

Łukasz Stępkowski*

NARUSZENIE PRAWA UE PRZEZ SĄD KRAJOWY W ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO

I. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł ma za swój cel przedstawienie warunków odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej, w sytuacji gdy organem naruszającym prawo Unii jest sąd krajowy. W celu tym zawiera się zamierzenie ustalenia treści kryterium „oczywistego charakteru naruszenia” prawa Unii Europejskiej, wyrażonego przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wydanym w sprawie *Gerhard Köbler przeciwko Austrii*¹ w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za działania jego sądów krajowych, w tym za działania sądów, od których orzeczeń nie przysługuje odwołanie (tj. środek prawny). Zagadnienie to jest istotne, bowiem dotyczy sfery uprawnień jednostki (podmiotu prawa), a w literaturze wskazywano już na wątpliwości interpretacyjne z tym zagadnieniem związane². Potrzeba analizy naukowej jest również uzasadniona dalszym rozwojem orzecznictwa Trybunału, zapoczątkowanego wskazanym wyżej orzeczeniem.

W toku wywodu będę korzystać z dorobku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, a także literatury polskiej i zagranicznej. Prócz analizy prawa Unii Europejskiej, artykuł zawiera również odniesienia do polskiej regulacji odpowiedzialności państwa za delikty władzy publicznej i jej ocenę co do zasad równoważności i skuteczności. Pracę kończą wnioski i podsumowanie. Pierwszą tezą artykułu jest, że

* Doktorant w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski; aplikant adwokacki w Izbie adwokackiej we Wrocławiu.

¹ Wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01, *Gerhard Köbler przeciwko Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-10239, ECLI:EU:C:2003:513 (dalej: *Köbler*), pkt 54 i 120. W dodatku do oznaczenia ECR bądź Zb. Orz., jeśli będzie ono dostępne, w związku z ujednoliceniem oznaczeń bazy danych orzecznictwa autor podawać będzie również oznaczenie ECLI.

² Zob. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 471.

wymóg „oczywistości naruszenia” (*manifest breach*), sformułowany przez Trybunał w sprawie *Köbler*, nie jest osobną przesłanką, której spełnienie powód musi wykazać w dodatku do zwykłych warunków odpowiedzialności państwa członkowskiego, a jedynie rodzajem warunku „wystarczająco poważnego naruszenia”. Drugą tezą jest twierdzenie, że zasada skuteczności sprzeciwia się zastosowaniu art. 417¹ §2 k.c.³ względem roszczeń procesowych wywodzonych bezpośrednio na podstawie prawa Unii Europejskiej.

II. Ogólna odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej

Aby przedstawić warunki odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone przez sądy krajowe, należy wpiерw prześledzić ewolucję orzecznictwa Trybunału w przedmiocie ogólnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Jest to istotne, bowiem należy zasygnalizować już tutaj, że odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszenia „sądowe” (*judicial wrongs*) w prawie UE korzysta – w braku rozwiązań szczególnych – z rozwiązań ogólnej formuły odpowiedzialności odszkodowawczej. Jest to również konieczne, bowiem kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego nie jest skodyfikowana w prawie pierwotnym ani w prawie wtórnym, co tym bardziej uzasadnia odnośnienie się do dorobku orzecznictwa Trybunału.

Punktem wyjścia dla odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej – w części stwierdzenia istnienia ogólnej zasady prawa Unii Europejskiej – było wydanie przez Trybunał wyroku w połączonych sprawach *Andrea Francovich* i *Danila Bonifaci*⁴, przy czym materia odszkodowawcza jeszcze przed stwierdzeniem istnienia ogólnej zasady prawa nie była zupełnie obca prawu Unii Europejskiej⁵, a także istniało już prawo do uzyskania zwrotu ciężarów publicznych (w szczególności podatków) pobranych przez państwo członkowskie z naruszeniem prawa Unii Europejskiej⁶.

³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm., dalej: k.c.).

⁴ Wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90, *Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Włochom*, ECR 1991, s. I-05357, ECLI:EU:C:1991:428, *passim*, ale w szczególności pkt 35. Tak również P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, wyd. 5, Oksford 2011, s. 241.

⁵ Zob. S. Prechal, *Directives in EC law*, Oksford 2005, s. 274. Sędzia Prechal zwraca tamże uwagę m.in. na wyrok Trybunału z dnia 22 stycznia 1976 r. w sprawie 60–75, *Carmine Antonio Russo przeciwko Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA)*, ECR 1976, s. 00045, ECLI:EU:C:1976:9, pkt 9, gdzie Trybunał zauważyła odnośnie do szkód „under Community law”, że: „if such damage has been caused through an infringement of community law the state is liable to the injured party of the consequences in the context of the provisions of national law on the liability of the state”.

⁶ Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko San Giorgio*, ECR 1983, s. 3595, ECLI:EU:C:1983:318, pkt 12. Zarówno wyrok w sprawie *Russo*, jak i wyrok w sprawie *San Giorgio* były przywołane przez

W wyroku w sprawach *Francovich* i *Bonifaci* Trybunał uzasadnił stwierdzenie istnienia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej – odrębnego od prawa krajowego systemu prawnego – wymogiem pełnej skuteczności prawa UE. Ta zaś byłaby w szczególności zagrożona, gdyby pozostawić jednostki bez uprawnień do odszkodowania wtedy, gdy z racji konieczności podjęcia działań implementacyjnych przez państwa te jednostki nie mogłyby powołać norm prawa Unii bezpośrednio przeciwko państwu (a więc w sytuacji braku skutku bezpośredniego naruszonych przez państwo norm; pkt 33–35 wyroku). W ten sposób Trybunał uznał, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej nierozzerwalnie wynika z Traktatu („inherent in the system of the Treaty”, pkt 35), przy czym obowiązek naprawienia szkody wynikającej z naruszenia prawa Unii Europejskiej jest dodatkowo uzasadniony zasadą lojalnej współpracy (obecnie zawartej w art. 4 ust. 3 TUE⁷, pkt 36), która zawiera w sobie obowiązek uchylenia bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii („obligation to nullify the unlawful consequences of a breach of Community law”).

Trybunał sformułował również materialnoprawne przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego, przy czym zastrzegł, że dotyczą one naruszenia obowiązku implementacji dyrektywy. Trybunał zauważył bowiem na początku wyводу, że warunki odpowiedzialności zależą od rodzaju naruszenia⁸. W ten sposób prawo do odszkodowania uzyskiwane bezpośrednio na podstawie prawa Unii („a right founded directly on Community law”, pkt 41) wymaga w tym kontekście trzech przesłanek (pkt 40), a to, po pierwsze, tego, aby rezultat implementacji dyrektywy obejmował przyznanie praw jednostkom („the result prescribed by the directive should entail the grant of rights to individuals”); po drugie, aby można było ustalić treść tych praw na podstawie dyrektywy („it should be possible to identify the content of those rights on the basis of the provisions of the directive”), a po trzecie, aby można było ustalić związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku przez państwo a doznaniem szkody przez jednostkę („the existence of a causal link between the breach of the State’s obligation and the loss and damage suffered by the injured parties”). Trybunał dodał, że te przesłanki są wystarczające (*sufficient*) do stwierdzenia odpowiedzialności państwa (pkt 41).

Przy tym zastrzeżeniu materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności („subject to that reservation”, pkt 42), państwo członkowskie powinno określić proceduralne możliwości dochodzenia uprawnień tego typu przez jednostki w ramach krajowego porządku prawnego. Jednakże autonomia proceduralna państw członkowskich

Trybunał w sprawach *Francovich* i *Bonifaci*, a więc można zauważyć, że ogólne stwierdzenie istnienia zasady odpowiedzialności odszkodowawczej nie było zupełnie nieoparte wcześniejszymi wyrokami Trybunału w przedmiocie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego.

⁷ Traktat o Unii Europejskiej, opublikowany w Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, z późn. zm., a także jako wersja skonsolidowana w Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13–390.

⁸ W wersji angielskiej: „although State liability is thus required by Community law, the conditions under which that liability gives rise to a right to reparation depend on the nature of the breach of Community law giving rise to the loss and damage”, wedle pkt 38 orzeczenia.

w tym zakresie doznaje ograniczenia przez zasady równoważności i skuteczności, a więc przy stosowaniu testu *Rewe/Comet* (pkt 42 i 43)⁹.

Kolejnym krokiem w wyjaśnianiu przez Trybunał kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego był wyrok w połączonych sprawach *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland* i *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni*¹⁰. Wedle tego wyroku ogólna zasada prawa Unii Europejskiej, której istnienie stwierdził w orzeczeniu w sprawach *Francovich* i *Bonifaci*, znajduje zastosowanie w każdym przypadku naruszenia prawa Unii przez państwo członkowskie, niezależnie od charakteru organu, którego działanie lub zaniechanie leży u podstaw uchybienia (pkt 32)¹¹. Jednakże Trybunał powtórzył, że przesłanki tej odpowiedzialności zależą od charakteru naruszenia (pkt 38 tego wyroku). W wyroku *Brasserie/Factortame III* sformułowano przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE przez ustawodawcę (pkt 37), nawiązując do odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej, obecnie uregulowanej w art. 340 TFUE¹². Trybunał zauważył, że przesłanki tego typu odpowiedzialności nie mogą być, bez szczególnego powodu, odmienne od zasad normujących odpowiedzialność Unii – w porównywalnych oko-

⁹ Wyroki Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawach 33–76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECR 1976, s. 01989, ECLI:EU:C:1976:188, oraz 45–76 *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, ECR 1976, s. 02043, ECLI:EU:C:1976:191, które wraz z wyrokiem w sprawie *San Giorgio* (por. przypis 6) ukształtowały formułę testu równoważności i skuteczności. Test ów brzmi obecnie następująco: „Wobec braku stosownych uregulowań Unii właściwymi przepisami postępowania, służącymi ochronie wynikających z prawa Unii praw jednostek są – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy tych państw, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod rządami prawa krajowego (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych w porządku prawnym Unii (zasada skuteczności)” – tak np. wyrok Trybunału w połączonych sprawach C-501–506/12, C-540/12 i C-541/12, *Thomas Specht i inni przeciwko Niemcom*, niepubl. w Zb. Orz., ECLI:EU:C:2014:2005, pkt 112.

