

Krzysztof Scheuring

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

Studia Lubuskie : prace Instytutu Prawa i Administracji Państwowej Wyższej
Szkoły Zawodowej w Sulechowie 4, 101-128

2008

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 państwa członkowskich UE za naruszenie prawa wspólnotowego (*część pierwsza*)

1. Wprowadzenie

Nałożony z chwilą akcesji Polski do Unii Europejskiej obowiązek bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego przez wszystkie organy państwowe, w tym także krajowe organy administracyjne, musi łączyć się ze stworzeniem efektywnego mechanizmu nadzoru nad tego rodzaju działalnością. Związane jest to zarówno z obowiązującą wszystkie państwa członkowskie zasadą solidarności i wymogiem zapewnienia pełnej efektywności postanowieniom prawa WE w krajowych porządkach prawnych, jak i z respektowaniem konstytucyjnej zasady państwa prawa (art. 2 i 7 Konstytucji RP), a także z koniecznością zabezpieczenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w taki sposób by nie narażać się na odpowiedzialność związaną z potencjalnymi przypadkami naruszenia prawa wspólnotowego. Na gruncie prawa WE istnieje możliwość wszczęcia w stosunku do państwa członkowskiego postępowania z art. 226 TWE na skutek złożenia przez Komisję skargi do Europejskiego Trybunału

Sprawiedliwości¹. Przedmiotowy przepis stwarza jednak podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności wyłącznie państwa jako takiego, które za działania wszelkich podmiotów wykonujących zadania stanowiące emanację przypisaną mu władzy publicznej odpowiadać tu będzie jak za czyny własne (ang: *Act of State*)². Nadto naruszenia *acquis* w przypadku skargi z art. 226 TWE muszą mieć charakter uchybień permanentnych i nie sposób sobie wyobrazić by Komisja wszczęła wzmiankowaną procedurę w przypadku jednorazowego lub nawet sporadycznego naruszenia zasad stosowania prawa WE. Powyższa konstatacja nie dotyczy już jednak innej możliwości pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za niezastosowanie lub błędne zastosowanie prawa WE, jaką jest wszczęcie na gruncie krajowym, postępowania w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego. W takim przypadku poszkodowany może dochodzić przed sądem państwa członkowskiego zadośćuczynienia z tytułu powstałej dla niego szkody za każdy indywidualny przypadek pogwałcenia prawa WE. Odpowiedzialność taka powstaje w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego przez którykolwiek z organów państwa wykonujący zadania z zakresu władzy publicznej. Kwestia ta została jednoznacznie rozstrzygnięta w sprawie *Factortame III*³, w której Trybunał Sprawiedliwości opowiedział się za jednolitą koncepcją państwa, stwierdzając:

¹ Szczegółowo na temat tej procedury por. K. Scheuring, *Skarga przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie prawa wspólnotowego (art. 226-228 TWE)*, [w:] A. Cieśliński, W. Sługocki (red.), *System nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w realiach funkcjonowania Polski w strukturach Unii Europejskiej*, Zielona Góra- Łągów 2004, s. 48 i nast.

² Odpowiedzialność państwa w opisanych powyżej przypadkach jest odpowiedzialnością kwalifikowaną i ukształtowana została na podstawach obiektywnych, a zatem jest niezależna od jego winy własnej i opiera się na zasadzie ryzyka. Z pewnym uproszczeniem można taką odpowiedzialność określić jako odpowiedzialność za skutek, sprowadzając uzasadnienie ryzyka do rzymskiej idei *cuius commodum eius periculum*. W zakresie konstrukcji prawnej można w pewnym sensie porównać tę odpowiedzialność do odpowiedzialności wynikającej z art. 430 polskiego kodeksu cywilnego. Przypisanie państwu odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego polegać może zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu działania. Państwo ponosi odpowiedzialność także za nie dołożenie należytej staranności w działaniu, dlatego też naruszenia przybierać mogą postać także podejmowania działań niezgodnych lub częściowo tylko zgodnych z prawem wspólnotowym, jak również podejmowania działań spóźnionych lub niecelowych bądź pozorujących.

³ Sprawy połączone C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur S.A. v. Niemcy: Regina v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame* [et. al.], [1996] ECR, s. I-1029.

W prawie międzynarodowym państwo, o którego odpowiedzialność chodzi jest postrzegane jako jedność, bez względu na to czy zachowanie, które było przyczyną powstania szkody, może być przypisane ustawodawcy, sądownictwu, czy też władzy wykonawczej. A fortiori zasada ta znajduje zastosowanie we wspólnotowym porządku prawnym, skoro wszystkie organy państwowe są zobowiązane, w trakcie wykonywania swoich obowiązków, do przestrzegania przepisów prawnych stanowionych przez Wspólnoty, bezpośrednio regulujących sytuacje prawne pomiędzy jednostkami. Z racji ukształtowania tego typu odpowiedzialności jako odpowiedzialności dochodzonej i egzekwowanej nie na płaszczyźnie ponadnarodowej, ale w ramach wewnętrznych porządków państw członkowskich WE podmiotem zobowiązanym do ewentualnego zadośćuczynienia nie będzie tu już „państwo” postrzegane jako eufemistyczny substrat podmiotowy każdego deliktu powstałego na wskutek jakiegokolwiek działania związanego z afirmacją władzy publicznej. Podmiotami zobowiązanymi do naprawy szkód będą tu, co do zasady, poszczególne organy władzy publicznej, z których działalnością wiąże się konkretne naruszenie prawa. W każdym bowiem współczesnym państwie demokratycznym decentralizacja uprawnień i obowiązków z zakresu władztwa publicznego powoduje, że ciężar takiej odpowiedzialności rozłożony zostaje na różne podmioty zobowiązane do wynagradzania szkody, zgodnie z ich właściwością kompetencyjną. Tak stało się również w naszym kraju, gdzie za sprawą reform w ramach administracji publicznej, czy procesów prywatyzacji i komunalizacji mienia państwowego, alokowano ciężar odpowiedzialności związany z wykonywaniem władztwa publicznego na różne podmioty i jednostki organizacyjne, a organy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wyposażone zostały w związaną z tym legitymację procesową. Wzmiankowany proces przemian systemowych uzupełniają: wejście w życie Konstytucji RP, której art. 77 ust. 1, reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą organów władzy publicznej za działania niezgodne z prawem, a także rewizja zasad odpowiedzialności władzy publicznej w Kodeksie cywilnym, w ramach której dokonano nowelizacji art. 417, jak również wprowadzono nowe artykuły 417¹ oraz 417². Powyższe tendencje znajdują zresztą swe bezpośrednie uzasadnienie również w aksjologii porządku wspólnotowego. Wprawdzie art. 10 TWE literalnie nakłada obowiązki: podejmowania wszelkich środków ogólnych i szczególnych służących zapewnieniu wykonania zobowiązań wynikających z całego prawa wspólnotowego oraz działania w celu ułatwienia funkcjonowania Wspólnoty, przy jednoczesnym powstrzymaniu się od podejmowania jakichkolwiek działań mogących narazić na niebezpieczeństwo osiągnięcie celu Wspólnoty, na państwa członkowskie, to jednak czyni tak tylko dlatego, że

jedynie one stały się sygnatariuszami Traktatu. Podkreślić w tym miejscu należy, iż prawo wspólnotowe nie określa w sposób wyraźny definicji państwa pozostawiając doprecyzowanie tego terminu doktrynie oraz orzecznictwu sądów wspólnotowych. Analizując literaturę przedmiotu oraz bogate orzecznictwo Trybunału stwierdzić należy, iż termin „państwo” traktowany jest jako pojęcie niedookreślone⁴, a jego zakres pojęciowy ulegać może znacznym modyfikacjom w zależności od okoliczności oraz pragmatycznych potrzeb uwarunkowanych zapewnieniem efektywności normom prawa wspólnotowego. Tym samym o ile w rozumieniu przepisów instytucjonalnych, w szczególności w zakresie wzmiankowanej powyżej skargi sądowej z art. 226 TWE, państwo rozumiane jest wąsko – jako rząd centralny, całkiem odmiennie przedstawia się sytuacja z punktu widzenia odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego dochodzonej na szczeblu krajowym. W takiej sytuacji termin „państwo” postrzegany jest w ujęciu funkcjonalnym, obejmując każdy organizacyjnie samodzielny podmiot, funkcjonujący w ramach jego struktur, zobowiązany do wykonywania funkcji publicznych lub zachowujący z nim ścisłe więzi faktyczne⁵. W kontekście powyżej przedstawionych wywodów staje się jasnym, iż wynikające z zasady solidarności obowiązki, określone art. 10 TWE, spoczywać będą nie tylko na organach administracji centralnej, ale także na regionalnych i samorządowych władzach lokalnych, które mocą swych działań, wykonując przypisane im kompetencje władcze, wyrządzić mogą szkody rodzące odpowiedzialność za naruszenie prawa WE⁶. Kwestię tę zresztą przesądził jed-

⁴ Por. M. Hecquand – Theron, *La nation d'Etat en droit communautaire* RTDE 1990, vol. 26, nr 4, s. 694-703.

⁵ R. Kovar, *Le controle de la légalité des actes national en droit communautaire*, [w:] *Judicial Protection of Rights in the Community Legal Order*, Bruxelles 1997, s. 145-146.

