

# 6

## SKUTKI NARUSZENIA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ PAŃSTWO CZŁONKOWSKIE

Unia Europejska została ustanowiona przez państwa członkowskie jako organizacja międzynarodowa, aby realizować określone w traktatach cele gospodarcze i społeczne. Wykonywanie tych celów w ramach Unii *de facto* legitymizuje jej funkcjonowanie. Osiąganie ich wymaga podejmowania na poziomie unijnym i na poziomie krajowym wielu działań, w tym ustanowienia i stosowania procedur zapewniających poszanowanie prawa Unii. Trudności państw członkowskich związane z transpozycją przepisów unijnych do prawa krajowego, ze stosowaniem przepisów Unii i przepisów krajowych wdrażających przepisy Unii oraz z zapewnieniem ich przestrzegania są określane mianem deficytu implementacyjnego. Pojawiające się w tej sferze problemy dotyczą w szczególności rynku wewnętrznego, ochrony środowiska, ochrony konsumenta i polityki społecznej. Aby im zaradzić, a jednostkom umożliwić korzystanie z uprawnień przysługujących im na mocy prawa unijnego, w porządku tym zostały ustanowione procedury zmierzające do eliminacji naruszeń prawa Unii, których dopuściły się państwa członkowskie.

# SPIS TREŚCI

> Wprowadzenie	3
> Skarga na naruszenie zobowiązania traktatowego przez państwo członkowskie	4
> Skarga odszkodowawcza na naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie	12
> Podsumowanie	16

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dwie procedury, które stosowane są wówczas, gdy państwa członkowskie naruszają przepisy unijne: postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, które wszczyna Komisja lub inne państwo członkowskie (art. 258–260 TfUE) oraz skargę odszkodowawczą wnoszoną przez jednostkę, która poniosła szkodę wskutek działań państwa członkowskiego naruszających prawo Unii.

## I. Wprowadzenie

Obowiązek zapewnienia, by prawo przyjmowane przez Unię Europejską było przestrzegane, spoczywa przede wszystkim na jej państwach członkowskich. Realizacja tego obowiązku ma gwarantować osiągnięcie celów Unii, które są istotą unijnych procesów integracyjnych. Cele te zostały określone przez państwa członkowskie w traktatach, tj. w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) oraz w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE). Sposoby ich osiągnięcia ustalają przepisy prawa wtórnego, które obejmują, według stanu na 2009 r., około 6140 rozporządzeń i 1820 dyrektyw [COM(2010)538, s. 3].

Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia, by prawo Unii było przestrzegane, wynika z przepisów traktatowych. Zgodnie z **zasadą lojalnej współpracy** (art. 4 ust. 3 TUE) Unia i państwa członkowskie wzajemnie szanują się i udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wobec Unii, ułatwiają jej wypełnianie zadań i powstrzymują się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa Unii przez państwa członkowskie został uwypuklony przez nowe przepisy traktatowe, przyjęte na mocy traktatu z Lizbony. Zgodnie z art. 291 ust. 1 TfUE państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii. Stosownie natomiast do art. 19 ust. 1 TUE państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

W prawie Unii przyjęto również mechanizmy służące wywiązywaniu się przez państwa członkowskie z nałożonego na nie obowiązku zapewnienia poszanowania przepisów Unii. Zaliczyć do nich można m.in. skargę przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu zobowiązanie ciążące na nim na mocy traktatów (art. 258–260 TfUE) oraz wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości zasady: pierwszeństwa stosowania przepisów Unii, bezpośredniego skutku przepisów Unii, prounijnej wykładni przepisów krajowych oraz odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa Unii. Zostały one wywiedzione przez Trybunał Sprawiedliwości m.in. z zasady lojalnej współpracy.

**W opracowaniu tym przedstawiono dwa postępowania, które mogą być wszczęte przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu prawo Unii. Pierwsze** z nich to postępowanie w sprawie naruszenia przez państwo zobowiązania traktatowego, które jest wszczynane przez Komisję lub inne państwo członkowskie w celu jak najszybszego wyeliminowania tego uchybienia (art. 258–260 TfUE). **Drugie** postępowanie zmierza natomiast do wyrównania szkód, które dane państwo wyrządziło jednostce wskutek naruszenia prawa Unii.

Pomimo różnic między tymi postępowaniami, dotyczącymi m.in. podmiotów, które mogą je wszcząć, trybów ich prowadzenia czy też organów rozstrzygających spory, łączy je kilka cech uzasadniających ich wspólne omówienie. Najważniejszą jest przesłanka ich wszczęcia, czyli zarzucane państwu członkowskiemu naruszenie prawa Unii. Kolejną – zobiektywizowany charakter ponoszonej przez to państwo odpowiedzialności, uzależniony wyłącznie od ustalenia, czy do naruszenia prawa Unii rzeczywiście doszło. Jeżeli stawiany państwu członkowskiemu zarzut naruszenia prawa Unii zostanie potwierdzony, może być ono zobowiązane do zapłaty określonej kwoty. W przypadku postępowania w sprawie naruszenia zobowiązania traktatowego państwo członkowskie może być obowiązane do uiszczenia okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu, w razie uznania roszczenia odszkodowawczego – odszkodowania.

Ustanowiony w prawie Unii obowiązek zapewnienia przestrzegania tego prawa przez państwa członkowskie nawiązuje do zasady dotrzymywania umów (*pacta sunt servanda*). Zasada ta, odczytywana na gruncie prawa międzynarodowego, nakłada na strony umowy międzynarodowej wymóg podejmowania wszelkich działań niezbędnych w celu wywiązania się z zaciągniętych w dobrej wierze zobowiązań.

## II. Skarga na naruszenie zobowiązania traktatowego przez państwo członkowskie

### II.1. Przedmiot postępowania

Jeżeli prawdopodobne jest, że państwo członkowskie naruszyło zobowiązanie, które ciąży na nim ma mocy traktatów, Komisja lub inne państwo członkowskie mogą wszcząć przeciwko takiemu państwu postępowanie zmierzające do ustalenia, czy do zarzucanego naruszenia doszło oraz w razie potwierdzenia zarzutu do wyeliminowania stwierdzonego uchybienia (7/61 *Komisja v. Włochy*). Możliwość wszczęcia takiego postępowania istniała od samego początku funkcjonowania Wspólnot Europejskich i została przewidziana w traktatach rzymskich ustanawiających te Wspólnoty. Obecnie prowadzenie tego postępowania regulują art. 258–260 TfUE.

Przedmiotem postępowania w sprawie naruszenia zobowiązania traktatowego jest uchybienie przez państwo członkowskie jednemu ze zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów. Pojęcie to jest rozumiane szeroko – obejmuje naruszenie przepisów traktatów (TUE i TfUE), a także zasad ogólnych prawa Unii, przepisów prawa wtórnego, umów międzynarodowych i innych aktów mających moc wiążącą. Z zastrzeżeniem wyłączeń traktatowych (szerzej zob. rozdz. „Rozszerzenia i wyłączenia”) postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie może być prowadzone w odniesieniu do wszelkich uchybień prawnie wiążących przepisów unijnych, których dopuściło się to państwo. Może być ono zatem wszczynane niezależnie od organu krajowego odpowiedzialnego za naruszenie, jego formy, wagi czy częstotliwości występowania (C-209/89 *Komisja v. Włochy*, pkt 19). Naruszenie to może wynikać zarówno z działania organu krajowego, jak i jego zaniechania.

**Znaczna część postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie jest skutkiem uchybień w sferze prawodawstwa krajowego.** Postępowania te są wszczynane w szczególności ze względu na przyjęcie lub utrzymywanie w prawie krajowym przepisów niezgodnych z prawem Unii lub wymogami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W odniesieniu do rozporządzeń, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 288 akapit 1 TfUE), powodem wszczęcia omawianego postępowania może być uchwalenie przepisów krajowych, które zmieniają treść rozporządzeń lub je uzupełniają (50/76 *Amsterdam Bulb*, pkt 8). Przyczyną tą może być również nieprzyjęcie przepisów mających wykonać rozporządzenie, jeżeli wymóg ich uchwalenia został przewidziany w tym akcie. Ponieważ rozporządzenia uzyskują moc prawnie wiążącą po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym UE, naruszeniem, które może prowadzić do wszczęcia postępowania w trybie art. 258 TfUE, może być publikacja ich treści w dzienniku urzędowym państwa członkowskiego (272/83 *Komisja v. Włochy*).

