

Krzysztof Scheuring

Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego : część druga

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Sulechowie 5, 83-111

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

KRZYSZTOF SCHEURING

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

Przesłanki i zasady odpowiedzialności organów administracyjnych państw członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego (część druga)

1. Odpowiedzialność organów administracyjnych państwa za naruszenie prawa wspólnotowego. Uwagi wstępne

Rosnąca świadomość społeczna, a także wiedza o tym, że za wadliwe działania władzy publicznej jednostce przysługuje odszkodowanie, sprawiła, że w ostatnim okresie znacznie wzrosły wymagania wobec działalności organów administracyjnych – zarówno państwowych, jak i samorządowych. Konstytucjonalizacja prawa do odszkodowania za niezgodne z prawem działania takich organów, której wyrazem jest norma zawarta w art. 77 polskiej ustawy zasadniczej, a także wprowadzenie nowych zasad odpowiedzialności władzy publicznej w art. 417, 417¹-417² oraz 421 kodeksu cywilnego, stanowi miłowy krok w zakresie ochrony jednostek wobec arbitralnych działań funkcjonariuszy. Od tej pory każdy piastun organu administracyjnego musi liczyć się z tym, że naruszenie prawa może spowodować pociągnięcie reprezentowanego przez niego podmiotu do odpowiedzialności cywilnoprawnej, a tym samym, że istnieje realna możliwość poddania oceny działań takiego organu władztwu sądu cywilnego. Poznanie zasad rządzących odpowiedzialnością odszkodowawczą, z punktu widzenia funkcjonariusza publicznego, ma tym większe znaczenie, że w sytuacji, gdy ewentualne postępowanie sądowe dotyczyć miałyby jej szczególnej

formy, a mianowicie odpowiedzialności za naruszenie prawa WE, które stało się częścią naszego porządku prawnego bezpośredniego, do stosowania którego każdy organ administracyjny jest od daty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej prawnie zobligowany. Celem niniejszego artykułu jest właśnie przybliżenie specyfiki treściowej zawartej w szczególnych i autonomicznych przesłankach rzeczonyj odpowiedzialności. W części pierwszej przedmiotowego opracowania omówione zostały jej dwie pierwsze przesłanki: *naruszenie normy wspólnotowej, przynajmniej prawa jednostkom oraz wystarczająco poważne naruszenie prawa*. W niniejszej części zajmiemy się przesłanką *bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą*, którą poddamy analizie również w odniesieniu do naszych krajowych zasad i reguł związanych z dochodzeniem odszkodowań od organów administracji publicznej, po to by stwierdzić na ile są one zgodne z regulacjami wspólnotowymi, a w konsekwencji by ustalić czy można je stosować w trybie omawianych postępowań. Omówimy także warunki realizacji pozostałych krajowych środków prawnych – w tym zakresie – poprzez wskazanie warunków ich zastosowania przyjętych na poziomie wspólnotowym.

2. Przesłanka bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą

Przesłanka *bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą* zawiera w sobie pojęcie *szkody* oraz pojęcie *bezpośredniego związku przyczynowego* zachodzącego pomiędzy bezprawnym zachowaniem a jego skutkiem w postaci konkretnego uszczerbku majątkowego poszkodowanego. Dla jej zaistnienia konieczne będzie łączne spełnienie wskazanych wyżej warunków. Pomimo tego, iż spletają się one w jedną całość, stanowią one *de facto* odrębne dystynkcje pojęciowe, z których każda posiada swój konkretny zakres. Z tego powodu w dalszej części opracowania omówione zostaną one rozdzielnie.

2.1. Szkada

W swym dotychczasowym orzecznictwie, dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, ETS nie zajmował się pojęciem szkody, jak również nie odwoływał się w tym zakresie do rozstrzygnięć ukształtowanych na bazie art. 288 TWE. Jednak ze względu na przyjęcie szkody jako

nieodzownego warunku odpowiedzialności oraz wielokrotnie podkreślana przez Trybunał tożsamość innych przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot w odniesieniu do zasad rządzących odpowiedzialnością państw członkowskich implikują twierdzenie, że reguły sformułowane na potrzeby postępowania z art. 288 TWE winny znaleźć odpowiednie zastosowanie także i w interesującej nas sferze.

We wszystkich systemach prawa cywilnego szkoda jest podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej. W orzecznictwie ETS pojęcie to nie zostało jednak zdefiniowane. W języku potocznym przez szkodę rozumie się uszczerbek na prawnie chronionych dobrach; pomniejszenie, utratę zarówno w sferze majątkowej, jak i niemajątkowej. Taki zakres definicji szkody jest najczęściej przyjmowany w nauce prawa cywilnego państw członkowskich – także w literaturze polskiej¹.

W swym orzecznictwie ETS podkreślał wielokrotnie, że szkoda musi być rzeczywista i pewna². Ponadto szkoda musi być obliczalna, bądź też nadawać się do oszacowania³. Natomiast szkoda czysto hipotetyczna i nieokreślona nie daje podstaw do żądania odszkodowania⁴. Powyższe oznacza brak możliwości wystąpienia z roszczeniem o zadośćuczynienie za szkodę potencjalną, której możliwości wystąpienia nie można obecnie przewidzieć. Kontrowersyjnie wydaje się tu także przyjęcie zasady odpowiedzialności za szkodę przyszłą⁵. Nie ma

¹ W polskiej literaturze przedmiotu por. np. R. Longchamps de Berier, *Zobowiązania*, Poznań, 1948, s. 239; A. Ohanowicz, J. Górski, *Zarys prawa zobowiązań*, Warszawa 1970, s. 46; A. Szpunar, *Ustalenie odszkodowania*; tamże, *Odszkodowanie za szkodę*, s. 25 i nast.; W. Czachórski, *Prawo zobowiązań w zarysie*, Warszawa, 2004 s. 99.

² Por. np. wyrok Trybunału w sp. poł. 67-85/75, *Lesieur Cotelte et Associés* [et al.] v. *Komisja Wspólnot Europejskich*, [1976] ECR, s. 391, pkt. 22; wyrok ETS w sp. poł. 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 i 5/81 *Birra Wührer* [et al.] v. *Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich*, [1982] ECR, s. 85, pkt 9, czy wyrok SPI z dnia 2 lipca 2003 r. w sp. T-99/98 *Hameico Stuttgart* [et al.] v. *Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, [2003] ECR, s. II-2195, pkt 67.

³ Por. wyrok SPI z dnia 16 stycznia 1996 r. w sprawie T-108/94, *Candiotte v. Rada Unii Europejskiej*, [1996] ECR, s. II-87, pkt 54.

⁴ Por. np. wyrok SPI w sp. T-267/94, *Oleifici Italiani v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1997] ECR, s. II-1239, pkt. 73.

⁵ Wprawdzie w jednym ze swych orzeczeń Trybunał podkreślił, że prawo wspólnotowe nie zabrania odpowiedzialności za – znaną także w naszym systemie prawnym, ale nie powodującą w nim żadnej odpowiedzialności – tzw. szkodę ewentualną; tj. możliwą do przewidzenia szkodę przyszłą, nawet w sytuacji, gdy nie można obecnie ustalić jej wysokości (por. wyrok w sp. poł. 56-60/74, *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereinigung KG* [et al.] v. *Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich*, [1976] ECR,

natomiast przeszkód by stosować, przyjętą przez ETS w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot zasadę, pozwalającą na rozszerzenie powództwa, a nawet wniesienie nowego pozwu w odniesieniu do szkód, które powstały na skutek naruszającego prawo WE działania krajowego organu administracyjnego, a nie mogły być znane w momencie wystąpienia z roszczeniem, lub których wysokość nie mogła być ustalona w ramach pierwotnego postępowania⁶.

Natomiast z całą pewnością, szkoda taka obejmuje zarówno rzeczywistą stratę (*damnum emergens*), jak i utracone korzyści (*lucrum cessans*). Potwierdzone to zostało licznymi orzeczeniami sądów wspólnotowych, które z zasady efektywności prawa wspólnotowego⁷ oraz z generalnych zasad wspólnych państwom członkowskim⁸, wywiodły uprawnienie osób, które poniosły szkodę do żądania pełnego zadośćuczynienia. Zasada przyznania pełnego odszkodowania za szkody wyrządzone naruszeniem prawa wspólnotowego przez organy wykonujące władzę publiczną zachowana jest także w prawie polskim. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej brak przepisu, który zastrzeżałby, iż ustawodawca może ograniczyć wysokość odszkodowania za szkodę wyrządzoną bezprawnym działaniem organu władzy publicznej. Art. 81 ustawy zasadniczej nadaje, co prawda, ustawodawcy kompetencję do określenia granic dochodzenia pewnych praw, nie wymienia jednak w katalogu tych praw prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej. W tym stanie rzeczy uznać należy, iż jeżeli nie ma żadnych w tym zakresie ograniczeń, to chodzić winno o pełne odszkodowanie. Także art. 77 Konstytucji nie zwiera jakichkolwiek postanowień, na bazie których można by konstruować zawężone pojęcie szkody. Mając powyższe na uwadze, powszechnie przyjmuje się, że art. 77 Konstytucji nakazuje naprawienie wszelkiej szkody, a więc zarówno szkody majątkowej w postaci rzeczywistej straty i utraconych zysków⁹. Zasadę pełnego od-

s. 711, pkt 6), dopuszczając tym samym możliwość sądowego żądania ustalenia odpowiedzialności za konkretne działanie, przy zachowaniu prawa skarżącego do późniejszego wystąpienia z konkretnymi roszczeniami odszkodowawczymi, to jednak wyrok ten dotyczył odpowiedzialności Wspólnoty z art. 288 TWE i nie sposób go odnosić do sfery odpowiedzialności państw członkowskich.

⁶ Por. orzeczenie w sp. poł. C-104/89 i C-37/90, pkt. 39-40.

⁷ Por. np. orzeczenie Trybunału w sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 87.

⁸ Por. sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 81 i nast.