⁶ Stwierdzenie to pozostaje jak najbardziej aktualne także w odniesieniu do polskich organów samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny ustanowiony jest w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12.04.1997 r. jako samodzielny podmiot uczestniczący, obok organów państwowych, w sprawowaniu władzy publicznej i wykonujący - we własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność – tę część zadań z zakresu tej władzy, które mają znaczenie regionalne i których realizacja związana jest ściśle z potrzebami mieszkańców danego terenu, a tym samym wymaga uwzględnienia interesu lokalnego reprezentowanego przez daną społeczność (por. S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Kraków 1998, s. 197 i nast.), a które w art. 166 ust. 1 Konstytucji określone zostały mianem „zadań własnych”. W świetle Konstytucji nie ma również żadnych wątpliwości co do faktu, iż zadania wykonywane przez organy samorządu terytorialnego mają w całości charakter państwowych zadań publicznych. Przemawia za tym treść art. 16

noznacznie ETS, który wyraźnie stwierdził, iż obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego odnosi się do wszystkich organów wykonujących władzę publiczną w obrębie państwa członkowskiego⁷. Tak więc na skutek przystąpienia Polski do Unii Europejskiej także jednostki samorządu terytorialnego stają się częścią maszyny instytucjonalnej Wspólnot, a ich organy – jako działające wspólnie z innymi organami władzy krajowej w roli swoistych „agencji europejskich”⁸ – pełnią rolę sukcesorów licznych nowych obowiązków o wspólnotowej proweniencji⁹. Mając powyższe na uwadze cał-

ust. 2 zd. 2 Konstytucji. Zob. także opinie na ten temat w literaturze: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnego państwa kapitalistycznego*, Warszawa 1988 s. 13 i nast., E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 15 i nast., czy Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998r. s. 5 i nast.. Skoro bowiem ustawodawca przypisuje samorządowi terytorialnemu wykonywanie zadań publicznych nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla: *organów innych władz publicznych* to tym samym kwalifikuje organy tego samorządu (bez względu na to czy wykonują one w danej sytuacji zadania z zakresu administracji rządowej, czy też zadania własne) do kategorii *organów władzy publicznej* obejmującej zarówno władze państwowe, jak i zdecentralizowane władze samorządowe (por. J. Krems, *Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2002 z. 6 s. 37 i nast.. Także Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27.09.1994 r. (sygn. akt W.10/93/-OTK 1994 ca II poz. 46) uznał, że *gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiaru i form tego udziału polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawno-pozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go do struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym [...], a tym samym odmówił mu prymatu władzy suwerennej o innym niż ustanowione przez państwo źródle prawa.*

⁷ Por. sp. 103/88 *Frantelli Constanzio SpA. v. Commune di Milano* [1989] ECR s. 1893.

⁸ Por. I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, ELR 2002, nr 27, s. 516.

⁹ W literaturze przedmiotu obok obowiązków związanych z zapewnieniem obywatelom Unii biernego i czynnego prawa wyborczego do władz samorządowych wymienia się m.in.: sferę związaną z realizacją polityki regionalnej i rozdysponowania funduszy regionalnych, konkretne obowiązki wynikające z realizacji na szczeblu regionalnym: wspólnotowej polityki transportowej (np. sprawy związane z wydawaniem prawa jazdy, licencji dla przewoźników, organizacją lokalnego transportu publicznego, czy kwestie dotyczące utrzymania lokalnej infrastruktury), polityki społecznej i zatrudnienia polityki energetycznej (głównie w zakresie planowania energetycznego), czy ochrony środowiska. Szerzej na ten temat por. np. R. Grzeszczak, *Zadania wykonywane przez polski samorząd terytorialny w kontekście wejścia do Unii Europejskiej*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 427 i nast. Por. też: M. Zieliński, *Samo-*

kiem realna staje się w takiej sytuacji możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności sądowej poszczególnych organów administracji publicznej wykonujących zadania z zakresu szeroko pojętego władztwa państwowego i dopuszczających się przy tej okazji naruszenia prawa WE. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie istoty i podstawowych zasad tego typu odpowiedzialności, poprzez omówienie jej zasadniczych przesłanek w kształcie utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Zostało ono podzielone na dwie części. Podział taki uwarunkowany jest nie tylko obszernością materii badawczej poddawanej analizie w przedmiotowej pracy, ale ma on swe konkretne uzasadnienie pragmatyczne. W pierwszej odniesiemy się do zasad odpowiedzialności mających wymiar *stricte* wspólnotowy, czyli regulowanych praktycznie wyłącznie regułami ukształtowanymi w orzecznictwie ETS. Nie będziemy tu więc czynić specjalnych odniesień do prawa krajowego. Część druga odnosić się będzie do przesłanki mającej charakter mieszany. Pomimo że jej treść wygenerowana została mocą jurysdykcji Trybunału, to jednak zawartym tam zwrotom *związek przyczynowy* oraz *szkoda* nadaje się wyraźne konotacje narodowe, wymagające przesunięcia ciężaru prac badawczych na obszar wewnętrznego systemu prawa, w którym taka odpowiedzialność ma zostać stwierdzona. W naszym przypadku konieczna będzie zatem analiza obowiązujących w tym zakresie polskich rozwiązań prawnych. Podobnie rzecz przedstawiać się będzie z pozostałymi (zwłaszcza proceduralnymi) wymogami dochodzenia roszczeń odszkodowawczych o proveniencji wspólnotowej, które ETS pozostawia już, co do zasady, w sferze autonomii prawnej państw członkowskich. Tylko takie podejście, obejmujące uwarunkowania oraz relacje zwrotne zachodzące pomiędzy dwoma wzajemnie się przenikającymi systemami prawnymi, pozwoli na pełną analizę i uchwycenie istoty i ducha omawianej odpowiedzialności.

rząd terytorialny w Traktacie Akcesyjnym, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 413-426, M. Zieliński, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na samorząd terytorialny*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 261 i nast., S. Dudzik, *Konstytucyjna pozycja samorządu terytorialnego a perspektywy integracji europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 243 i nast., czy T. Rabaska, *Administracja publiczna w świetle integracji z Unią Europejską*, ST 2003, nr 3, s. 3 i nast.

2. Wspólnotowe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Uwagi wstępne

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego nie została literalnie zapisana w traktatach założycielskich. Została ona raczej twórczo wyinterpretowana z *acquis* przez Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że pomimo braku jej literalnego uzewnętrznienia jest ona immanentnie wpisana w *Traktat*, stanowiąc *proste wyrażenie ogólnej zasady wspólnej systemom państw członkowskich, przewidującej, że bezprawne działanie lub zaniechanie powoduje obowiązek wynagrodzenia wyrządzonej szkody*¹⁰. W konsekwencji powyższego także podstawowe przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego sformułowane musiały zostać w orzecznictwie ETS. Z analizy utrwalonego orzecznictwa sądów luksemburskich wynika, że do przypisania odpowiedzialności za naruszenie prawa WE konieczne będzie łączne spełnienie trzech podstawowych przesłanek:

- przesłanki *naruszenia normy wspólnotowej przyznającej prawa jednostkom*;
- przesłanki *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*;
- przesłanki *zaistnienia bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą*.

Ustalone w ten sposób warunki są, w opinii tychże sądów, konieczne i zarazem wystarczające do uzyskania odszkodowania. Tym samym wykluczone jest zastosowanie w ich zastępstwie innych zasad odpowiedzialności władz publicznych przewidzianych przez prawo wewnętrzne danego państwa członkowskiego Wspólnoty. Wskazane powyżej przesłanki odpowiedzialności mają więc charakter autonomiczny. Dlatego też w takim zakresie, w jakim Trybunał je zdefiniował, nadając im jednolitą treść, posiadają one wspólny, niezależny od prawa krajowego zakres pojęciowy i muszą być jednolicie stosowane przez sądy krajowe, które rozstrzygać winny o ich występowaniu wyłącznie według zasad określonych w orzecznictwie sądów luksemburskich¹¹. Z powyższego wynika, że do ustalenia jednoznacznej treści omawianych przesłanek niezbędna jest

¹⁰ Por. sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 29.

¹¹ Por. N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 815.

szczegółowa analiza całej linii jurysdykcyjnej ETS w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. W sytuacji, gdy na powyższej podstawie nie uda się ustalić wszelkich elementów konstrukcyjnych danego warunku odpowiedzialności, sięgnąć należy posiłkowo do orzecznictwa sądów luksemburskich dotyczącego odpowiedzialności odszkodowawczej instytucji wspólnotowych. ETS uznaje bowiem, że przesłanki odpowiedzialności państw i Wspólnot co do zasady nie mogą się różnić, chyba że wyjątkowo znajduje to odpowiednie uzasadnienie¹². Należy zwrócić tutaj uwagę na fakt, że interpretując przesłanki odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, Trybunał, poszukując ich aksjologicznego uzasadnienia, sięga, w myśl art. 288 TWE, do generalnych zasad prawa wspólnych państwom członkowskim. Z powyższego wynika, że treść takich przesłanek może być uwarunkowana także rozstrzygnięciami i regulacjami mającymi swoje źródło w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich¹³, co dodatkowo uzasadnia powołanie tego orzecznictwa Trybunału w odniesieniu do odpowiedzialności państw.

Przedstawione powyżej wywody uzupełnić należy jednak o stwierdzenie, iż formułując trzy omawiane przesłanki odpowiedzialności ETS określił jedynie minimalne standardy odpowiedzialności odszkodowawczej sygnatariuszy Traktatów. Zatem, jeśli w prawie krajowym danego państwa członkowskiego istnieją zasady bardziej korzystne od tych, które wyrażone zostały w orzecznictwie ETS, winny być one stosowane także w odniesieniu do roszczeń opartych na prawie WE. Oznacza to, że w przypadku gdy wewnętrzne normy prawne przewidują rozwiązania względniejsze dla poszkodowanego należy, zgodnie z zasadą efektywności prawa WE, dokonać takiej modyfikacji przesłanek

¹² Por. sp. pol. C-46/93 i C-48/93, pkt. 42.