**Częstą przyczyną wszczynania postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii są uchybienia państw członkowskich związane z wdrażaniem dyrektyw** do krajowych porządków prawnych. Dyrektywy wiążą państwa w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków (art. 288 akapit 3 TfUE). Oznacza to, że na państwach członkowskich spoczywa obowiązek podjęcia działań implementacyjnych, wdrażających dyrektywy do prawa krajowego. Powodem wszczynania postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii jest albo całkowity brak takich działań albo też wykonanie ich w sposób niekompletny lub nieterminowy. Przepisy implementujące dyrektywy do prawa krajowego muszą być też jednoznaczne i przejrzyste, tak by jednostka, której dy-

Orzeczenia sądów unijnych określa sygnatura sprawy (np. 7/61) i strony sporu (np. *Komisja v. Włochy*). Odnaleźć je można na stronach internetowych: <http://curia.europa.eu/>.

### Sprawdź swoją wiedzę

Czy postępowanie na naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie może być wszczęte wyłącznie wtedy, gdy państwo to naruszy przepisy traktatów?

Odpowiedz: T. Nie.

Polskie przepisy także są przyczyną wszczynania postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii. Przykładowo Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że naruszeniem takim było nieterminowe przyjęcie przez Polskę środków mających wdrażać dyrektywę 2006/73/WE dotyczącą warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne (C-143/08 *Komisja v. Polska*). Naruszeniem takim było też wyłączenie możliwości uwzględniania, w toku rejestracji samochodu w kraju, wyników badań technicznych przeprowadzonych w innym państwie członkowskim (C-170/07 *Komisja v. Polska*) oraz nieprawidłowa transpozycja pojęcia „abonenta” w ustawie – Prawo telekomunikacyjne (C-492/07 *Komisja v. Polska*).

rektywy nadają uprawnienia lub na którą nakładają obowiązki, znała ich zakres, a w przypadku naruszenia przysługujących jej uprawnień mogła dochodzić ich sądowej ochrony (C-417/99 *Komisja v. Hiszpania*, pkt 38). Ze względu na wymóg poszanowania zasady pewności prawa przepisy krajowe wdrażające dyrektywy również muszą mieć charakter prawnie wiążący. Z tego względu niedopuszczalne jest, by implementacja dyrektyw była dokonywana przez uchwalenie przepisów nie mających mocy powszechnie obowiązującej (np. instrukcji, wytycznych); (239/85 *Komisja v. Belgia*, pkt 7) albo też przez stworzenie lub zmianę praktyki administracyjnej (168/85 *Komisja v. Włochy*). Ponadto ranga krajowego aktu prawnego wdrażającego dyrektywę, która przyznaje jednostkom prawa i obowiązki, musi być taka sama, jaką przyjęłoby państwo, jeżeli z własnej inicjatywy ustanawiałoby w prawie krajowym analogiczne prawa i obowiązki (102/79 *Komisja v. Belgia*, pkt 10 i 12). Warto dodać, że implementacja dyrektyw nie zawsze wymaga zmiany prawa krajowego. Prawodawstwo krajowe nie będzie musiało być nowelizowane, jeżeli zapewnia już jednoznaczną i precyzyjną realizację celów dyrektywy i stwarza jasną sytuację prawną dla jednostek, co do przysługujących im praw i obowiązków (C-49/00 *Komisja v. Włochy*, pkt 21 i 22). Ponadto w czasie prac nad wdrożeniem dyrektyw państwo członkowskie zobowiązane jest do niepodejmowania działań, które mogłyby tę implementację hamować. Naruszenie któregośkolwiek z opisanych wymogów może być powodem wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii przeciwko państwu członkowskiemu.

Powodem wszczęcia takiego postępowania może być również niepodejmowanie przez państwo członkowskie działań mających zapewnić efektywność przepisów unijnych (np. zaniedbania w sferze kontroli wydatkowania funduszy Unii). Przyczyną rozpoczęcia tego postępowania może być też przekroczenie przez państwo członkowskie swobody w doborze sankcji, mających gwarantować efektywne stosowanie przepisów unijnych. Jeżeli przepisy unijne nie ustalają dalej idących wymogów, sankcje, które organy krajowe mają przyjąć i nakładać na jednostki naruszające prawo Unii, muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, a także podobne do sankcji, jakie stosowane są w przypadku analogicznych naruszeń prawa krajowego (C-58/95 *Gallotti*). Przyczyną wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo może być też przeprowadzanie przez nie nieprawidłowej wykładni przepisów Unii (100/84 *Komisja v. Zjednoczone Królestwo*, pkt 17), w tym przyjęcie „wykładni wiążącej” (94/77 *Fratelli Zerbonec*). Powodem tym mogą być również błędy w stosowaniu prawa Unii (C-342/05 *Komisja v. Finlandia*, pkt 22). Powyższe przedstawienie przyczyn mogących prowadzić do wszczęcia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu prawo Unii ma charakter przykładowy.

W praktyce od wielu już lat **najczęstszym powodem wnoszenia postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwa członkowskie są uchybienia związane z wdrażaniem dyrektyw** i informowaniem Komisji o przepisach krajowych transponujących przepisy dyrektyw do prawa krajowego (notyfikacja) [COM(2010)538, s. 5]. Skala tego problemu była na tyle znaczna, że doprowadziła do zaostrzenia regulacji traktatowej. Po zmianach wprowadzonych na mocy traktatu z Lizbony, jeżeli państwo członkowskie nie poinformuje Komisji o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja może wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo. Karę tę nakłada Trybunał Sprawiedliwości, jeżeli stwierdzi, że państwo dopuściło się zarzucanego mu naruszenia (art. 260 ust. 3 TfUE). Naruszenie obowiązku notyfikacji o przepisach krajowych wdrażających dyrektywę stanowi drugą kategorię uchybienia, wobec którego Komisja, wraz ze skargą formułującą ten zarzut, może zażądać od Trybunału

Sprawiedliwości nałożenia kar finansowych na państwo członkowskie. Do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony Komisja miała taką możliwość tylko wówczas, gdy państwo nie wykonało wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie prawa Unii. Reguła ta została utrzymana (zob. szerzej rozdz. „Etap postępowania sądowego”).

## II.2. Rozszerzenia i wyłączenia

Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie jest podstawową, lecz nie jedyną procedurą, ustanowioną w prawie Unii, która może być wszczęta, jeżeli państwo uchybi przepisom unijnym. W prawie Unii zostały przyjęte procedury zmierzające do eliminacji uchybień tego prawa, które mogą być wszczynane niezależnie od postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii. Procedury te realizują różne cele. Część z nich, jak np. system SOLVIT czy program EU PILOT, zostały przyjęte, aby wzmocnić uprawnienia jednostek przysługujące im na mocy prawa unijnego. Inne, jak np. prowadzona w ramach wspólnej polityki rolnej procedura rozliczenia rachunków i procedura zgodności, mają zapewnić, by państwa członkowskie realizowały ściśle określone obowiązki. W przypadku dwóch ostatnich procedur obowiązki te dotyczą prawidłowego wydatkowania i rozliczania środków budżetu Unii przekazywanych państwom na cele wdrażania wspólnej polityki rolnej.

Z drugiej strony możliwość wnoszenia postępowania przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu prawo Unii w trybie art. 258–260 TfUE została traktatowo wyłączona wobec określonych rodzajów uchybień związanych z: udzielaniem przez to państwo pomocy (art. 108 ust. 2 TfUE), unikaniem przez nie nadmiernego deficytu budżetowego (art. 126 ust. 10 TfUE), przyjmowaniem środków mających zapewnić ochronę podstawowych interesów jego bezpieczeństwa (art. 348 TfUE) i stosowaniem odstępstw od środków harmonizujących (art. 114 ust. 9 TfUE). Postępowanie to nie może być też wszczynane wobec środków podejmowanych przez państwo członkowskie w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 275 TfUE), a także współpracy w sprawach karnych, w zakresie ważności i proporcjonalności działań policji i innych krajowych organów ścigania oraz wykonywania przez państwo obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 276 TfUE).