⁹ Por. K. Świdorski, *Odpowiedzialność za szkody spowodowane działaniem władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 9; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3, s. 81; P. Granecki, *Odpowiedzialność cywilna Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem swojego*

szkodowania przewiduje także polski kodeks cywilny, wyróżniający dwie postacie szkody. Art. 361 § 2 k.c. wyraźnie stanowi bowiem, że uszczerbek dotyczący poszkodowanego może wystąpić w dwóch postaciach: straty, którą poniósł w wyniku zdarzenia szkodzącego (*damnum emergens*) oraz niezyskanych przez niego korzyści (*lucrum cessans*). Wprawdzie niektóre inne przepisy wprowadzają pojęcie szkody rzeczywistej, która zawęży zakres uszczerbku, za który należy się odszkodowanie, wyłącznie do szkody w postaci *damnum emergens*¹⁰, jednak przyjęć należy, że posłużenie się tym zwrotem (zamiast terminem straty) jest zabiegiem technicznym, wprowadzającym swoiste ograniczenie wysokości odszkodowania, niezmienną jednak istotą prezentowanego powyżej pojęcia szkody. Dlatego też uznać trzeba, że w omawianym zakresie brak przeciwwskazań do zastosowania w postępowaniu o przyznanie odszkodowania z tytułu naruszenia prawa WE warunków przewidzianych przez polskie regulacje prawne, czy rozstrzygnięcia doktrynalne. Zgodnie z nimi strata wyraża się w rzeczywistej zmianie stanu majątkowego poszkodowanego i polega albo na zmniejszeniu się jego aktywów, albo na zwiększeniu się pasywów. W doktrynie i orzecznictwie wskazuje się niekiedy, iż w pojęcie straty obejmuje również utratę ekspektatywy¹¹. Z kolei pod pojęciem utraty korzyści rozumie się niepowiększenie czynnych pozycji majątku poszkodowanego, które pojawiłyby się w tym majątku, gdyby nie zdarzenie wyrządzające szkodę. Owa hipotetyczność niezyskanych korzyści stwarza poważną trudność w ustaleniu rozmiaru szkody. Dlatego też, dla uniknięcia pewnej dowolności orzekania przyjmuje się, że szkoda w tej postaci musi być przez poszkodowanego wykazana z tak dużym prawdopodobieństwem, że w świetle doświadczenia życiowego

funkcjonariusza (wybrane zagadnienia), „Palestra” 2000, nr 11-12, s. 22; *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 137.

¹⁰ Przykładowo można tu wymienić: art. 438 k.c., który przewiduje obowiązek *naprawienia poniesionych strat*, art. 115 k.p., który przewiduje odpowiedzialność pracownika za szkodę w granicach *rzeczywistej straty poniesionej przez pracodawcę*, czy art. 2 ust. 2 Ustawy z 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* (DzU Nr 233, poz. 1955), na podstawie której odszkodowanie obejmuje wyłącznie wyrównanie strat majątkowej, bez korzyści, które poszkodowany mógłby osiągnąć, gdyby strata nie powstała.

¹¹ Por. np. K. Zagrobelny w: Gniewek, *Komentarz KC*, 2006, s. 539, a także uchwałę SN z 11.8.2002 r., III CZP 73/02, OSNC 2003, Nr 10, poz. 131, gdzie podniesiono, iż: „(...) *pozbawienie ekspektatywy, której odpowiadał obowiązek Skarbu Państwa zwrotu nieruchomości jest szkodą w postaci straty (...)*”.

uzasadnia przyjęcie, iż utrata spodziewanych korzyści rzeczywiście by nastąpiła¹².

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że przesłanki materialne i formalne w zakresie naprawienia szkody, określone w ustawodawstwie poszczególnych krajów, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione¹³. W związku z tym „prawo wspólnotowe nakłada obowiązek skutecznego naprawienia szkody i nie dopuszcza żadnego dodatkowego warunku w prawie państwa członkowskiego”, który powodowałby naruszenie którejś z wzmiankowanych wyżej zasad¹⁴. Stąd ETS – powołując się na zasadę praktycznej możliwości dochodzenia roszczeń wspólnotowych – uznał, że utracone korzyści nie mogą zostać wykluczone ze szkody podlegającej naprawieniu w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego, jako że w licznych przypadkach (zwłaszcza w odniesieniu do podmiotów gospodarczych) mogłoby to uczynić faktycznie niemożliwym naprawienie samej szkody¹⁵. Czasem ETS dokonuje oceny krajowych regulacji dotyczących szkody pod kątem ich zgodności z prawem wspólnotowym. Przykładowo w sprawie A.G.M.-COS.MET powstała wątpliwość czy mające zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym przepisy prawa fińskiego dotyczące odpowiedzialności uzależniają zaistnienie roszczenia o naprawienie szkód innych niż szkody rzeczowe lub szkody na osobie od tego, by szkoda powstała w wyniku czynu karalnego lub wykonywania władzy publicznej albo by zaistniały szczególnie poważne względy do przyznania odszkodowania. W związku z faktem, że stan faktyczny sprawy nie powodował jednak konieczności zakwalifikowania szkody do jednego z wyżej wskazanych przypadków Trybunał nie analizował szczegółowo ww. przepisów, poprzestając na stwierdzeniu, iż prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się ustanowieniu przez prawo krajowe szczególnych przesłanek w zakresie naprawienia innych szkód niż szkody rzeczowe lub szkody na osobie, pod warunkiem, że będą one ustalone w sposób, który nie spowoduje, że naprawienie szkody wyini-

¹² Por. orz. SN z 21.6.2001 r., IV CKN 328/00, MoP 2003, Nr 1, s. 33 i 34; 14.10.2005 r., III CK 101/05, niepubl.; 26.1.2005 r., V CK 426/04, niepubl.; 28.4.2004 r., III CK 495/02, niepubl.; 18.10.2000 r., V CKN 111/00, niepubl.

¹³ Por. np. wyrok w sp. poł. C-6/90 i C-9/90, pkt 42 i 43.

¹⁴ Por. wyrok ETS, z dnia 17 kwietnia 2007 r., w sprawie C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl v. Suomen valtio, Tarm Lehtinenow*, [2007] ECR, s. I-2749, pkt. 90.

¹⁵ Por. np. orzeczenie Trybunału w sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 87, czy też wyrok tegoż sądu z dnia 8 marca 2001 r. w sp. poł. C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft [et al.] v. Hoechst AG [et. al.]*, [2001] ECR, s.I-1727, pkt. 91,

kającej z naruszenia prawa wspólnotowego będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Warto tu przytoczyć zawartą w omawianym orzeczeniu generalną opinię Trybunału, zgodnie z którą: „Przepisy krajowe ograniczające w sposób generalny podlegającą naprawieniu szkodę wyłącznie do szkód na określonych dobrach indywidualnych szczególnie chronionych, z wykluczeniem utraconych przez jednostkę korzyści, byłyby niezgodne z prawem wspólnotowym”¹⁶.

Przyjęcie zasady efektywności implikuje także twierdzenie, że w sytuacji, gdy w danym systemie prawnym funkcjonują rozwiązania pozwalające na przyznanie odszkodowania w wymiarze przekraczającym szkodę w rozumieniu *damnum emergens* oraz *lucrum cessans* i są one realnie stosowane w podobnych sprawach, dotyczących naruszenia prawa wewnętrznego państw członkowskich, należy uwzględnić je także w przypadku rozpoznawania spraw z elementem wspólnotowym. Dowodem na powyższe niech będzie stanowisko ETS zawarte w orzeczeniu w sprawie Factortame III. W sprawie tej sąd brytyjski zadał pytanie dotyczące konieczności zasądzenia, obowiązującego w prawie angielskim, podwyższonego wynagrodzenia – tzw. *exemplary damages*. Instytucja ta polega na możliwości zasądzenia od sprawcy szkody pewnej dodatkowej kwoty, przewyższającej wartość odszkodowania i stanowi świadczenie dodatkowe, będące swojego rodzaju karą o charakterze cywilnym, nakładaną na tego, kto dopuścił się bezprawnego działania (przyznawane zazwyczaj w sytuacji uciążliwego, arbitralnego lub niekonstytucyjnego działania władz państwowych)¹⁷. W wydanym w tej sprawie wyroku ETS orzekł, że opisane wyżej odszkodowanie musi być zasądzone, jeżeli w podobnych sprawach opartych na roszczeniach o charakterze czysto krajowym, zostałyby ono przyznane¹⁸.

Z przedstawionymi powyżej wywodami wiąże się także instytucja odszkodowania. Odszkodowanie, do którego zobowiązane są państwa członkowskie za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego na skutek działania jakiegokolwiek krajowego organu władzy publicznej, winno być współmierne do poniesionej szkody¹⁹. W braku przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie porządek prawny każdego z państw członkowskich ustalać

¹⁶ Por. sp. poł C-104/89 i C-37/90, pkt. 90, czy sp. C-470/03, pkt. 94.

¹⁷ Por. C. Lewis, *Remedies and the Enforcement of European Community Law*, 1996, s. 141.

¹⁸ Por. sp. poł C-104/89 i C-37/90, pkt. 90.

¹⁹ Por. *per analogia* tezy zawarte w orzeczeniach w sp. 14/83, *Sabine von Colson, Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, [1984] ECR, s. 1891, pkt. 23, czy w sp. C-271/91, *M. Helen Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, [1993], ECR, s. I-4367, pkt. 34.

powinien kryteria pozwalające określić zakres odszkodowania, przy czym nie mogą one być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i w żadnym wypadku nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione²⁰. W tym zakresie ETS dał podstawową wskazówkę stwierdzając, że regulacjami naruszającymi przedmiotowe zasady będą przepisy krajowe, wykluczające w sposób generalny z zakresu odszkodowania szkody w postaci utraconych przez jednostkę korzyści²¹.