¹⁰ Wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w połączonych sprawach *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Niemcom* i *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i innym*, ECR 1996, s. I-01029, ECLI:EU:C:1996:79 (dalej: *Brasserie/Factortame III*). Wersja polska dostępna na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, tj. www.curia.europa.eu (dostęp 20 II 2015).

¹¹ W tym zakresie Trybunał odwołał się do prawa międzynarodowego publicznego, podnosząc, że „w międzynarodowym porządku prawnym państwo, które ponosi odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań międzynarodowych, również postrzegane jest jako jedność, niezależnie od tego, czy naruszenie będące przyczyną szkody przypisać należy organom władzy ustawodawczej, sądowniczej [podkr. Ł.S.] czy wykonawczej. Musi tak być też w [unijnym – przyp. Ł.S.] porządku prawnym, tym bardziej że wszystkie instytucje państwowe, w tym organy władzy ustawodawczej, są w wykonywaniu swoich zadań zobowiązane do poszanowania zasad ustanowionych w prawie [unijnym – przyp. Ł.S.] i mogących normować bezpośrednio sytuację jednostek (pkt 34 tego wyroku)”. Zob. również wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97, *Klaus Konle przeciwko Austrii*, ECR 1999, s. 03099, ECLI:EU:C:1999:271, pkt 62.

¹² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm., a także jako wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47–390.

licznościach. Stopień ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie prawa Unii nie może bowiem różnić się w zależności od krajowego lub unijnego charakteru organu, który spowodował szkodę (pkt 42).

W ten sposób Trybunał znowu sformułował katalog przesłanek odpowiedzialności w tego typu sprawach, a więc, po pierwsze, naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień; po drugie, że postępowanie państwa członkowskiego wyczerpuje znamiona naruszenia prawa i wreszcie po trzecie, że istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą (pkt 55). Jak wynika z porównania z katalogiem z wyroku *Francovich* i *Bonifaci*, są to inne przesłanki niż w wypadku braku lub wadliwej implementacji dyrektywy przez państwo członkowskie. Trybunał dodatkowo wyjaśnił znaczenie drugiej z trzech przesłanek odpowiedzialności tego typu, a więc kwestii, czy postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa. Według myśli Trybunału wyrażonej w pkt 55–57 wyroku, rozstrzygające znaczenie dla stwierdzenia, czy wyczerpane zostały znamiona naruszenia prawa, ma oczywiste i poważne (*manifest and grave*) wykroczenie przez państwo członkowskie lub przez instytucję Unii poza granice przysługującego im swobodnego uznania. W tej kwestii wśród elementów, jakie właściwy sąd winien wziąć pod uwagę, należy wymienić stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub unijnym, umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Unii mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem Unii. W każdym razie znamiona naruszenia prawa UE są w sposób oczywisty wyczerpane, jeżeli uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie, wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, z których wynika bezprawny charakter omawianego postępowania.

W dodatku do tych kryteriów Trybunał zauważył ponadto (pkt 64), że zignorowanie przez państwo członkowskie bezzwłocznego wykonania postanowień tymczasowych, wydawanych w czasie postępowania przed Trybunałem przez jego prezesa¹³, co prowadziłyby do zwiększenia szkody, również należy uznać za postępowanie oczywiście bezprawne, a więc wyczerpujące znamiona naruszenia prawa Unii Europejskiej. Trybunał dodał również, że skutek przyczynowy między naruszeniem a szkodą doznana przez jednostki ma być bezpośredni („a direct causal link between the breach of the obligation borne by the State and the damage sustained by the injured parties”), co mają zbadać sądy krajowe (pkt 65). Istotnym wskazaniem Trybunału było ponadto stwierdzenie, że nie wyklucza to możliwości dochodzenia odpowiedzialności państwa na mniej restrykcyjnych zasadach na podstawie prawa krajowego (pkt 66).

¹³ Albo, w obecnym stanie prawnym, również przez wiceprezesa Trybunału przy delegacji kompetencji. Zob. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oksford 2014, s. 24, przypis 74.

Trybunał w wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III* poczynił również uwagi (pkt 71–73) na temat testu równoważności i skuteczności (test *Rewe/Comet*). Trybunał odnosił się w tym zakresie do prawa cywilnego materialnego państw członkowskich. Przy analizie prawa niemieckiego zauważono, że warunek uzależniający w prawie niemieckim odszkodowanie od tego, by działanie lub zaniechanie ustawodawcy dotyczyło sytuacji indywidualnej, powoduje w praktyce, że rzeczywiste uzyskanie naprawienia szkody wynikającej z naruszenia prawa UE byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, zważywszy że zadania krajowego ustawodawcy dotyczą co do zasady społeczności, nie zaś osób lub kategorii osób, które można by rozważać indywidualnie. Warunek taki, uniemożliwiający sądom krajowym wykonanie obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności prawa UE poprzez skuteczną ochroną praw jednostek, należy wykluczyć w przypadku uchybienia prawu Unii, które można przypisać krajowemu ustawodawcy¹⁴.

Podobnie wskazano, że ewentualny warunek dochodzenia odpowiedzialności władz publicznych, jaki co do zasady nakłada prawo angielskie w postaci konieczności udowodnienia nadużycia władzy w wykonywaniu funkcji publicznych (*misfeasance in public office*), co nie może mieć miejsca w przypadku ustawodawcy, również może spowodować w praktyce, że uzyskanie naprawienia szkody wynikającej z naruszenia prawa Unii, które można przypisać krajowemu ustawodawcy, byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Co więcej, Trybunał (pkt 75–80) wyłączył uregulowanie przez państwo członkowskie jego odpowiedzialności odszkodowawczej jako wymagającej stwierdzenia winy. Wprawdzie pewne elementy o charakterze obiektywnym i subiektywnym, które w ramach krajowego systemu prawnego związane są z pojęciem winy, mają istotne znaczenie dla oceny, czy wyczerpane zostały znamiona naruszenia prawa, to jednak te elementy przynależą do drugiej przesłanki odpowiedzialności, a więc powagi naruszenia. Gdy zostanie dowiedzione, że naruszenie jest wystarczająco poważne, wina (albo jej brak) nie ma wpływu na istnienie prawa do odszkodowania.

Dalej w wyroku znaleźć można uwagi Trybunału na temat zakresu i treści samego odszkodowania, którego przyznanie w zgodzie z prawem krajowym również podlega zasadom równoważności i skuteczności. Po pierwsze, wedle tej myśli Trybunału, sąd krajowy może badać, czy poszkodowany wykazał się stosowną starannością w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej zakresu oraz czy wykorzystał on w stosownym czasie wszystkie przysługujące mu środki prawne (pkt 84), a więc kwestie przyczynienia się poszkodowanego do powstania szkody nie pozostają bez wpływu na realizację prawa do odszkodowania. Po drugie (pkt 87), prawo unijne nie dopuszcza „całkowitego wykluczenia utraconych korzyści z zakresu szkody podlegającej naprawieniu”. Nie można więc wyłączyć całkowicie *lucrum cessans*, zwłaszcza że w sporach o charakterze gospodarczym i handlowym, według Trybunału, takie całkowite wykluczenie utraconych korzyści może w rzeczywistości spowodować, że uzyskanie naprawienia szkody stanie się niemożliwe. Natomiast dopuszczalne (i konieczne na zasadzie równoważności) jest rozważenie roszczenia procesowego

¹⁴ Można przy tym zauważyć, że taki właśnie warunek, uznany tutaj za nieefektywny dla ochrony uprawnień jednostki, nie jest obcy prawu Unii Europejskiej w zakresie art. 263 TFUE.

o odszkodowanie szczególnego rodzaju, jeśli system prawa krajowego takie przewidyje w stosunku do roszczeń prawa krajowego (pkt 88).

Wreszcie, kończąc wywód, Trybunał odniósł się do kwestii uprzedniego wyroku Trybunału Sprawiedliwości względem prawa do odszkodowania. Otóż, wedle Trybunału, uprzedni jego wyrok, stwierdzający uchybienie, jest wprawdzie okolicznością rozstrzygającą, ale bynajmniej niekonieczną do uznania tej przesłanki za spełnioną (pkt 93). Co więcej, przyjęcie, że odszkodowanie, do którego zobowiązane jest państwo członkowskie, mogłoby być ograniczone do szkód poniesionych po ogłoszeniu wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie, oznaczałoby zakwestionowanie prawa do odszkodowania przysługującego na podstawie prawa Unii (pkt 94). Trybunał zakończył wywód kwestią ewentualnego prejudykatu dla stwierdzenia odpowiedzialności, stwierdzając, że uzależnienie odszkodowania od uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał uchybienia prawu Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu, byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności prawa Unii, gdyż wykluczałoby jakiegokolwiek prawo do odszkodowania do czasu wniesienia przez Komisję skargi na podstawie art. 258 TFUE i stwierdzenia przez Trybunał zarzucanego uchybienia. Co więcej, Trybunał zważył, że prawa jednostek mające źródło w przepisach UE, bezpośrednio skutecznych w porządku wewnętrznym państw członkowskich, nie mogą być uzależnione od oceny przez Komisję zasadności wniesienia przeciwko państwu członkowskiemu skargi na podstawie art. 258 TFUE ani od wydania przez Trybunał ewentualnego wyroku stwierdzającego uchybienie¹⁵.