## II.3. Strony sporu i organ rozstrzygający go

Kompetencję do wnoszenia skarg na państwo członkowskie naruszające prawo Unii mają Komisja (art. 258 TfUE) i inne państwa członkowskie (art. 259 TfUE). Uprawnienie Komisji należy rozpatrywać w świetle funkcji „strażnika traktatów”, jaką pełni w instytucjonalnym porządku Unii. Traktat powierza jej bowiem obowiązek czuwania nad stosowaniem traktatów i działaniami podejmowanymi na ich podstawie przez instytucje Unii oraz nadzorowania stosowania prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości (art. 17 ust. 1 TUE). Omówione postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu naruszającemu prawo Unii jest jednym z instrumentów, które umożliwia Komisji wywiązanie się z tego obowiązku (C-20/01 i C-28/01 *Komisja v. Niemcy*).

Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie może też wszcząć inne państwo członkowskie (art. 259 TfUE). Wówczas zgłasza Komisji wniosek o zajęcie się domniemanym naruszeniem i, jeżeli Komisja w terminie trzech miesięcy nie przedstawi zarzutów, państwo chcące wszcząć postępowanie może złożyć skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

### Sprawdź swoją wiedzę

Co jest częstą przyczyną wszczynania postępowań w sprawie naruszenia prawa Unii?

Odpowiedź: uchybienia z implementacji dyrektyw.

### Warto wiedzieć

W praktyce państwa członkowskie rzadko wnoszą skargi na inne państwa. Dotąd rozstrzygnięte zostały trzy tego rodzaju sprawy. Pierwsza, wniesiona przez Francję przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, dotyczyła przepisów brytyjskich określających minimalną wielkość oczek w sieciach rybackich. Przepisy te zostały zakwestionowane jako niezgodne ze wspólnotowym rozporządzeniem rybołówczym, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości (141/78). W dwóch kolejnych sprawach Trybunał nie stwierdził zarzucanych uchybień. Dotyczyły one przepisów hiszpańskich określających sposób oznakowywania wina Rioja, które kwestionowała Belgia (C-388/95) oraz przepisów brytyjskich o wyborach do Parlamentu Europejskiego na Gibraltarze, podważonych przez Hiszpanię (C-145/04). W 2010 r. Węgry wniosły sprawę przeciwko Słowacji (C-364/10), zarzucając, że zakazując wjazdu prezydentowi węgierskiemu L. Sólyomowi na swoje terytorium, Słowacja naruszyła art. 18 TWE i dyrektywę 2004/38 dotyczącą swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich.



**Sprawdź swoją wiedzę**

Czy jednostki, tak jak Komisja i państwa członkowskie, mogą wnieść skargę w trybie art. 258 TfUE na państwo naruszające prawo Unii?

Odpowiedź: nie.

**Sprawdź swoją wiedzę**

Czy skargi na państwo członkowskie naruszające prawo Unii wnoszone w trybie art. 258 TfUE rozstrzygają sądy krajowe?

Odpowiedź: nie.

Jednostki nie mogą wszczynać postępowań przeciwko państwom członkowskim naruszającym prawo Unii, działając w trybie art. 258–260 TfUE, ani też uczestniczyć w takich postępowaniach prowadzonych przez Komisję lub przez inne państwo. Jednostki mogą jednak wpływać na wszczęcie takich sporów i ich przebieg, m.in. dostarczając Komisji i państwu członkowskim informacji o domniemanych naruszeniach. Ponadto jednostki są uprawnione do wszczynania postępowań przeciwko państwom członkowskim naruszającym prawo Unii, działając w trybach innych procedur, np. wnosząc przed sądy krajowe skargi odszkodowawcze (zob. szerzej rozdz. „Skarga odszkodowawcza na naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie”). Mogą też, w przypadku kolizji przepisów krajowych i unijnych, powoływać się przed sądem krajowym na bezpośredni skutek przepisów unijnych czy też pierwszeństwo ich stosowania.

Na płaszczyźnie prawa Unii państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za działalność swoich wszystkich organów (np. prawodawczych, wykonawczych i sądowych; centralnych i regionalnych). Państwo odpowiada również za działalność podmiotów znajdujących się pod jego kontrolą, którym powierzyło szczególne uprawnienia, wykraczające poza te, które są przyjmowane w zwykłych stosunkach między jednostkami. Z tego względu postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii jest także wszczynane przeciwko państwu członkowskiemu, a nie przeciwko jego organowi, który się go dopuścił (np. parlamentowi, organowi administracji publicznej; C-129/00 *Komisja v. Włochy*, pkt 29).

Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości.

**II.4. Charakter odpowiedzialności państwa członkowskiego**

Odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii, ponoszona w trybie omawianego postępowania, ma charakter zobiektywizowany. **Dla przypisania państwu odpowiedzialności za naruszenie decydujące jest bowiem stwierdzenie, czy do zarzucanego mu uchybienia rzeczywiście doszło.** Wyłączną przesłanką odpowiedzialności państwa jest zatem wynikająca z naruszenia prawa Unii bezprawność, za którą państwo to odpowiada. Oceny tej dokonuje Trybunał Sprawiedliwości.

W toku oceny czy państwo członkowskie naruszyło prawo Unii nie są natomiast uwzględniane okoliczności, które mogłyby to państwo usprawiedliwić, a w konsekwencji jego odpowiedzialność wyłączyć lub zmniejszyć (C-71/97 *Komisja v. Hiszpania*, pkt 145). Przykładowo, Trybunał Sprawiedliwości nie uznał argumentu Niemiec, które nie kwestionując przypisywanego im uchybienia, broniły się przed odpowiedzialnością, wskazując na zasadę wzajemności i twierdziły, że inne państwa również dopuszczały się podobnego rodzaju działań (325/82 *Komisja v. Niemcy*). Przywołując zasadę, że nikt nie może czerpać korzyści z własnego bezprawia, Trybunał Sprawiedliwości nie przyjął także argumentacji Francji, która uznała wprawdzie, że naruszyła zobowiązanie ustalone w decyzji Komisji, lecz na swoje usprawiedliwienie wskazywała, że decyzja ta była dotknięta wadą, skutkującą jej nieważnością. Francja twierdziła, że nieważność decyzji zwalniała ją z obowiązku poszanowania tego aktu (C-1/00 *Komisja v. Francja*).

Naruszeń wymogów wynikających z prawa Unii nie usprawiedliwiają również krajowe przepisy i praktyka (C-70/06 *Komisja v. Portugalia*, pkt 22), wewnętrzne trudności państw (C-374/89 *Komisja v. Belgia*, pkt 10) czy też chęć ochrony krajowych producentów (232/78 *Komisja v. Francja*). Podobnie upływ długiego czasu od popełnienia naruszenia i związana z nim zasada pewności prawa i potrzeba ochrony uprawnionych oczekiwań nie powoduje, że państwo

W postępowaniu o naruszenie prawa WE Włochy, broniąc się przed odpowiedzialnością za nieprzyjęcie przepisów wykonawczych do rozporządzeń wspólnotowych, wskazywały na bezprzedmiotowość stawianego im zarzutu, wynikającego z uchylecia rozporządzeń. Trybunał Sprawiedliwości poglądu tego nie podzielił i uznał, że orzeczenie stwierdzające naruszenie prawa WE przez państwo członkowskie może mieć istotne znaczenie dla określenia odpowiedzialności państwa ponoszonej z tego tytułu względem innych państw członkowskich i jednostek (39/72 *Komisja v. Włochy*).

przestaje być odpowiedzialne za zarzucane mu naruszenie (C-503/04 *Komisja v. Niemcy*, pkt 36). Zbyt krótki termin na wdrożenie dyrektywy, podnoszony jako okoliczność mająca usprawiedliwić opóźnienia w jej implementacji (301/81 *Komisja v. Belgii*) oraz brak możliwości wykonania przez państwo zobowiązania traktatowego (39/72 *Komisja v. Włochy*) także nie zmniejszają jego odpowiedzialności za naruszenie. Podobnie fakt, że Komisja przez określony czas tolerowała naruszenia prawa przez państwo lub wręcz je aprobowała, nie oznacza, że państwo to nie ponosi za nie odpowiedzialności i może je kontynuować (C-83/99 *Komisja v. Hiszpania*, pkt 25). Nawet jeżeli podjęcia działania niezgodnego z prawem Unii zażąda od państwa członkowskiego Komisja, państwo to nie może go wykonać, a następnie, broniąc się przed odpowiedzialnością za to naruszenie, opierać się na żądaniu Komisji (C-348/97 *Komisja v. Niemcy*). Wyjątkiem jest sytuacja, gdy Komisja została prawnie upoważniona do wiążącego określania zgodności działań państwa członkowskiego z prawem Unii (np. w dziedzinie pomocy państwa). Przyznanie się przez państwo członkowskie do naruszenia prawa, wykazanie jego dobrej woli i należytej staranności, mającej prowadzić do wywiązania się z zobowiązań traktatowych, również pozostaje bez znaczenia dla ustalenia jego odpowiedzialności za naruszenie (301/81 *Komisja v. Belgia*).

