

Anna Zawidzka, Maciej Taborowski

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego UE za naruszenie prawa wspólnotowego

Palestra 49/7-8(559-560), 215-219

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

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego UE za naruszenie prawa wspólnotowego

Każdy podmiot indywidualny, który przez działalność Wspólnoty Europejskiej lub jej funkcjonariuszy, czy też organów poniesie określoną szkodę, może na podstawie art. 288 w związku z art. 235 TWE uzyskać przysługujące mu odszkodowanie. Powstaje zarazem pytanie, czy podmiot, którego uprawnienia wynikające z prawa wspólnotowego zostały naruszone przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, może domagać się od tego państwa odszkodowania za powstałą z tego tytułu szkodę? O ile twórcy traktatów założycielskich stworzyli procedurę, w ramach której każdy poszkodowany może dochodzić należnych mu praw od Wspólnot, to nie przewidzieli jednak odrębnej procedury, w ramach której jednostki mogłyby dochodzić odszkodowania od państw członkowskich, które naruszając prawo wspólnotowe wyrządziły jednostce szkodę. Na próżno więc szukać w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską oraz w Traktacie o Unii Europejskiej postanowień dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego. Czy zatem możliwe jest na przykład uzyskanie odszkodowania za szkodę, która powstała na skutek braku implementacji przez Polskę w wymaganym terminie określonej dyrektywy?

Dzisiaj odpowiedź na to pytanie jest jasna. Pomimo braku wyraźnych podstaw traktatowych Europejski Trybunał Sprawiedliwości powołując się m.in. na zasadę lojalności wyrażoną w art. 10 TWE, na inne ogólne zasady prawa wspólnotowego oraz analizując wspólne państwom członkowskim zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa, wypracował w swych orzeczeniach jednoznaczna zasadę odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że choć same zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego zostały sformułowane w orzeczeniach ETS, to jednakże odszkodowania jednostki mogą dochodzić wyłącznie przed sądami krajowymi. Sprawy, które w tym zakresie trafiały i zapewne będą trafiać do ETS są wy-

nikiem zastosowania procedury orzeczeń wstępnych przewidzianej w art. 234 TWE, nie zaś odrębnej procedury.

Na tym tle warto wspomnieć, że w tym zakresie pozycja jednostki jest inna niż na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z roku 1950, gdzie jednostka może skarżyć państwo-stronę Konwencji przed Międzynarodowym Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. W tym przypadku Trybunał Strasburski może badać naruszenie przez państwo-stronę określonych postanowień Konwencji oraz orzec o ewentualnie należnym odszkodowaniu. W ramach systemu Unii Europejskiej zaś, nie może zdarzyć się sytuacja, że jednostka będzie skarżyła np. Polskę o odszkodowanie za naruszenie prawa wspólnotowego przed sądami w Luksemburgu. Tam o naruszenie prawa wspólnotowego państwo może zostać oskarżone jedynie przez inne państwo członkowskie lub Komisję Europejską. Nie jest to możliwe w przypadku jednostki, której pozostaje jedynie wszczęcie postępowania w państwie, które wyrządziło jej szkodę naruszając równocześnie prawo wspólnotowe. Jest to przejaw tzw. autonomii proceduralnej państw członkowskich, co oznacza, że postępowanie wszczęte przez podmiot indywidualny toczy się przed sądem krajowym na podstawie przepisów danego państwa członkowskiego. Także i w tym wypadku autonomia proceduralna podlega jednakże pewnym ograniczeniom, o których poniżej.

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego powstała dość późno – dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Pionierskie w tym zakresie orzeczenie w sprawie *Frankovich*¹ dotyczyło pracowników włoskiego przedsiębiorstwa, które znalazło się w stanie upadłości. Równocześnie Republika Włoska nie implementowała we wskazanym terminie dyrektywy 80/987, która przyznawała pracownikom niewypłacalnych przedsiębiorstw określone świadczenia kompensacyjne. Taka sytuacja uniemożliwiła panu Frankovich uzyskania przysługujących mu według wspomnianej dyrektywy świadczeń z Funduszu Świadczeń Gwarantowanych. Wszczął więc on postępowanie sądowe we Włoszech i powołując się bezpośrednio na przepisy dyrektywy żądał przyznania mu określonych świadczeń. Poprzez pytanie prawne z art. 234 TWE sprawa trafiła do ETS, który stwierdził, że mające zastosowanie w sprawie przepisy dyrektywy nie są bezpośrednio skuteczne, ponieważ nie można jednoznacznie stwierdzić, kto miałby ponieść koszt utworzenia takiego funduszu – czy sektor prywatny, czy państwo włoskie. Równocześnie sędziowie stwierdzili, że jednostka nie może ponosić w pełni konsekwencji braku implementacji dyrektywy przez Republikę Włoską. Z tego powodu ETS uznał, że szkoda wyrządzona panu Frankovich w zaistniałym stanie faktycznym powinna zostać wynagrodzona przez państwo włoskie. Związek przyczynowy został określony dość jasno: jeżeli dyrektywa zostałaby implementowana w należyтым terminie, wypłata świadczeń byłaby możliwa bez żadnych komplikacji. Dlatego państwo włoskie powinno naprawić szkodę, jaką poniósł pan Frankovich.