Odpowiedzialność odszkodowawcza obejmuje zarówno szkody o charakterze materialnym, jak i niematerialnym. Takie stanowisko kompatybilne jest z polskim systemem prawnym. Art. 77 Konstytucji, nakładając obowiązek naprawienia szkody, nie przewiduje w tym przedmiocie rozróżnienia pomiędzy szkodą majątkową a niemajątkową²². W kodeksie cywilnym na określenie uszczerbku w dobrach niemajątkowych używa się wprawdzie pojęcia krzywdy, jednak pod ogólnym pojęciem szkody rozumie się powszechnie wszelkie prawnie relewantne uszczerbki, a więc zarówno o majątkowym, jak i niemajątkowym charakterze²³. Pomimo więc pewnych odrębności w konsekwencjach prawnych obu wyżej wymienionych dystynkcji pojęciowych uznać należy, iż na gruncie polskiego prawa cywilnego w ujęciu każdego przepisu posługującego się terminem szkoda bez dalszych ograniczeń kompensowalny uszczerbek będzie obejmował także uszczerbek o charakterze niemajątkowym, o ile normalnym skutkiem zdarzenia, z jakim ustawa wiąże odpowiedzialność odszkodowawczą, jest powstanie takiego właśnie umniejszenia, oraz gdy zdarzenie to przybiera postać czynu niedozwolonego. W zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot ETS wielokrotnie przyznawał odszkodowanie za

²⁰ Por. sp. C-46/93 i C-48/93, pkt 83.

²¹ *Ibidem*, pkt. 90.

²² M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu art. 77..., op. cit.*, s. 81; *Konstytucje Rzeczypospolitej..., op. cit.*, s. 137.

²³ Stanowisko takie uzasadnione jest nie tylko umieszczeniem przepisu art. 445 k.c. – przewidującego naprawienie niemajątkowych uszczerbków zwanych *krzywdą* – wśród przepisów regulujących odpowiedzialność za szkodę, ale także użyciem przez ustawodawcę terminu *poszkodowany* również w odniesieniu do osób, jakie doznały uszczerbków niemajątkowych (krzywdy). Ponadto, wszelkie przewidziane w tytule VI roszczenia deliktowe, tak roszczenie o odszkodowanie, jak i roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne za krzywdę, ograniczone są jednakowymi terminami przedawnienia zawartymi w art. 442¹k.c. Podkreślić należy również, iż art. 24 § 2 k.c. oraz art. 438 k.c. posługują się terminem *szkoda majątkowa*, co zakłada istnienie na gruncie kodeksu cywilnego również szkody niemajątkowej. Por. np. J. Panowicz-Lipska, *Majątkowa ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1975, s. 31 i nast. wraz z powołaną tamże literaturą,

szkody na osobie (w tym natury psychicznej)²⁴, szok i krzywdy moralne²⁵, czy też stan niepewności i obawy²⁶. Wprawdzie powołane przypadki dotyczyły odpowiedzialności Wspólnot wobec jej funkcjonariuszy, jednak wydaje się, że brak przeszkód, aby zasady te stosować również w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. Inną sprawą jest wykazanie i udowodnienie takiej postaci szkody, co zwłaszcza w sytuacjach przez nas rozpatrywanych wydaje się czynić oparte na przedmiotowej przesłance roszczenia raczej hipotetycznymi.

Ustalenie rozmiaru szkody może nastąpić na podstawie dwóch podstawowych metod. Pierwsza – obiektywna – polega na ustaleniu wysokości szkody w odniesieniu do konkretnego dobra. Druga – dyferencyjna – polega na porównaniu aktualnego stanu majątkowego poszkodowanego z hipotetycznym stanem jego majątku, jaki by istniał, gdyby nie nastąpiło działanie lub zaniechanie wywołujące szkodę. Metoda obiektywna abstrahuje od skutków, jakie zdarzenie szkodzące wywołuje w całym majątku poszkodowanego. Sprowadza się ona więc jedynie do ustalenia bezpośrednich następstw zdarzenia szkodzącego. *De facto* metoda ta pozwala jedynie na określenie minimum szkody poniesionej przez poszkodowanego nie dając podstaw do zasądzenia odszkodowania w pełnej wysokości. Natomiast ustalenie rozmiaru szkody metodą dyferencyjną pozwala na określenie szkody w obu jej postaciach i dlatego jej przydatność nie może budzić wątpliwości. W związku z tym, iż Trybunał hołduje zasadzie pełnego odszkodowania nie może budzić wątpliwości fakt, że w swym orzecznictwie opowiedział się on wyraźnie za dyferencyjną metodą kalkulacji szkody²⁷. Oczywiście ogólne założenie, w myśl którego poszkodowanemu należy się odszkodowanie w granicach pełnej szkody, doznawać może ograniczeń związanych z zakresem odpowiedzialności wyznaczonym przesłanką związku przyczynowego, jak również zasady uwzględnienia przyczynienia się poszkodowanego. Powyższe ograniczenia, w większości, przyjmowane zresztą przez sam ETS. W końcu to właśnie Trybunał podkreślał wielokrotnie, iż szkodę należy badać i dokonywać jej oszacowania w świetle normalnego biegu zdarzeń i rzeczywistego, a nie

²⁴ Por. np. wyrok w sp. C-308/87, *Alfredo Grifoni v. Europejska Wspólnota Energii Atomowej*, [1994] ECR, s. I-341.

²⁵ Por. orzeczenie w sp. poł. 7/56 oraz 3-7/57, *Dineke Algera, Giacomo Cicconardi [et al.] v. Zgromadzenie Ogólne EWWiS*, [1957] ECR, s. 81, pkt. 49.

²⁶ Por. wyrok ETS w sp. 61/76, *Jean-Jacques Geist v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1977] ECR, s. 1419, pkt. 49.

²⁷ Por. np. wyrok w sp. poł. 29, 31, 36, 39-47, 50 oraz 51/63, *Société anonyme des laminoirs haust fourneaux forges fonderies et usines de la Providence [et al.] v. Wysoka Władza EWWiS*, [1965] ECR, s. 1123, pkt. 3.

i rzeczywistego, a nie teoretycznego prawdopodobieństwa, jak również wymagał od poszkodowanego dochowania wszelkiej należytej staranności w celu zmniejszenia rozmiarów szkody. Także w sytuacjach, w których ustalenie dokładnej wysokości szkody nie jest możliwe lub bardzo utrudnione (często będziemy mieli z nimi do czynienia w przypadku szkód wyrządzonych przez np. zwłokę w postępowaniu), w pełni dopuszczalne wydaje się być zastosowanie przepisów zezwalających sądowi na zasądzenie odszkodowania według swego uznania, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy²⁸. Takie ustalenie wysokości odszkodowania w żaden sposób nie sprzeciwia się warunkowi uzyskania pełnego zadośćuczynienia. Przeciwnie, co do zasady, to poszkodowany ma udowodnić wysokość szkody i przepis ten częściowo zwalnia go z negatywnych konsekwencji ciężaru dowodowego. Tym samym nie powinny być również uznawane za stwarzające ograniczenia zasady pełnego odszkodowania krajowe przepisy i procedury przewidujące możliwość formuły *ius moderandi*, polegającej – w szerokim tego słowa znaczeniu – na nałożeniu na organ orzekający obowiązku lub przyznaniu mu uprawnienia co do miarkowania odszkodowania w sytuacjach, gdy wynika to z konieczności natury faktycznej lub też prawnej, czy też wynikającej z przyjęcia reguły *compensatio lucri cum damno*. Na poparcie takiego stanowiska powołać można orzeczenie ETS, w którym sąd ten jednoznacznie stwierdził, że prawo wspólnotowe nie stoi na przeszkodzie temu, by sądy krajowe czuwały nad tym, żeby ochrona praw zagwarantowanych przez wspólnotowy porządek prawny nie prowadziła do bezpodstawnego wzbogacenia osób, którym te prawa przysługują²⁹. W związku z powyższym uznać należy, iż opisane powyżej, a przewidziane także w prawie polskim, rozwiązania nie stanowią ograniczenia w zakresie dochodzenia roszczeń wspólnotowych i nie powinny zostać uznane za sprzeczne z prawem WE.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału utracone zyski winny być kalkulowane z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji poszkodowanego oraz danych odnoszących się do tej sytuacji³⁰. Nie jest zatem sprzeczna ze stanowiskiem ETS obowiązująca w prawie polskim zasada, zgodnie z którą przy ustaleniu szkody

²⁸ Takich jak np. art. 322 polskiego k.p.c.

²⁹ Por. np. wyrok w sprawie 238/78 *Ireks-Arkady v. Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich*, [1979] ECR, s. 2955, pkt 14; wyrok ETS z dnia 21 września 2000 r. w sp. pol. C-441/98 i C-442/98 *Kapnikis Mikhaïlidis AE v. Idrima Kionikon Asphaltiseon (IKA)*, [2000] ECR, s. I-7145, pkt 31, czy wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sp. pol. C-295/04 do C-298/04, *Vincenzo Manfredi v. Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito v. Fondiaria Sai SpA, oraz Nicolò Tricarico i Pasqualina Murgolo v. Assitalia Spa*, [2006], ECR, s. I-6619, pkt. 94.

³⁰ Por. sp. pol. C-104/89 i 37/90, *op. cit.*, [2000] ECR, s. I-203, pkt. 84.

metodą dyferencyjną bada się w praktyce zazwyczaj nie tyle różnice pomiędzy całym hipotetycznym majątkiem poszkodowanego a całym majątkiem rzeczywistym, co raczej różnice w określonych segmentach tych majątków, które – jak wynika z potocznego doświadczenia – zostały, w granicach normalnego związku przyczynowego, dotknięte zdarzeniem szkodzącym, pod warunkiem, że praktyka ta nie ogranicza poszkodowanego w możliwości wykazania, że zasięg szkody jest daleko szerszy, niżby wynikało to z kryterium doświadczenia życiowego³¹.

Z zasad wspólnych państwom członkowskim Trybunał wywiódł również dopuszczalność żądania w omawianym postępowaniu przez skarżącego odsetek³². W systemach niektórych państw członkowskich rozróżniamy odsetki za zwłokę (bądź opóźnienie), związane z nieterminowym wykonaniem zobowiązania (zawinionym przez dłużnika lub też niezależnym od jego winy) oraz odsetki o charakterze odszkodowawczym, mające na celu rekompensatę dodatkowych uszczerbków poniesionych przez poszkodowanego w związku z zaistniałą szkodą, wynikających np. z poniesienia konkretnych strat, spowodowanych brakiem należnych i nie wpłaconych kwot bądź też z niemożności zainwestowania a tym samym uzyskania przychodu z powodu braku wpływu takich kwot. W zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot Trybunał zasadniczo odsetki za zwłokę, tak więc skarżący winien wykazać, w tym wypadku, jedynie termin wymagalności roszczenia oraz zwłokę w wykonaniu zobowiązania. Trybunał nie przyznaje, co do zasady, odsetek o charakterze odszkodowawczym, aczkolwiek w konkretnych, wyjątkowych sytuacjach nie jest to całkowicie wykluczone³³. W takim jednak przypadku na skarżącym ciąży obowiązek, który polega na wykazaniu dodatkowych strat oraz na dokładnym uzasadnieniu podstaw swego żądania.