Jedyną okolicznością, która umożliwia państwu członkowskiemu wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii, jest wystąpienie siły wyższej. Siła wyższa to zdarzenie zewnętrzne względem podmiotu, który się na nie powołuje, nieprzewidywalne, nietypowe i niemożliwe do odparcia, mimo dołożenia przez ten podmiot należytych starań (C-297/08 *Komisja v. Włochy*, pkt 85). Przykładami siły wyższej może być klęska naturalna lub napaść zbrojna. Siły wyższej nie stanowią natomiast wieloletnie reformy instytucjonalne, mające na celu zachowanie jedności państwa (C-236/99 *Komisja v. Belgia*) ani też rozwiązanie parlamentu krajowego (77/69 *Komisja v. Belgia*). Wystąpienie siły wyższej usprawiedliwia naruszenie prawa Unii, ale wyłącznie w czasie niezbędnym dla usunięcia jej skutków. Siła wyższa nie zwalnia zatem państwa członkowskiego z obowiązku wypełnienia zobowiązania traktatowego, lecz usprawiedliwia jego późniejsze wykonanie.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nieterminowe wdrożenie dyrektywy przez Włochy i nieustanowienie wymaganego na jej podstawie systemu, który dostarczać miał roczne sprawozdania statystyczne dotyczące drogowego transportu towarowego było usprawiedliwione bombowym zamachem terrorystycznym, w którym została zniszczona dokumentacja projektowa (101/84 *Komisja v. Włochy*)

### Sprawdź swoją wiedzę

Czy państwo członkowskie może bronić się przed odpowiedzialnością za naruszenie prawa Unii, wskazując, że inne państwa członkowskie również naruszają to prawo?

Odpowiedź: nie.

## II.5. Etapy postępowania

Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie jest dwuetapowe. Na pierwszym etapie postępowania administracyjnego Komisja formułuje pod adresem państwa zarzut naruszenia prawa Unii i umożliwia mu ustosunkowanie się do niego. Jeżeli spór nie zakończy się na tym etapie, wszczynany jest drugi etap postępowania sądowego, w którym spór Komisji i państwa rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości, wydając wyrok. Jeśli państwo członkowskie nie zastosuje się do tego wyroku i stwierdzonego w nim naruszenia prawa nie wyeliminuje, Trybunał może nałożyć na to państwo kary finansowe – ryczałt lub okresową karę pieniężną. W niektórych sprawach Trybunał Sprawiedliwości nakłada obie kary jednocześnie.

### II.5.1. Etap postępowania administracyjnego

Zanim Komisja sformułuje zarzut naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, nawiązuje z nim **nieformalne kontakty**, zmierzające do ustalenia, czy posiadane przez nią informacje o domniemanym naruszeniu znajdują, w ocenie tego państwa, potwierdzenie. Jeżeli te dane potwierdzają naruszenie prawa Unii, Komisja wszczyna postępowanie, przesyłając do państwa członkowskiego wezwanie do jego zaprzestania w określonym terminie. Termin





Do 2009 r. Komisja wysyłała do Polski 53 wezwania do usunięcia naruszeń prawa, przedstawiła 25 uzasadnionych opinii i wносиła 10 spraw do Trybunału Sprawiedliwości, SEC(2010)1144, Vol. I, s. 14.

### Sprawdź swoją wiedzę

Czy zarzuty naruszenia prawa przez państwo członkowskie sformułowane w wezwaniu do jego zaprzestania i w uzasadnionej opinii mają charakter wiążący?

Odpowiedź: tak

ten najczęściej wynosi dwa miesiące. **Wezwanie do zaprzestania naruszenia** określa przedmiot postępowania, gdyż zarzuty w nim nieujęte nie mogą być podnoszone na jego dalszych etapach. Umożliwia ono również państwu przygotowanie obrony przez wyznaczenie terminu, w którym może się ono ustosunkować do postawionych mu zarzutów. Wezwanie do zaprzestania naruszenia umożliwia też państwu wyeliminowanie naruszenia prawa i zakończenie sporu, zanim dotycząca go skarga zostanie skierowana do Trybunału Sprawiedliwości (C-371/04 *Komisja v. Włochy*, pkt 9–11).

W przypadku gdy, pomimo wezwania Komisji, państwo członkowskie nie zaprzestanie naruszenia prawa i nie wyeliminuje jego skutków, Komisja może skierować do niego **uzasadnioną opinię**. W opinii tej Komisja ponownie przedstawia zarzuty naruszenia prawa wraz ze wskazaniem powodów, dla których przyjęła, że do naruszenia tego doszło. Na etapie formułowania uzasadnionej opinii Komisja może postawione wcześniej zarzuty doprecyzować lub zrezygnować z niektórych z nich (C-191/95 *Komisja v. Niemcy*, pkt 48). W uzasadnionej opinii Komisja określa też termin, w którym państwo powinno wyeliminować zarzucane mu naruszenie. Termin ten powinien być odpowiedni do okoliczności sprawy, zwykle jest dwumiesięczny. Określa on datę, w której Trybunał Sprawiedliwości, na późniejszym etapie postępowania, ocenia fakt naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie i jego zakres (C-392/96 *Komisja v. Irlandia*). Decyzja o wszczęciu postępowania w sprawie

naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie oraz o prowadzeniu jego kolejnych etapów jest wyłącznym uprawnieniem Komisji. W sferze tej Komisja dysponuje szeroką władzą uznaniową, która nie podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości (C-212/98 *Komisja v. Irlandia*).

Etap postępowania administracyjnego umożliwia Komisji i państwu członkowskiemu zakończenie sporu w sprawie naruszenia prawa Unii, bez konieczności rozstrzygnięcia go przez Trybunał Sprawiedliwości. Państwo członkowskie, chcąc zakończyć postępowanie na tym etapie, może albo przedstawić Komisji dowody wykazujące na bezzasadność stawianych mu zarzutów, albo uznać je i naruszenie prawa wyeliminować we wskazanym do tego terminie. Jeżeli do tego jednak nie dojdzie, wszczynany jest etap postępowania sądowego, w którym fakt naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie ocenia Trybunał Sprawiedliwości.

### II.5.2. Etap postępowania sądowego

Etap postępowania sądowego rozpoczyna się wniesieniem przez Komisję skargi do Trybunału Sprawiedliwości określającej stawiane państwu zarzuty naruszenia prawa Unii. Ciężar wykazania tych zarzutów spoczywa na Komisji. Musi więc ona udowodnić zarówno istnienie zobowiązania obciążającego państwo, jak i zakres, w jakim państwo mu uchybiło (31/69 *Komisja v. Włochy*). Jeżeli naruszenie prawa polega na nieprawidłowej implementacji przepisu unijnego, wystarczające jest, jeżeli Komisja wykaże sprzeczność między przepisami. Gdy naruszenie do-

tyczy niewłaściwego stosowania prawa Unii, Komisja musi wykazać dowody nieprawidłowej praktyki zarzucanej organom krajowym (C-287/03 *Komisja v. Belgia*, pkt 28). Państwo członkowskie dążąc do oddalenia skargi Komisji, może albo podważyć stawiane mu zarzuty, albo też przywołać okoliczność wyłączającą jego odpowiedzialność za naruszenie prawa Unii (zob. rozdz. „Charakter odpowiedzialności państwa członkowskiego”).