Prawo Unii zawiera więc już w wyroku *Brasserie/Factortame III* wskazanie, że to sąd krajowy orzekający o roszczeniu procesowym o odszkodowanie, opartym na prawie Unii Europejskiej, jest właściwy do rozpoznania takiego roszczenia co do istoty w zgodzie z prawem Unii. Nie jest więc potrzebny prejudykat, choć pomaga on procesowo jednostce, przesądzając („rozstrzyga”) o wypełnieniu przesłanek odpowiedzialności.

Mimo, jak się wskazuje w literaturze, pewnego „okresu niepewności”¹⁶, koncepcje różnych warunków odpowiedzialności dla różnych typów naruszeń prawa Unii zostały ujednoczone w wyroku Trybunału w połączonych sprawach *Dillenkofer i inni*¹⁷. Trybunał zauważył w tym wyroku, że przesłanki odpowiedzialności przedstawione w wyrokach *Francovich* oraz *Brasserie/Factortame III* powinny być uważane za tożsame¹⁸, a wymóg wystarczająco oczywistego i poważnego naruszenia na potrzeby

¹⁵ Punkt 95 wyroku. Na marginesie można zauważyć, że punkt ten jest postrzegany w literaturze jako stwierdzenie istnienia zasady skuteczności (efektywności, ang. *principle of effectiveness*), jako ogólnej zasady prawa Unii Europejskiej. Zob. T. Tridimas, *General Principles of EU Law*, Oksford 2006, s. 418.

¹⁶ Zob. S. Prechal, *op. cit.*, s. 277.

¹⁷ Wyrok Trybunału z dnia 8 października 1996 r. w sprawach połączonych C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 oraz C-190/94, *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula i Trosten Knor przeciwko Niemcom*, ECR 1996, s. I-04845, ECLI:EU:C:1996:375 (dalej: *Dillenkofer*).

¹⁸ Punkt 23: „In substance, the conditions laid down in that group of judgments are the same, since the condition that there should be a sufficiently serious breach, although not expressly mentioned in *Francovich*, was nevertheless evident from the circumstances of that case”.

stwierdzenia naruszenia prawa wynikał z okoliczności spraw *Francovich* i *Bonifaci*. Co więcej, wskazano również, że przesłanki naruszenia zawarte w wyroku *Brasserie/LFactortame III*, przewidziane dla konkretnego typu naruszenia (ustawodawczego) należy stosować odpowiednio do wszelkiego typu naruszeń¹⁹. Jednakże gdyby państwo członkowskie miało ograniczoną swobodę implementacji dyrektywy lub nie miało tej swobody w ogóle, sam fakt naruszenia może okazać się wystarczający²⁰.

Nawet mimo ujednolicenia przesłanek odpowiedzialności, Trybunał jest niekiedy skłonny uznać, że okoliczności danej sprawy (czyli przede wszystkim rodzaj naruszonej normy prawa Unii) wymagają innego niż zaprezentowane w wyrokach *Brasserie/LFactortame III* oraz *Dillenkofer* podejścia²¹. W powyższy sposób powód zainteresowany zgłoszeniem roszczenia procesowego (a także sąd cywilny stosujący przesłanki) nie jest więc zwolniony od rozważenia okoliczności danej sprawy, bowiem mogą one – wraz z treścią i sposobem dochodzenia prawa do odszkodowania – powodować modyfikację modelu odpowiedzialności państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie treści odszkodowania²², ale również co do ograniczenia

¹⁹ Punkt 24: „When the Court held that the conditions under which State liability gives rise to a right to reparation depended on the nature of the breach of Community law causing the damage, that meant that those conditions are to be applied according to **each type of situation** [podkr. L.S.]”. Należy przy tym przypomnieć, że kryteria *Brasserie/LFactortame III* zostały pierwotnie określone dla naruszenia prawa Unii przez prawodawcę dysponującego zakresem swobodnego uznania.

²⁰ Punkt 25: „On the other hand, if, at the time when it committed the infringement, the Member State in question was not called upon to make any legislative choices and had only considerably reduced, or even no, discretion, the mere infringement of Community law may be sufficient to establish the existence of a sufficiently serious breach”. Również sentencja wyroku zawiera uwagę na temat braku działań implementacyjnych, wskazując, że **brak** implementacji oznacza wystarczająco poważne naruszenie: „Failure to take any measure to transpose a directive in order to achieve the result it prescribes within the period laid down for that purpose constitutes per se a serious breach of Community law and consequently gives rise to a right of reparation for individuals suffering injury (...)”.

²¹ A także niekiedy można jeszcze zauważyć użycie „klasycznych” przesłanek *Franco-vich*. Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04, *Konstantinos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, Zb. Orz. 2006, s. I-06057, ECLI:EU:C:2006:443, pkt 112; wyrok Trybunału z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawach połączonych C-378/07, C-379/07 i C-380/07, *Kiriaki Angelidaki i inni przeciwko Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis, Charikleia Giannoudi przeciwko Dimos Geropotamou i Georgios Karabousanos i Sofoklis Michopoulos przeciwko Dimos Geropotamou*, Zb. Orz. 2009, s. I-03071, ECLI:EU:C:2009:250, pkt 202.

²² Zob. wyrok Trybunału z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie C-66/95, *The Queen przeciwko Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*, ECR 1997, s. I-02163, ECLI:EU:C:1997:207, pkt 27, gdzie Trybunał uznał, że w sytuacji bezprawnego pozbawienia świadczeń ubezpieczenia społecznego prawo Unii nie wymaga płatności odsetek w ramach odszkodowania. Por. jednak wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2001 r. w połączonych sprawach C-397/98, C-410/98, *Metallgesellschaft Ltd i inni, Hoechst AG i Hoechst (UK) Ltd przeciwko Commissioners of Inland Revenue i HM Attorney General*, ECR 2001, s. I-01727, ECLI:EU:C:2001:134, pkt 95, gdzie zasądzenie odsetek zostało uznane za niezbędne. Zob. również wyrok Trybunału z dnia 12 października 2004 r. w sprawie C-222/02, *Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte i Christel Mörkens przeciwko Niemcom*, Zb. Orz. 2004, s. I-09425, ECLI:EU:C:2004:606, pkt 50, gdzie naruszona norma dyrektywy zawierała sama w sobie ogranicznik odpowiedzialności.

samych przesłanek powstania prawa do odszkodowania²³, wskazania przez prawo krajowe solidarnej odpowiedzialności innej państwowej osoby prawnej w dodatku do państwa²⁴, a także odpowiedzialności państwa za czyny zabronione urzędnika państwowego, który rozsądny odbiorca uznaje za czyny dokonane w toku czynności służbowych, mimo że takowe nimi nie są²⁵.

Co więcej, mimo że z zasady to sądy krajowe właściwe są do oceny, czy powództwo zawierające takie roszczenie procesowe należy uwzględnić, to jednak jeśli Trybunał Sprawiedliwości, orzekając w sprawie po zadaniu mu przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego, będzie posiadać wystarczające dane do oceny tej kwestii, będzie on mógł tę sprawę sądowi krajowemu wyjaśnić²⁶. Jednakże sam fakt, że sąd krajowy wystąpił z pytaniem, nie decyduje o oczywistości i powadze naruszenia w ramach drugiej przesłanki katalogu *BrasserielFactortame III*²⁷.

Trybunał dopuszcza również wprowadzenie przez państwo członkowskie terminów przedawnienia względem roszczeń odszkodowawczych, dzięki którym państwo członkowskie może opierać się zapłacie odszkodowania. Trybunał uznaje przy tym, że okres trzyletni ustanowiony w prawie krajowym dla terminu przedawnienia jest rozsądny²⁸.

Trzecia z przesłanek – bezpośredni związek przyczynowy między szkodą a naruszeniem – również była przedmiotem orzeczeń Trybunału. W wyroku w sprawie *Brinkmann*²⁹ Trybunał odmówił stwierdzenia odpowiedzialności państwa, mimo

²³ Zob. wyrok Trybunału z dnia 20 października 2011 r. w sprawie C-94/10, *Danfoss A/S i Sauer-Danfoss ApS przeciwko Skatteministeriet*, Zb. Orz. 2011, s. I-09963, ECLI:EU:C:2011:674, pkt 38, gdzie względem roszczenia odszkodowawczego podmiotu w sposób bezprawny ekonomicznie obciążonego podatkiem akcyzowym (tj. odbiorca końcowy – konsument), wywodzonego przeciwko państwu członkowskiemu, Trybunał m.in. wykluczył konieczność wykazania bezpośredniego skutku przyczynowego.

²⁴ Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97, *Salomone Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECR 2000, s. I-05123, ECLI:EU:C:2000:357, pkt 32.

²⁵ Zob. wyrok Trybunału z dnia 17 kwietnia 2007 r. w sprawie C-470/03, *A.G.M.-COS.MET Srl przeciwko Suomen valtio i Tarmo Lehtinen*, Zb. Orz. 2007, s. I-02749, ECLI:EU:C:2007:213, pkt 57 i n.

²⁶ Zob. wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-118/00, *Gervais Larsy przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI)*, ECR 2001, s. I-05063, ECLI:EU:C:2001:368, pkt 40; wyrok Trybunału z dnia 17 października 1996 r. w połączonych sprawach C-283/94, C-291/94 oraz C-292/94, *Denkavit International BV, VITIC Amsterdam BV i Voormeer BV przeciwko Bundesamt für Finanzen*, ECR 1996, s. I-05063 ECLI:EU:C:1996:387, pkt 49.

²⁷ Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie C-244/13, *Ewaen Fred Ogieriakhi przeciwko Minister for Justice and Equality i inni*, niepubl. w Zbiorze, ECLI:EU:C:2014:2068, pkt 55.

²⁸ Zob. wyrok Trybunału z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06, *Danske Slagterier przeciwko Niemcom*, Zb. Orz. 2009, s. I-02119, ECLI:EU:C:2009:178, pkt 32 i dalej tam cytowane orzecznictwo; wyrok Trybunału z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-542/08, *Friedrich G. Barth przeciwko Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung*, Zb. Orz. 2010, s. I-03189, ECLI:EU:C:2010:193.