¹³ Trybunał wielokrotnie odwoływał się do *ogólnych zasad wspólnych państwom członkowskim* kształtując treść praktycznie każdej z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, a już szczególnie przesłanki zaistnienia *bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą*. Przykładowo odwołanie takie miało miejsce: w odniesieniu do obowiązku wykazania i udowodnienia przez skarżącego wysokości poniesionej szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy działaniem a szkodą (por. sp. 26/74, *Société Roquette Freres v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1976] ECR, s. 677); swobodnej oceny przez sąd dowodów w zakresie powstania szkody (por. sp. pol. 261/78 oraz 262/78, *Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG v. Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich*, [1982] ECR, s. 3045); obniżenia odszkodowania w przypadku przyczynienia się poszkodowanego (por. sp. C-308/87, *Alfredo Grifoni v. Europejska Wspólnota Energii Atomowej*, [1994] ECR, s. I-341), czy dopuszczalności żądania odsetek (por. sp. pol. 64/76 i 113/76 oraz 167/78, 239/78, 27-28/79, 45/79, *P. Dumortier Freres S.A. [et. al.] v. Rada Wspólnot Europejskich*, [1979] ECR, s. 3091).

wspólnotowych, która uzupełni ich treść o, korzystniejsze dla powoda, elementy regulacji krajowych.

W dalszym ciągu niniejszego opracowania omówione zostaną przesłanki o charakterze czysto wspólnotowym: *naruszenia normy wspólnotowej przyznającej prawa jednostkom* oraz *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*. W części drugiej zajmiemy się przesłanką *bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy naruszeniem a szkodą*, którą zanalizujemy szczegółowo także w oparciu o obowiązujące w Polsce przepisy związane z dochodzeniem odszkodowań od organów administracji publicznej, pod względem ich zgodności z regulacjami wspólnotowymi. Podobnej ocenie poddamy także inne krajowe wymogi związane z realizacją roszczeń odszkodowawczych.

3. Przesłanka naruszenia przepisu przyznającego prawa jednostkom

Zgodnie z jednolitym orzecznictwem Trybunału dla przyjęcia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenia prawa wspólnotowego przez organ administracyjny wymagane jest wykazanie naruszenia przez taki podmiot *normy prawnej zmierzającej do przyznania praw jednostkom*. Przedstawione ujęcie omawianej przesłanki wymaga bardziej szczegółowej analizy treści użytych przez ETS przy jej definiowaniu pojęć *naruszona norma prawna* oraz *norma zmierzająca do przyznania praw jednostkom*.

3.1. Pojęcie naruszonej normy prawa wspólnotowego

Zgodnie z orzecznictwem sądów luksemburskich treścią omawianej przesłanki jest *naruszenie przepisu prawa wspólnotowego*, czyli bezprawne zachowanie się, polegające na działaniu lub zaniechaniu sprzecznym obiektywnie (czyli zarówno zawinionym jak i niezawinionym) z prawem WE lub niedopełnieniu obowiązku wynikającego z konkretnej normy prawnej bądź orzeczenia sądowego. Dla kwestii aktualizacji tej przesłanki nie ma znaczenia jaka norma wspólnotowego porządku prawnego została naruszona, a zatem czy była to norma prawa pierwotnego czy pochodnego, a także w jakim akcie tego prawa została ona zawarta. Jedynym warunkiem jest tu by naruszona norma miała charakter wiążący, czyli by była ona objęta aktem władnym wywołać określone skutki prawne (a więc w przypadku prawa wtórnego: rozporządzeniem, dyrek-

tywą lub decyzją wspólnotową)¹⁴. Jak już wyżej wspomniano, stanowiące *naruszenie przepisu prawa wspólnotowego*, bezprawne zachowanie polegać może także na niedopełnieniu obowiązku wynikającego orzeczenia sądowego. Orzecznictwo sądów luksemburskich uznawane jest za integralną część *acquis communautaire*. Wyroki tych organów, zarówno dokonujące oceny ważności czy wykładni przepisów prawa wspólnotowego, jak formułujące zasady niemające bezpośredniego potwierdzenia normatywnego, niosą za sobą liczne, doniosłe z punktu wspólnotowego porządku prawnego, konsekwencje prawne. Z orzecznictwa ETS wynika jasno, że również uchybienie zasadom sformułowanym przez Trybunał winno zostać uznane za naruszenie prawa wspólnotowego. Tym samym utrzymywanie jakiegokolwiek praktyki krajowej – po wydaniu orzeczenia ETS – może stanowić, co do zasady, wystarczająco poważne naruszenie prawa dla potrzeb odpowiedzialności odszkodowawczej.

3.2. Pojęcie normy zmierzającej do przyznania praw jednostkom

W orzeczeniu w sprawie *Factortame III* Trybunał podkreślił, że *naruszona norma musi zmierzać do przyznania praw jednostkom*¹⁵. Wprawdzie w sprawie *Factortame III* przedmiotem postępowania było naruszenie prawa wspólnotowego w wyniku działań legislacyjnych państwa, to jednak z późniejszego orzecznictwa Trybunału wynika, że traktuje on treść omawianej przesłanki analogicznie także w innych przypadkach uchybienia norm *acquis*, z wyłączeniem kwestii naruszeń w zakresie obowiązku transpozycji dyrektyw; o czym będzie jeszcze mowa poniżej. Konsekwentnie ETS powtarzał więc treść przesłanki określonej w wyroku w sprawie *Factortame III* także w późniejszych orzeczeniach dotyczących odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenia prawa WE przez różne jego organy¹⁶. Z analizy używanego przez Trybu-

¹⁴ Nie będzie więc nigdy stanowiło naruszenia prawa wspólnotowego, a w konsekwencji nie będzie mogło powodować odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego naruszenie tzw. miękkiego prawa wspólnotowego (ang. *soft law*, fr. *droit non-contraignant*), czyli aktów, których przepisy nie wywołują żadnego wiążącego skutku prawnego. Jako przykład takich aktów wskazać można zalecenia, opinie, a także różnego rodzaju rezolucje, programy, noty, kodeksy postępowania, ogólne porozumienia pomiędzy organami Wspólnot, oficjalne komunikaty oraz regulaminy.

¹⁵ Sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 51.

¹⁶ Por. wyrok Trybunału w sp. C-224/01 *Gerhard Köbler v. Austria* [2003] ECR, s. I-10239, pkt. 51, czy wyrok tegoż sądu z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Włochy*, [2006] ECR, s. I-5177, pkt. 45.

nał sformułowania wynika, że państwo może ponosić w omawianych sytuacjach odpowiedzialność wtedy, gdy organ administracyjny dopuści się naruszenia normy wspólnotowego systemu prawnego, a ta z kolei przyznaje jednostce określone prawa podmiotowe¹⁷. W swym wcześniejszym orzecznictwie ETS stwierdził, że norma przyznaje prawa jednostkom, jeśli *nakłada na państwa członkowskie precyzyjnie i jasno określone obowiązki, które nie wymagają żadnych dalszych działań Wspólnoty lub władz krajowych dla ich wprowadzenia*¹⁸. Przyjęcie takiej definicji mogłoby sugerować, że norma przyznająca prawa jednostkom oceniana winna być na podobnych zasadach jak norma posiadająca skutek bezpośredni, bądź też nawet że jest ona z tą ostatnią tożsama. W tym miejscu należałoby nadmienić, że zgodnie z teorią skutku bezpośredniego, skutek taki posiadają w prawie wspólnotowym przepisy, które charakteryzują się jasnością, precyzyjnością oraz bezwarunkowością, a w konsekwencji nie pozostawiają dla organów stosujących je w danym przypadku jakiegokolwiek „luzu decyzyjnego”. Jednakże konstatacja utożsamiająca normę przyznającą prawa jednostkom i normę skutecznie bezpośrednią byłaby to całkowicie błędna. W swym późniejszym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie dawał do zrozumienia, że nie łączy w żaden sposób pod względem funkcjonalnym tych dwóch pojęć¹⁹. Dopuszczalna jest zatem sytuacja, w której określone przepisy nie spełniając warunków niezbędnych do posiadania atrybutu skutku bezpośredniego, spełniają jednocześnie warunek przyznania praw jednostkom konieczny dla zaspokojenia roszczeń odszkodowawczych²⁰. Już w opinii w spra-

¹⁷ Wprawdzie Trybunał na ogół używa pojęcia *norma zmierzająca do przyznania praw jednostkom*, a nie *norma przyznająca uprawnienia*, to jednak brak podstaw literalnych i aksjologicznych by nie uznać tych pojęć za tożsame. Tak też N. Półtorak, która tłumaczy taką odmienność sformułowań tym, że w praktyce norma, która w założeniu przyznaje uprawnienia, może nie być jednak wykonana, a więc nie przyznawać uprawnień (por. N. Półtorak *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 143).

¹⁸ Por. sp. pol. 2-3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders v. S. A. Ch. Brachfeld & Sons, Chogol Diamond Co*, [1969] ECR, s. 211.

¹⁹ Najlepszym praktycznym przykładem na uzasadnienie tego stwierdzenia jest dopuszczenie istnienia odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich w przypadku naruszenia przez nie przepisów dyrektyw pozbawionych skutku bezpośredniego.