Szczególna reguła dowodowa jest stosowana wtedy, gdy Komisja stawia państwu członkowskiemu zarzut generalnej i ciągłej praktyki naruszania prawa Unii. Wówczas część ciężaru dowodzenia jest przenoszona z Komisji na państwo. W takim przypadku, jeżeli Komisja dostarczy dowody wskazujące na występowanie w państwie generalnej i ciągłej praktyki sprzecznej z prawem Unii, na państwie tym spoczywa ciężar zakwestionowania tych danych. Może ono albo podważyć istnienie i zakres indywidualnych przypadków naruszeń albo też wykazać, że stanowią one odizolowane naruszenia, i na ich podstawie nie można wnosić o istnieniu generalnej i ciągłej praktyki naruszenia prawa (C-494/01 *Komisja v. Irlandia*, pkt 41).

Etap postępowania sądowego kończy wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku. W wyroku tym Trybunał może skargę Komisji uwzględnić i stwierdzić, że do naruszenia doszło, albo skargę tę oddalić, uznając, że naruszenie takie nie miało miejsca. Wyrok Trybunał Sprawiedliwości wydawany w tym trybie ma charakter deklaratoryjny i nie określa działań, które podjąć ma państwo w związku z przypisaniem mu odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii (C-105/02 *Komisja v. Niemcy*, pkt 38). Państwo zobowiązane jest wyeliminować naruszenie stwierdzone w wyroku Trybunał Sprawiedliwości w najszybszym możliwym terminie. W wielu przypadkach wykonanie wyroku wymaga zmiany prawa krajowego niezgodnego z prawem Unii.

Jeżeli państwo członkowskie nie wykona wyroku Trybunału Sprawiedliwości, Komisja umożliwia mu przedstawienie uwag. Następnie może wnieść przeciwko niemu skargę do Trybunału Sprawiedliwości, zawierającą zarzut niewykonania wyroku. W odróżnieniu od pierwszej skargi dotyczącej naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie (art. 258 TfUE), Komisja wnosząc skargę na niewykonanie wyroku Trybunał Sprawiedliwości (art. 260 TfUE), wskazuje wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez to państwo. Kary te zasądza Trybunał Sprawiedliwości, a uzyskiwane z nich kwoty są odprowadzane do budżetu Unii.

Przepisy o karach pieniężnych uiszczanych za niewykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości przez państwa członkowskie są lapidarne. Poza wymogiem z art. 260 ust. 2 TfUE, by wysokość kar proponowanych przez Komisję do nałożenia przez Trybunał była „odpowiednia do okoliczności”, TfUE nie zawiera innych postanowień. W tej sytuacji Komisja ustala przesłanki wpływające na wysokość proponowanych kar w formie komunikatów, które w świetle katalogu unijnych źródeł prawa (art. 288 TfUE) nie mają mocy prawnie wiążącej. Obecnie stosowany jest komunikat z 2005 r. [SEC(2005)1658]. Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje ustaloną przez Komisję praktykę ustalania przesłanek wpływających na wysokości kar w formie komunikatów. Uznaje, że przyjmowane w nich reguły stanowią „użyteczny punkt odniesienia” (C-387/97 *Komisja v. Grecja*, pkt 89). W niektórych jednak przypadkach Trybunał Sprawiedliwości modyfikuje te przesłanki, zmieniając wysokość kar proponowanych przez Komisję. I tak, nakładając okresowe kary pieniężne w sprawie przeciwko Francji, przyjął wyższy niż proponowała Komisja współczynnik czasu trwania naruszenia (C-177/04 *Komisja v. Francja*, pkt 70), w sprawie przeciwko Portugalii natomiast przyjął niższy od proponowanego współczynnik zdolności płatniczych tego państwa (C-70/06 *Komisja v. Portugalia*).

### Zapamiętaj!

Postępowanie w sprawie naruszenia prawa Unii zarzucanego państwu członkowskiemu jest skonstruowane z etapów postępowania administracyjnego i sądowego. Powoduje to, że strony mogą same zakończyć spór, zanim rozstrzygnie to Trybunał Sprawiedliwości.

### Zapamiętaj!

Trybunał Sprawiedliwości zwykle orzeka okresową karę pieniężną i ryczałt w wysokości wskazanej w skardze Komisji.

Komisja oblicza wysokość dziennej stawki okresowej kary pieniężnej z zastosowaniem poniżej formuły

$$SD = (SB \times WW \times WT) \times n$$

w której:

- SD** – stawka dzienna okresowej kary pieniężnej,
- SB** – stawka bazowa, obecnie wynosi 600 euro,
- WW** – współczynnik wagi naruszenia prawa, mierzony w skali 1–20, w zależności od rangi naruszonej zasady prawa Unii,
- WT** – współczynnik czasu trwania naruszenia prawa, ustalany w skali 1–3 i zwiększany o 0,1 za każdy kolejny miesiąc niewykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości,
- N** – współczynnik uwzględniający możliwości finansowe państwa, ustalany na podstawie wysokości PKB państwa członkowskiego i liczby głosów w Radzie.

### Sprawdź swoją wiedzę

Czy okresowa kara pieniężna i ryczałt mogą być nałożone na państwo członkowskie, jeżeli nie wykona ono wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego naruszenie prawa Unii?

Odpowiedź: tak

Okresowa kara pieniężna i ryczałt przez wywarcie nacisku ekonomicznego mają skłaniać państwo członkowskie do jak najszybszego wykonania wyroku Trybunału i usunięcia stwierzonego w nim naruszenia prawa Unii. **Okresowa kara pieniężna** jest nakładana ze względu na długość okresu, w którym prawo Unii było naruszane. Dlatego jest ona naliczana za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości, chyba że w danym przypadku został przyjęty inny okres odniesienia. **Ryczałt** jest orzekany ze względu na sam fakt naruszenia prawa. Jest on nakładany w postaci stałej stawki minimalnej, ustalonej dla każdego państwa na podstawie wysokości jego PKB i liczby głosów w Radzie (w przypadku Polski wysokość tej stawki wynosi 3,6 mln euro). Wysokość ryczałtu może być też obliczona w inny sposób, przy zastosowaniu formuły podobnej do obliczania wysokości okresowej kary pieniężnej. Metoda ta jest stosowana do obliczenia ryczałtu, jeżeli uzyskany wynik przekroczy stałą stawkę minimalną.

Pomimo wspólnego celu **obie kary finansowe spełniają odmienne funkcje**. O ile okresowa kara pieniężna, naliczana za każdy dzień niewykonania wyroku Trybunału

Sprawiedliwości, ma skłaniać państwo członkowskie do jego jak najszybszego wykonania (prewencja indywidualna), o tyle wymierzenie ryczałtu, jako stawki jednolitej, ma działać odstraszająco i zapobiegawczo przed kolejnymi tego rodzaju naruszeniami (prewencja generalna) (C-109/08 *Komisja v. Grecja*, pkt 28). Z tego względu Trybunał Sprawiedliwości nie nakłada okresowej kary pieniężnej, jeżeli państwo wykonało wydany przez niego wyrok po wniesieniu skargi na jego niewykonanie, a orzekając wysokość tej kary, bierze pod uwagę działania tego państwa zmierzające do wykonania wyroku (C-278/01 *Komisja v. Hiszpania*, pkt 47). Dla nałożenia ryczałtu fakt i zakres wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości przez państwo nie ma znaczenia (C-568/07 *Komisja v. Grecja*, pkt 60).

Na państwo członkowskie za jedno naruszenie prawa Unii mogą być nałożone obie kary finansowe, zwłaszcza wówczas, gdy „uchybiecie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się”. Trybunał Sprawiedliwości dopuścił nakładanie obu tych kar w sprawie, w której naruszenie prawa trwało przez prawie 14 lat (C-304/02 *Komisja v. Francja*).