²⁹ Wyrok Trybunału z dnia 24 września 1998 r. w sprawie C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH przeciwko Skatteministeriet*, ECR 1998, s. I-05255, ECLI:EU:C:1998:429, pkt 29.

nieprawidłowej transpozycji dyrektywy. Nie należy więc traktować tej przesłanki jako niesamodzielnej bądź w jakikolwiek sposób mniej ważnej od innych. Co więcej, „bezpośredni związek przyczynowy” winien być oceniany w warunkach danej sprawy, bowiem naruszona norma może uprawniać do odszkodowania w obliczu zaistnienia dodatkowych faktów w sprawie³⁰. Uszczerbek może polegać na tym, że uprawniony nie nabył dodatkowych uprawnień, zamiast uszczuplenia uprawnień już istniejących³¹.

Odpowiedzialność odszkodowawcza nie może jednak być skutecznie powołana przez jednostkę, gdyby w wyniku uzyskania odszkodowania została ona bezpodstawnie wzbogacona³².

III. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE przez sąd krajowy

Po przedstawieniu ogólnego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej należy rozważyć szczególnie przypadek stosowania tego modelu, to znaczy odpowiedzialność państwa w sytuacji naruszenia prawa Unii przez organ sądowy. Tak jak przy ogólnym modelu odpowiedzialności, aktualnie jest to materia nieskodyfikowana do prawa pierwotnego lub wtórnego. Tym bardziej należy odnosić się więc do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Już w świetle wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III*, potwierdzonego w sprawie *Klaus Konle*, można było przypuścić, że sąd – jako organ państwa – jest w stanie naruszyć prawo Unii Europejskiej, a przez to – przy spełnieniu przesłanek odpowiedzialności – wytworzyć swoim zachowaniem odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego.

Trybunał Sprawiedliwości miał okazję odnieść się do tej kwestii bezpośrednio w sprawie *Gerhard Köbler przeciwko Austrii*. W pkt 33 i 34 tegoż wyroku zauważono, że w obliczu zasadniczej roli, jaką pełni władza sądownicza w ochronie praw,

³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-420/11, *Jutta Leth przeciwko Austrii i Land Niederösterreich*, niepubl. w Zb. Orz., ECLI:EU:C:2013:166, pkt 46: „W celu [zbadania istnienia związku przyczynowego – przyp. Ł.S.] należy wziąć pod uwagę charakter naruszonej normy”.

³¹ Wyrok Trybunału z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie C-140/97, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister i in. przeciwko Austrii*, ECR 1999, s. I-03499, ECLI:EU:C:1999:306, pkt 74, gdzie powodowie zostali pozbawieni dodatkowego prawa do zwrotu kosztów podróży i naprawienia szkody w razie upadłości przewoźnika turystycznego. Dla zaistnienia związku przyczynowego nie miało znaczenia, że fakty braku implementacji i powstania szkody były odsunięte w czasie, a także nie miało znaczenia lekkomyślne (*imprudent*) zachowanie się przewoźnika i fakt, że zdarzenia mającego powodować powstanie prawa (tj. upadłości) nie dało się przewidzieć i powstrzymać.

³² Wyrok Trybunału z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych C-295/04, C-296/04, C-297/04 i C-298/04, *Vincenzo Manfredi przeciwko Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA, Antonio Cannito przeciwko Fondiaria Sai SpA i Nicolò Tricarico oraz Pasqualina Murgolo przeciwko Assitalia SpA*, Zb. Orz. 2006, s. I-06619, ECLI:EU:C:2006:461, pkt 94 i cytowane tam orzecznictwo.

które jednostkom nadają przepisy prawa Unii Europejskiej, pełna skuteczność tych przepisów prawa Unii zostałaby zakwestionowana, a ochrona praw, jakie ustanawiają, uległaby osłabieniu, gdyby wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im w związku z naruszeniem prawa unijnego przez orzeczenie sądu państwa członkowskiego orzekającego w ostatniej instancji. Sąd orzekający w ostatniej instancji stanowi w myśl poglądu Trybunału z definicji ostatni organ, przed którym jednostki mogą dochodzić praw przyznanych im przez prawo UE.

Z tego względu, ponieważ naruszenia praw jednostek w orzeczeniu takiego sądu, które stało się prawomocne, nie można już naprawić, jednostki nie mogą być pozbawione możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności państwa w celu uzyskania w ten sposób sądowej ochrony swoich praw. Trybunał dopuścił w ten sposób możliwość wywiedzenia roszczenia procesowego o odszkodowanie, opartego na prawie Unii Europejskiej, gdyby naruszenie wynikało z orzeczenia sądu krajowego ostatniej instancji. Trybunał zauważył przy tym (pkt 48), że „stosowanie (...) zasady odpowiedzialności państwa za orzeczenia sądowe jest przyjęte w taki czy inny sposób w większości państw członkowskich (...)”³³.

Podobnie jak we wcześniejszym orzecznictwie, Trybunał odniósł się do zagadnienia warunków odpowiedzialności państwa członkowskiego, zauważając, że podlega ona tym samym trzem przesłankom (pkt 51 i 52), a więc wymagane jest, aby naruszona norma prawna była dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie było wystarczająco istotne i istniał bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Co więcej, w pkt 53 Trybunał zinterpretował treść drugiej przesłanki – oczywistego i poważnego naruszenia prawa – na potrzeby naruszenia dokonanego przez sąd ostatniej instancji. Otóż, w ocenie Trybunału, przy jej stosowaniu należy wziąć pod uwagę specyfikę funkcji sądowniczej, a także słuszne wymagania co do pewności prawa, jak podnosiły również państwa członkowskie, które przedstawiły uwagi w niniejszej sprawie.

Odpowiedzialność państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej orzeczeniem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji powstaje tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo. Według Trybunału, celem ustalenia, czy przesłanka ta została spełniona, sąd krajowy rozpatrujący żądanie naprawienia szkody musi wziąć pod uwagę wszystkie elementy charakteryzujące przedstawioną mu sytuację. Do elementów tych należą, między innymi, stopień jasności i precyzji naruszonej normy, umyślność naruszenia, wybaczalny lub niewybaczalny charakter naruszenia prawa, ewentualne stanowisko instytucji Unii Europejskiej, a także uchybienie przez sąd krajowy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym (pkt 54 i 55 wyroku).

Można odnotować w tym miejscu, że katalog ten jest otwarty („między innymi”), a także że nie pokrywa się z katalogiem elementów do rozważenia przy ocenie

³³ Co było negowane w literaturze jako wątpliwe i sprzeczne z badaniami komparatystycznymi. Zob. B. Hofstätter, *Non-Compliance of National Courts – Remedies in EC Law and Beyond*, Haga 2005, s. 82.

oczywistości i powagi naruszenia, zawartym w orzeczeniu *BrasserielFactortame III*. Najwyraźniej – wobec tego, że ten ostatni był chronologicznie pierwszy i dotyczył pierwotnie władzy ustawodawczej – Trybunał chciał odnieść się do sytuacji, w której znajdują się sądy krajowe państw członkowskich, czego można doszukać się w pkt 51 wyroku („należy wziąć pod uwagę specyfikę funkcji sądowniczej”). Sądy krajowe bowiem – odmiennie od władzy ustawodawczej – jako jedyne są uprawnione (a niekiedy zobowiązane) do zadawania Trybunałowi pytań prejudycjalnych, a także nie „wydają przepisów”, tak jak to czyni władza ustawodawcza. Trybunał ponadto dodał, że „w każdym razie naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne, jeżeli rozpatrywane orzeczenie zostało wydane z oczywistym naruszeniem orzecznictwa Trybunału w tym zakresie” (pkt 56).

Również w wypadku odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa Unii przez sąd ostatniej instancji szkoda podlega naprawieniu w ramach procedury określonej prawem krajowym, z ograniczeniami wynikającymi z zasad równoważności i skuteczności. Trzy przesłanki odpowiedzialności są wystarczające do zaistnienia wynikającego bezpośrednio z prawa Unii Europejskiej prawa do odszkodowania. Prawo krajowe również tutaj może ustanowić mniej rygorystyczne warunki odpowiedzialności państwa członkowskiego. W sprawie *Köbler* naruszeniem wyrządzonym przez sąd krajowy ostatniej instancji było wycofanie pytania prejudycjalnego po otrzymaniu wyroku Trybunału w innej podobnej sprawie, a następnie orzeczenie w sposób ograniczający swobodę przepływu pracowników³⁴. Trybunał uznał, że takie postępowanie nie było wystarczająco poważnym naruszeniem (pkt 124).

Takie rozstrzygnięcie spotkało się z krytyką w literaturze, bowiem wedle samego Trybunału uchybienie przez sąd krajowy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym jest elementem oceny oczywistości naruszenia, a ponadto – obecnie z racji art. 267 TFUE – sądy ostatnich instancji są obowiązane prawem pierwotnym zadać pytanie Trybunałowi w sytuacji wątpliwości³⁵. Zauważono również w literaturze, że Trybunał nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego, jakoby każdy nieusprawiedliwiony błąd sądu powodował odpowiedzialność, optując zamiast tego za wprowadzeniem ogólnej zasady oceny wszystkich elementów charakteryzujących sytuację w sprawie oraz otwartego katalogu przesłanek³⁶.

³⁴ Zob. pkt 117–119 wyroku w sprawie *Köbler*.