²⁰ Por. W. van Gerven, *Non-contractual Liability of member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe*, [w:] W. van Gerven, M. Zuleeg (red.), *Remedies and Sanctions for Enforcement of Community Law*, Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier, Band 12, 1996, s. 41.

wie *Francovich* rzecznik generalny Mischo wyraźnie podkreślił, że *brak bezpośredniego skutku, nie oznacza, że rezultatem prawa wspólnotowego nie jest przyznanie praw jednostkom, ale zasadniczo, że nie są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, aby mogły być stosowane i można na nich polegać*²¹. W celu wyjaśnienia tych rozbieżności w orzecznictwie ETS można by powołać się na teorię, która rozróżnia tzw. „obiektywny” i „subiektywny” skutek bezpośredni²². Subiektywny bezpośredni skutek oznacza możliwość wykonywania praw jednostek na podstawie przepisów aktu prawa wspólnotowego, czyli uprawnienie do powołania danej normy przed organami krajowymi w celu aplikacji roszczeń. Jako taki jest on zatem tożsamy z pojęciem bezpośredniej skuteczności w tradycyjnym ujęciu. Natomiast obiektywna bezpośrednia skuteczność, rozumiana jest jako nakładane na władze państw członkowskich zobowiązanie do respektowania tych bezwarunkowych a dostatecznie jasnych i precyzyjnych przepisów aktu prawa wspólnotowego, które obligują administrację wewnętrzną do określonego postępowania. Taka obiektywna skuteczność winna funkcjonować w oderwaniu od konkretnych okoliczności, a więc istnieje ona nie tylko wtedy, gdy dany przepis dyrektywy jedynie przyznaje jednostkom prawa, nie obarczając nikogo jakimkolwiek obowiązkiem, ale również wówczas, gdy przyznawane prawa niosą za sobą bagaż w postaci efektu ubocznego polegającego na nałożeniu na podmioty trzecie określonych ciężarów. Obiektywny skutek bezpośredni dotyczy zatem sytuacji, w której przepis WE nie przyznaje jednostce bezpośrednio żadnych „subiektywnych” praw podmiotowych, lecz jego uwzględnienie w efekcie może doprowadzić do powstania po stronie podmiotu prywatnego określonego roszczenia stanowiącego pochodną nie wywiązania się przez państwo członkowskie z realizacji nałożonego nań obowiązku. W pojęciu *normy zmierzającej do przyznania praw jednostkom* nie chodzi więc o normę, która musiałaby przyznawać konkretne uprawnienia poszkodowanemu, ani nawet o normę chroniącą prawa odrębnej grupy jednostek²³. Wystarczy, by naruszona w danej sytuacji norma służyła ochronie praw-

²¹ Por. opinię rzecznika generalnego do sp. C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci [et al.] v. Włochy*, pkt. 33.

²² Por. W. van Gerven, *Of Rights, Remedies and Procedures*, CMLRev. 37, 2000, s. 506.

²³ Tym instytucja ta różni się od niemieckiej *Schutznorm*, z której zresztą zdaniem doktryny się wywodzi. Zgodnie z *Schutznormtheorie* państwo ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą tylko wtedy, gdy narusza normę prawną chroniącą uprawnienia danej jednostki; normę, która musi być nakierowana nie na ochronę ogółu jednostek, ale na ochronę pewnej ściśle określonej grupy, do której należy występujący z roszczeniem. Teoria ta odnosi się więc do charakteru samej normy, a nie interesu

nej ogółu jednostek²⁴. Może to być norma o bardzo ogólnym zastosowaniu, np. dotycząca jakiegokolwiek ze swobód wolnego rynku, która służąc powszechnemu interesowi, pośrednio wspiera interesy indywidualne, w tym interes powoda²⁵. Jedynym wymogiem będzie w takim przypadku okoliczność, aby sama szkoda dotyczyła pewnego ograniczonego kręgu adresatów normy, w tym znaczeniu, że norma taka nakłada na tę grupę pewne specjalne ciężary, których nie nakłada na inną grupę lub też nie przyznaje jej konkretnych korzyści, które przyznaje z kolei innej grupie²⁶. Wydaje się zatem, że sformułowanie: *przyznanie jednostkom praw* mieści w sobie zarówno sytuacje w której norma posiada subiektywny skutek bezpośredni, jak i sytuacje w których norma taka wykazuje cechy obiektywnego skutku bezpośredniego. Wszak i w jednym jak i w drugim przypadku norma taka musi nakładać na państwa członkowskie precyzyjnie i jasno określone obowiązki, a zatem wcześniej postawiony przez ETS warunek przyznania przez nią praw jednostkom zostaje spełniony.

Powyższe rozumowanie pośrednio zdaje się też wspierać uznanie możliwości *naruszenia prawa wspólnotowego* także w odniesieniu do przepisów zawartych w dyrektywach, przy jednoczesnym nieco odmiennym uregulowaniu treści omawianej przesłanki. Dyrektywy z zasady nie zawierają przepisów jasno i precyzyjnie wskazujących konkretne uprawnienia, a nawet jeśli to czynią często utrudnione staje się proste odkodowanie zakresu osób będących beneficjentami konkretnych praw lub podmiotów zobowiązanych do wykonania praw przyznanych tym aktem. Zatem w przypadku gdy państwo członkowskie nie transponowało dyrektywy we właściwym czasie lub uczyniło to w sposób niewłaściwy nie można mówić o jakiś konkretnych prawach podmiotowych przysługujących jednostkom, ale o ogólnym duchu i celu omawianego aktu WE,

prawnego skarżącego. Dla określenia legitymacji osoby występującej z roszczeniem niezbędne jest jednak, by posiadała ona *subjective Rechte*, które wywodzić może jedynie z *Schutznorm*. Por. M. Ruffert, *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, CMLRev., 34, 1997, s. 307.

²⁴ Por. A. Arnulf, *Liability for Legislative Acts under Article 215(2) EC*, [w:] T. Heukles, A. McDonnell (red.), *The Action for Damages in Community Law*, 1997, s. 129.

²⁵ Por. sp. 9/69, *op. cit.*

²⁶ Por. sp. połączone 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77 *Bayerische NNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co KG* [et. al.] w *Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich* [1978] ECR str. 1209. Por. też komentarz do tego wyroku zawarty w opinii rzecznika generalnego van Gervena w sp. C-104/89 i C-37/90 *J.M.Mulder* [et. al.] v. *Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich* [1992] ECR s. I-3061.

którego realizacji prawodawca wspólnotowy wymaga i z którego mają w efekcie wypłynąć dla jednostek konkretne prawa podmiotowe. Dlatego też ze względu na specyfikę tego aktu przyjęto tu jako wymóg *naruszenia* warunek by *cel przewidziany w dyrektywie pociągał za sobą przyznanie praw jednostkom*, przy jednoczesnym spełnieniu wymogu możliwości *określenia treści tych praw na podstawie przepisów dyrektywy*²⁷.

Szerokie rozumienie skutków naruszenia *normy zmierzającej do przyznania praw jednostkom* wydaje się, także pozostawać w zgodzie z aktualnym kierunkiem linii jurysdykcyjnej sądów luksemburskich. W stosunkowo świeżym orzeczeniu w sprawie *San Pedro*²⁸ SPI pokusił się o wskazanie bardziej syntetycznej wykładni pojęcia normy nakierowanej na ochronę praw jednostek, stwierdzając, iż: *przepis prawny ma na celu przyznanie praw podmiotom prywatnym, w sytuacji gdy naruszenie dotyczy normy, tworzącej uprawnienia, które muszą być chronione przez sądy krajowe, w taki sposób że posiada ona skutek bezpośredni tworzący przywilej, który można zakwalifikować jako prawo nabyte, a którego zadaniem jest ochrona interesów jednostek lub który przyznaje podmiotom prywatnym prawa o treści dającej się wystarczająco dokładnie zidentyfikować*. W przytoczonej powyżej tezie orzeczenia mowa o przepisie posiadającym *skutek bezpośredni* tworzący *przywilej*. Pod pojęciem przepisu tworzącego *przywilej* rozumieć można nie tylko normę, kierowaną do podmiotu prywatnego i przyznającą mu wprost konkretne i możliwe do bezpośredniego egzekwowania roszczenie (czyli: *prawo o treści dającej się wystarczająco dokładnie zidentyfikować*), ale także normę, której adresatem jest nie taki podmiot a państwo, a zatem nie przyznającą jednostce wprost jakiegokolwiek „subiektywne-

²⁷ Por. sp. poł. C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich, Danila Bonifaci* [et al.] v. *Włochy* [1991] ECR, s. I-5357, pkt. 40. Podobnego sformułowania Trybunał używał konsekwentnie w innych sprawach związanych ze szkodami powstałymi na wskutek braku implementacji dyrektywy. Por. np., sp. poł. C-178-179/94, C-188-189/94 i C-19/94, *Erich Dillenkofer* [et al.] v. *Niemcy*, [1996] ECR, s. I-4845, pkt. 22 i 27. Dodać tu jednak należy, iż można odnotować w praktyce ETS orzeczenia, w których sąd ten zdaje się modyfikować nieco treść omawianej przesłanki. Tak było np. w wyroku wydanym w sp. C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recerb Srl*, [1994] ECR, s. 3325, gdzie w pkt. 27 wyroku ETS użył sformułowania: *celem dyrektywy jest przyznanie praw jednostkom*, które uważane jest w literaturze za dystynkcję językową posiadającą węższy zakres aniżeli wyrażenie: *cel przewidziany w dyrektywie pociągał za sobą przyznanie praw jednostkom* (szczegółowo na ten temat por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 144-146 wraz z powołaną tam literaturą).

²⁸ Por. wyrok SPI z 19 października 2005r. w sprawie T-415/03 *Cofradia de pescadores de „San Pedro” de Bermeo v. Rada Unii Europejskiej*, [2005], ECR, s. II-4355.

go” prawa podmiotowego, ale oddziałującą na interes prawny tego pierwszego w sposób pochodny; w sytuacji nie wywiązania się przez państwo członkowskie z realizacji nałożonego nań obowiązku (czyli poprzez *nabycie* w ten sposób przez jednostkę uprawnienia, *którego zadaniem jest ochrona interesów jednostek*). Także w tej ostatniej sytuacji jednostka staje się przecież w efekcie beneficjentem *przywileju* wypływającego z prawa wspólnotowego. Gdyby sądowi chodziło wyłącznie o przepis nadający podmiotowi prywatnemu bezpośrednio uprawnienia użyłby on z całą pewnością innego, mniej pojemnego, sformułowania. Taka konkluzja prowadzi z kolei do wniosku, że użyte w omawianej tezie wyroku SPI pojęcie *skutek bezpośredni* odnosić się może tak do skutku bezpośredniego w ujęciu obiektywnym jak i subiektywnym.