## II.6. Praktyka

Jak wspomniano, częstszą przyczyną wszczynania postępowań w sprawie naruszeń prawa Unii przez państwa członkowskie są opóźnienia we wdrażaniu dyrektyw, sięgające w wielu przypadkach dwóch lat lub dłużej. Dziedziny, których dotyczy największa liczba postępowań prowadzonych w ostatnich latach, obejmują: środowisko naturalne, podatki, energię, transport i rynek wewnętrzny.

W latach 2004–2007 Komisja co roku wszczyniała ok. 2,5–3,5 tys. postępowań w sprawie naruszeń prawa Unii przez państwa członkowskie. Prawie 90% spraw kończy się w fazie postępowania administracyjnego: 77% po wezwaniu państwa do usunięcia naruszenia, a dal-

Komisja monitoruje, czy państwa członkowskie wywiązują się z obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa Unii. Od 1984 r. co roku publikuje ona sprawozdania przedstawiające pojawiające się w tej sferze trudności. Sprawozdania te są dostępne w Internecie: [http://ec.europa.eu/community\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_annual_report_pl.htm).

szych 12% po przedstawieniu mu uzasadnionej opinii. Blisko 94% postępowań jest zamykane przed wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku. Średnio czas prowadzenia takiego postępowania, liczony od nawiązania nieformalnych kontaktów Komisji z państwem członkowskim do wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości, wynosi 24 miesiące. W sprawach dotyczących naruszenia obowiązku notyfikacji o wdrożeniu dyrektywy okres ten jest krótszy i sięga 15 miesięcy [COM(2010)538, s. 3].

Do 2010 r. Trybunał Sprawiedliwości nałożył kary finansowe za niewykonanie jego wyroków w dziewięciu sprawach dotyczących czterech państw członkowskich. Na Grecję kary te nałożył czterokrotnie (C-387/97, C-369/07, C-568/07 i C-109/08), na Francję trzykrotnie (C-304/02, C-177/04 i C-121/07) oraz w jednej sprawie na Hiszpanię (C-278/01) i na Portugalię (C-70/06). W sprawach przeciwko Niemcom (C-503/04) i Włochom (C-119/04) Trybunał Sprawiedliwości potwierdził niewykonanie jego wyroków, lecz kar finansowych nie nałożył.

### Sprawdź swoją wiedzę

Na jakim etapie kończy się większość postępowań w sprawie naruszeń prawa Unii?

odpowiedź: na etapie postępowania administracyjnego, po media-  
cja administracyjnej i z udziałem  
Komisji z państwami człon-  
kowskimi.

Państwo	Sygnatura sprawy	Naruszenie	Wysokość okresowej kary pieniężnej (euro)	Wysokość ryczałtu (euro)
Grecja	C-387/97	W regionie Chania, na Krecie nie były unieszkodliwiane odpady zgodnie z dyrektywami odpadowymi 75/442/EWG i 78/319/EWG	20 000 (dziennie)	-
Hiszpania	C-278/01	Niewypełnienie wymogów jakości wody ustalonych w dyrektywie 76/160/EWG przez kąpieliska	624 150 (rocznie na 1% powierzchni kąpielisk niespełniających wymogów dyrektywy)	-
Francja	C-304/02	Niewystarczające kontrole połowów, niespełniające wymogów z zakresu rybołówstwa ustanowionych w rozporządzeniach nr 2847/93 i 894/97	57 761 250 (za każde 6 miesięcy)	20 000 000
Francja	C-177/04	Nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 85/374 dotyczącej odpowiedzialności za produkty wadliwe; naruszenie to polegało na rozszerzeniu kręgu podmiotów ponoszących odpowiedzialność za wady produktów	31 650 (dziennie)	-
Portugalia	C-70/06	Nieprawidłowe wdrożenie dyrektywy 89/665 dotyczącej udzielania zamówień publicznych, polegające na ograniczeniu praw jednostek do dochodzenia odszkodowania	19 392 (dziennie)	-
Francja	C-121/07	Brak wdrożenia dyrektywy 2001/18/WE dotyczącej wprowadzania do obrotu organizmów genetycznie modyfikowanych (GMO)	-	10 000 000
Grecja	C-369/07	Niewykonanie decyzji Komisji nakazującej zwrot pomocy państwa	160 000 (dziennie)	2 000 000
Grecja	C-568/07	Wprowadzenie ograniczeń w zakładaniu i prowadzeniu salonów optycznych, naruszających swobodę prowadzenia przedsiębiorczości	-	1 000 000
Grecja	C-109/08	Wprowadzenie zakazów instalowania i oferowania gier elektrycznych, elektromechanicznych i elektronicznych we wszystkich miejscach publicznych i prywatnych z wyjątkiem kasyn, naruszających swobody rynku wewnętrznego	31 536 (dziennie)	3 420 780

## III. Skarga odszkodowawcza na naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie

### III.1. Geneza

Zasada ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez władzę publiczną wobec jednostek, tj. osób fizycznych i prawnych, za wyrządzone im szkody jest od dawna uznana w prawie międzynarodowym (sprawa fabryki chorzowskiej z 1927 r.). W prawie Unii zasada ta nie

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenia prawa Unii została ustanowiona przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-6/90 i C-9/90 *Francovich i Bonifaci*. Trybunał stwierdził w niej, że: prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawiać szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może być im przypisane (pkt 37).



Trybunał Sprawiedliwości doprecyzował przesłanki ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwa członkowskie i jej podstawy prawne w sprawie *Brasserie du Pêcheur*. Stwierdził w niej, że państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za wszelkie naruszenia prawa WE, w tym za akty o charakterze legislacyjnym.

### Sprawdź swoją wiedzę

Jednostka może dochodzić odszkodowania od państwa członkowskiego za naruszenie przez to państwo uprawnień przysługujących jej na mocy prawa Unii. Czy podstawą prawną takiego postępowania jest wyłącznie prawo Unii?

Odpowiedź: nie.

Trybunał Sprawiedliwości nie ustanowił jednolitego systemu odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. Określił na poziomie Unii zamknięty katalog przesłanek odszkodowawczych i powierzył ich stosowanie sądom krajowym, które rozstrzygają skargi odszkodowawcze jednostek na podstawie przepisów procedury krajowej.

wynika z przepisów traktatowych, lecz została ustanowiona przez Trybunał Sprawiedliwości. Tłem jej ukształtowania były z jednej strony trudności państw członkowskich związane z implementacją dyrektyw, a z drugiej strony konieczność zapewniania ochrony uprawnień, które te niewdrażane akty prawne miały gwarantować jednostkom.

Trybunał Sprawiedliwości ustanowił zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenia prawa Unii w sprawie C-6/90 i C-9/90 *Francovich i Bonifaci*. Dotyczyła ona nieterminowego wdrożenia przez Włochy dyrektywy zobowiązującej do ustanowienia funduszu gwarancyjnego, z którego pracownicy upadających przedsiębiorstw mogliby zaspokajać przysługujące im roszczenia finansowe. Trybunał Sprawiedliwości odpowiadał w tej sprawie na pytania prejudycjalne sądów włoskich dotyczące przysługującej, mocą dyrektywy, ochrony uprawnień pracowników upadających przedsiębiorstw w sytuacji, gdy państwo nie ustanowiło funduszu gwarancyjnego. Trybunał Sprawiedliwości wykluczył możliwość powołania się przez pracowników, w celu ochrony ich uprawnień, bezpośrednio na przepisy dyrektywy, gdyż nie wypełniały one koniecznych do tego przesłanek. Następnie Trybunał Sprawiedliwości przywołał spoczywający na sądach krajowych obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowemu. Stwierdził, że skuteczność przepisów Wspólnot Europejskich i uprawnień przyznawanych na ich mocy jednostkom zostałaby podważona, gdyby jednostki te nie mogły uzyskać odszkodowania za szkody spowodowane przez państwo członkowskie, jeżeli jego działalność doprowadziła do ograniczania tych uprawnień. Sformułowana w tej sprawie teza, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenia prawa Unii jest „nieodłączną częścią systemu traktatu” jest odtąd stale przytaczana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (C-392/93 *British Telecommunications*, pkt 38).