³⁵ Zob. K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 375. Trybunał uznał (pkt 124), że decydujące w ocenie powagi naruszenia było „błędne odczytanie wyroku” przesłanego sądowi krajowemu w uprzedniej sprawie, który to wyrok stwierdzał, że prawo krajowe w sprawie ogranicza swobodę rynku wewnętrznego. Sąd krajowy wycofał pytanie, wezwał strony do złożenia uwag ze wskazaniem, że orzeczenie jest korzystne dla prof. Gerharda Köblera, a następnie – zmieniając kwalifikację prawną w sprawie wbrew swojemu uprzedniemu stanowisku – orzekł na niekorzyść powoda (pozostawiając go bez środka prawnego). Można zauważyć, że błędna ocena wyroku powinna być nie tyle „okolicznością łagodzącą”, ile elementem obciążającym sąd krajowy, skoro jego rozumowanie było wadliwe, a uchybił on obowiązkowi zadania pytania prejudycjalnego jako sąd ostatniej instancji.

³⁶ Zob. D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007, s. 93.

Kwestia odpowiedzialności za naruszenia sądowe, zapoczątkowana przez orzeczenie w sprawie *Köbler*, była rozwijana przez Trybunał w kolejnych orzeczeniach. W wyroku w sprawie *Traghetti del Mediterraneo*³⁷ po raz kolejny Trybunał miał do czynienia z kwestią odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenia poczynione przez sąd ostatniej instancji. Kwestią istotną w sprawie było zagadnienie przepisów państwa członkowskiego w zakresie odpowiedzialności państwa za błędy sądów wykluczających odpowiedzialność z tytułu wykładni przepisów prawa oraz oceny okoliczności faktycznych i dowodów w ramach działalności orzeczniczej oraz ograniczających odpowiedzialność państwa wyłącznie do przypadków winy umyślnej i innego poważnego uchybienia sędziego. Według Trybunału szczególny charakter działalności orzeczniczej oraz zasadne wymogi pewności prawa, właściwe sądowi krajowemu ostatniej instancji, sprawiają, jak w sprawie *Köbler*, że państwo może ponosić odpowiedzialność tylko w wyjątkowych wypadkach, gdy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji naruszył w sposób oczywisty obowiązujące prawo (pkt 32).

Jednakże Trybunał odmówił mimo powyższych powodów uznania, że prawo krajowe może ograniczyć odpowiedzialność państwa członkowskiego tylko do niektórych czynności sądowych, z pominięciem wykładni prawa dokonywanego przez sąd krajowy. Trybunał podniósł (pkt 34 i 35 tego wyroku), że wykładnia przepisów prawa należy do istoty działalności orzeczniczej, gdyż niezależnie od dziedziny sąd, wobec sprzecznych twierdzeń, musi zwykle dokonać wykładni obowiązujących norm prawnych krajowych lub prawa Unii w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. W ten sposób nie można wykluczyć oczywistego naruszenia obowiązującego prawa Unii właśnie przy dokonywaniu takiej wykładni, gdy na przykład sąd nadaje przepisowi prawa materialnego lub procesowego oczywiście błędne znaczenie, w szczególności w stosunku do orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, lub gdy interpretuje prawo krajowe w taki sposób, że prowadzi to w praktyce do naruszenia obowiązującego prawa. Co więcej, te uwagi Trybunału tyczą się również ustawodawstwa wykluczającego całkowicie i w sposób generalny odpowiedzialność państwa w sytuacji, gdy naruszenie popełnione przez sąd tego państwa wynika z oceny okoliczności faktycznych i dowodów.

Należy ponadto odnotować, że w tym miejscu wyroku Trybunał odnosi się generalnie do **sądów**, a nie tylko do sądów **ostatnich instancji**, co stanowi wskazówkę, że kwestia odpowiedzialności odszkodowawczej tyczy się również sądów orzekających w toku instancji³⁸.

³⁷ Wyrok Trybunału z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Repubblica italiana*, Zb. Orz. 2006, s. I-05177, ECLI:EU:C:2006:391. Zob. T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunatu Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich – o jurysdykcyjnych granicach i wyborach w dynamicznej „wspólnocie prawa”*, Warszawa 2009, s. 190.

³⁸ Punkt 36: „Całkowite wykluczenie w takich okolicznościach odpowiedzialności państwa, z tego względu że naruszenie prawa [UE – przyp. Ł.S.] wynika z wykładni przepisów prawa dokonanej przez **sąd** [podkr. Ł.S.] oznaczałoby naruszenie samej istoty zasady ustanowionej przez Trybunał w wyżej wspomnianym wyroku w sprawie *Köbler*. Stwierdzenie to odnosi się **tym bardziej** [podkr. Ł.S.] do sądów orzekających w ostatniej instancji, zobowiązanych w skali kraju do zapewnienia jednolitej wykładni przepisów prawa”.

Podług myśli Trybunału w pkt 38 i 39 wyroku *Traghetti del Mediterraneo* „taka ocena stanowi, na równi z wykładnią przepisów prawa, drugą zasadniczą część działalności orzeczniczej, ponieważ, niezależnie od wykładni przyjętej przez sąd krajowy rozpatrujący określoną sprawę, zastosowanie tych przepisów do konkretnego przypadku uzależnione jest często od jego oceny okoliczności faktycznych sprawy oraz od wartości i przekonującego charakteru dowodów przedstawionych w tym celu przez strony sporu. Po drugie, ocena taka – wymagająca nieraz złożonych analiz – może również prowadzić w niektórych przypadkach do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa, niezależnie od tego, czy ocena ta nastąpiła w ramach stosowania szczególnych przepisów dotyczących ciężaru dowodu, wartości dowodów, dopuszczalności środków dowodowych, czy stosowania przepisów wymagających prawnej kwalifikacji okoliczności faktycznych”.

Uwagi Trybunału mają ponadto szczególne znaczenie w sprawach wykazujących związek z prawem pomocy państwa (tj. art. 107 i n. TFUE, pkt 41 wyroku)³⁹. Powtórzono również uwagę, że wina nie może być zasadą stwierdzenia odpowiedzialności, będąc okolicznością podlegającą badaniu przy ocenie przesłanki oczywistości naruszenia (pkt 42).

Trybunał dopuścił, aby prawo krajowe określało kryteria odnoszące się do charakteru i stopnia naruszenia, których spełnienie uzależnia możliwość pociągnięcia państwa do odpowiedzialności za naruszenie prawa Unii przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji, przy czym kryteria mogą być jedynie korzystniejsze niż oczywistość naruszenia obowiązującego prawa (pkt 43). Jest to więc kolejne poparcie możliwości uregulowania korzystniejszych dla jednostki warunków w prawie krajowym.

Odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenia prawa Unii Europejskiej przez działalność jego sądów może być ponadto przedmiotem postępowania na podstawie art. 258 TFUE, co przypomniał Trybunał w opinii 1/09⁴⁰. Kolejnym zaś

³⁹ Wedle myśli Trybunału wyrażonej tamże, „całkowite wykluczenie w tej dziedzinie [tj. pomocy państwa – przyp. Ł.S.] odpowiedzialności państwa z tego względu, że naruszenie prawa [UE – przyp. Ł.S.] przez sąd krajowy wynika z oceny okoliczności faktycznych, może prowadzić do osłabienia proceduralnych gwarancji przysługujących jednostkom, ponieważ zabezpieczenie praw, jakie nadają im właściwe postanowienia traktatu, zależy w znacznej mierze od kolejnych kwalifikacji prawnych okoliczności faktycznych. Tymczasem w sytuacji całkowitego wykluczenia odpowiedzialności państwa w odniesieniu do oceny okoliczności faktycznych przez sąd jednostki te nie mogłyby skorzystać z żadnej ochrony sądowej w przypadku popełnienia przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji oczywistego błędu przy kontroli wspomnianej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych”. Należy zauważyć, że prawo pomocy państwa Unii Europejskiej odznacza się szczególnie dużą „ingerencją” w autonomię proceduralną państw członkowskich (zob. wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05, *Ministero dell’Industria, del Commercio e dell’Artigianato przeciwko Lucchini SpA*, Zb. Orz. 2007, s. I-06199, ECLI:EU:C:2007:434).

⁴⁰ Opinia Trybunału z dnia 8 marca 2011 r., 1/09 (jednolity system rozstrzygania sporów patentowych), Zb. Orz. 2011, s. I-01137, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 87; zob. też wyrok Trybunału z dnia 12 listopada 2009 r. w sprawie C-154/08, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, ECR 2009, s. I-00187, ECLI:EU:C:2009:695, wyrok Trybunału z dnia 9 grudnia 2003 r. w sprawie C-129/00, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 2003, s. I-14637, ECLI:EU:C:2003:656.

etapem rozwoju linii orzeczniczej zapoczątkowanej orzeczeniem *Köbler* jest wyrok wydany w procedurze z art. 258 TFUE, w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej*⁴¹, nawiązujący do orzeczenia w sprawie *Traghetti del Mediterraneo*. W tym wyroku przedmiotem sprawy była kontynuacja sprawy *Traghetti* w kontekście stwierdzenia uchybienia przez państwo członkowskie jednemu ze zobowiązań ciążących na nich na podstawie traktatów.

Należy odnotować, że w opublikowanej w języku polskim sentencji tego wyroku jest mowa o „ogólnej zasadzie odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, od których orzeczeń nie przysługuje środek prawny (fr. *principe général de responsabilité des États membres pour violation du droit de l'Union par l'une de leurs juridictions statuant en dernier ressort*, ang. *general principle that Member States are liable for the infringement of European Union law by one of their courts adjudicating at last instance*)”. Zasada owa jest również podstawą odpowiedzialności Republiki Włoskiej w tym wyroku, która uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z tej zasady.