Ponadto, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jasno, że „celem naprawienia szkody odsetek w ramach odpowiedzialności pozaumownej jest przywrócenie – tak dalece jak to możliwe – majątku poszkodowanego do stanu pierwotnego”, a zatem w sytuacji zaistnienia w danym stanie faktycznym sprawy wszelkich przesłanek odpowiedzialności „nie można zlekceważyć niekorzystnych następstw upływu czasu pomiędzy momentem zaistnienia zdarzenia

³¹ Zresztą stanowisko to poświadczono zostało w polskiej literaturze przedmiotu – por. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 93.

³² Por. sp. 64 i 113/76, 167 i 239/78, 27, 28 i 45/79.

³³ Świadczyć może o tym fakt zasądzenia takich odsetek w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90, *op. cit.*

wywołującego szkodę a zapłatą odszkodowania”³⁴. Dlatego też, obok odsetek za zwłokę przy ustalaniu należnego poszkodowanemu zadośćuczynienia sądy luksemburskie, orzekając o odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty, biorą pod uwagę jeszcze jeden element, a mianowicie rewaloryzację pieniądza, polegającą na „uwzględnieniu jego deprecjacji pomiędzy chwilą, w której nastąpiło wyrządzenie szkody a momentem wyrokowania o wysokości odszkodowania”³⁵. Spadek siły nabywczego pieniądza oblicza się na podstawie oficjalnych danych statystycznych dla danego państwa członkowskiego. Brak jakichkolwiek przesłanek by nie uznać przedstawionej powyżej zasady za obowiązującą także w przypadku orzekania w zakresie odpowiedzialności organów władzy publicznej za naruszenie prawa WE.

W zakresie ciężaru dowodu powstania szkody sądy wspólnotowe uznają, że to występujący z roszczeniem musi wykazać zarówno istnienie szkody, jak i jej wysokość³⁶. Ta generalna reguła podlegać może jednak w praktyce pewnym złagodzeniom. W odniesieniu do wymogu wykazania wysokości szkody wyrządzonej przez instytucje wspólnotowe sądy luksemburskie przyjmują zasadę, iż w chwili wnoszenia skargi nie jest wymagane dokładne obliczenie wysokości szkody, pod warunkiem, że jej istnienie jest pewne³⁷. Wydaje się, iż brak przesłanek by nie uznać przedmiotowej zasady za obowiązującą także w odnośnych postępowaniach krajowych. Nadto, Trybunał zdaje się łagodzić opisane powyżej wymogi przyjmując, że zasadą wspólną systemom prawnym państw członkowskich jest swoboda oceny dowodów przez sąd³⁸. Za powyższym stanowiskiem przemawiać może także, ukształtowana w sprawach dotyczących zwrotu świadczeń uiszczonych wbrew prawu wspólnotowemu, zasada pominięcia krajowych reguł dowodowych, uznająca domniemanie przerzucenia nienależnie

³⁴ Por. sp. poł. C-104/89 i C-37/90, pkt. 138.

³⁵ Por. sp. T-260/97, *Camar Srl. v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, [2005], ECR, s. II-2741, pkt. 137.

³⁶ Por. np. wyrok ETS w sp. poł. C-104/89, C-37/90, pkt. 39-40, czy wyrok SPI w sp. T-184/95, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, [1998] ECR, s. II-667, pkt. 60. Por. też orzeczenie SPI w sp. T-242/02, *Sunrider v. Office for Harmonisation in the Internal Market (Trade Marks and Designs) (OHIM)*, [2005], ECR, s. I-2793, pkt. 115-116, w którym sąd ten wyraził stanowisko, że dostarczenie dowodów pozwalających ustalić wystąpienie szkody jest obowiązkiem powoda, a samo wskazanie ewentualnego naruszenia prawa WE nie jest wystarczające dla przyznania zadośćuczynienia.

³⁷ Por. sp. T-260/97, pkt. 92.

³⁸ Por. wyrok w sp. 261/78, *Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG v. Europejska Wspólnota Gospodarcza*, [1982] ECR, s. 3271, pkt. 11.

pobraných opłat na osoby trzecie³⁹. Nic nie stoi na przeszkodzie by reguła powyższa znalazła zastosowanie także w odniesieniu do odpowiedzialności odszkodowawczej organów państw członkowskich, powodując zakaz nałożenia na poszkodowanego obowiązku udowodnienia, że szkoda nie została zrekompen-sowana np. podwyższeniem przez niego cen zbywanych towarów lub świadczonych usług⁴⁰.

2.2. Związek przyczynowy

Kolejną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenia prawa wspólnotowego przez krajowe organy wykonujące władzę publiczną jest istnienie związku przyczynowego pomiędzy działaniem czy zaniechaniem a szkodą. W ramach odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty, ETS posługuje się pojęciem *bezpośredniego* lub *rzeczywiście bezpośredniego* związku przyczynowego (ang. *direct causal link*), będącego kwalifikowaną formą takiego związku. Najprostszą kategorią związku przyczynowego jest związek rozumiany według tzw. teorii równowartości warunków, zwanej powszechnie teorią *conditio sine qua non*. Zakłada ona, że przyczyną jest każde zdarzenie, bez którego nie nastąpiłby badany skutek. W teorii tej wszystkie zdarzenia, które są traktowane jako warunki nastąpienia badanego skutku, są ujmowane równowartościowo. Z kolei teoria skutku adekwatnego – przyjęta także w prawie polskim – oznacza, że wśród wszelkich warunków wystąpienia szkody przypisuje się prawną doniosłość jedynie tym, które zawierają możliwość (prawdopodobieństwo) nastąpienia badanego skutku. Tak pojęty związek adekwatny zachodzi jednak nie tylko pomiędzy bezpośrednią przyczyną a szkodą, ale także pomiędzy przyczynami pośrednimi a badanym skutkiem. Wydaje się więc, iż przyjęty przez Trybunał *bezpośredni związek przyczynowy* stanowi zaostrzoną formę związku adekwatnego, w którym nie uwzględnia się możliwych wprawdzie, ale odległych konsekwencji nieprawidłowych działań organu wyrażającego szkodę⁴¹. Podobne założenia przyjęto w odniesieniu do oceny

³⁹ Por. wyrok w sp. 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio*, [1983] ECR, s. 3595, pkt. 14.

⁴⁰ Tak też N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 216-217.

⁴¹ Przykładowo, w orzeczeniu w sprawie *Dumortier Freres* (por. sp. połączone 64 i 113/76) ETS stwierdził, iż: „domniemana szkoda musi być w odpowiednim stopniu bezpośrednią konsekwencją bezprawnego działania instytucji”. Powyższe stwierdzenie było związane z nieuznaniem przez ETS związku przyczynowego w ww. rozumieniu, zachodzącego pomiędzy brakiem przyznania odpowiednich refundacji przez Wspólnotę a faktem zamknięcia fabryk i upadłości przedsiębiorstwa. Trybunał uznał taki związek

związku przyczynowego w przypadkach naruszenia prawa WE przez organy państw członkowskich Wspólnoty⁴². Wprawdzie w orzeczeniu w sprawie Francovich Trybunał uznał za warunek odpowiedzialności państw. Po prostu *istnienie związku przyczynowego*⁴³, jednak w późniejszych wyrokach, poczynając od Factortame III, posługuje się już wyłącznie pojęciem *bezpośredniego związku przyczynowego*⁴⁴. Powyższe rozróżnienie wydaje się z całą pewnością nieprzypadkowe i zamierzone. Wydaje się, że w ten sposób Trybunał chciał zapobiec stosowaniu wielopoziomowych konstrukcji prawnych, w ramach których jednostki domagałyby się odszkodowania za szkody powstałe w związku z naruszeniem postanowień wspólnotowych nawet tam, gdzie wpływ naruszenia na

za zbyt odległy i stwierdził, że nawet gdyby działania instytucji wspólnotowej przyczyniły się do powstania stanu upadłości, nie pozostaje on w bezpośrednim związku przyczynowym z takimi działaniami. Powyższe stanowisko dobrze obrazuje także stan faktyczny sprawy T-28/03, *Holcom (Deutschland) AG v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [2005], ECR, s. II-1357. W przedmiotowej sprawie dwie niemieckie spółki – Arsen Breitenburg i Nordciment – zostały ukarane przez Komisję milionowymi grzywnami za rzekome naruszenia art. 81 TWE. Grzywny te były wymagalne w terminie trzymiesięcznym, a po bezskutecznym upływie terminu płatności rozpoczynało się naliczanie odsetek. W związku z zaskarżeniem decyzji Komisji w przedmiotowej sprawie instytucja ta zaproponowała obu spółkom złożenie gwarancji bankowej na zabezpieczenie zapłaty w sytuacji, gdyby SPI utrzymał kontestowany akt w mocy. Po upływie pięciu lat, gdy SPI stwierdził nieważność decyzji nakładającej grzywny, następczyni prawna spółek: Holcim (Deutschland) AG wniosła nową skargę do SPI twierdząc, że łączny koszt ustanowienia gwarancji bankowych (139 000,00 euro) stanowi szkodę na majątku jej poprzedniczek prawnych wyrządzoną przez Komisję. W wydanym w sprawie wyroku SPI nie podzielił argumentów skarżącej, stwierdzając, że szkoda w postaci utrzymania przez okres pięciu lat gwarancji bankowych nie stanowi skutku nielegalnej decyzji Komisji i była jedynie wynikiem własnych decyzji ukaranych spółek. Sąd podkreślił, że spółki te miały do wyboru: zapłatę grzywny w przepisany okresie, złożenie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o jej nałożeniu w trybie 185 TWE, albo ustanowienie gwarancji bankowych. Wybór w tej materii pozostawiono zatem do całkowitej dyspozycji ukaranych. Mając powyższe na uwadze SPI uznał, że pomiędzy nielegalną decyzją Komisji w przedmiocie ukarania grzywną a stratą poniesioną przez poprzedniczki skarżącej nie zachodzi dostatecznie bezpośredni związek przyczynowy.