Tłem drugiego ważnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, kształtującego zasady ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwa członkowskie, były pytania prejudycjalne sądów niemieckiego i brytyjskiego o zastosowanie tej zasady do naprawy szkód wynikających z niezgodności przepisów krajowych i wspólnotowych. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w sprawie C-46/93 *Brasserie du Pêcheur*, że: *pełna efektywność prawa Wspólnoty byłaby naruszona, a ochrona praw przysługujących osobom prywatnym na mocy tego prawa byłaby osłabiona, jeżeli nie mogłyby one uzyskać odszkodowania w przypadku, gdy ich prawa są naruszane działaniem, za które odpowiedzialność ponosi państwo członkowskie*. W uzasadnieniu Trybunał powołał się na dwie reguły: zasadę skuteczności prawa WE (obecnie art. 4 ust. 3 TUE), która chroni prawa jednostek przysługujące im na mocy tego przepisu, oraz wymóg spójności pomiędzy zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej WE (zob. art. 340 TUE) i państw członkowskich. Stwierdził, że w sytuacjach porównywalnych i wobec braku uzasadnionej przyczyny, warunki zastosowania obu systemów nie mogą różnić się od siebie.

### III.2. Dualizm podstaw prawnych

Sprawy odszkodowawcze, wynikające z naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, są rozpatrywane w ramach dwóch porządków prawnych. Do aspektów materialnych, związanych z powstaniem roszczenia odszkodowawczego stosuje się przepisy prawa unijnego, a w kwestiach proceduralnych, dotyczących sposobu dochodzenia i zakresu roszczenia, właściwe jest prawo krajowe.

### III.2.1. Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii zostały ustalone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, pkt 51). **Państwo członkowskie zobowiązane jest wyrównać szkody wyrządzone jednostce, przy spełnieniu trzech przesłanek, a mianowicie jeżeli:**

- 1) państwo to naruszyło przepis Unii, który przyznaje jednostce uprawnienie,
- 2) naruszenie to było wystarczająco poważne,
- 3) między tym naruszeniem a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

Pierwsza przesłanka odszkodowawcza wymaga, by państwo członkowskie naruszyło przepis unijny przyznający jednostce uprawnienie, przy czym przepis ten nie musi być bezpośrednio skuteczny. Jednostkom przysługuje roszczenie odszkodowawcze niezależnie od tego, jaki organ władzy publicznej dopuścił się tego naruszenia oraz jaki organ, zgodnie z prawem krajowym, zobowiązany jest do naprawienia szkody (C-424/97 *Haim*, pkt 27; C-118/00 *Larsy*, pkt 35). Państwo członkowskie ponosi zatem odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenia, spowodowane działalnością organów prawodawczych, wykonawczych i sądowych. Najpóźniej, bo w 2004 r., zastosowanie tej zasady zostało potwierdzone w odniesieniu do naruszeń prawa Unii przez sądy krajowe (C-224/01 *Köbler*). Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa ma charakter obiektywny, niezależny od możliwości ustalenia winy lub zaniedbania organu krajowego, czy też wewnętrznego podziału kompetencji w państwie (C-424/97 *Haim*, pkt 28).

Druga przesłanka odszkodowawcza wymaga, by naruszenie prawa, którego dopuściło się państwo członkowskie, było wystarczająco poważne. Nie każde zatem naruszenie prawa Unii stanowi wystarczającą podstawę dla poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwo. Trybunał Sprawiedliwości ocenia powagę naruszenia prawa, odnosząc go do zakresu, w jakim organ krajowy, który się go dopuścił, przekroczył granice uznania przysługującego mu na mocy prawa Unii. Dokonując tego rodzaju oceny, Trybunał Sprawiedliwości stosuje tym bardziej rygorystyczne wymogi, im większym zakresem uznania organ ten dysponuje (C-424/97 *Haim*, pkt 40). Najwyższe wymogi dotyczące powagi naruszenia prawa, konieczne do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej, Trybunał Sprawiedliwości sformułował wobec działań sądów krajowych, gdyż naruszenie to, by prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej, musi być oczywiste. Z drugiej strony, jeżeli naruszenia dopuścił się organ krajowy niewyposażony w kompetencje prawotwórcze, którego zakres uznania jest znacznie ograniczony lub nie przysługuje mu wcale, nawet zwykłe naruszenie przez niego prawa będzie wystarczające dla poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej (C-5/94 *Lomas*, pkt 28). Trybunał Sprawiedliwości sugeruje, by dokonując oceny wystarczająco poważnego charakteru



#### Sprawdź swoją wiedzę

Czy przesłanka wystarczająco poważnego naruszenia prawa ogranicza zakres odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich?

Odpowiedź: tak.



Trybunał Sprawiedliwości analizował w 2005 r., na wniosek sądu holenderskiego, czy państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za niewniesienie, w interesie jednostki, skargi na nieważność unijnego aktu prawnego (art. 263 TfUE) lub skargi na bezczynność instytucji Unii (art. 265 TfUE). Stwierdził, że obowiązek wnoszenia skarg w interesie jednostki nie wynika z prawa Unii. Może być jednak ustanowiony w prawie krajowym, podobnie jak wymóg pokrycia przez państwo szkód wynikających z jego naruszenia (C-511/03 *Ten Kate Holding Musselkanaa*, pkt 32).

### Sprawdź swoją wiedzę

Czy przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej konieczne dla poniesienia przez państwo członkowskie odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii są ustalane w przepisach krajowych?

Odpowiedź: nie.

Obywatel Polski domagał się, by Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: Sąd) orzekł na jego rzecz odszkodowanie, które ponieść miała Polska, w celu wyrównania szkód wyrządzonych mu na skutek wydania przez polskie organy skarbowe decyzji administracyjnych. Skarga została przez Sąd odrzucona ze względu na oczywistą jego niewłaściwość do rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów odszkodowawczych (T-182/05 *Kowalski v. Polska*).

naruszenia prawa, uwzględniać również: jasność i precyzję naruszonego przepisu; okoliczność, czy naruszenie zostało popełnione i szkoda wyrządzona umyślnie czy nieumyślnie; możliwość usprawiedliwienia ewentualnego błędu co do prawa oraz przyczynienie się instytucji Unii do naruszenia prawa przez państwo (C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, pkt 55–57). W niektórych orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości wprost wskazał naruszenia prawa, które uznał za wystarczająco poważne dla pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności odszkodowawczej. Stwierdził, że naruszenie ma taki charakter, jeżeli przepisy krajowe niezgodne z prawem Unii są utrzymywane, mimo wydania przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku potwierdzającego, że naruszają prawo Unii (art. 258 TfUE), lub stwierdzającego to orzeczenia prejudycjalnego (art. 267 TfUE). Naruszenie prawa będzie wystarczająco poważne również wtedy, gdy przepisy krajowe nie są uchylane mimo ich niezgodności z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości (C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, pkt 57). Poważnym naruszeniem prawa jest też nieprzyjęcie, w określonym do tego terminie, przepisów implementujących dyrektywę (C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94 *Dillenkofer*, pkt 24–27), natomiast ich niewłaściwa implementacja naruszenia takiego automatycznie nie powoduje (C-392/93 *British Telecommunications*, pkt 42–44).

Trzecia przesłanka odszkodowawcza wymaga, by pomiędzy popełnionym przez państwo naruszeniem prawa a wyrządzoną w jego następstwie szkodą występował bezpośredni związek przyczynowy. Szkoda wyrządzona jednostce musi być zatem konsekwencją naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie.

Ustalony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości katalog przesłanek odszkodowawczych ma charakter zamknięty, co oznacza, że wystąpienie innych okoliczności nie jest konieczne dla poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej przez państwo. Za przyjęciem prawa Unii jako podstawy określającej przesłanki dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przemawia gwarancyjna funkcja tego reżimu, który ma zapewniać ochronę uprawnień jednostek wywodzonych z tego prawa. Ustalenie przesłanek odszkodowawczych na poziomie prawa Unii powoduje, że roszczenie odszkodowawcze istnieje niezależnie od krajowych regulacji, które mogłyby tę odpowiedzialność wyłączać lub ograniczać.