W tym stanie sprawy należy zauważyć, że Trybunał wyraźnie stwierdził istnienie ogólnej zasady prawa – odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, od których orzeczeń nie przysługuje środek prawny, jako formalnego źródła prawa Unii Europejskiej, której istnienia można było już doszukiwać się w wyroku w sprawie *Traghetti*, nawiązującego do wyroku w sprawie *Köbler*⁴². Ogólne zasady prawa są formalnym źródłem prawa Unii Europejskiej o niepisanym charakterze⁴³. Mogą być one materialnoprawnymi podstawami odpowiedzialności państwa członkowskiego w trybie art. 258 TFUE⁴⁴. W ten sposób, skoro stwierdzono istnienie, poprzez wyraźne wskazanie zawarte w sentencji wyroku, formalnoprawnie osobnej normy prawa Unii, tyczącej się dotychczasowego wycinka zastosowania zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego stwierdzonej w wyroku *Francovich i Bonifaci*, jest możliwe, że będzie ona interpretowana przez Trybunał odrębnie od głównego modelu odpowiedzialności. Jednakże aktualnie korzysta ona z dotychczasowego orzecznictwa, odnosząc się do trzech ogólnych przesłanek odpowiedzialności⁴⁵ i interpretując jedną z nich

⁴¹ Wyrok Trybunału z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C-379/10, *Komisja Europejska przeciwko Republice Włoskiej*, Zb. Orz. 2011, s. I-00180 (streszczenie), ECLI:EU:C:2011:775 (dalej: *Komisja przeciwko Włochom*). Wyrok nie został w całości opublikowany po polsku (ani w żadnym innym języku urzędowym UE, prócz francuskiego i włoskiego).

⁴² Punkt 36 wyroku *Traghetti*, powołanego w pkt 5 wyroku w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*: „(...) samej istoty zasady **ustanowionej** [podkr. Ł.S.] przez Trybunał w wyżej wspomnianym wyroku w sprawie *Köbler* («(...) fr. le principe posé par la Cour dans l'arrêt *Köbler*, ang. the principle laid down by the Court in the *Köbler* judgment)»”.

⁴³ P. Craig, G. De Búrca, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁴ Tak K. Lenaerts *et al.*, *op. cit.*, s. 163, nb. 5.06.

⁴⁵ Zob. pkt 40 wyroku w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*: „Il y a lieu de rappeler, à cet égard, qu'il résulte de la jurisprudence constante de la Cour que les conditions dans lesquelles un État membre est tenu de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union qui lui sont imputables sont au nombre de trois, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation soit suffisamment caractérisée

w szczególnej sytuacji naruszenia prawa Unii przez sąd, od którego orzeczeń nie służy środek prawny⁴⁶.

Treść nowej ogólnej zasady prawa – w obliczu braku nowych uwag Trybunału w pełnym tekście wyroku *Komisja przeciwko Włochom* – treściowo nawiązuje do ogólnej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich.

Może być to uznane za osobliwe, jednak prawo Unii Europejskiej znane są przypadki ogólnych zasad prawa Unii, które nawiązują do siebie treścią, stanowiąc formalnie odrębne źródła prawa Unii⁴⁷. Co więcej, nie mówi się o jednej ogólnej zasadzie prawa Unii. Przeciwnie, w pracach na ich temat znajdują się katalogi tych norm⁴⁸. Należy więc oczekiwać dalszych orzeczeń Trybunału w tym przedmiocie, w szczególności w tym zakresie, w jakim czynności sądowe nie zostały objęte nową ogólną zasadą prawa (skoro wcześniej w wyrokach *Köbler* i *Traghetti de Mediterraneo* nie było takiego wskazania, poza cytowaniem rzecznika generalnego w *obiter dictum* wyroku *Traghetti*). Zasada ta bowiem odnosi się do sądów ostatniej instancji, a naruszenie może być dokonane również przez sądy instancji niższych.

W ten sposób, za orzeczeniem w sprawie *Brasserie/Factortame*, a także uwagą Trybunału w sprawie *Traghetti de Mediterraneo* (pkt 36) o odpowiedzialności **sądów** za naruszenie prawa Unii, wypada przypuścić, że sądy niższych instancji dalej korzystają z ogólnego modelu odpowiedzialności.

Dla rzetelności należy jednak zauważyć, że istnieją takie poglądy, które odmawiają prawo Unii objęcia swoim zakresem naruszeń tego prawa przez sądy, od których orzeczeń służy odwołanie⁴⁹. Pogląd M. Taborowskiego zakłada, że tak jest, bowiem, po pierwsze, sądy niższych instancji nie mają obowiązku wnoszenia pytań prejudycjalnych, a więc nie powinny być też objęte zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej⁵⁰, a po drugie, orzeczenia tych sądów mogą być poddane korekcje poprzez kontrolę instancyjną, a więc „z perspektywy logiki procedury prejudycjalnej, a także efektywności prawa unijnego nie jest konieczne, by państwo członkowskie ponosiło odpowiedzialność odszkodowawczą za orzeczenia sądów niższych

et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées”.

⁴⁶ Zob. pkt 41 tego wyroku: „La responsabilité de l'État pour les dommages causés par la décision d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort qui viole une règle de droit de l'Union est régie par les mêmes conditions, la Cour ayant néanmoins précisé que, dans ce contexte, la deuxième de ces conditions doit être comprise comme permettant l'engagement de la responsabilité de l'État dans le cas exceptionnel où le juge national a méconnu de manière manifeste le droit applicable”.

⁴⁷ Nie jest to przypadek odosobniony w prawie Unii Europejskiej. Zob. D.U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States*, Berlin–Heidelberg 2010, s. 21, gdzie autorka wskazuje, że istnieje merytoryczny związek między odrębnymi zasadami prawa Unii – zasadą skuteczności i zasadą skutecznej ochrony sądowej. Wskazuje się tam m.in., że zasada skutecznej ochrony sądowej jest „środkiem” dla realizacji „celu”, jakim jest zasada skuteczności. Por. również relację między prawami do obrony (T. Tridimas, *op. cit.*, s. 370 i n.) i art. 47 KPP UE.

⁴⁸ Np. T. Tridimas, *op. cit.*, s. 6.

⁴⁹ Por. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa UE przez sądy krajowe*, LEX/el. 2012, s. 49, T. Tridimas, *op. cit.*, s. 528.

⁵⁰ M. Taborowski, *op. cit.*, s. 49.

instancji”⁵¹. Po trzecie, autor ów wskazuje, że „wynika wprost z wyroku *Köbler*, zgodnie z którym odpowiedzialność odszkodowawcza może zostać spowodowana poprzez wydanie orzeczenia, którego co do zasady nie można już wzruszyć. *A contrario*, nie powinno prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa orzeczenie, którego wzruszenie jest możliwe”⁵². Po czwarte, do takiego stanowiska „prowadzi zastosowanie uznanej przez ETS, wspólnej dla wszystkich państw członkowskich zasady ogólnej, zgodnie z którą poszkodowany powinien wykazać należytą staranność w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej rozmiarów. Zasada ta zakłada, że poszkodowany powinien wykorzystać wszystkie środki prawne, które były do jego dyspozycji”⁵³. Po piąte, autor ten powołuje się na orzeczenie TS w sprawie *Stockholm Lindöpark*⁵⁴, mające uzasadnić twierdzenie o niedopuszczalności roszczenia odszkodowawczego z tytułu prawa Unii, gdy dostępne są inne środki prawne (np. istnieje skutek bezpośredni)⁵⁵.

Argumenty te nie wydają się przekonujące. Po pierwsze, roszczenie odszkodowawcze wynikające z prawa Unii nie jest zależne od zadania przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego (*vide* pkt 95 wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III*). Jest to uprawnienie jednostki, a uprawnienie (ewentualnie obowiązek) do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przynależy do sądu (zob. również przypisy 26 i 27). Po drugie, możliwość poddania korekcie orzeczenia nie zapewnia naprawienia szkody we wszystkich wypadkach. Sąd wyższej instancji przecież również może błędnie wyłożyć lub zastosować prawo Unii Europejskiej, a także istnieją takie naruszenia, których nie sanuje uchylenie orzeczenia. Można tutaj tytułem przykładu wymienić sytuację opisaną w wyroku w sprawie *Zuckerfabrik Süderdithmarschen*⁵⁶, gdyby kryteria wskazane tamże przez Trybunał były spełnione, a sąd krajowy zignorowałby je, nie zarządzając środków tymczasowych i pozwalając na doznanie przez jednostkę przemożnej szkody. Kolejnym przykładem byłoby prowadzenie postępowania w sprawie z elementem prawa Unii przez sąd I instancji w sposób przewlekły. W tym wypadku, na zasadzie równoważności, w prawie polskim roszczenie odszkodowawcze w sprawie z elementem unijnym mogłoby być zgłoszone na warunkach ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Wyrok Trybunału z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-150/99, *Svenska staten przeciwko Stockholm Lindöpark AB i Stockholm Lindöpark AB przeciwko Svenska staten*, ECLI: ECLI:EU: C:2001:34.

⁵⁵ M. Taborowski, *op. cit.*, s. 50.