Przedstawiona powyżej konstrukcja pojęcia *naruszenia przepisu przyznającego prawa jednostkom* warunkuje obowiązek po stronie sądu krajowego orzekającego o odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa WE, by nie poprzestał on na ustaleniu czy przepis wskazany przez powoda może być skutecznie powołany przed organami wewnętrznymi w celu efektywnej realizacji roszczeń, ale obligatoryjnie zbadał także jego oddziaływanie w szerszym kontekście. Innymi słowy organ sądowy winien rozważyć wszelkie, w tym nawet odległe potencjalne konsekwencje wskazanej przez jednostkę normy na sferę jej ewentualnych praw podmiotowych. Dopiero jeżeli taki test wykaże, iż wskazana norma nie miała na celu jakiegokolwiek ochrony jednostki i nie da się z niej wyprowadzić dla podsądnego żadnych praw, nie ma miejsca na odpowiedzialność odszkodowawczą państwa i powództwo winno ulec oddaleniu.

3.3. Przesłanka wystarczająco poważnego naruszenia prawa

3.3.1. Zakres przedmiotowy przesłanki wystarczająco poważnego naruszenia prawa

Organy administracyjne ponosić będą odpowiedzialność za naruszenie prawa WE jedynie wtedy, gdy działanie wyrażające szkodę w sposób *wystarczająco poważny naruszy prawo wspólnotowe*. Naruszenie takie polegać może na zachowaniu w sposób jednoznacznie uwłaczający obowiązkowi wynikającemu z wiążącej normy *acquis*, a więc w sposób naruszający zawartą w niej dyspozycję. W interesującej nas najbardziej sferze odpowiedzialności organów administracyjnych związanej ze stosowaniem prawa WE, a więc wydawaniem decyzji rozstrzygających o prawach i obowiązkach jednostek, pogwałcenie

normy może nastąpić bądź to z powodu wydania *sensu stricte* (rozumianego jako nadanie aktowi władzy ostatecznego kształtu merytorycznego i formalnego) decyzji, a ściślej - stania się ostateczną, bądź to z powodu jej wykonania, gdy cel decyzji zostaje osiągnięty w stadium wykonawczym. W obu przypadkach możemy mieć do czynienia z naruszeniem prawa. Owo naruszenie jest w znacznej części europejskich systemów prawnych ogólną i z reguły podstawową przesłanką odpowiedzialności, utożsamianą z tzw. „bezprawnością działania”. W zakresie prawa cywilnego naruszenie prawa stanowi pewne zdarzenie prawne, w wyniku którego powstaje stosunek prawny pomiędzy naruszającym prawo a poszkodowanym. Po stronie poszkodowanego powstają w związku z tym określone prawa, naruszający zaś obciążony zostaje obowiązkiem naprawienia wyrządzonej szkody. W tym kontekście bezprawność cywilna stanowi obiektywny element winy, odwołujący się do przedmiotowej niewłaściwości postępowania. Z kolei elementem subiektywnym winy, odwołującym się do psychicznego nastawienia sprawcy, jest wadliwość jego zachowania się, mogąca stanowić efekt działania umyślnego lub niedbalstwa. Bezprawnością będzie zatem takie zachowanie się sprawcy, które narusza określone reguły postępowania w formie nakazów i zakazów, wynikające z wiążących norm prawa stanowionego, a także z norm zawartych w klauzulach generalnych zawartych z powszechnych zasadach, właściwych dla danego systemu prawnego. Innymi słowy bezprawność oznacza czyn wykraczający przeciwko porządkowi prawnemu i powodujący wyrządzenie określonemu podmiotowi szkody, które nie jest ulegalizowane indywidualnym uprawnieniem działającego. Pobieżne choćby wyjaśnienie tego zagadnienia konieczne było z tego powodu, że w do niedawna w całej polskiej praktyce cywilistycznej, w ślad za koncepcjami ukształtowanymi w doktrynie francuskiej, pomijano w ogóle bezprawność jako odrębną przesłankę odpowiedzialności. Przesłanką odpowiedzialności była tu wina, konsumująca w praktyce bezprawność, bo obejmująca zarówno jako działanie sprawcy niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym (czyli wspomniany już element obiektywny, utożsamiany z samą bezprawnością), jak i psychiczną stronę działania (czyli element subiektywny, podmiotowy). Takie wyraźne rozróżnienie konieczne było dla uzmysłowienia, że odpowiedzialność w przypadku koncepcji bezprawności opiera się na zobiektywizowanych podstawach, a wina w rozumieniu utartym dotychczas w naszej rodzimej literaturze przedmiotu nie stanowi warunku koniecznego do zadośćuczynienia. Jest to o tyle istotne, że ETS zdaje się opierać treść omawianej przesłanki właśnie na przedstawionej powyżej teorii bezprawności. Wprawdzie Trybunał nigdy nie określił przedmiotowej przesłanki mianem bezprawności, to jednak fakt, że

odnosi się on w swym orzecznictwie do odpowiedzialności państw członkowskich za *naruszenie prawa wspólnotowego*, a zatem za działania uznawane z definicji za bezprawne, a pojęcie winy Trybunał traktuje raczej jako synonim postępowania sprzecznego z prawem²⁹, daje podstawy do przyjęcia, że bezprawność została tu z góry założona jako niezbędny element wspólnotowej odpowiedzialności³⁰. Tym samym dla uznania odpowiedzialności odszkodowawczej wystarczy samo kwalifikowane naruszenie prawa, które w ogóle nie musi być zawinione. W tym miejscu podkreślić należy, iż także w aktualnym stanie prawnym obowiązującym w naszym kraju bezprawność uczyniona została podstawową zasadą odpowiedzialności za działania organów władzy publicznej. Zarówno bowiem art. 77 ust. 1 uchwalonej w 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej, jak i znowelizowane przepisy kodeksu cywilnego opierają taką odpowiedzialność nie na winie konkretnego funkcjonariusza, ale na działaniu niezgodnym z prawem organu władzy publicznej. W tak określonym reżimie odpowiedzialności poszkodowany musi wykazać jedynie naruszenie prawa, bez konieczności wskazania winnych tego naruszenia (sprawców szkody), a więc *de facto* bez konieczności wykazania winy w naruszeniu w ogóle. Tym samym polski prawodawca podążył wzorem standardów europejskich.

Omawiana przesłanka po raz pierwszy sformułowana została wyraźnie w wyroku w sprawie *Factortame III*. W sprawie tej Trybunał stwierdził, że nie każde naruszenie prawa wspólnotowego daje podstawy do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego. A zatem nie każde bezprawne działanie powoduje obowiązek wynagrodzenia szkody powstałej na skutek tego działania. W powołanej wyżej sprawie, w której Trybunał orzekł o odpowiedzialności państwa za działania o charakterze legislacyjnym, po odwołaniu się do zasad wykształconych w odniesieniu do art. 288 TWE, stwierdził, że w zakresie działań tego typu jak te, które pociągają za sobą wybór określonej polityki ekonomicznej, konieczne jest uwzględnienie uznania jakie mają podmioty, wprowadzające w życie wspólnotowe polityki, co jest usprawiedliwione przez fakt, że wykonywanie władzy prawodawczej nie może być zagrożone roszczeniami odszkodowawczymi w każdym przypadku, gdy interes ogólny Wspólnoty wymaga powzięcia takich działań, które mogą negatywnie wpłynąć na interes jednostki. W dalszej treści omawianego orzeczenia ETS sformułował zasadę, że w przypadku *legislatywy działającej w dziedzinie, w której ma ona szeroką*

²⁹ Por. opinia rzecznika generalnego Tesaro w sp. połączonych C-46 i C-48/93.

³⁰ Dlatego też np. N. Półtorak określa omawianą przesłankę mianem „bezprawności”. Por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 153 i nast.

władzę dyskrecyjną dla dokonania wyboru legislacyjnego³¹ naruszenie prawa musi być *wystarczająco poważne*³². Warto zaznaczyć, że wcześniej, w orzeczeniu w sprawie *Francovich*, ETS nie dokonał konkretyzacji omawianej przesłanki, poprzestając na stwierdzeniu, że warunki obowiązku państw członkowskich w zakresie naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa wspólnotowego, *zależą od natury prawnej roszczenia*³³. Z powyższego mogłoby wynikać, iż w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego należałoby zbadać: okoliczności naruszenia, charakter zachowania danego organu państwa członkowskiego, a przede wszystkim sferę w jakiej naruszenie to miało miejsce i w zależności od okoliczności zastosować dualistyczny system oceny bezprawności; zwykle naruszenie lub jego kwalifikowana postać: *wystarczająco poważne naruszenie prawa WE*. Jednak jest to konkluzja błędna. Z późniejszego orzecznictwa ETS wynika bowiem, że warunek *wystarczająco poważnego naruszenia prawa* należy stosować do odpowiedzialności odszkodowawczej w każdym przypadku, niezależnie od charakteru działania wyrządzającego szkodę³⁴. Tym samym Trybunał skonstruował przesłankę *poważnego naruszenia prawa* jako jednolity model warunku odpowiedzialności państw członkowskich i to właśnie ona stała się standardem.

Powyższe nie oznacza jednak, że sfera działalności, w jakiej państwo naruszyło prawo wspólnotowe, nie ma jakiegokolwiek znaczenia. Kwestia ta ma znaczenie podstawowe, ale nie jest stosowa jako podstawa do rozgraniczenia naruszenia na zwykłe i poważne, a do oceny czy dany organ krajowy dopuścił się w konkretnej sytuacji *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*. *Wystarczająco poważne naruszenie prawa*³⁵ dla potrzeb odpowiedzialności odszkodo-

³¹ Sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 74.

³² Sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 51.

³³ Por. wyrok w sp. poł. C-6/90 i C-9/90, pkt. 35 i 38.