⁴² Pomimo reprezentowania przez niektórych przedstawicieli doktryny stanowiska, że przyjęte przez sądy wspólnotowe reguły, dotyczące związku przyczynowego na użytek odpowiedzialności Wspólnot są zbyt rygorystyczne dla zastosowania ich w odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich (por. F. Smith, L. Woods, *Causation In Francovich: the Neglected Problem*, International and Comparative Law Quarterly, vol. 46, October 1997, s. 940).

⁴³ Sp. C-6/90 i C-9/90, pkt. 40.

⁴⁴ Por. sp. poł. C-46/93 i C-48/93. op. cit., pkt. 53, czy sp. C-224/01, pkt. 51.

szkodę byłby niewielki i pośredni. Tym samym *bezpośredni związek przyczynowy* stanowi kwalifikowaną formę związku przyczynowego i jako taki może prowadzić do ograniczenia zakresu odpowiedzialności państw członkowskich⁴⁵. W literaturze taką zmianę stanowiska Trybunału wiąże się z faktem przyjęcia znanego nam już założenia, że państwo, wykonując lub stosując prawo wspólnotowe, dysponuje zazwyczaj szeroką władzą dyskrecyjną. Przy wykonywaniu tego typu władzy zasadą wspólną systemom państw członkowskich jest ponoszenie przez sprawcę odpowiedzialności za szkodę jedynie w pewnych ściśle określonych, a tym samym ograniczonych przypadkach⁴⁶. Zasada ta znajdzie zastosowanie do większości naruszeń prawa wspólnotowego przez organy administracyjne państwa członkowskiego, które dysponują na ogół szeroką władzą uznaniową.

Kwestią związaną bezpośrednio ze związkiem przyczynowym jest problem przyczynienia się poszkodowanego do powstania lub zwiększenia się rozmiarów szkody. W szeregu systemach prawnych państw członkowskich może być ono traktowane jako element wpływający na wysokość odszkodowania. Z kolei samo zachowanie poszkodowanego, który nie podjął odpowiednich czynności w celu zapobieżenia szkodzie, a tym samym swym działaniem (czy też brakiem starannego działania) wpłynął na fakt jej wystąpienia traktowane jest w niektórych porządkach prawnych jako przesłanka egzoneracyjna, wyłączająca całkowicie odpowiedzialność państwa. W swych orzeczeniach, dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot, Trybunał często wiązał przyczynienie się poszkodowanego z wysokością szkody i w efekcie orzekał o odpowiednim, procentowym zmniejszeniu przyznanego odszkodowania⁴⁷. Tym samym uznać należy, iż ETS dopuszcza istnienie w ramach systemów wewnętrznych państw członkowskich różnych rozwiązań w tym zakresie pod warunkiem, że nie doprowadzi to do sytuacji, w której uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. W orzeczeniu w sprawie *Factortame III* Trybunał także powiązał zachowanie pokrzywdzonego z wysokością odszkodowania, stwierdzając, że: „jest zasadą wspólną porządkom prawnym państw członkowskich, iż strona pokrzywdzona musi wykazać odpowiednią dbałość w zakresie ograniczenia szkody”⁴⁸. Wprawdzie ETS odniósł te

⁴⁵ Por.: N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, *op. cit.*, s. 196.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Por. np. sp. 145/83, *Stanley Georgie Adams v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1985] ECR, s. 3539, czy sp. C-308/87, *Alfredo Grifoni v. Europejska Wspólnota Energii Atomowej*, [1994] ECR, s. I-341.

⁴⁸ Por. sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 85.

rozważania do samej wysokości odszkodowania, to sąsiadują one ze stwierdzeniem, że „sądy krajowe muszą zbadać, czy występujący z roszczeniem dołożył należytej staranności w celu zmniejszenia rozmiarów szkody lub też w celu jej uniknięcia, a w szczególności czy wykorzystał wszelkie przysługujące mu w tym zakresie środki prawne”⁴⁹. Wydaje się, że stanowisko to jest swojego rodzaju syntezą wywodów rzecznika generalnego Tesauro, który w swej opinii do przedmiotowej sprawy rozważał niedopuszczalność roszczeń odszkodowawczych w sytuacji gdyby miałyby być one wysuwane jedynie w celu osiągnięcia tego samego skutku, który mógłby zostać wcześniej skutecznie osiągnięty z wykorzystaniem istniejących w danym systemie możliwości, poprzez wystąpienie przez poszkodowanego we właściwym momencie z innym, prawnie usankcjonowanym, roszczeniem. W konsekwencji rzecznik stwierdził, iż nie można państwom członkowskim zabronić uzależniania dopuszczalności skargi o odszkodowanie od wyczerpania innych dostępnych środków prawnych, które służyć mogły neutralizacji szkody, pod warunkiem, że są one efektywne, a wymóg taki stawiany jest także w przypadkach regulowanych wyłącznie prawem krajowym⁵⁰. Echo przedstawionego stanowiska rzecznika generalnego Tesauro pobrzmiewa także w – sporządzonej krótko potem – opinii rzecznika generalnego Legera do sprawy *Hedley Lomas*. Przyjmując podobne założenie o dopuszczalności negatywnych dla poszkodowanego skutkach prawnych jego biernej postawy, choć rozpatrując tę kwestię w kontekście przedawnienia roszczeń, rzecznik doszedł do bardzo podobnych wniosków: „Prawo wspólnotowe nie zakazuje uzależnienia w prawie krajowym dopuszczalności wniesienia powództwa o odszkodowanie od wyczerpania innych środków prawnych, pod warunkiem, że takie ograniczenie nie spowoduje praktycznej niemożliwości uzyskania odszkodowania”⁵¹. Wydaje się zatem, pomimo braku w pełni jednoznacznego stanowiska Trybunału w tej kwestii, że prawo wspólnotowe uznaje rzeczony regulacje krajowe, z zastrzeżeniem pozytywnej ich weryfikacji w ramach testu szeroko pojmowanej efektywnej ochrony praw jednostek. W świetle przedstawionych powyżej wywodów, wszelkie przepisy prawa krajowego, uzależniające możliwość żądania lub wysokość odszkodowania od wyczerpania środków prawnych zmierzających do zapobieżenia lub zmniejszenia szkody, uznać nale-

⁴⁹ *Ibidem*, pkt. 84.

⁵⁰ Por. treść wywodów rzecznika generalnego Tesauro w opinii do sp. poł. C-46/93 i C-48/93, s. 348-349.

⁵¹ Por. opinię rzecznika generalnego Legera do w sp. C-5/94, *Regina v. Ministry of Agriculture Fisheries and Food; ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, [1996] ECR, s. I-255.

ży za dozwolone z punktu widzenia *acquis*. Jest sprawa niezwykle ważna z punktu widzenia omawianej przez nas dziedziny odpowiedzialności państw członkowskich, jako że ich odpowiedzialność za decyzje organów administracyjnych zawężona jest w prawie polskim (przynajmniej w kształcie określonym w art. 417¹ § 2 k.c.) do decyzji ostatecznych, a więc opiera się na wymogu uprzedniego wyczerpania całego toku instancyjnego i uzyskania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Taka regulacja nie stoi zatem w sprzeczności z prawem WE. Z przedstawionych powyżej opinii rzeczników generalnych wynika jednocześnie jednak, że przepisy prawa wewnętrznego, które nie pozwalają na wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym w przypadku, gdy wykorzystanie dostępnych środków prawnych nie doprowadzi do zapobieżenia szkodzie (czyli wykluczające możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym, jeśli w postępowaniu dotyczącym *meritum* sprawy nie stwierdzono naruszenia prawa przez organ sądowy), uznać należy z całą pewnością za uwłaczające zasadom: niedyskryminacji roszczeń wspólnotowych oraz praktycznej możliwości ich dochodzenia, a tym samym odmówić należy ich zastosowania w każdej sprawie o wspólnotowym rodowodzie.

3. Zasady określenia pozostałych warunków odpowiedzialności państw członkowskich za działania organów władzy publicznej naruszające prawo wspólnotowe

3.1. Uwagi ogólne

Wszelkie zagadnienia nieobjęte treścią normatywną przedstawionych przesłanek odpowiedzialności państw członkowskich za działania ich organów ustalonych przez Trybunał – zarówno o charakterze materialnym, jak i proceduralnym – pozostawione zostały do regulacji przez prawo krajowe. Oznacza to, że ETS przyjął w tym zakresie zasadę, że państwo musi naprawić szkodę wywołaną naruszeniem prawa krajowego zgodnie z krajowymi przepisami o odpowiedzialności. Jedynymi ogranicznikami są w tej materii wspomniane już kilkakrotnie na łamach niniejszej pracy: zasada niedyskryminacji roszczeń wspólnotowych⁵² oraz zasada praktycznej możliwości dochodzenia tychże roszczeń⁵³.

⁵² Taką nazwę spotyka się najczęściej w literaturze. Należy jednak dodać, iż np. A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford EC Law Library, Oxford 1999, s. 145, używa nazwy „zasada ekwiwalentności”, zaś J. Steiner, *Enforcing*

Pierwsza z wymienionych zasad formułuje wymagania w zakresie obligatoryjnego stosowania nie mniej korzystnych reguł proceduralnych dla ochrony roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego aniżeli te, które są praktykowane w odniesieniu do podobnych roszczeń opartych wyłącznie na prawie krajowym. Z powyższego wynika, że każdy orzekający w sprawie z elementem wspólnotowym sąd krajowy ma obowiązek porównania mogących mieć w niej zastosowanie regulacji wewnętrznych z regulacjami odnoszącymi się do podobnych spraw pozbawionych jakiegokolwiek komponentu krajowego. Podkreślić należy, iż obowiązek przeprowadzenia takiego testu dotyczy regulacji odnoszących się do roszczeń *podobnych*⁵⁴, a nie jakichkolwiek roszczeń wynikających z prawa krajowego. Powyższe oznacza, że sąd krajowy, orzekający w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa WE, winien porównać z regulacjami wspólnotowymi istniejące w wewnętrznym systemie prawa przepisy, dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej. Dla rozstrzygnięcia o zasadzie niedyskryminacji nie można zatem dokonywać porównania roszczeń odszkodowawczych, wynikających z prawa wspólnotowego z wszelkimi możliwymi roszczeniami zmierzającymi do wykonania danych uprawnień przewidzianych przez przepisy prawa krajowego⁵⁵. Dopiero w sytuacji, gdyby w danym systemie w ogóle nie było odpowiednich przepisów – w omawianym przypadku norm dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działania związane z wykonywaniem tej władzy, można by żądać, aby sąd krajowy wziął pod uwagę inne podobne przepisy, o ile odpowiadają one rozpatrywanym regulacjom⁵⁶. Druga

EC Law, London 1995, str. 42, wyróżnia w tym względzie dwie różne zasady: zasadę narodowego traktowania oraz zasadę ekwiwalentności.