⁵⁶ Wyrok Trybunału z dnia 21 lutego 1991 r. w połączonych sprawach C-143/88 oraz C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn*, ECLI:EU:C:1991:65; zob. również wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH i inni przeciwko Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1995:369 i wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-461/03, *Gaston Schul Douane-expediteur BV przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI: ECLI:EU:C:2005:742.

prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki⁵⁷, ewentualnie na zasadzie art. 417 k.c. w zw. z art. 16 u.s.n.p., po prawomocnym zakończeniu postępowania⁵⁸. Argument trzeci jest wnioskowaniem wprowadzającym ograniczenie tam, gdzie analizowany materiał go nie zawiera. Wyrok w sprawie *Köbler* nie zawiera odniesień do sytuacji sądów innych niż te, od których orzeczeń nie służą dalsze środki prawne. Na zasadzie *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* nie należy domniemywać istnienia ograniczenia tam, gdzie nie jest ono wskazane, zwłaszcza że w wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III* jest mowa o wszystkich organach państwa członkowskiego (w tym sądowniczych – zob. przypis 11). Co do argumentu czwartego należy zauważyć, że w wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III* Trybunał umieścił wykorzystanie środków prawnych przez jednostkę w obszarze ustalania wysokości odszkodowania (pkt 84 tegoż wyroku), a nie wśród przesłanek prawa do odszkodowania. Gdyby rzeczywiście można było zarzucić niestaranność powodowi, który mógłby zmniejszyć sam szkodę swoim działaniem (por. 85 tego wyroku), zasadne byłoby wykorzystanie art. 362 k.c. Jednakże nie zawsze powodowałoby to konieczność oddalenia powództwa w przeważającej części, bowiem, po pierwsze, niestaranność powoda mogłaby obniżyć zakres odszkodowania tylko w jakimś zakresie, a po drugie, czynności zachowawcze powoda, nawet podjęte z należytą starannością, nie muszą ostatecznie rzeczywiście zmniejszyć szkody (np. gdy sąd krajowy prowadzi postępowanie przewlekłe bądź nie zarządza zabezpieczenia roszczeń, naruszając prawo Unii). Wypada również zauważyć, że art. 362 k.c. nie zezwala na odmówienie odszkodowania w całości⁵⁹, co na zasadzie równoważności zostałoby wymuszone również w warunkach roszczenia odszkodowawczego wywodzonego z prawa Unii Europejskiej. Po piąte, wyrok w sprawie *Stockholm Lindöpark* nie powinien być wykorzystywany jako przykład nakazu wykorzystania innych środków. W tej sprawie Trybunał wprawdzie zauważył, że powodowi przysługuje inny środek prawny, tj. powołanie się na przepisy dyrektywy posiadającej walor skutku bezpośredniego⁶⁰, jednak uznał mimo to, że państwo członkowskie może ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą mimo wszystko (pkt 3 sentencji w zw. z pkt 42 tego wyroku, „(...) a serious breach (...) that can render the Member State liable in damages”). Gdyby możliwość powołania się na normę prawa Unii posiadającą walor

⁵⁷ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm., dalej: u.s.n.p.

⁵⁸ Można tutaj zauważyć, że w danej sprawie art. 12 ust. 4 i art. 16 u.s.n.p., w części wymuszającej odczekanie przez stronę do prawomocnego zakończenia postępowania, mogłyby być poddane testowi równoważności i skuteczności.

⁵⁹ Tak K. Zagrobelny, *Komentarz do art. 362 k.c.* [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny – Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 595, nb. 15.

⁶⁰ Punkt 35: „As a preliminary point, it should be kept in view that in its answer to the second question the Court has found that the provisions of Article 17(1) and (2) of the Sixth Directive, read together with Articles 2, 6(1) and 13B(b), confer on individuals rights on which they may rely as against the Member State concerned before a national court. It follows that Lindöpark may properly pursue the debts which it claims to be owed by the Swedish State and may do so retroactively, basing its claim directly on the provisions of the Sixth Directive which are in its favour. At first sight, therefore, an action for damages founded on the Court’s case-law relating to the liability of Member States for breaches of Community law does not seem necessary”.

skutku bezpośredniego wyłączała prawo do odszkodowania, to zapewne pkt 3 tego wyroku nie miałyby takiej treści, jaką posiada⁶¹.

Pogląd T. Tridimasa zakłada natomiast, że powód musi wyczerpać drogę prawną, z powołaniem się na pkt 84 wyroku w sprawie *Brasserie/Factortame III*. W tym zakresie więc również należy zauważyć jak wyżej, że – z racji wyraźnego wskazania Trybunału – jest to element ustalania odszkodowania, a nie przesłanka istnienia roszczenia. Z racji zasady równoważności w prawie polskim nie może być to poza tym podstawa oddalenia powództwa w całości. Autor ów powołuje się również na orzeczenie w sprawie *Metallgesellschaft* (zob. przypisy 22), a konkretnie na jego pkt 106, na okoliczność wymogu wyczerpania drogi prawnej. Jednakże jest to niezrozumiałe, bowiem w pkt 106 tego wyroku Trybunał zauważył, że nie jest konieczne wyczerpywanie drogi prawnej przez stronę w sprawie, a także że nie można oddalić powództw odszkodowawczych wyłącznie na tej podstawie⁶². Z tej racji argument ów również nie wydaje się przekonujący. Po drugie, autor ten wskazuje, że równoległe postępowanie (*parallel litigation*) z roszczenia o odszkodowanie w stosunku do postępowania głównego, w czasie gdy sądowe potwierdzenie materialnoprawnej zasadności roszczenia procesowego powoda nie jest jeszcze ostatecznie przesądzone, trudno byłoby uznać za służące interesom sprawiedliwości i pewności prawa (*interests of justice and legal certainty*). Jest to argument aksjologiczny, na który wypada odpowiedzieć również paremią *lege non distinguente*.

IV. Naruszenia prawa UE przez sądy a regulacja polska

Model odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za czynności sądów, z uwzględnieniem pojawienia się ogólnej zasady prawa Unii odnośnie do sądów ostatniej instancji, opiera się proceduralnie na prawie krajowym. W ten sposób istotne jest odniesienie się do polskiej regulacji odpowiedzialności za delikt władzy publicznej dokonany przez sąd.

⁶¹ Należy również odnotować, że sam ów autor zdaje się przyznawać (T. Tridimas, *op. cit.*, s. 50), z pewną rezerwą w wywodzie, że: „Z dotychczasowych uwag wyłaniają się jednak co najmniej dwie sytuacje, w których objęcie orzeczeń sądów niższej instancji zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej byłoby jednak z perspektywy prawa unijnego wskazane. Pierwsza dotyczy szkody powstałej na skutek sprzecznego z prawem unijnym rozstrzygnięcia sądu niższej instancji, której jednostka nie będzie mogła zniwelować, posługując się przewidzianymi w prawie krajowym rozsądnymi środkami ochrony prawnej, i druga, w której jednostka nie będzie dysponowała rozsądnymi środkami ochrony prawnej”. Autor dochodzi do konkluzji, że nawet gdyby taka odpowiedzialność istniała, to na warunkach wyroku *Köbler* (*ibidem*, s. 54). Z taką konkluzją nie sposób się zgodzić – *exceptiones non sunt extendendae*, a także z tej racji, że w wyroku *Komisja przeciwko Włochom* TS opisał zasadę jako odnoszącą się do sądów ostatnich instancji, a nie wszystkich instancji.

⁶² Punkt 106 tego orzeczenia: „Jednak wykonywanie praw przyznanych jednostkom przez bezpośrednio skuteczne postanowienia prawa wspólnotowego byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, gdyby ich powództwa o zwrot lub odszkodowanie oparte na naruszeniu prawa wspólnotowego miały być oddalone w całości lub w części jedynie na tej podstawie, że jednostki nie wystąpiły z wnioskiem o objęcie ich systemem opodatkowania, na które prawo krajowe im nie zezwalało, w celu zaskarżenia decyzji odmownej organów podatkowych w przewidzianym trybie z powołaniem się na pierwszeństwo i bezpośrednią skuteczność prawa wspólnotowego”.

W ramach polskiego systemu prawnego, prócz ogólnej zasady zawartej w art. 417 §1 k.c., iż za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa, ważna dla naruszeń sądowych jest regulacja art. 417¹ §2 i 3 k.c.⁶³ Co więcej, dla odpowiedzialności z tytułu orzeczenia sądowego istotna jest instytucja skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 421¹ i 519² k.p.c., ale też art. 285a p.p.s.a.)⁶⁴, na potrzeby uzyskania tzw. prejudykatu stwierdzającego naruszenie prawa przez sąd. Prócz tej skargi, powód może domagać się kontroli prawomocnego wyroku w skardze kasacyjnej, tam gdzie ona przysługuje (por. art. 424^{1a} §2 k.p.c.), ewentualnie zaś wywodzić roszczenie odszkodowawcze bezpośrednio, po uprzednim wykorzystaniu środków prawnych (art. 424^{1b} k.p.c.). Skarga nie przysługuje od orzeczeń Sądu Najwyższego (art. 424^{1a} §1 k.p.c.) oraz od tych orzeczeń, od których wniesiono skargę kasacyjną⁶⁵. Stronie przysługuje ponadto droga prawna w stosunku do szkód doznanych z tytułu orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 338 k.p.c., w myśl §1, stosunku do pozwanego – jeszcze w tej samej sprawie, bądź w osobnym procesie, podług §2). Tam gdzie zezwalają na to art. 401–403 k.p.c., można wywieść skargę o wznowienie postępowania, przy czym przepisy te nie zawierają podstawy wznowienia, odnoszącej się samoistnie do prawa Unii Europejskiej⁶⁶.

Artykuł 417 §1 k.c. i art. 417¹ §2 i 3 k.c. nie zawierają w swojej treści jakiegos rodzaju gradacji bezprawności (np. wymogu „oczywistego i poważnego” naruszenia), zamiast tego odnosząc się do „niezgodności z prawem”⁶⁷. Ta ostatnia może być stwierdzona we właściwym postępowaniu na potrzeby art. 417¹ §2 i 3 k.c., chyba że właściwe przepisy odrębne stanowią inaczej. Natomiast odnośnie do skargi o stwier-

⁶³ Paragraf 2 tegoż artykułu brzmi: „Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą”. Wedle §3, „jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.

⁶⁴ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm., dalej: k.p.c.), a także ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.).

⁶⁵ Można odnotować, że w myśl art. 285a §3 p.p.s.a. od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego skarga nie przysługuje, z wyjątkiem gdy niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej. Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego traktuje się jak orzeczenia wydane w postępowaniu wywołanym wniesieniem skargi.

⁶⁶ Co, wypada zauważyć, jest naruszeniem zasady równoważności o tyle, o ile istnieje podstawa z art. 401¹ k.p.c. i można wznowić postępowanie z tytułu wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁷ Zob. K. Karaszewski, komentarz do art. 417 k.c. [w:] J. Ciszewski [red.], *Kodeks cywilny – komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2014, nb. 21.

dzenie niezgodności z prawem należy zauważyć, że – z racji art. 424¹² k.p.c. – stosuje się do niej przepisy o skardze kasacyjnej, w tym więc i art. 398³ §3 k.p.c., zakazujący wskazywania jako podstawy skargi zarzutów dotyczących ustalenia faktów lub oceny dowodów. Wymagane jest również podanie naruszonej podstawy prawnej (art. 424⁵ §1 pkt 3 k.p.c.).

