

Anna Zawidzka, Maciej Taborowski

Skarga odszkodowawcza z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty

Palestra 49/5-6(557-558), 119-123

2004

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.

PRZED SĄDAMI WSPÓLNOTOWYMI

Anna Zawidzka, Maciej Taborowski

Skarga odszkodowawcza z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty

Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej¹ daje podmiotom prywatnym możliwość złożenia skargi odszkodowawczej przeciwko Wspólnocie. Możliwość ta stanowi w pewnym stopniu rekompensatę trudności, na jakie napotykają osoby fizyczne i prawne pragnące wnieść skargę o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego, czy też skargę na bezczynność instytucji wspólnotowych². Skarga odszkodowawcza z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty (art. 235 w związku z art. 288 ust. 2 TWE) stanowi jednak samodzielne powództwo. Dla wniesienia skargi odszkodowawczej nie jest zatem konieczne uprzednie złożenie skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego czy skargi na bezczynność instytucji wspólnotowych. Można więc dochodzić roszczeń odszkodowawczych nie tylko z powodu uznanych za nieważne aktów wspólnotowych, lecz także z tytułu szkód spowodowanych sprzecznością z prawem aktów, które nie zostały uprzednio uznane za nieważne w świetle art. 230 TWE oraz szkód wynikających z bezczynności instytucji Wspólnoty, która to bezczynność nie została do tej pory stwierdzona na mocy art. 232 TWE³.

Zgodnie z art. 288 ust. 2 TWE: „(w) dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnota powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”. Postanowienie to stosuje się także do szkód spowodowanych przez Europejski Bank Centralny lub jego pracowników przy wykonywaniu ich funkcji (art. 288 ust. 3 TWE). W projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy powtórzono powyższe postanowienia zasadniczo bez zmian⁴.

¹ Dalej: TWE.

² Patrz odp.: A. Zawidzka, M. Taborowski, *Skarga o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego*, „Palestra” 2004, Nr 1–2, s. 169–175; A. Zawidzka, M. Taborowski, *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” 2004, Nr 3–4, s. 215–221.

³ Sprawa 4/69 Lütticke v. Komisja (1971) ECR 325.

⁴ Art. III-337, ust. 2 i 3.

Charakterystyczna jest okoliczność, iż przepis art. 288 ust. 2 odwołuje się do „ogólnych zasad wspólnych dla praw Państw Członkowskich”. Twórcy Traktatu, w taki właśnie sposób formułując postanowienia dotyczące skargi odszkodowawczej, pozostawili Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości możliwość dość swobodnej ich interpretacji przy określeniu szczegółowych warunków do złożenia skargi. W państwach członkowskich Unii Europejskiej nie został wszak wypracowany wspólny *corpus* zasad określających konstrukcję prawną deliktu. Analiza dorobku orzeczniczego ETS w tej materii prowadzi do wniosku, iż Trybunał stale modyfikuje kryteria odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty.

Kto może wnieść skargę?

Skargę odszkodowawczą z tytułu pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty może wnieść każda osoba fizyczna lub prawna. Warto podkreślić, iż w przypadku tej skargi nie obowiązują restrykcyjne wymogi dotyczące podmiotów indywidualnych sformułowane w postanowieniach TWE poświęconych skardze o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego i skardze na bezczynność instytucji wspólnotowych. Rzeczona skarga wnoszona jest, zgodnie z art. 225 pkt 1 TWE, do Sądu I Instancji⁵.

Kto reprezentuje Wspólnotę w postępowaniu z art. 288 ust. 2?

Wspólnota ponosi odpowiedzialność z tytułu szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub pracowników, natomiast w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi reprezentowana jest przez instytucję lub instytucje, którym skarżący zarzuca spowodowanie szkody. W przypadku, gdy przedmiotem skargi jest akt przyjęty przez Radę na wniosek Komisji, postępowanie wszczyna się przeciwko obu instytucjom⁶.

Przesłanki odpowiedzialności Wspólnoty

Aby dowieść odpowiedzialności Wspólnoty z art. 288 ust. 2 TWE, skarżący musi po pierwsze wykazać, iż po stronie Wspólnoty miało miejsce bezprawne działanie bądź zaniechanie, po drugie, że poniósł on szkodę, i wreszcie po trzecie, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy tym działaniem bądź zaniechaniem a poniesioną szkodą. Tak sformułowana generalna zasada obwarowana jest szeregiem ograniczeń zawartych w orzecznictwie ETS.