Kryteria, które przesądzają o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego zostały w wyroku *Frankovich* sformułowane dość ogólnie. Po pierwsze, przepis prawa wspólnotowego musi mieć na celu przyznanie jednostce określonego prawa. Odróżnić należy tę przesłankę od tzw. bezpośredniej skuteczności przepisu prawa wspólnotowego. Ponadto wymagane jest, by można było określić treść przysługującego jednostce prawa. Po

¹ Orzeczenie ETS w sprawie C-6/90 i C-9/90, Andrea Frankovich i inni p-ko Republika Włoska, (1991) ECR-05357.

drugie musi powstać szkoda. Wreszcie po trzecie, musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy powstałą szkodą i naruszeniem prawa wspólnotowego przez państwo. Tylko w takim przypadku można państwu członkowskiemu przypisać odpowiedzialność odszkodowawczą wobec jednostki.

Poszczególne wskazane powyżej przesłanki odpowiedzialności zostały doprecyzowane w późniejszym orzecznictwie ETS.

Jeżeli chodzi o przedmiot naruszenia, to charakter naruszonego przepisu nie ma znaczenia. Może to być zarówno przepis prawa pierwotnego, ale także nieprawidłowa, niepełna, czy też nieterminowa implementacja dyrektywy, naruszenie przepisu rozporządzenia, umowy międzynarodowej czy decyzji. Naruszony przepis może być przy tym bezpośrednio skuteczny lub nie.

W kwestii charakteru naruszenia, to początkowo nie było jasne, jak poważne naruszenie prawa wspólnotowego skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą. Odpowiedź na to pytanie ETS dostarczył w orzeczeniu w sprawie *Brasserie du Pecheur*², w którym stwierdził, że do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwo członkowskie musi naruszyć prawo wspólnotowe w sposób poważny. Jakże zatem naruszenie jest naruszeniem poważnym? W sprawie *Brasserie du Pecheur* spór dotyczył legalności utrzymywania przez Republikę Federalną Niemiec tzw. nakazu czystości piwa, tradycyjnej instytucji, której początki datuje się na rok 1516. Według tego nakazu tylko napoje składające się z jęczmienia, chmielu, pszenicy i wody mogły być sprzedawane w Niemczech jako piwo. Wszystkie inne trunki zaś, zawierające jeszcze dodatkowe składniki, jedynie jako napoje „piwopodobne”. Także napoje oferowane przez francuski browar *Brasserie du Pecheur* zostały zakwalifikowane jako „piwopodobne”, ponieważ oprócz wymienionych powyższych czterech składników zawierały także inne dodatki. Taka kwalifikacja uniemożliwiała browarowi należytą sprzedaż na rynku niemieckim, w związku z czym browar musiał wycofać się z eksportu i sprzedaży produkowanego przez siebie piwa na rynku niemieckim. W międzyczasie Komisja Europejska powzięła podejrzenie, że nakaz czystości piwa jest niezgodny z art. 30 TWE (obecnie art. 28 TWE), który reguluje kwestie związane ze swobodnym przepływem towarów. Na podstawie art. 226 TWE zostało wszczęte postępowanie, które pomimo powołania przez rząd niemiecki argumentu, że piwo warzone według nakazu czystości piwa stanowi podstawowy środek żywności dla niemieckiego społeczeństwa, skończyło się stwierdzeniem przez ETS naruszenia prawa wspólnotowego przez Republikę Federalną Niemiec. Stało się zatem jasne, że utrzymywany nakaz czystości piwa ograniczał w sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym swobodny przepływ towarów. Browar *Brasserie du Pecheur*, natychmiast po wydaniu wyroku stwierdzającego naruszenie prawa wspólnotowego przez RFN, wszczął przed sądem niemieckim procedurę sądową pozywając państwo niemieckie o odszkodowanie z tytułu strat poniesionych przez brak możliwości eksportu i sprzedaży piwa na rynku niemieckim. Poprzez pytanie prawne z art. 234 TWE sprawa ponownie trafiła do ETS. Przy tej okazji ETS sprecyzował, jakie przesłanki należy brać pod uwagę przy stwierdzaniu, czy naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie ma charakter naruszenia poważnego. I tak zostało stwierdzone, że jeżeli ETS orzeknie o naruszeniu prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie w ramach procedury z art. 226 TWE,

