jednym z najdalej idących wyznaczników unijnego standardu ochrony prawnej roszczeń jednostek, wynikających z naruszenia prawa UE przez państwa członkowskie. Nie tylko ingeruje istotnie w reguły prawa krajowego, ograniczając zasadę autonomii proceduralnej państw, lecz także tworzy prawo podmiotowe jednostek do dochodzenia odszkodowania od państwa na zasadach niezależnych od prawa krajowego. Po orzeczeniu w sprawie *Francovich* żadne rozwiązania krajowe, mieszczące się w zakresie środków służących realizacji roszczeń unijnych, nie może być traktowane jako neutralne dla prawa UE i niepodlegające ocenie według unijnego standardu.

Warto także zaznaczyć, że orzeczenie *Francovich*, podlegające bardzo silnej krytyce, nie było jednak przedmiotem próby uznania go za wydane z przekroczeniem kompetencji TS. Takie próby były przeprowadzone w odniesieniu do orzeczenia w sprawie *Mangold* (przed niemieckim Trybunałem Konstytucyjnym) i orzeczenia w sprawie *Landtová*<sup>54</sup> przed czeskim Trybunałem Konstytucyjnym (ta ostatnia próba zakończyła się rozstrzygnięciem uznającym wyrok TS za wydany *ultra vires*)<sup>55</sup>. Brak takiej próby w odniesieniu

46 Wyrok TS w sprawie *Francovich*, pkt 33.

47 Wyrok TS z 5.02.1963 r. w sprawie 26/62, *Van Gend & Loos*, ECR 1963, s. 1, pkt IIB.

48 Zob. np. W. van Gerven, *Of rights, remedies and procedures*, „Common Market Law Review” 2000/37, s. 501–536; T. Tridimas, *Enforcing Community rights in national courts: some recent developments*, w: *Judicial review in European Union law (Liber amicorum in honour of Lord Slynn of Hadley)*, O’Keefe, A. Bavasso (red.), Haga 2000, s. 466; T. Eilmansberger, *The relationship between rights and remedies in EC law: in search of the missing link*, „Common Market Law Review” 2004/41, s. 1199–1246; M. Dougan, *National remedies before the Court of Justice, Issues of harmonisation and differentiation*, Oksford 2004; A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oksford 2006, s. 268.

49 Zob. np. wyrok TS z 27.06.2013 r. w sprawie C-93/12, *Stoyanow*, Dz. Urz. UE C 225 z 3.08.2013 r., s. 28, pkt 36. Zob. szerzej np. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 109.

50 Wyroki TS: z 13.01.2004 r. w sprawie C-453/00, *Kühne*, ECR 2004, s. I-837; z 12.02.2008 r. w sprawie C-2/06, *Willy Kempter*, Zb. Orz. 2008, s. I-411.

51 Wyroki TS: z 19.07.2007 r. w sprawie C-119/05, *Lucchini SpA*, Zb. Orz. 2007, s. I-6199; z 3.09.2009 r. w sprawie C-2/08, *Fallimento Olimpiclub Srl*, Zb. Orz. 2009, s. I-7501.

52 N. Półtorak, *Ochrona uprawnień...*, s. 61.

53 D. Chalmers, *The Dynamics of Judicial Authority and the Constitutional Treaty*, w: *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, J.H.H. Weiler, P. Eisgruber (red.), „Jean Monnet Working Paper” 2004/5, s. 5.

54 Wyrok TS z 22.06.2011 r. w sprawie C-399/09, *Landtová*, por. <http://eur-lex.europa.eu>.

55 Orzeczenie niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 6.07.2010 r. (2 BvR 2661/06), *Honeywell*, por. <http://www.bverfg.de>; orzeczenie czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z 31.01.2012 r. (Pl. ÚS 5/12), *Slovak Pensions*, por. [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz); zob. także *Editorial Comments*, „Ultra vires – has the Bundesverfassungsgericht shown its teeth?” „Common Market Law Review” 2013/50, s. 925–929.

do orzeczenia *Francovich* czy kolejnych orzeczeń w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich UE, można oczywiście przypisać bardzo wielu czynnikom, ale jednym z nich jest też i to, że *Francovich* okazało się rozwiązaniem w pewnym zakresie pożądanym przez systemy krajowe. W wielu państwach było katalizatorem zmian odpowiedzialności władz publicznych, które zmierzały do realizacji skutecznej ochrony prawnej roszczeń jednostek, w szczególności w odniesieniu do ewolucji od odpowiedzialności opartej na zasadzie winy do odpowiedzialności obiektywnej oraz w odniesieniu do kwestii objęcia odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa działań władzy legislacyjnej i sądowniczej. Oczywiście nie oznacza to, że reguła *Francovich* była oczekiwana w systemach krajowych i zaakceptowana bez zastrzeżeń, ale jej pojawienie się w prawie unijnym zmieniło perspektywę spojrzenia na rozwiązania krajowe i uwypukliło niedostatki krajowych systemów ochrony prawnej w tym zakresie.

Podsumowując, można uznać, że nauka, jaka płynie z wyroku w sprawie *Francovich*, dotyczy tego, iż prawo unijne może wymagać lub inspirować jakościowe zmiany w sferze ochrony prawnej gwarantowanej w prawie państw członkowskich oraz że zmiany te mogą zostać zaaprobowane przez sądy krajowe, jeśli przyczyniają się do zwiększenia poziomu ochrony prawnej w tych sferach, gdzie jest to rzeczywiście pożądane.

### Summary

Nina Półtorak

#### *The state's liability in damages 20 years after the Francovich judgment*

*It has been more than 20 years since the Court of Justice of the European Union issued the famous Francovich judgment stating that the Member States „must be liable for loss and damage caused to individuals by breaches of Community law” and that „this is a rule, which is inherent in the system of the Treaty”. The aim of the article is to evaluate the impact of Francovich principle on the EU and national law and on the level of compliance of the Member States with the EU law. The article argues that the main role and achievement of Francovich rule is to strengthen and fostered the process of creating ius commune in the scope of the effective protection against the EU law infringements by the public authorities.*

dr hab. Nina Półtorak

Autorka jest profesorem w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

REKLAMA

**NOWOŚĆ!**

 Wolters Kluwer  
When you have to be right

## Słowniki terminologii prawniczej Polsko-francuski i Francusko-polski

Aleksandra Machowska

Słowniki zawierają hasła z zakresu terminologii prawniczej, w tym wiele haseł z prawa europejskiego, oraz hasła z pogranicza prawa i innych dziedzin (rachunkowość, ekonomia, prawo rynków finansowych). Z uwagi na różnice między polskim i francuskim systemem prawa niektórym hasłom towarzyszą definicje i wyjaśnienia, a także przykłady zastosowań mające źródło w autentycznych tekstach normatywnych i prawniczych.

Książki do nabycia w księgarni internetowej [profinfo.pl](http://profinfo.pl)  
księgarnia internetowa