Pierwszym podstawowym elementem dowodzącym odpowiedzialności Wspólnoty jest możliwość przypisania jej danego działania bądź zaniechania. Traktat określa dwie kategorie czynów, za które odpowiada Wspólnota, mianowicie działania bądź zaniechania samych instytucji wspólnotowych oraz działania bądź zaniechania pracowników Wspólnoty, popełnione przy wykonywaniu ich funkcji. W praktyce niejednokrotnie trudno jest wyraż-

⁵ Patrz także: Decyzja Rady 88/591 z 24 października 1988, art. 3 ust. 1 lit. c.

⁶ Sprawy pol. 63-69/72 Werhahn v. Rada (1971) ECR 1229.

nie oddzielić zakresy tych dwóch kategorii czynów, ponieważ instytucje działają właśnie poprzez swoich funkcjonariuszy.

Zachowanie pracownika Wspólnoty będzie źródłem odpowiedzialności tej ostatniej, jeśli zostanie wykazane, że postępował on bezprawnie, czyli naruszył prawo, działał niedbale lub w złej wierze, nie wykonał poleceń. Najbardziej znanym orzeczeniem odnoszącym się do takiej właśnie sytuacji jest sprawa *Adams v. Komisja*⁷, zresztą jedna z nielicznych spraw, w których ETS zasądził znaczne odszkodowanie na rzecz skarżącego. Sprawa ta dotyczyła postępowania prowadzonego przez Komisję przeciwko szwajcarskiej firmie farmaceutycznej Hoffmann-La Roche z tytułu zarzucanego naruszenia art. 82 TWE (naruszenie pozycji dominującej). Stanley Adams był pracownikiem tej firmy, który przekazał Komisji poufne dokumenty świadczące o łamaniu przez nią wspólnotowych zasad konkurencji. Urzędnik Komisji, mimo wyraźnego zobowiązania do zachowania danych S. Adamsa w tajemnicy, ujawnił firmie Hoffmann-La Roche nazwisko informatora. Adams został następnie zaarrestowany w Szwajcarii pod zarzutem szpiegostwa gospodarczego, a wreszcie skazany na rok więzienia w zawieszeniu. Oskarżenie wysunięte przeciwko Adamsowi naruszyło jego zdolność kredytową i doprowadziło do upadku firmę, którą założył po opuszczeniu Hoffmann-La Roche. ETS uznał, iż przesłanki odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty zostały spełnione: Komisja naruszyła swe zobowiązanie do zachowania w tajemnicy danych personalnych, w wyniku tego naruszenia Stanley Adams poniósł poważne straty materialne i moralne, istnienie związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem urzędnika Komisji a szkoda nie budziło wątpliwości⁸.

Faktem jest, że Wspólnota niechętnie akceptuje ponoszenie odpowiedzialności za działania swych funkcjonariuszy. ETS przyjął wyjątkowo ściśle kryteria określające przypadki, w których taka odpowiedzialność ma miejsce. Wykładnia sformułowania „przy wykonywaniu ich funkcji” była przedmiotem klasycznego już orzeczenia w sprawie *Sayag v. Leduc*⁹. Trybunał stwierdził, że Wspólnota jest odpowiedzialna tylko za te działania swych pracowników, które z racji wewnętrznej i bezpośredniej zależności są koniecznym skutkiem wykonywania zadań powierzonych instytucjom Wspólnoty”. W sytuacji, gdy Wspólnota nie ponosi odpowiedzialności za szkodę spowodowaną przez swojego funkcjonariusza, można oczywiście pozwać tego ostatniego przed właściwym sądem krajowym.

Warto zwrócić uwagę, iż przepis art. 288 ust. 2 TWE nie zawiera postanowienia w kwestii określenia winy. Wydaje się, iż przynajmniej częściowego rozwiązania tego problemu można szukać w sformułowaniu „ogólne zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich” z art. 288 ust. 2 TWE, bowiem w większości tych systemów prawnych wina jest jedną z podstawowych przesłanek orzeczenia o odpowiedzialności za szkodę, przy czym nie znaczy to, iż odpowiedzialność mimo braku winy jest nieznaną systemom prawnym państw członkowskich.