² Orzeczenie ETS w sprawach C-46/93 i C-48/93, *Brasserie du Pecheur S.A. p-ko Republika Federalna Niemiec oraz Factortame Ltd. i inni p-ko Secretary of State for Transport*, (1996) ECR-01029.

to w postępowaniu o przyznanie odszkodowania z tego tytułu przesłanka poważnego naruszenia będzie już spełniona. Równocześnie ETS wskazał, że nie jest konieczne, by w każdym przypadku, w pierwszej kolejności zachodziła potrzeba wszczęcia procedury z art. 226 TWE, aby następnie móc uzyskać odszkodowanie. Poważne naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie może stwierdzić także sąd krajowy, oczywiście na podstawie wytycznych zawartych w orzeczeniach ETS. Ponadto, gdy z prawa wspólnotowego wynika wyraźny nakaz lub zakaz (jak np. zwolnienie z cła), który może być wykonany przez państwo członkowskie bez nadmiernej dyskrecji, to niewywiązanie się przez państwo członkowskie z takiego obowiązku jest także poważnym naruszeniem prawa wspólnotowego, co skutkuje powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej. Jeżeli zatem państwo członkowskie ma duży margines swobody decyzyjnej, raczej trudno będzie udowodnić poważne naruszenie prawa wspólnotowego. Każdy przypadek jest jednak rozpatrywany indywidualnie. Wreszcie sam fakt nieimplementowania określonej dyrektywy w terminie do tego przewidzianym stanowi sam w sobie poważne naruszenie prawa wspólnotowego.

Co się tyczy wysokości szkody, to musi ona przekraczać szkodę poniesioną w ramach zwykłego ryzyka gospodarczego, a ponadto wynikać bezpośrednio z naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo.

Jak już wspomnieliśmy, zasadniczo procedura w ramach której podmioty indywidualne mogą dochodzić odszkodowania od państwa za naruszenie prawa wspólnotowego podlega zasadzie autonomii proceduralnej, to jednakże i do niej zastosowanie mają pewne ograniczenia wynikające przede wszystkim z zakazu dyskryminacji oraz zasady efektywności prawa wspólnotowego. I tak, przepisy krajowe nie mogą ograniczać w sposób niezasadniony wysokości odszkodowania np. do jedynie do *damnum emergens*; nie można uzależniać odpowiedzialności odszkodowawczej od przesłanki winy, gdyż w orzecznictwie ETS została ona ukształtowana jako odpowiedzialność obiektywna. Także w tym zakresie obowiązuje bezwzględny zakaz dyskryminacji roszczenia opartego na prawie wspólnotowym wobec roszczenia opartego wyłącznie na prawie krajowym. Nie można wreszcie ograniczać odszkodowania w czasie – przysługuje ono od chwili pierwszego naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo. Wszelkie przepisy krajowe, które utrudniają lub uniemożliwiają dochodzenie odszkodowania od państwa nie powinny być stosowane przez sądy krajowe.

Należałoby wreszcie stwierdzić, że ETS w sposób szeroki określił krąg podmiotów, których działalność można przypisać państwu. Za jakie podmioty państwo ponosi zatem odpowiedzialność odszkodowawczą? Właściwie za każdy rodzaj organu wykonującego władzę państwową. Mieści się w pojęciu „państwo” zarówno władza wykonawcza tj. centralna, samorządowa, cała administracja państwowa, lecz także m.in. jednostki w ramach państwa federalnego. Dotyczy to także władzy ustawodawczej. Państwo odpowiada zarówno wtedy, gdy parlament wyda ustawę wadliwą, tj. sprzeczną z prawem wspólnotowym, jak też za zaniechanie działania legislacyjnego, np. przy braku terminowej implementacji dyrektyw. Wreszcie *last but not least*, państwa członkowskie odpowiadają także za swoje sądy. Jeszcze do niedawna odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za orzeczenia sądów była jedynie dyskutowana w doktrynie prawa europejskiego, gdyż nie wystąpił w praktyce taki przypadek. Doktryna stała na stanowisku, że jedynie uporczywe i długotrwałe naruszenie prawa wspólnotowego przez sądy krajowe mogłoby spowodować, że państwo członkowskie ponosiłoby odpowiedzialność odszkodowawczą. Jednakże rzeczywistość dogoniła sędziów szybciej, niżby można się było spodziewać. Wraz z orzeczeniem w spra-