³⁴ Por. orzeczenie ETS w sp. poł., C-178-179/94, C-188-189/94 i C-19/94, pkt. 23, gdzie sąd ten potwierdził, iż pomimo sformułowania omawianej przesłanki dopiero w sprawie *Factortame III* jej zakres pozostaje taki sam zarówno w tym orzeczeniu jak i w wyroku w sprawie *Francovich*, gdyż warunek *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*, chociaż nie sformułowany *expressis verbis* w wyroku *Francovich*, wynikał jednak z treści tego orzeczenia.

³⁵ W orzeczeniu w sp. 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada Wspólnot Europejskich*, [1971] ECR, s. 5396, pkt. 11, w którym ETS skonstruował przesłanki odpowiedzialności Wspólnot za działania legislacyjne, użył on sformułowania *wystarczająco jawne* (ang. *sufficiently flagrant*) naruszenie. Wyrażeniem tym Trybunał posługiwał się także w niektórych innych orzeczeniach (np. sp. poł. 9/71 i 11/71, *Compagnie d'Approvisionnement, de Transport et de Crédit S.A. [et al.] v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1972] ECR, s. 391, czy sp. poł. 56-60/74, *Kurt Kampffmeyer Mühlenvereini-*

wawczej Wspólnot Trybunał definiuje jako *oczywiste* (ang. *manifesty*³⁶) i *ciężkie* (ang. *gravely*) *przekroczenie zakresu władzy dyskrecjonalnej* (ang. *disregarded the limit of its discretionary power*)³⁷. W wyroku w sprawie *Pérez*³⁸ SPI stwierdził, że: *decydującym kryterium pozwalającym na ustalenie, czy przesłanka wyczerpania znamiona naruszenia prawa została spełniona, jest oczywiste i ciężkie naruszenie przez instytucję wspólnotową granic jej uprawnień dyskrecjonalnych. Jeżeli instytucji tej przysługuje jedynie bardzo ograniczony zakres swobodnego uznania, względnie nie ma go wcale, aby stwierdzić wyczerpanie znamion naruszenia prawa wystarczy zwykłe naruszenie prawa wspólnotowego*. Podobną definicję znaleźć możemy w odniesieniu do odpowiedzialności państw członkowskich. W orzeczeniu w sprawie *Factortame III* ETS stwierdził, że *decydującym testem dla uznania, że naruszenie jest wystarczająco poważne jest to, czy państwo członkowskie lub instytucje Wspólnot oczywiście i znacząco przekroczyły granice uznania*³⁹. Z powyższego wynika, że decydującym kryterium pozwalającym na ustalenie, czy przesłanka wyczerpania znamiona naruszenia prawa została spełniona, jest *oczywiste i ciężkie* naruszenie przez organ państwa członkowskiego granic posiadanych uprawnień dyskrecjonalnych. Władza uznaniowa czy dyskrecjonalna oznacza możliwość dokonania wyboru z pośród kilku różnych rozwiązań, z których każde jest legalne (zgodne z prawem), a wybór tych rozwiązań jest całkowicie pozostawiony podmiotowi dysponującemu uznaniem. Jeżeli danemu organowi przysługuje jedynie bardzo

gung KG [et al.] v Komisja Wspólnot Europejskich, [1975] ECR, s. 711). Można uznać, że obu tymi terminami ETS posługuje się zamiennie (tym bardziej, że w niektórych orzeczeniach posługuje się on równocześnie zarówno sformułowaniem *wystarczająco poważnego* jak i *wystarczająco jawnego* naruszenia prawa – np. sp. 20/88, *S.A. Roquette Freres v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1989] ECR, s. 1553) i mają one taki sam zakres pojęciowy.

³⁶ Słowo to tłumaczy się w literaturze przedmiotu, jako: *rażące, wyraźne* lub *jawne*. Ze względu jednak na spójność i przejrzystość wykładu w niniejszej pracy przyjęto dla jej określenia jednolitą nomenklaturę: *oczywiste naruszenie prawa*.

³⁷ Por. np. sp. pol. 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77, *Bayerische HNL* [et. al] v. *Komisja Wspólnot Europejskich i Rada Wspólnot Europejskich*, [1978], ECR, s. 1209, pkt. 5.

³⁸ Por. wyrok SPI z dnia 13 grudnia 2006 r. w sp. T-304/01, *Julia Abad Pérez* [et al.] v. *Rada Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, [2006], ECR, s. II-4857. Por. też orzeczenie SPI w sp. T-19/01, *Chiquita Brandy v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [2005], ECR, s. II-315, czy też orzeczenie ETS w sp. C-198/03 P *Komisja Wspólnot Europejskich v. CEVA Santé Animale S.A.; Pfizer Enterprises Sarl*, [2005], ECR, s. I-6357.

³⁹ Sp. pol. C-46/93 i C-48/93, pkt. 55.

ograniczony zakres swobodnego uznania (może on dokonywać ograniczonego wyboru), względnie nie ma go wcale, aby stwierdzić wyczerpanie znamion *wystarczająco poważnego naruszenia prawa* wystarczy zwykłe naruszenie prawa wspólnotowego. W interesującym nas przypadku zakres uznania należy określać według zasad obowiązujących w prawie WE. Zatem to w oparciu o jego przepisy należy badać czy prawo to w danym przypadku przyznaje władzę dyskrecyjną organom krajowym. Bez znaczenia będzie tu więc w tym zakresie fakt przyznania danej władzy państwowej uznania przez przepisy prawa krajowego⁴⁰. W prawie wspólnotowym zakres uznania pozostawiony przez dany przepis podlega badaniu jedynie jako jeden z elementów wpływających na ocenę samej bezprawności, natomiast w ramach testu ustalającego czy mamy do czynienia z *oczywistym i ciężkim* naruszeniem prawa ocenie podlega cała dziedzina wykonywanej przez dany organ krajowy emanacji konkretnego elementu władztwa państwowego (władza wykonawcza, ustawodawcza i sądowa). Wprawdzie w opinii do sprawy *Factortame III* rzecznik generalny Tesauro zaproponował, by zakres uznania określany był w oparciu o kryterium, jaki zakres władzy został przyznany w konkretnym przypadku z uwzględnieniem precyzji i jasności danego przepisu, jednak Trybunał w wydanym w przedmiotowej sprawie orzeczeniu badał, co do zasady, jedynie fakt dysponowania przez państwo władzą uznaniową, w ogólności. Oceniał zatem czy dziedzina, w której państwo wykonywało czynności będące przyczyną ewentualnego naruszenia (w tym przypadku działania legislacyjne), pozwala krajowym organom wykonującym władzę publiczną na działania uznaniowe, a konkretnie, czy jest szczegółowo regulowana przez prawo wspólnotowe.

Często granice przyznanych danemu organowi kompetencji nie są do końca jednoznaczne, a w konsekwencji trudno jest ocenić zgodność lub brak zgodności z prawem danego działania uznaniowego. W takiej sytuacji, w celu wykluczenia odpowiedzialności za działania, co do których legalności można mieć wątpliwości, za bezprawne uznaje się jedynie takie działanie, które polegało na dokonaniu wyboru *oczywiście* niezgodnego z zakresem działania. Bywa też, że dany organ krajowy, by móc skutecznie wypełniać swe obowiązki *ex definitione* dysponuje szerokim marginesem swobodnego uznania. Odnosić się to może także do organów administracyjnych rozpoznających poszczególne sprawy indywidualne. W takich sytuacjach naruszenie by wywołać skutek odškodowawczy musi być *oczywiste*.

⁴⁰ Por. sp. C-424/97, *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, [2000], ECR, s. I-5123, pkt. 49.

W judykaturze sądów luksemburskich przyjęto zasadę, zgodnie z którą naruszenie ma charakter wystarczająco *oczywisty* jeśli zachowanie *graniczyło z arbitralnością*⁴¹. Sformułowanie warunku *oczywistego* przekroczenia granic uznania zakłada, że w przypadku wykonywania władzy o charakterze dyskrecyjnym, dozwolony jest pewien margines błędu, za którego popełnienie dany organ władzy nie ponosi odpowiedzialności. W doktrynie przedmiotu niektórzy autorzy uznają nawet wynikającą stąd konsekwencję tzw. *usprawiedliwionego błędu* (ang. *justifiable error*) za jedną z zasad prawa wspólnotowego⁴². Tak więc jedynie w sytuacji, gdy błąd polega na znacznym przekroczeniu granic uznania, organ administracyjny ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie prawa WE. Pojęciem *usprawiedliwionego błędu* sądy wspólnotowe posługują się w przypadkach orzekania o odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnot. W jednym ze swych orzeczeń SPI uznał, że dla potrzeb stwierdzenia odpowiedzialności Komisji za nieważną decyzję, trzeba ustalić, czy była ona wynikiem: *błédnego, ale usprawiedliwionego stanowiska wobec nierozwiązywalnego problemu prawnego, czy też odmiennie, była wynikiem oczywistego i poważnego i stąd nieusprawiedliwionego, przekroczenia przez Komisję wykonywanej władzy*⁴³. W orzeczeniu tym nastąpiło wyraźne zrównanie usprawiedliwionego błędu z kryterium *ciężkiego i oczywistego* przekroczenia granic władzy dyskrecyjnej. W innym wyroku SPI uznał, że działanie Komisji może zostać uznane za bezprawne, jeżeli zostanie wykazane, że popełniła ona *błąd, którego w analogicznej sytuacji nie popełniłby organ władzy administracyjnej działając ze zwykłą starannością*⁴⁴. Przyjęcie koncepcji błędu jako podstawowego kryterium oceny stopnia naruszenia prawa proponował rzecznik generalny W. van Gerven, który w opinii do sprawy *Mulder*, uznał, że jedynie w sytuacji, gdy błąd władzy nie jest usprawiedliwiony występuje *oczywiste i ciężkie* przekroczenie granic jej kompetencji, a co zatem idzie *wystarczająco poważne naruszenie prawa*⁴⁵. Jako kryteria oceny wystarczająco poważnego naruszenia prawa rzecznik wskazał mi. szczególne znaczenie naruszonej zasady, fakt że

⁴¹ Por. sp. 116/77, *Amylum v. Komisja Wspólnot Europejskich, Rada Wspólnot Europejskich*, [1978], ECR, s. 893, pkt. 19.