⁷ Sprawa 145/83, (1985) ECR 3539. Sprawa ta stała się nawet podstawą scenariusza filmowego.

⁸ ETS stwierdził jednak, że wysokość odszkodowania musi zostać zmniejszona, ponieważ Adams przyczynił się do zaistnienia sytuacji, w której znalazł się po przyjeździe do Szwajcarii, nie podejmując próby sprawdzenia, co może go tam czekać w związku z czynnościami podjętymi przez Hoffman-La Roche.

⁹ Sprawa 9/69, (1969) ECR 329.

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że Wspólnota ponosi również odpowiedzialność za tzw. bezprawność legislacyjną, to znaczy za przyjmowane przez instytucje akty prawne. Taka odpowiedzialność powstaje jednak tylko w szczególnych przypadkach. W kluczowym dla tej kwestii orzeczeniu w sprawie *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada*¹⁰ Trybunał orzekł, iż Wspólnota nie ponosi odpowiedzialności za akty wydane w ramach realizowania szeroko rozumianej polityki gospodarczej (należy zauważyć, że w zasadzie wszystkie akty w mniejszym lub większym stopniu dotyczą tego zagadnienia), chyba że nastąpi „wystarczająco oczywiste pogwałcenie nadrzędnej normy prawnej dotyczącej praw jednostki”. Wątpliwości mogą pojawić się przy próbie wyjaśnienia znaczenia określenia „nadrzędna norma prawna”. Uważa się, iż obejmuje ono przede wszystkim postanowienia traktatowe, ogólne zasady prawa, a także akty prawa wtórnego stanowiące podstawę do wydania kwestionowanego aktu.

Wskazówki co do interpretacji sformułowania „wystarczająco oczywiste pogwałcenie” znajdujemy w sprawie *Bayerische HNL v. Rada i Komisja*¹¹. ETS podkreślił, że w dziedzinach, w których Wspólnota ma znaczną swobodę działania, odpowiedzialność będzie miała miejsce tylko wówczas, gdy „instytucja wspólnotowa w sposób oczywisty i poważny przekroczyła granice wykonywania swoich uprawnień”. Z kolei w sprawie *Amylum v. Rada i Komisja*¹² Trybunał stwierdził, że „wystarczająco oczywiste pogwałcenie” występuje, gdy zachowanie instytucji Wspólnoty „graniczyło z arbitralnością”. Odejście od tak restrykcyjnego stanowiska Trybunału można zaobserwować w późniejszych sprawach *Mulder*¹³ oraz *Stahlwerke*¹⁴, gdzie ETS orzekł, iż nie jest konieczne udowodnienie, że instytucja Wspólnoty działała „na granicy samowoli”.

Co się tyczy szkody, za wyrządzenie której odpowiedzialna jest Wspólnota, nie pozostawia wątpliwości, iż rzeczywista szkoda majątkowa powinna być zrekompensowana¹⁵. Także ewentualna utrata zysku może być w zasadzie źródłem odpowiedzialności deliktowej Wspólnoty¹⁶. Natomiast powód zobowiązany jest wykazać, że podjął kroki zmierzające do zmniejszenia straty¹⁷ oraz, że szkoda, którą poniósł, przekracza granice ryzyka ekonomicznego nieodłącznego przy prowadzeniu danej działalności gospodarczej¹⁸. Trybunał wskazał również, iż wysokość odszkodowania należy obniżyć, jeśli poszkodowany własnym postępowaniem przyczynił się w jakimś stopniu do rozmiaru szkody¹⁹.

Konkurencyjna odpowiedzialność państw członkowskich

Omawiając zagadnienia związane ze skargami odszkodowawczymi przeciwko Wspólnotie należy wspomnieć także o możliwym zbiegu odpowiedzialności Wspólnoty i państw

¹⁰ Sprawa 5/71, (1971) ECR 975.

¹¹ Sprawa 83/76, (1978) ECR 1209.

¹² Sprawy poł. 116 i 124/77, (1979) ECR.

¹³ Sprawy poł. C-104/89 i C-37/90, (1992) ECR 3061.