⁵³ Zwana też w literaturze, a nawet przez sam ETS (por. wyrok w sp. C-261/95 *Rosalba Palmiani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR str. I-4025) po prostu zasadą efektywności. Z kolei S. Biernat (*Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:], *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 59-60) traktuje ją po prostu jako mutację zasady efektywności ochrony prawnej.

⁵⁴ Wyraźnie podkreślił to ETS w sp. C-231/96 *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) v. Ministero delle Finanze* [1998] ECR str. I-4951, gdzie uznał, iż państwa członkowskie nie są zobowiązane do stosowania najbardziej korzystnych dla jednostek norm prawa krajowego w stosunku do wszelkich powództw i skarg opartych na prawie wspólnotowym, a jedynie wobec tych, które zmierzają do urzeczywistnienia roszczeń podobnych.

⁵⁵ Por. sp. C-261/95, *Rosalba Palmisani v. Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)* [1997] ECR s. I-4025,

⁵⁶ *Ibidem*, pkt 44.

z powołanych powyżej zasad wprowadza wymóg, by krajowe warunki i procedury nie były ukształtowane w taki sposób, który uniemożliwi w praktyce (bądź też nawet *nadmiernie utrudni*⁵⁷) rzeczywiste i skuteczne dochodzenie praw wspólnotowych⁵⁸. Z orzecznictwa ETS można wysnuć wniosek, iż Trybunał przyjmuje domniemanie o zgodności norm prawa krajowego z wymogami efektywnej ochrony prawnej jednostek dochodzących swych roszczeń w oparciu o normy wspólnotowe. W przypadku jakiegokolwiek konfliktu w tym zakresie domniemanie powyższe może zostać uchylone, co w praktyce sądów wspólnotowych występuje dość często. Trybunał sformułował także w ogólnej postaci przyjętą przez siebie metodę analizy przepisów krajowych. W dwóch orzeczeniach, pochodzących z tego samego dnia, wydanych w sprawach *Van Schijndel*⁵⁹ oraz *Peterbroeck*⁶⁰, wyjaśnił on, w jaki sposób powinno się oceniać, czy dany krajowy przepis proceduralny sprawia, że stosowanie prawa wspólnotowego staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Według wytycznych tego sądu powinno się zawsze badać rolę danego przepisu w procedurze, w jej przebiegu, a także należy poddać analizie specjalne cechy procedury widzianej jako całość (ang: *viewed as a whole*), toczącej się w różnych instancjach krajowych. Oznacza to poddanie badaniu danej regulacji prawnej jako części całości systemu, tj. w kontekście powiązanych ze sobą wielu różnych elementów, decydujących w efekcie o cechach charakterystycznych dla całej procedury krajowej. W ramach takiej analizy muszą zostać także wzięte pod uwagę podstawowe zasady krajowego systemu prawnego, takie jak: prawo do obrony, pewność prawa i prawidłowy przebieg postępowania. Ustalona, w ten sposób, metodologia postępowania, potwierdzona zresztą w nowszym orzecznictwie⁶¹, obrazuje, że podejście sądów wspólnotowych do kwestii przepisów

⁵⁷ Por. wyroki w sp. 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio* [1983] ECR s. 3595, czy w sp. poł. C-430/93 oraz C-431/93 *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR, s. I-4705.

⁵⁸ Por. orzeczenie w sp. 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, [1976] ECR s. 1989.

⁵⁹ Sp. połączone C-430/93 oraz C-431/93, *Jeroen van Schijndel, Johannes Nicolas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR s. I-4705.

⁶⁰ Sp. C-312/93 *Peterbroeck Van Campenhout & Cie SCS v. Belgia* [1995] ECR, s. I-4599.

⁶¹ Por. wyrok ETS z dnia 7 czerwca 2007 r. w sp. poł. C-222-225/05, *J. van der Weerd [et al.], H. de Rooy jr., Maatschap H. en J. van 't Oever [et al.], B. J. van Middendorp v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, [2007] ECR, s. I-4233.

proceduralnych państw członkowskich może być uzależnione nie tylko od szczegółowej analizy całego krajowego systemu prawnego, ale także od uwzględnienia wszelkich okoliczności konkretnej sprawy. Dopiero przeprowadzenie takiego pełnego testu i ulokowanie całokształtu norm proceduralnych w kontekście danego stanu faktycznego oraz prawnego pozwoli na udzielenie ostatecznej i jednoznacznej odpowiedzi, co do spełnienia warunku praktycznej możliwości dochodzenia roszczeń przez aplikującą jednostkę. Mamy tu więc do czynienia ze specyficznym testem proporcjonalności: rozważając cel danego przepisu oraz jego znaczenie dla prawidłowego przebiegu postępowania przed sądem krajowym, należy dokonać oceny wpływu, jaki taka regulacja może mieć w konkretnej sprawie na prawo wspólnotowe.

3.2. Analiza wybranych polskich przepisów w zakresie ich zgodności z warunkami odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa wspólnotowego

Spośród polskich przepisów regulujących zasady dochodzenia odszkodowania za naruszenia dokonane przez organy władzy publicznej pewne wątpliwości, co do jego zgodności z prawem wspólnotowym, budzić może uprzednie stwierdzenie niezgodności w ramach dodatkowego, specjalnego postępowania, wymaganego w art. 417¹ § 2 k.c. Według powołanego przepisu, jeżeli szkoda została wyrządzona poprzez wydanie ostatecznej decyzji administracyjnej, jej naprawienia można żądać jedynie po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem takiej decyzji. Oznacza to, że sąd rozpoznający spór o naprawienie szkody wyrządzonej wydaniem ostatecznej decyzji nie ma kompetencji do samodzielnej oceny zgodności z prawem takiej decyzji. W tym zakresie jest więc związany wcześniejszym prejudykatem, czyli odrębnym postępowaniem zakończonym, bądź to wydaną *we właściwym postępowaniu* decyzją administracyjną, bądź też orzeczeniem wydanym przez sąd administracyjny. Takiego wymogu nie ma wśród powstania odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie. Nie jest zatem do końca pewne, czy ETS w przyszłości nie zaneguje konieczności wszczęcia takiego dodatkowego postępowania. Prawdopodobieństwo takiego rozstrzygnięcia można poprzeć formalnym argumentem, że art. 417¹ k.c. nie wymienia wspólnotowego prawa wtórnego, które jest odrębnym systemem norm prawnych, nie podlegającym kategorii umów międzynarodowych, regulowanym art. 91 ust. 3 Konstytucji RP przyznającym mu pierwszeństwo przed ustawami krajowymi (a więc także i przed kodeksem cywilnym). Z drugiej strony wymóg wszczęcia takiego dodatkowego postępowania dotyczy wszelkiego rodzaju

takiego dodatkowego postępowania dotyczy wszelkiego rodzaju spraw (nie zawęża się więc jedynie do postępowań z elementem wspólnotowym) i o ile nie zamyka ona rzeczywistej możliwości dochodzenia tego typu roszczeń, może również zostać uznana, z punktu widzenia *acquis*, za regulację ambiwalentną, a więc w pełni dopuszczalną. Spróbujmy zatem przeanalizować zasady wszczęcia poszczególnych prejudykatów w kontekście możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za naruszenie prawa WE.

Jednym z takich *właściwych postępowań*, o których mowa w art. 417¹ § 2 k.c., w stosunku do decyzji administracyjnych będzie wznowienie postępowania administracyjnego (art. 145-152 k.p.a.). W tym zakresie wymagania prejudykatu spełnia: wydana w wyniku wznowienia postępowania (art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.); decyzja uchylająca decyzję dotkniętą wadami wymienionymi w art. 145 § 1 lub art. 145a k.p.a., a także decyzja ograniczająca się do stwierdzenia wydania kwestionowanej decyzji z naruszeniem prawa (art. 151 § 2 k.p.a.), gdy w wyniku postępowania administracyjnego nie można uchylić wadliwej decyzji z przyczyn, o których mowa w art. 146 k.p.a. W odniesieniu do decyzji wydawanych w sprawach podatkowych, to ocena ich legalności do celów procesu odszkodowawczego odbywa się w trybie wznowienia postępowania (art. 240-246 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*⁶²).

W odniesieniu do opisanego wyżej wymogu efektywnej ochrony prawnej problem może się pojawić, gdy chcemy wskazać w naszym prawie krajowym konkretną przesłankę wznowienia postępowania związaną z naruszeniem prawa wspólnotowego. Z całą pewnością istnieje ona w postępowaniu podatkowym. W myśl obecnie obowiązującego art. 240 § 1 pkt. 11 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli: *orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji*. Tym samym powstaje tu automatyczna podstawa prawna do wznowienia postępowania w razie sprzeczności decyzji administracyjnej z późniejszym wyrokiem ETS, nawet w sytuacji, gdy postępowanie w sprawie zapłaty bądź zwrotu należności podatkowych zostało już w konkretnej sprawie zakończone prawomocną decyzją administracyjną lub wyrokiem sądowym⁶³. Jeśli zwrócimy uwagę na fakt, że opisywana przesłanka będzie miała zastosowanie nie tylko w postępowaniu podatkowym, ale także

⁶² Tekst jedn. – DzU z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.