⁴² Por. H. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, 1992, s. 82.

⁴³ Por. wyrok SPI w sp. T-120/89, *Stahlwerke Peine-Salzgitter AG v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [1991] ECR, s. II-279, pkt. 108.

⁴⁴ Sp. T-178/98, *Fresh Marine Company S.A. v. Komisja Wspólnot Europejskich*, [2000], ECR, s. II-3331.

⁴⁵ Tak rzecznik generalny W. van Gerven w opinii do sp. poł. C-104/89 i C-37/90, pkt. 15.

naruszenie takiej zasady dotyczyło ograniczonej i określonej grupy podmiotów oraz że naruszenie dokonane było bez odpowiedniego usprawiedliwienia⁴⁶. W wydanym w omawianej sprawie wyroku Trybunał nie uznał jednak zasadności przytoczonych wyżej argumentów rzecznika. Także z treści późniejszego orzecznictwa ETS wynika, że sąd ten uznaje wprawdzie koncepcję *usprawiedliwionego błędu* jako jeden z elementów oceny *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*, to jednak nie nadaje mu żadnego wiodącego znaczenia, a w efekcie instytucja ta nie posiada tu samodzielnego i przesądzającego znaczenia.

3.3.2. Kryteria oceny wystarczająco poważnego naruszenia prawa

Analiza orzecznictwa Trybunału pozwala na wskazanie przykładowych czynników mogących wpływać na ocenę wagi naruszenia prawa wspólnotowego przez krajowe organy administracyjne. Z naruszeniem takim możemy mieć więc do czynienia, gdy przemawiać będą za tym *wszelkie charakterystyczne elementy sprawy*; w szczególności zaś, gdy uwarunkowane to będzie:

- *stopniem jasności i precyzji naruszonej normy*;
- *zakresem uznania pozostawionego przez przepis prawa*;
- *umyślnością naruszenia*;
- *stanowiskiem instytucji wspólnotowych w rozpoznawanej przez krajowy organ kwestii prawnej*;
- *wybaczalnym lub niewybaczalnym charakterem naruszenia prawa*;
- *utrzymywaniem środków lub praktyk niezgodnych z prawem wspólnotowym*⁴⁷.

Przedstawiona powyżej dyrektywa uwzględnienia *wszelkich charakterystycznych elementów sprawy* oznacza, nakaz kumulatywnego rozpatrywania i ocenienia wymienionych okoliczności. Nie będzie tu jednak wymagane wykazanie arbitralnego postępowania organu administracyjnego na wszystkich opisanych wyżej polach. Wystarczy by w jednym przypadku naruszyły on prawo WE w sposób *oczywisty*.

W swym orzecznictwie Trybunał wyróżnia normy sformułowane w sposób *jasny i precyzyjny*, określające jednoznacznie, pod względem przedmiotowym i podmiotowym, treść wynikających z nich obowiązków lub uprawnień, jak i takie, które mogą podlegać wielorakiej interpretacji. O ile w tym pierwszym

⁴⁶ Por. opinię do sp. poł. C-104/89 i C-37/90, pkt. 16.

⁴⁷ Por. wyrok sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 56, czy wyrok. w sp. C-224/01, pkt 53-55.

przypadku naruszenie może być uznane za posiadające znamiona *oczywistości*, w przypadku drugim działanie niezgodne z prawem WE, może zostać usprawiedliwione, co w efekcie spowoduje, że spełni ono warunku *wystarczająco poważnego naruszenia prawa*, dającego podstawę do roszczeń odszkodowawczych. Jednak by taki skutek nastąpił należy jeszcze przeanalizować, po pierwsze: treść naruszanego przepisu pod kątem zawartych w nim uprawnień dyskrecyjnych do działania przez organ stosujący daną regulację; po drugie: sposób subsumcji przedmiotowej normy, a zwłaszcza związany z tym procesem model i metodologię wykładni przyjęte na etapie jej zastosowania. W odniesieniu do pierwszego z tych zastrzeżeń, stwierdzić należy, iż wprawdzie, jak już zaznaczono wcześniej, ETS bierze pod uwagę dziedzinę działalności wykonywanej w konkretnym przypadku aktywności państwa, a nie treść naruszonej normy, niemniej czyni to wyłącznie dla potrzeb dla określenia samych granic uznania. Natomiast w kwestii stosowania i oceny spełnienia omawianej przesłanki odpowiedzialności w danym przypadku, badaniu podlegać winna już sama treść konkretnie naruszonej normy prawnej. Oznacza to, że dla potrzeb oceny *oczywistości* naruszenia przeprowadza się analizę zakresu uznania pozostawionego przez wskazany przepis. Ustalić zatem należy czy przepis taki w sposób *jasny i precyzyjny* wyznacza powinności organu orzekającego (a wtedy wyjście poza taki zamknięty katalog praw i obowiązków może oznaczać naruszenie prawa WE), czy też pozostawia mu margines „luzu decyzyjnego” (*zakres uznania pozostawionego przez przepis prawa*); co skutkować może usprawiedliwieniem naruszenia.. Także sama błędna interpretacja przepisów prawa WE, przy uwzględnieniu innych *charakterystycznych elementów sprawy*, może doprowadzić w poszczególnych przypadkach, do przyjęcia kwalifikacji *oczywistości* naruszenia. Rzeczą oczywistą jest, że w przypadku stwierdzenia szczególnej złożoności sytuacji oraz trudności w wykładni prawa lub jego zastosowania do danego stanu faktycznego, próg bezprawności ulega znacznemu podwyższeniu⁴⁸. Jednocześnie jednak prawidłowość ta obowiązuje i w drugim kierunku, na zasadzie; im większy *stopień jasności i precyzji naruszonej normy*, tym większa możliwość naruszenia prawa. Mało tego, w niektórych przypadkach mylna wykładnia może sama w sobie przesądzić o *oczywistości* takiego naruszenia.

⁴⁸ Por. sp. T-28/03 *Holcom AG v. Komisja Wspólnot Europejskich* [2005], ECR, s. II-1357, w której SPI wskazał następujące kryteria oceny owej szczególnie złożonej sytuacji: przedmiot i naturę sporu, ważki charakter sporu z punktu widzenia wspólnotowego, trudny charakter sprawy, skomplikowany w ocenie materiał dowodowy i związana z tym konieczność analizy dużej liczby dokumentów, dużą ilość podmiotów biorących udział w postępowaniu oraz nieprzejrzystość ich struktury.

Wskazują na to orzeczenia dotyczące odpowiedzialności sędziowskiej za naruszenie prawa WE: wyroki w sprawach *Köbler* i *Traghetti*, które w omawianym przez nas kontekście mogą znaleźć odpowiednie zastosowanie także do organu administracyjnego w przypadku rozpoznania przez niego danej sprawy indywidualnej, zakończonego wydaniem decyzji ostatecznej. Analiza wspomnianych orzeczeń pozwala na postawienie tezy, iż za *wystarczająco poważne naruszenie prawa* przez każdy organ orzekający należałoby uznać naruszenie polegające na:

- wadliwej – z punktu widzenia zasad porządku prawnego WE – interpretacji normy wspólnotowej, polegającej na nadaniu przepisowi znaczenia sprzecznego z treścią i celem dającym się wyraźnie odkodować na podstawie zasad *acquis communautaire*, a zwłaszcza na podstawie orzecznictwa Trybunału;
- błędnej wykładni prawa krajowego prowadzącej do naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego – o ile pozostaje ona w ewidentnej sprzeczności z zasadą efektywnej ochrony prawnej, a tym samym zamyka jednostce drogę do uwzględnienia roszczenia opartego na prawie WE.

W odniesieniu do pojęcia *umyślności naruszenia* przypomnieć należy, że Trybunał zrezygnował z pojęcia winy jako zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw, uznając, iż termin ten nie jest pojmowany jednolicie w systemach państw członkowskich UE. Jak to zresztą już zostało wcześniej podkreślone, sama konstrukcja przesłanki *wystarczająco poważnego naruszenia* jest związana z pojęciem winy w znaczeniu obiektywnym, rozumianej jako samo naruszenie prawa lub brak dochowania należytej staranności (czyli jako rodzaj bezprawności). Dlatego też zawinienie (w rozumieniu winy w znaczeniu subiektywnym, pojmowanej jako stan psychiczny podmiotu dokonującego naruszenia) lub jego brak może być uznane jedynie jako jedno z kryteriów oceny *wystarczająco poważnego naruszenia*, w wyniku czego wina (czy szerzej; nawet sama świadomość naruszenia prawa) zakwalifikowana zostanie jako jeden z elementów wpływających na decyzję o przyznaniu odszkodowania, nie będąc jednocześnie czynnikiem decydującym od wystąpienia którego zależy realizacja praw jednostki⁴⁹.