¹⁴ Sprawa C-220/91 P, (1993) ECR I-2393.

¹⁵ Sprawa 74/74 CNTA v. Komisja (1975) ECR 533.

¹⁶ Sprawy poł. 56-60/74 *Kampffmeyer v. Rada i Komisja* (1976) ECR 711.

¹⁷ Sprawy poł. C-104/89 i C-37/90 *Mulder i inni v. Rada i Komisja* (1992) ECR I-3061.

¹⁸ Sprawa 59/83 *Biovilac v. Komisja* (1984) ECR 4057.

¹⁹ Sprawa 145/83 *Adams v. Komisja* (1985) ECR 3539, patrz wyżej.

członkowskich. W praktyce bowiem niejednokrotnie zdarza się, że szkoda spowodowana jest działaniem państwa członkowskiego podjętym na podstawie aktu instytucji wspólnotowych. Rodzi się wówczas pytanie, czy skarżący ma dochodzić odpowiedzialności za poniesioną szkodę od Wspólnoty przed SPI czy od państwa członkowskiego w prawie krajowym. Z orzecznictwa ETS wynika, że odszkodowania należy dochodzić przed SPI jeśli dana regulacja została przyjęta w celu zastosowania prawa wspólnotowego, a bezprawne działanie bądź zaniechanie określone w skardze można przypisać Wspólnocie. Będzie tak w sytuacji, gdy organy krajowe podejmą działania według jasno określonych wytycznych instytucji wspólnotowych. Ponadto, jeżeli organ krajowy podejmie pewne czynności nie będąc do tego zobowiązany mocą prawa wspólnotowego, „należy zaprzeczyć istnieniu związku przyczynowego pomiędzy działaniem Wspólnoty a szkodą, a za sprzeczny z prawem akt odpowiadać będzie państwo członkowskie”²⁰. Trybunał wskazał również, iż w przypadku, gdy działanie organu krajowego jest „najbardziej bezpośrednią przyczyną wystąpienia szkody”, skarga odszkodowawcza przeciwko Wspólnocie będzie uznana za dopuszczalną jedynie wówczas, kiedy powód wykorzysta uprzednio wszelkie środki prawne dostępne na gruncie prawa krajowego.

Forma skargi oraz terminy

Pismo procesowe, na podstawie którego wszczynane jest postępowanie z art. 288 ust. 2 TWE, powinno spełniać wymagania sformułowane w Statucie ETS oraz Regulaminie ETS i SPI, tj. zawierać m.in. nazwisko (nazwę), miejsce zamieszkania (siedzibę) wnoszącego skargę, wskazanie pozwanej strony, określenie przedmiotu sporu, dokładne określenie żądania i uzasadnienie skargi²¹.

Roszczenia przeciwko Wspólnocie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej ulegają przedawnieniu po upływie pięciu lat od wystąpienia zdarzenia uzasadniającego roszczenie. Bieg przedawnienia zostaje przerwany wskutek złożenia skargi do Trybunału lub złożonego uprzednio przez poszkodowanego żądania do odpowiedniej instytucji wspólnotowej; w tym ostatnim przypadku skarżący ma dwa miesiące na złożenie pozwu²².

Wyrok i jego skutki prawne

Jeżeli skarga z art. 288 ust. 2 zostaje uznana za zasadną, Trybunał nakazuje stronom podjęcie próby zawarcia ugody co do wysokości odszkodowania, może również wskazać sposób obliczenia wysokości odszkodowania. W przypadku, gdy strony nie osiągną porozumienia, wysokość odszkodowania zostaje ustalona przez ETS.

Na koniec warto zauważyć, iż sądy wspólnotowe stosunkowo rzadko potwierdzają zarzuty sformułowane przez podmioty wnoszące skargę; w niewielkiej ilości spraw wydawany jest wyrok przeciwko Wspólnocie.

²⁰ Sprawa 175/84 Krohn v. Komisja (1986) ECR 753.

²¹ Patrz art. 21 ust. 1 Statutu ETS, art. 38 Regulaminu ETS art. 44 Regulaminu SPI.

²² Art. 46 Statutu ETS. Termin dwóch miesięcy przewidziany w art. 230 TWE; postanowienia akapitu drugiego art. 232 TWE stosuje się odpowiednio.