⁶³ Szerzej na ten temat por. A. Bartosiewicz, *Orzeczenie ETS jako podstawa wznowienia postępowania podatkowego*, EPS 2006, nr 12, s. 25 i nast.

w postępowaniu celnym⁶⁴, potencjalny wpływ prawa wspólnotowego na rozstrzygnięcia krajowych organów administracyjnych będziemy musieli uznać w tym zakresie za znaczny⁶⁵. O wiele gorzej sytuacja przedstawia się gdybyśmy chcieli znaleźć przepis k.p.a. nadający się do zastosowania w interesującej nas sytuacji. Art. 16 § 1 k.p.a. przewiduje możliwość uchylecia, stwierdzenia nieważności lub zmiany ostatecznych decyzji administracyjnych w przypadkach przewidzianych wyraźnie przez tę ustawę. Z całą pewnością nie będzie mógł tu mieć zastosowania przepis art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., na mocy którego w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: *wyjdą na jaw istotne dla sprawy okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nie znane organowi, który wydał decyzję*. Po pierwsze: dla potrzeb wznowienia postępowania konieczne jest, by nowe okoliczności lub nowe dowody powstały najpóźniej do dnia wydania decyzji ostatecznej w sprawie. Zatem jakiegokolwiek nowe okoliczności faktyczne zaistniałe po tym dniu nie mogą stać się podstawą takiego wznowienia. Po drugie: zgodnie z dotychczasową linią judykatury polskiej, powszechnie akceptowaną zresztą przez komentatorów ordynacji podatkowej i kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁶, orzeczenia sądowe nie mogą stanowić podstawy do wznowienia postępowania administracyjnego⁶⁷. Wskazuje na to wyraźnie analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶⁸. W literaturze przedmiotu można spotkać

⁶⁴ Por. art. 73 ust. 1 Ustawy z dnia 19 marca 2004 r. *Prawo celne* (DzU z 2004 r., Nr 68, poz. 622, z późn. zm.).

⁶⁵ O tym, że może to mieć duże znaczenie w praktyce, świadczą choćby potencjalne reperkusje, jakie mogą wynikać z orzeczenia wydanego w pierwszej „polskiej” sprawie rozstrzygniętej przez ETS; C-313/05 *Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie* [2007] ECR, s. I-513.

⁶⁶ Por. np. J. Zimmermann, *Postępowanie podatkowe: Komentarz do działu IV oraz do niektórych przepisów Działu IX ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa*, Toruń 1998, s. 322; R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2000, s. 275; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 638; M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, s. 812, M. Pułło, *Nowe okoliczności i nowe dowody jako podstawa wznowienia postępowania administracyjnego*, PiP 2004, z. 8, s. 48 i nast.

⁶⁷ Wyjątek stanowią tutaj jedynie wyroki Trybunału Konstytucyjnego, które – z mocy wyraźnych przepisów – mogą być podstawą do wznowienia takiego postępowania.

⁶⁸ Por. np. tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lipca 1994 r., sygn. akt III SA 1800/93 (ONSA 1995, z. 3, poz. 114) wydanego w sprawie, w której strona oparła wniosek o wznowienie postępowania na przesłance z art. 145 § 1

się także z poglądem, że podstawą wznowienia postępowania w interesującej nas sytuacji byłby art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a., dopuszczający takie wznowienie, jeżeli: *zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji*. Pogląd powyższy zakłada, że pod pojęciem „sądu właściwego” do rozstrzygnięcia kwestii wstępnej jest sąd wspólnotowy⁶⁹. Powyższe stanowisko wydaje się o tyle nie do przyjęcia, że w treści omawianej normy powołano jeszcze w nawiasie art. 100 § 2 k.p.a., co powoduje zawężenie jego stosowania do sytuacji opisanych w tym ostatnim przepisie. Zgodnie z treścią i celem art. 100 § 2 k.p.a., w razie gdy w postępowaniu administracyjnym powstaje zagadnienie wstępne, organ administracji publicznej obowiązany jest zawiesić postępowanie i stosownie do obowiązujących przepisów prawa albo wystąpić do właściwego organu lub sądu o jego rozstrzygnięcie, albo wezwać stronę do wystąpienia o to w oznaczonym terminie. Taki obowiązek musiałby z kolei implikować albo prawo samego organu administracyjnego do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o rozstrzygnięcie kwestii wstępnej, albo istnienie takiego uprawnienia strony postępowania. Z utrwalonego orzecznictwa ETS wynika natomiast, że w przedmiocie pytań prejudycjalnych wyłączną właściwość posiadają jedynie sądy państw członkowskich i ani organ administracyjny, ani jednostka nie posiadają w tym zakresie jakichkolwiek kompetencji. Tak więc zarówno wykładnia językowa, jak i celowościowa zdają się przekreślać kwalifikację art. 145 § 1 pkt 7 k.p.a. jako podstawę do wznowienia postępowania w oparciu o orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości. Oczywiście jest, że w omawianych przez nas sytuacjach nie znajdzie zastosowania także art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. (*decyzja zosta-*

pkt 5 k.p.a. podnosząc okoliczność, że w analogicznej sprawie sąd ten wyraził w jednym ze swych orzeczeń pogląd odmienny od poglądu wyrażonego w decyzji ostatecznej. W tym kontekście NSA uznał, iż: „jedynym pytaniem, na które należało odpowiedzieć, była kwestia, czy w sprawie wyszły na jaw istotne nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, ale nie znane organowi, który wydał decyzję. [...] Okoliczność faktyczna to okoliczność dotycząca stanu faktycznego sprawy, a zatem zdarzenie niezależne od treści przepisów prawa ani tym bardziej od wykładni prawa”. Por. także wyrok NSA z dnia 16 maja 1997 r., sygn. akt III SA 1549/95, niepubl, gdzie zaakcentowano, że ustalona w judykaturze nowa wykładnia przepisu prawnego, która – gdyby była zastosowana w sprawie – spowodowałaby odmienną decyzję, nie jest podstawą do wznowienia postępowania w myśl art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., gdyż w tym wypadku nie mamy do czynienia ani z nowym dowodem, ani z nową okolicznością faktyczną.

⁶⁹ Tak M. Kaszubski, *Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości – w świetle sprawy Kühne*, KPPubl. 2004, nr 2, s. 291.

ła wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione). Po pierwsze: chodzić tu będzie zawsze o dokonanie błędnej wykładni prawa wspólnotowego, przyjętej bez zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; a więc okolicznościach braku jakiegokolwiek orzeczenia, do którego można by było nawiązać w danej sprawie, lub całkowicie mylnej wykładni istniejącego orzecznictwa ETS. Po drugie: omawiane uchybienie popełnione może być wyłącznie przez sąd, a nie organ administracji państwa członkowskiego. Omawiany przepis mógłby być rozważany jako podstawa wznowienia jedynie w sytuacjach, gdy organ administracji publicznej opiera swe rozstrzygnięcie na prawidłowej wykładni wyroku ETS (podtrzymanej następnie przez sąd administracyjny orzekający w ostatniej instancji), który zostaje później zmieniony przez sam Trybunał⁷⁰.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że przepisy polskiego kodeksu postępowania administracyjnego nie spełniają wymogu praktycznej możliwości dochodzenia roszczeń wspólnotowych i dlatego stosownej przesłanki wznowienia postępowania w ramach ogólnej procedury administracyjnej poszukiwać należałoby bezpośrednio w prawie wspólnotowym. Taka przesłanka istnieje i wynika ona z treści wyroku ETS w sprawie Kühne & Heitz⁷¹, gdzie ETS uznał, iż w przypadku stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym po stronie każdego organu krajowego leży obowiązek usunięcia takiej niezgodności. W świetle powyższego orzeczenia nie ma znaczenia, czy prawo wewnętrzne przewiduje – na skutek wydania wyroku Trybunału – możliwość wznowienia postępowania, czy też nie. Tym samym modyfikuje ono w tym zakresie wewnętrzne porządki prawne, rozszerzając katalog krajowych przesłanek wznowieniowych o niezgodność rozstrzygnięcia administracyjnego z normą prawa wspólnotowego w znaczeniu nadanym przez późniejszy wyrok ETS⁷². Ferując przedmiotowy wyrok, Trybunał sformułował jednocześnie pięć wiążących krajowe organy administracyjne warunków skutecznej rewizji osta-

⁷⁰ Sytuacja taka będzie zresztą wyjątkowa, albowiem ETS niezmiernie rzadko odstepuje od zasad określonych w swoim orzecznictwie.

⁷¹ Por. sp. C-453/00 *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren* [2004] ECR, s. I-837.

⁷² Tak też: M. Taborowski, *Grzbiecik czy nóżka? – czyli wyrok Kühne & Heitz jako nowy sposób zapewnienia efektywności prawa wspólnotowemu*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70 urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, red. A. Łazowski, R. Ostrihansky, Kraków, 2005, s. 239.

tecznej decyzji administracyjnej, z uwagi na orzeczenie wstępne wyjaśniające sposób interpretacji kontestowanego postanowienia:

- po pierwsze: wynikające z przepisów prawa wewnętrznego a związane z zasadą autonomii proceduralnej, uprawnienie organu krajowego do wznowienia postępowania, w danej sytuacji;
- po drugie: uprawomocnienie się kwestionowanej decyzji ostatecznej w wyniku wydania prawomocnego orzeczenia sądu krajowego;
- po trzecie: oparcie wyroku sądu krajowego na błędnej interpretacji prawa wspólnotowego, przyjętej bez skierowania do ETS pytania w trybie art. 234 TWE;
- po czwarte: wydanie przez Trybunał późniejszego orzeczenia rozstrzygającego analogiczną kwestię w innej sprawie;
- po piąte: wystąpienie przez uprawnioną stronę z wnioskiem o wznowienie postępowania niezwłocznie *po powzięciu wiadomości* o wykładni przepisu wspólnotowego, zawartej w takim orzeczeniu Trybunału⁷³.