wie *Koebler*³, wydanym pod koniec roku 2003, ETS dał wyraźny sygnał, że nie będzie tolerował naruszania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe i co za tym idzie, że państwa członkowskie ponoszą także odpowiedzialność odszkodowawczą w przypadku, gdy pojedyncze orzeczenie sądu narusza prawo wspólnotowe. W orzeczeniu *Koebler* zawinił austriacki Najwyższy Sąd Administracyjny. Profesor *Koebler* domagał się od Republiki Austrii określonego dodatku do emerytury. Dodatek ten przyznawany był jedynie osobom, które mogły pochwalić się określonym stażem pracy na uniwersytetach w Austrii. Profesor *Koebler* twierdził, że nieprzyznanie mu dodatku jest wobec niego dyskryminujące, ponieważ może on wykazać wymagany staż pracy, jeżeli by brać pod uwagę także pracę na uniwersytetach w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Austriacki Najwyższy Sąd Administracyjny zadał nawet tej sprawie pytanie prawne z art. 234 TWE. Następnie jednakże ponownie je wycofał, gdyż stwierdził, że inne orzeczenie ETS⁴ daje podstawę do wydania orzeczenia w tej sprawie bez konieczności czekania na odpowiedź ETS. Wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego był jednakże niekorzystny dla profesora *Koeblera*, chociaż orzeczenie w ETS w sprawie *Schoenig*⁵ wydawałoby się przemawiać na jego korzyść. Profesor *Koebler* nie poddając się, zgłosił się następnie do austriackiego Sądu Krajowego, gdzie wniósł o zasądzenie odszkodowania od Republiki Austrii za to, że Najwyższy Sąd Administracyjny mylnie interpretując prawo wspólnotowe wydał orzeczenie z nim sprzeczne. Sąd Krajowy zadał także w tej kwestii pytanie prawne ETS, który stwierdził, że rzeczywiście orzeczenie Najwyższego Sądu Administracyjnego narusza prawo wspólnotowe. Potwierdził także, co do zasady, że państwo członkowskie odpowiada za wadliwe orzeczenia swych sądów. Jednakże w przypadku orzeczeń sądowych naruszenie prawa wspólnotowego musi być oczywiste, ażeby uzasadniało przyznanie odszkodowania. W przypadku profesora *Koeblera* ETS uznał, że naruszenie nie było oczywiste, gdyż sędziowie jedynie źle zrozumieli intencje orzeczenia *Schoenig* i w dobrej wierze, po wycofaniu swego pytania prawnego wydali wyrok sprzeczny z prawem wspólnotowym. Profesor *Koebler* nie uzyskał więc satysfakcjonującego rozwiązania.

Dla adwokatów orzeczenie w sprawie *Koebler* zawiera ważną wskazówkę. W przypadku, gdy w postępowaniu przed sądem krajowym nie uda się uzyskać wyroku uwzględniającego w należyty sposób prawa wspólnotowego, to po zakończeniu postępowania krajowego można jeszcze domagać się dla swojego klienta odszkodowania. Przysługuje ono jednakże jedynie wtedy, gdy naruszenie prawa wspólnotowego przez sądy orzekające w toku instancyjnym będzie wystarczająco poważne. Jakiego kształtu nabierze to pojęcie pokażą zapewne przyszłe orzeczenia ETS. Co jednak zrobić, gdy okaże się, że naruszenie nie jest wystarczająco poważne? A jeżeli nie uzyskano satysfakcjonującego rozwiązania postępowaniu instancyjnym i równocześnie nie można domagać się odszkodowania, to czy adwokat dysponuje jeszcze jakimiś środkami, by wzruszyć prawomocne orzeczenie? O tym napiszemy w następnym artykule.

³ Orzeczenie ETS w sprawie C-224/01, Gerhard Koebler p-ko Republika Austrii (dotychczas niepublikowane).

⁴ Orzeczenie ETS w sprawie C-15/96 Schoenig Kougebetopoulou (1998) ECR I-47.

⁵ Orzeczenie ETS w sprawie C-15/96 Schoenig Kougebetopoulou (1998) ECR I-47.