### III.2.2. Proceduralne aspekty rozstrzygnięcia skarg odszkodowawczych

O ile materialne przesłanki roszczeń odszkodowawczych, wynikających z naruszeń prawa Unii, ustala prawo unijne, o tyle w kwestiach proceduralnych, dotyczących sposobu dochodzenia i zakresu tych roszczeń, właściwe jest prawo krajowe. Sprawy odszkodowawcze rozstrzygają zatem sądy krajowe w trybie procedury krajowej, stwierdzając zasadność roszczeń i wysokość przyznawanych odszkodowań (C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, pkt 58). Przepisy krajowe określają w związku z tym procedurę rozpatrywania spraw odszkodowawczych, w tym np. dopuszczalne środki dowodowe, terminy przedawnienia, środki odwoławcze.

Przepisy krajowe stosowane w sprawach odszkodowawczych muszą jednak wypełniać standardy ustanowione w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Przepisy te nie mogą w sposób mniej korzystny regulować dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z prawa Unii niż zostało to ustanowione dla roszczeń odszkodowawczych opieranych na prawie krajowym (zasada równorzędności). Ponadto przepisy krajowe nie mogą być sformułowane lub stosowane w sposób, który czyniłby uzyskanie przez jednostki odszkodowania nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym (zasada skuteczności) (C-261/95 *Palmisani*, pkt 27).

W niektórych orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości ustala bardziej szczegółowe wymogi, które powinny być przestrzegane w toku rozpatrywania skarg odszkodowawczych. Przykładowo, odnosząc się do wysokości odszkodowania, Trybunał Sprawiedliwości wymaga, by odpowiadało ono wysokości poniesionych strat materialnych i niematerialnych, a także by pokrywało zarówno szkody rzeczywiste (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*). Wysokość odszkodowania przyznawanego za naruszenie prawa Unii nie może być ograniczana górną granicą ustalaną przez prawodawcę krajowego lub przez wyłączenie możliwości przyznania odsetek (C-271/91 *Marshall*). Jeżeli w prawie krajowym stosowane są specjalne rodzaje odszkodowań, jak np. *exemplary damages* w prawie brytyjskim, muszą być one stosowane również wobec roszczeń odszkodowawczych opartych na prawie Unii.

#### Sprawdź swoją wiedzę

Czy jednostki mogą dochodzić wyrównania szkód wynikających z naruszenia prawa Unii przez państwa członkowskie, składając pozwy do Trybunał Sprawiedliwości?

Odpowiedź: nie.

## IV. Podsumowanie

Opisane w opracowaniu skargi, tj. skarga na naruszenie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie (art. 258–260 TfUE) i skarga odszkodowawcza, łączy cel, w jakim są one wnoszone. Wszczyta się je po to, by państwa członkowskie, które naruszyły obowiązki nałożone na nie w przepisach Unii, uchybienia te wyeliminowały. Stanowią więc one rodzaj mechanizmów, które mogą być użyte przeciwko państwom członkowskim, jeżeli państwa te nie wywiązują się ze zobowiązań obciążających je z tytułu członkostwa w Unii. Z perspektywy publicznoprawnej możliwość wnoszenia tych skarg ułatwia Unii wypełnianie jej traktatowo określonych celów, z perspektywy prywatnoprawnej – jednostkom umożliwia wyrównanie szkód wyrządzonych im przez państwa członkowskie wskutek naruszenia przez te państwa prawa Unii.

Skarga na naruszenie zobowiązania traktatowego i skarga odszkodowawcza mają charakter autonomiczny, gdyż mogą być wnoszone przez uprawnione do tego podmioty niezależnie od siebie i równolegle, bez konieczności wstrzymywania żadnej z procedur (C-445/06 *Danske Slagterier*, pkt 45–46). Wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku potwierdzającego naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie nie jest niezbędne dla orzeczenia odszkodowania przez sąd krajowy. Oznacza to, że w sprawie odszkodowawczej ciężar stwierdzenia, czy państwo członkowskie naruszyło przepisy unijne, spoczywa na sądzie krajowym. Sąd ten w kwestiach prawnych, związanych ze stosowaniem i wykładnią prawa Unii, może się zwrócić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości (art. 267 TfUE).

Pomiędzy skargą na naruszenie zobowiązania traktatowego a skargą odszkodowawczą mogą jednak występować powiązania. Jeżeli na gruncie określonego stanu prawnego Trybunał Sprawiedliwości wyda wyrok potwierdzający naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie, orzeczenie to będzie wiążące dla sądu krajowego rozstrzygającego sprawę odszkodowawczą wniesioną przez jednostkę na podstawie takiego samego stanu prawnego (C-46/93, C-48/93 *Brasserie du Pêcheur*, pkt 29). Ponadto wyrok Trybunału Sprawiedliwości stwierdzający naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie może być powodem wniesienia skargi odszkodowawczej przez jednostkę, podobnie jak uwzględnienie przez sąd krajowy skargi odszkodowawczej jednostki może skłonić Komisję do wszczęcia skargi na naruszenie prawa Unii przeciwko temu państwu.

## Spróbuj odpowiedzieć

1. Jakich naruszeń prawa Unii najczęściej dopuszczają się państwa członkowskie?
2. Określ główne etapy postępowania w sprawie naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie.
3. Jaki organ rozstrzyga skargi wnoszone przez Komisję lub przez państwo członkowskie na naruszenie prawa Unii przez inne państwo członkowskie?
4. Jakie skutki może rodzić niewykonanie przez państwo członkowskie wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego naruszenie prawa Unii?
5. Kto może wnosić skargi odszkodowawcze na państwo członkowskie, które narusza prawo Unii?
6. Wymień przesłanki warunkujące przyznanie jednostce odszkodowania za naruszenie prawa Unii przez państwo członkowskie.
7. Jaki organ i na jakich podstawach prawnych rozstrzyga skargi jednostek wnoszone przeciwko państwom członkowskim naruszającym prawo Unii?

## **Deficyt implementacyjny**

Trudności państw członkowskich związane z transpozycją przepisów Unii do prawa krajowego, ze stosowaniem przepisów Unii i z zapewnieniem ich przestrzegania w krajowych porządkach prawnych.

## **Okresowa kara pieniężna**

Kara pieniężna nakładana przez Trybunał Sprawiedliwości na państwo członkowskie za opóźnienia w wykonaniu przez to państwo wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie prawa Unii; sposób obliczania wysokości tej kary, uzależniony od liczby dni opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału, skłaniać ma państwo do jak najszybszego podjęcia odpowiednich działań.

## **Ryczałt**

Kara pieniężna nakładana przez Trybunał Sprawiedliwości na państwo członkowskie za niewykonanie przez to państwo wyroku Trybunału stwierdzającego naruszenie prawa Unii; nałożenie jej w postaci stawki ryczałtowej ma działać odstraszająco i zapobiegać kolejnym tego rodzaju naruszeniom.

## **Skarga na naruszenie zobowiązania traktatowego przez państwo członkowskie**

Skarga wnoszona przez Komisję lub przez państwo członkowskie do Trybunału Sprawiedliwości wówczas, gdy inne państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu ciążącemu na nim na mocy traktatów (TUE i TfUE), zasad ogólnych prawa Unii, przepisów prawa wtórnego, umów międzynarodowych i innych aktów mających moc wiążącą (art. 258–260 TfUE).

## **Skarga odszkodowawcza**

Skarga wnoszona przez jednostkę do sądu krajowego przeciwko państwu członkowskiemu zmierzająca do wyrównania szkód wyrządzonych jej przez to państwo wskutek naruszenia prawa Unii.

## **Zasada lojalnej współpracy**

Zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do wzajemnego poszanowania i udzielania sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów (TUE i TfUE); państwa członkowskie zobowiązane są podejmować wszelkie środki właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wobec Unii, ułatwiać jej wypełnianie zadań oraz powstrzymywać się od podejmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii (art. 4 ust. 3 TUE).

## WARTO PRZECZYTAĆ



N. Póltorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*,  
Warszawa 2010.



D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*,  
Warszawa 2007.



*Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*,  
A. Wróbel (red.), t. I (wyd. 2) i t. II (wyd. 1),  
Warszawa 2010 i 2007.



A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. V,  
Warszawa 2010.

## O AUTORZE

### JUSTYNA ŁACNY

Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego w Instytucie Nauk Prawnych PAN, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, współpracowniczka Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, autorka publikacji z zakresu prawa Unii, m.in. *Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie polityki spójności*, Warszawa 2010.