Pojęcie *wybaczalnego lub niewybaczalnego charakteru naruszenia prawa* jest w swej istocie tożsame z, przedstawioną już powyżej, teorią *uzasadnionego błędu*, dlatego nie wymaga ono w tym miejscu bardziej szczegółowego omówienia. Przejdźmy zatem do innego elementu oceny stopnia naruszenia prawa,

⁴⁹ Por. np. Sp. C-150/99, *Stocholm Lindöpark AB v. Svenska Staten*, [2001], ECR, s. I-493, pkt. 40.

jakim jest *stanowisko instytucji wspólnotowych* w rozpoznawanej przez krajowy organ administracyjny kwestii prawnej. *De facto* chodzi tu potencjalnie o stanowisko oficjalnie zaprezentowane przez którąkolwiek z instytucji wspólnotowych (a więc: Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej, Komisję Wspólnot Europejskich, Europejski Trybunał Obrachunkowy, czy Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich). Jeśli wyrażone przez takie instytucje stanowisko okaże się błędne, a organ oparł się na nim w trakcie rozpoznawania sprawy, to mamy do czynienia z *przyczynieniem się instytucji Wspólnoty do powstania naruszenia*, a to rzecz jasna może takie naruszenie usprawiedliwiać. I odwrotnie; jasne i prawidłowe stanowisko instytucji wspólnotowej, nieuwzględnione przez organ krajowy, powoduje, że znacznie wzrasta prawdopodobieństwo uznania *oczywistości* wynikłego stąd naruszenia. Szczególnie istotne znaczenie będzie mieć w tej materii stanowisko prawne zawarte w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości. W sprawie *Factortame III* Trybunał stwierdził, że wydanie przez niego orzeczenia wstępnego stwierdzającego niezgodność danej regulacji z prawem WE, a także w przypadku istnienia stałej i jasnej linii orzeczniczej w danej materii, nieuwzględnienie takiego orzeczenia przy rozpoznawaniu analogicznej kwestii lub pominięcie wniosków wynikających z ustalonego orzecznictwa ETS stanowić może *wystarczająco poważne naruszenie prawa*⁵⁰. W innym orzeczeniu ETS uznał, że wydanie wyroku w innej sprawie, ale dotyczącej tej samej regulacji lub przyjętej praktyki takiego samego podmiotu, powoduje, że jeżeli organ rozpoznając konkretną sprawę a elementem wspólnotowym nie uwzględni przedmiotowego orzeczenia, a więc nie podporządkuje się jego treści, dopuści się *wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego*⁵¹.

Do tej pory rozważaliśmy odpowiedzialność organu administracyjnego z tytułu *wystarczająco poważnego naruszenia prawa* zaistniałego zasadniczo w procesie rozpoznawania spraw indywidualnych, a więc związanego z procesem orzekania. Nie oznacza to wcale braku takiej odpowiedzialności w przypadku szkód będących efektem naruszenia prawa wspólnotowego wynikającego z działań poszczególnych urzędników o charakterze czysto faktycznym, o ile pozostają one w związku z piastowaną przez nich funkcją. Zgodnie z orzecznictwem ETS istnieje bowiem grupa przypadków, w których występuje potencjalna możliwość pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności odszkodowawczej za szkody wyrządzone wskutek publicznych oświadczeń

⁵⁰ Por. Sp. poł. C-46/93 i C-48/93, pkt. 57.

⁵¹ Sp. C-118/00, *Gervais Larsy v. Institut National d'Assurances Sociales Pour Travailleurs Indépendants (INASTI)*, [2001] ECR, s. I-5063, pkt. 41 i nast.

funkcjonariuszy państwowych. W sprawie *A.G.M.-COS.MET* ETS podkreślił, iż wprawdzie zgodnie z art. 10 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności wolność wyrażania opinii przysługuje wszystkim osobom podlegającym jurysdykcji państw członkowskich, a wolność ta stanowi fundamentalną zasadę każdego społeczeństwa demokratycznego, to jednak państwo członkowskie nie może się powoływać na wolność wyrażania opinii swych urzędników w celu uzasadniania utrudnień i w ten sposób uchylać się od swej odpowiedzialności w ramach prawa wspólnotowego⁵². Zgodnie z powołanym orzeczeniem decydującym kryterium w kwestii, czy wypowiedzi urzędnika będą przypisane państwu, jest to, czy adresaci tych wypowiedzi mogą w rozsądny sposób przyjąć w danych okolicznościach, że jest to stanowisko, które urzędnik wyraża w ramach swych kompetencji służbowych. Mając powyższe na uwadze należy poddać przy ocenie danego przypadku analizie wszelkie jego indywidualne elementy składowe, w szczególności zaś ustalić, czy, konkretny urzędnik (funkcjonariusz):

posiada generalnie kompetencje w danej dziedzinie;
rozpowszechnia swe wypowiedzi pisemne przy użyciu oficjalnego papieru z nagłówkiem właściwego organu;
udziela wywiadów telewizyjnych w pomieszczeniu służbowym;
nie informuje, że jego wypowiedź ma charakter opinii prywatnej i że odbiega ona od oficjalnego stanowiska właściwego organu; oraz
*właściwe organy państwa nie podejmują niezwłocznie kroków koniecznych do zatarcia powstałego u adresatów wypowiedzi urzędnika wrażenia, że chodzi o oficjalne stanowisko państwa*⁵³.

Oczywiście jak każdy przypadek wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego, dziedzinę w której funkcjonariusz składa oświadczenia ocenia się pod kątem istnienia władzy dyskrecjonalnej oraz jej granic. Powyższe naruszenie rodzić będzie zatem odpowiedzialność odszkodowawczą organu władzy publicznej, którego piastunem jest taki urzędnik, jednie w wyjątkowych przypadkach oczywiście arbitralnego działania.

cdn.

⁵² Sp. C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl v. Suomen valtio, Tarm Lehtinenow*, [2007] ECR, s. I-2749, pkt. 72.

⁵³ *Ibidem*, pkt. 57-58.

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

S u m m a r y

The principle of damage liability of the states for the activities of bodies executing public power which violate the Community law (including both central and local administration) is one of the fundamental principles of the EC legal order. It grants individuals the right to demand adequate compensation and at the same time it is a disciplinary instrument for member states. Taking into account the fact of participation of Poland in the EU structures, it should be stressed that the knowledge of that principle is necessary both from the point of view of the state apparatus in its broad sense and the entities which suffered damages to fully comprehend the obligations and the benefits connected with the state contracting obligations in the scope of the Community law observance. Furthermore, the knowledge of the principle in question is also desired for the creation and maintenance of the basics for its observance and practical implementation, taking into account the existing legal system in Poland. The objective of this publication is to thoroughly analyze the assumptions established at the Community level of the liability for the violation of the EC law as well as indicate their consequences from the perspective of Polish law as the research shall include, also on the basis of the regulations applicable in Poland which are connected with the claim of damages from public administration bodies in respect to their compliance with the Community regulations. Its first part presents the conditions of: *the violation of the Community standard granting rights to individuals, serious enough violation of law*. Its second part makes a reference to the conditions of occurrence of the *direct causal relationship between violation and damage*, analyzing at the same time the similarities and differences in the scope of notional distinction of *damage* and *causal relationship* in both legal systems mentioned above. Furthermore, as the Community law provides also some additional conditions connected with assertion of claims in this scope, other domestic requirements connected with the execution were also subject to similar evaluation.

Voraussetzungen und Grundsätze der Verantwortung der Verwaltungsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten für Verletzungen des Gemeinschaftsrechtes

(1. Teil)

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

Der Grundsatz der Entschädigungsverantwortung der Staaten für die Handlungen der Verwaltungsbehörden, die die öffentliche Gewalt ausüben und das Gemeinschaftsrecht verletzen (darunter auch der zentralen und Selbstverwaltungsbehörden) ist eins der grundlegenden Prinzipien der Europäischen Gemeinschaft. Es gewährt den Individueen das Recht, den Anspruch auf eine angemessene Entschädigung zu erheben, und gleichzeitig stellt ein Instrument dar, das die Mitgliedsstaaten diszipliniert. Unter Beachtung der polnischen Mitgliedschaft in den EU-Strukturen muss betont werden, dass die Kenntnis dieses Grundsatzes notwendig ist sowohl in Bezug auf den sehr weit verstandenen Staatsapparat als auch in Bezug auf das volle Wahrnehmen der Pflichten und der Vorteile, die mit den Verpflichtungen zusammenhängen, auf welche der Staat im Bereich der Beachtung des Gemeinschaftsrechtes eingegangen ist. Die Kenntnis des gegenständlichen Prinzips ist auch erwünscht, wenn es um die Bildung und Stärkung der Grundlagen in dem Geltungsbereich des polnischen Rechtssystem geht, die seine Beachtung und praktische Umsetzung unter Berücksichtigung des bestehenden Rechtssystems ermöglichen. Die vorliegende Arbeit bezweckt, die auf der gemeinschaftlichen Ebene festgelegten Grundlagen der Verantwortung für die Verletzung des EG-Rechts detailliert zu analysieren und ihre Folgen in Bezug auf das polnische Recht aufzuzeigen. Untersucht werden auch ihre Folgen auf der Basis der in Polen geltenden Vorschriften, die die Erhebung des Entschädigungsanspruchs bei den öffentlichen Verwaltungsbehörden regeln, wobei ihre Übereinstimmung mit der gemeinschaftlichen Gesetzgebung in Betracht gezogen wird. In dem ersten Teil des Artikels werden die folgenden Grundlagen diskutiert: *Verletzungen der Gemeinschaftsnorm, die den Individueen die Rechte gewährt, die ausreichend schwerwiegende Rechtsverletzung*. In dem zweiten Teil wurde der Bezug auf die Grundlage des Vorkommens *der direkten kausalen Beziehung zwischen der Verletzung und dem Schaden* erstellt, wobei die Ähnlichkeiten und die Unterschiede gleichzeitig ausgewertet werden im Bereich der begrifflichen Unterscheidungen zwischen *dem Schaden* und *der kausalen Beziehung* in den beiden, oben erwähnten Rechtssystemen. Da das Gemeinschaftsrecht auch gewisse zusätzliche Bedingungen vorsieht, die mit der Erhebung des Anspruchs in dem diskutierten Bereich zusammenhängen, wurden die anderen nationalen Erfordernisse anschließend begutachtet, die mit der Umsetzung im Zusammenhang stehen.