Innym *właściwym postępowaniem* administracyjnym jest stwierdzenie nieważności decyzji (art. 156-159 k.p.a.). Jeśli zaś chodzi o decyzję obarczoną wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a., to jej niezgodność z prawem wynikać może z decyzji stwierdzającej nieważność (art. 158 § 1 k.p.a.), jak też z decyzji ograniczającej się do stwierdzenia wydania wadliwej z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), w sytuacji, gdy nie można stwierdzić nieważności decyzji z powodu okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. W odniesieniu do decyzji wydawanych w sprawach podatkowych zastosowanie w omawianej materii znajdują przepisy art. 247-252 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*. Z racji faktu, że prawo wspólnotowe stało się z momentem akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej, częścią wewnętrznego porządku krajowego, przesłanka stwierdzenia nieważności z art. 156 § 1, pkt 2 k.p.a. (i odpowiednio 247 § 1, pkt. 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*) w postaci *rażącego naruszenia prawa* obejmuje także całe spektrum odnośnych norm wspólnotowych. Powyższe pozwala na uznanie, że omawiany przepis stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w przypadku jej ewidentnej sprzeczności z *acquis*, a tym samym na stwierdzenie, iż w przedmiotowej sytuacji zachowane są wspólnotowe wymogi stosowania prawa krajowego.

⁷³ Szczegółową analizę wszystkich wymienionych warunków por. K. Scheuring, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracji państw członkowskich UE*, Ars boni et aequi, Poznań 2008, s. 104 i nast.

Prejudykatem odnoszącym się zarówno do decyzji administracyjnych, jak i podatkowych będzie także orzeczenie sądu administracyjnego stwierdzające nieważność decyzji albo ustalające przeszkodę prawną uniemożliwiającą stwierdzenie nieważności decyzji, a także orzeczenie tego sądu uchylające zaskarżoną decyzję, jeżeli w wyniku ponownego rozpatrywania sprawy organ umorzy postępowanie (art. 287 Ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*⁷⁴). Podstawy uchylenia decyzji ujęte zostały szeroko, jako że zgodnie z art. 145 § 1 pkt 1 powołanej w zdaniu poprzednim ustawy sąd uchyla zaskarżoną decyzję, gdy stwierdzi: 1) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, 2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, 3) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Nietrudno zauważyć, że art. 287 pkt 1 Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* objęte są również decyzje dotknięte wadami warunkującymi wznowienie postępowania administracyjnego, a więc w tym zakresie przepis ten pokrywa się z art. 417¹ § 2 k.c. Jednakże w sytuacji określonej w art. 417¹ § 2 k.c. dochodzenie odszkodowania nie jest zależne od dalszych losów postępowania administracyjnego po wyeliminowaniu wadliwej decyzji z obrotu prawnego, gdyż przepis ten nie wymaga umorzenia postępowania administracyjnego, jak to stanowi art. 287 pkt 1 Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, *de facto* czyniąc z umorzenia postępowania dodatkową przesłankę odszkodowania. Z zestawienia ww. przepisu z treścią art. 417¹ § 2 k.c. zdaje się wynikać, że na drodze odszkodowawczej po uchyleniu decyzji przez sąd administracyjny ustawodawca postawił dodatkową barierę. Unormowanie zawarte w art. 287 pkt 1 Ustawy *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* nie przewiduje bowiem możliwości odszkodowania w wypadku, gdy sąd wprawdzie uchyli zaskarżoną decyzję z powodu wad warunkujących wznowienie postępowania, ale organ rozpatrujący sprawę ponownie, nie umorzy postępowania. Strona poszkodowana będzie zatem mogła podnieść roszczenie odszkodowawcze, tylko wówczas, gdy w następstwie uchylenia decyzji przez sąd, organ administracji, rozpatrujący sprawę ponownie, wyda decyzję umarzającą postępowanie administracyjne. W literaturze przedmiotu sygnalizuje się niezgodność omówionej wyżej regulacji z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁵. Tym bardziej winien on zostać uznany za niezgodny z zasadami prawa wspólnotowego, jako że tego typu ograniczenie może w prak-

⁷⁴ DzU Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.

⁷⁵ Por. M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, Nr 3, s. 79 i nast.

tyce utrudnić w bardzo poważnym stopniu (jeśli nie uniemożliwić w ogóle) dochodzenie roszczeń odszkodowawczych. Dlatego też należałoby odmówić jego zastosowania w sprawach z elementem wspólnotowym.

Ostateczna decyzja może zostać wydana na podstawie aktu normatywnego, który następnie został uznany za niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Również w takiej sytuacji może powstać obowiązek naprawienia szkody wynikłej z ww. zdarzenia. Wprawdzie bezpośrednim źródłem szkody jest tutaj ostateczna decyzja, jednakże jej bezprawność wynika ze stwierdzenia niezgodności z prawem aktu normatywnego stanowiącego podstawę prawną wydanej decyzji. Zgodnie z art. 417¹ § 2 zd. 2 k.c. przesłanką naprawienia szkody w opisywanej sytuacji będzie nie tylko stwierdzenie niezgodności aktu normatywnego z prawem wspólnotowym, lecz także niezgodności z prawem ostatecznej decyzji wydanej na podstawie takiego aktu normatywnego. W sytuacji, gdy decyzja wydana została w oparciu o przepis zawarty w danym akcie prawa WE, prejudykatem może być jedynie orzeczenie ETS stwierdzające nieważność tego aktu z Traktatem, gdyż ten sąd dysponuje kompetencją wyłączną w opisanym wyżej zakresie. Z kolei, o zgodności przepisu prawa polskiego z prawem wspólnotowym orzeka wprawdzie Trybunał Konstytucyjny, jednak gdy pojawi się tam kwestia związana ze stosowaniem *acquis* sąd ten będzie wręcz zobowiązany do zawieszenia postępowania i skierowania do ETS stosownego pytania prawnego. Sąd luksemburski rozstrzyga przedmiotowe zagadnienie w formie tzw. wyroku prejudycjalnego, a stanowisko prawne zawarte w takim orzeczeniu będzie wiążące dla polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W takiej sytuacji drugie postępowanie, którego celem będzie stwierdzenie nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1, pkt 2 k.p.a. (i odpowiednio 247 § 1, pkt. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*) winno być już tylko formalnością.

Na koniec podkreślić należy, iż przedstawione powyżej wywody nie dotyczą sytuacji, gdy jednostka dochodzi od organu administracyjnego odszkodowania z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego wyrządzonego postanowieniem, zaświadczeniem czy czynnościami faktycznymi, o których mowa w wyroku ETS w sprawie A.G.M.-COS.MET, a które omówione zostały w pierwszej części niniejszego opracowania. Ze względu na ścisłe sformułowania art. 417¹ § 2 k.c., ograniczające zakres jego zastosowania do decyzji ostatecznych, przepisu tego nie można odnosić do naprawienia szkód z opisanych wyżej tytułów. Właściwą podstawę ewentualnej odpowiedzialności może tu zatem stanowić jedynie ogólna norma zawarta w art. 417 § 1 k.c., nie przewidująca wymogu jakiegokolwiek prejudykatu.

Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza przesłanek zasady odpowiedzialności odszkodowawczej organów administracyjnych za naruszenie prawa WE, wskazuje, iż przedmiotowa zasada opiera się na autonomicznych zasadach, wzbogacających twórczo zakres normatywny regulacji funkcjonujących w systemach poszczególnych państw członkowskich UE. Z zawartych w artykule wywodów wysnuć można konkluzję, iż w naszym porządku prawnym, co do zasady, możliwa do efektywnej realizacji omawianej zasady. Pamiętać jednak należy, iż konieczność wypełnienia wymogów określonych w jej przesłankach pociągać może za sobą automatyczną modyfikację uregulowań wewnętrznych, zobowiązując państwa członkowskie do stosowania odmiennych od prawa krajowego reguł odpowiedzialności władz publicznych w sytuacji szkody wywołanej naruszeniem prawa WE, co powoduje *de facto* powstanie na gruncie tego pierwszego podwójnego standardu ochrony uprawnień jednostek. Pomimo tego uznać należy, że jedynie ścisłe trzymanie się treści normatywnej, zawartej w przedmiotowych przesłankach, gwarantować może, że naruszenie prawa wspólnotowego w jakiegokolwiek z dziedzin życia społecznego poddanej reglamentacji prawa wspólnotowego, nie spowoduje dalej idących konsekwencji w postaci pociągnięcia naszego kraju do odpowiedzialności odszkodowawczej przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, w trybie art. 226 TWE, a tym samym przeniesienia prawnych konsekwencji skutków naruszenia z płaszczyzny krajowej na płaszczyznę ogólnoeuropejską.

The assumptions and principles of liability of the EU member states administrative bodies for violation of the community law (part II)

S u m m a r y

The system of division of authority adopted in European Union is organised vertically, i.e. central authority (EU institutions) creating law implements it with the help of administrative apparatus of individual member states. In effect, a considerable share of power becomes a prerogative of individual state bodies (such as administrative, fiscal or customs authorities). European Tribunal of

Justice has determined unified and universal principles of liability for its infringement. The articles analyses the premises of the liability in relation to EU member state administrative bodies. This work aims at a detailed analysis of premises determined at the EU level of liability for infringement of EU law and indicating its consequences from the perspective of Polish law.

Voraussetzungen und Grundsätze der Verantwortung der Verwaltungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten für Verletzungen des Gemeinschaftsrechtes (2. Teil)

Z u s a m m e n f a s s u n g

Die im Rahmen der Europäischen Union angenommene Teilung der Macht ist vertikal organisiert. Dies bedeutet, dass sich die Zentralmacht (die EU-Institutionen), indem sie das Recht setzt, bei seiner Ausübung des Apparats einzelner Mitgliedstaaten bedient, wodurch ein wesentlicher Teil ihrer Hoheit den partikularen Staatsorganen (solchen wie Verwaltungs-, Steuer- bzw. Zollorganen) zuteil wird. Der Europäische Gerichtshof legte die einheitlichen und für den Gemeinsamen Markt geltenden Verantwortungsprinzipien fest, die im Fall der Verletzung des EU-Rechtes anwendbar sind. Der vorliegende Artikel prüft genau die Voraussetzungen für solche Verantwortung in Bezug auf die Verwaltungsorgane der EU-Mitgliedstaaten. Das Ziel der vorliegenden Abhandlung ist es, die auf der gemeinschaftlichen Ebene festgelegten Voraussetzungen für die Verantwortung für die Verletzungen des EG-Rechtes detailliert zu prüfen und ihre Konsequenzen aus der Perspektive des polnischen Rechtes aufzuzeigen.