W literaturze można spotkać różnorakie poglądy⁶⁸ na temat konieczności stosowania art. 417¹ §2 i 3 k.c. do roszczeń procesowych o odszkodowanie, wywodzonych jako samoistne roszczenia prawa Unii Europejskiej. Istnieją też wątpliwości, w wypadku opowiedzenia się za koniecznością przeprowadzenia przedsądu, w przedmiocie tego, jakie postępowanie byłoby właściwe⁶⁹.

Należy zauważyć, przywołując pkt 95 wyroku w sprawie *Brasseriel/Factortame III*, że niemożliwe jest – jako niezgodne z zasadą skuteczności – uzależnienie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego od uprzedniego wyroku Trybunału. Ten ostatni może pomóc jednostce stwierdzić wypełnienie przesłanek odpowiedzialności w procedurze pytania prejudycjalnego (zob. przypisy 25 i 26) bądź choćby rozpocząć bieg terminu przedawnienia, jeśli naruszenie było wcześniej wątpliwe, a Trybunał je stwierdził w procedurze z art. 259 TFUE⁷⁰.

Ewentualny przedsąd mógłby być więc przeprowadzany przez sądy krajowe. Koncepcja przedsądu na potrzeby uzyskania odszkodowania została już zakwestionowana przez Trybunał na zasadzie równoważności⁷¹, przy czym polskie przepisy o skardze o stwierdzenie niezgodności nie zawierają przepisu dyskryminującego prawo Unii. Wskazano również, że byłoby sprzeczne z zasadą skuteczności wymaganie od poszkodowanych systematycznego wykorzystywania wszystkich dostępnych im środków prawnych, jeśli prowadziłyby to do zbyt daleko idących trudności lub nie mogły być od nich rozsądnie wymagane⁷².

W tym stanie sprawy konieczne jest przeprowadzenie testu *Rewel/Comet* w celu ustalenia, czy regulacja procesowa skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem jest zgodna z zasadami równoważności i skuteczności. Jeśli chodzi o zasadę równoważ-

⁶⁸ Zob. G. Bieniek, komentarz do art. 417¹ k.c. [w:] G. Bieniek [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX/el. 2011, nb. 8, który taką konieczność wyłącza, wskazując, że „art. 417¹ §2 k.c. nie wymienia tzw. prawa wspólnotowego jako odrębnego systemu norm prawnych, które nie podlegają kategorii umów międzynarodowych”. Por. również E. Gapska, *Wady orzeczeń sądowych*, Warszawa 2009, s. 202, która opowiada się za koniecznością stosowania przedsądu, przy czym nie zamieszcza uzasadnienia tego poglądu.

⁶⁹ Por. Z. Banaszczyk, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej*, rozdział IX – *Odpowiedzialność władzy publicznej za naruszenie prawa unijnego*, Legalis/el. 2012, nb. 24.

⁷⁰ Zob. wyrok Trybunału z dnia 19 maja 2011 r. w sprawie C-452/09, *Tonina Enza Iaia i inni przeciwko Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca i inni*, Zb. Orz. 2011, s. I-04043, ECLI:EU:C:2011:323, *a contrario* pkt 24 i sentencja.

⁷¹ Wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado*, Zb. Orz. 2010, s. I-00635, ECLI:EU:C:2010:39, pkt 46. Zob. też przypis 46.

⁷² Wyrok Trybunału z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06, *Danske Slagterier przeciwko Niemcom*, Zb. Orz. 2009, s. I-02119, ECLI:EU:C:2009:178, pkt 62.

ności, to, jak wskazywano wyżej, nie występuje sytuacja mniejszego uprzywilejowania roszczenia procesowego prawa Unii Europejskiej (z pewną uwagą, o której niżej). Instytucja ta dotyczy się wszystkich roszczeń procesowych, bez względu na ich „rodowód”.

Natomiast jeśli chodzi o zasadę skuteczności (efektywności), polska regulacja procesowa budzi pewne wątpliwości. Po pierwsze, polskie prawo procesowe cywilne wyłącza wprost w ogóle możliwość zgłoszenia skargi względem orzeczenia Sądu Najwyższego (nie ma takiej możliwości również w sprawie „kasacyjnej”). W ten sposób zamknięta jest droga dochodzenia odszkodowania na podstawie art. 417¹ §2 k.c. w sytuacji zastosowania ogólnej zasady prawa UE w przedmiocie odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe, od których orzeczeń nie przysługuje środek prawny⁷³. Jednakże dzięki wprowadzeniu art. 424^{1b} k.p.c. również orzeczenia nieobjęte skargą o stwierdzenie niezgodności, a także te wyniki z wydania skargi kasacyjnej, mogą być oceniane względem odpowiedzialności odszkodowawczej. Po drugie jednak, w ramach skargi nie można domagać się kontroli oceny dowodów (art. 424¹² k.p.c. w zw. z art. 398³ §3 k.p.c.), co pozostaje w sprzeczności z uwagą Trybunału w pkt 35 wyroku w sprawie *Traghetii de Mediterraneo*. Tyczy się to również skargi kasacyjnej jako środka przedsądu. Po trzecie, konieczność inicjowania kolejnego postępowania ze skargi i ponoszenia jego kosztów, bez gwarancji wygranej w sprawie, utrudnia sytuację procesową strony.

W tym zakresie należy zauważyć, że ta sytuacja jest gorsza niż mogłaby być, bowiem Sąd Najwyższy traktuje standard oczywistości naruszenia (*manifest breach*), sformułowany przez Trybunał w sprawach *Köbler*, *Traghetii de Mediterraneo* oraz *Komisja przeciwko Włochom* dla sądów, od których orzeczeń nie przysługują odwołania, jako mający zastosowanie do wszelkiego typu działań sądów⁷⁴. Dzieje się tak, mimo że Trybunał zastrzegł taką interpretację dla sądów ostatnich instancji jako standard **minimalny**, a art. 417 §1 k.c. i 417¹ §2 k.c. nie zawierają – jako prawo krajowe – innego standardu niż „niezgodność z prawem”. Należy więc odnotować, że dokonuje się „wyrównanie w dół” skuteczności tego środka prawnego poprzez obniżenie standardu „niezgodności z prawem” do standardu „oczywistego naruszenia (*manifest breach*)”. Ten ostatni zaś wcale nie musi być stosowany w ogóle, jeśli prawo krajowe zawiera inny standard.

W tym stanie sprawy można potraktować sytuację ewentualnego skarżącego jako nadmiernie utrudnioną, bowiem jednostka jest poddawana „standardowi minimalnemu” *manifest breach* bez względu na treść przepisu krajowego. Przepisy prawa polskiego natomiast – ani kodeks cywilny, ani kodeks postępowania cywilnego, ani art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – nie zawierają odmiennej, materialnoprawnej przesłanki niż przesłanka bezprawności⁷⁵. Co więcej, odwołanie się

⁷³ Zob. też M. Taborowski, *op. cit.*, s. 85.

⁷⁴ Zob. wyroki SN: z dnia 25 kwietnia 2014 r., II CNP 60/13, LEX nr 1477428 i z dnia 13 marca 2014 r., I BP 8/13, LEX nr 1511807.

⁷⁵ Zob. E. Bagińska, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez wydanie niezgodnego z prawem orzeczenia sądu*, *Transformacje Prawa Prywatnego* 2011, nr 3, s. 26. W duchu uwag tej autorki należy zauważyć, że Sąd Najwyższy próbuje wprowadzać do prawa

przez sąd krajowy do *manifest breach* z efektem utrudnienia dla jednostki może pojawić się przy stosowaniu art. 338 §2 k.p.c. w zw. z art. 417 §1 k.c., mimo że Trybunał zastrzegł tę przesłankę dla sądów ostatecznych instancji.

Należy więc zgodzić się z tymi wskazaniem w literaturze, które – z racji niespełnienia przez polską regulację warunku skuteczności⁷⁶ – postulują wykorzystanie art. 417 §1 k.c.⁷⁷ W istocie można zinterpretować art. 417¹ §2 i 3 k.c. w ten sposób, uznając, że normy prawa Unii Europejskiej i sprawy z elementem prawa Unii Europejskiej mieszczą się w zastrzeżeniu „chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej”.

V. Uwagi końcowe

Podsumowując dotychczasowe uwagi, należy dokonać oceny sformułowanych na wstępie tez.

Odnośnie do twierdzenia, że wymóg „oczywistości naruszenia (*manifest breach*)”, sformułowany przez Trybunał w sprawie *Köbler*, nie jest osobną przesłanką, którą powód musi wykazać w dodatku do zwykłych warunków odpowiedzialności państwa członkowskiego, a jedynie rodzajem warunku „wystarczająco poważnego naruszenia”, należy zauważyć, że zarówno w wyroku *Köbler*, jak i późniejszych orzeczeniach w sprawie *Traghetti de Mediterraneo* oraz *Komisja przeciwko Włochom* Trybunał tak właśnie uzasadniał swoje stanowisko. Jest to w szczególności widoczne w pkt 41 francuskiego tekstu wyroku w sprawie *Komisja przeciwko Włochom*.

W trzech orzeczeniach wymóg *manifest breach* był uznawany za odmianę drugiej przesłanki oczywistego i poważnego naruszenia, uwzględniającą „warunki sądowe” danej sprawy. Jednakże należy te uwagi opatrzyć następującą kwalifikacją: w obliczu stwierdzenia istnienia odrębnej ogólnej zasady prawa Trybunał może twórczo rozwinąć swoją linię orzeczniczą w tym przedmiocie. Korzysta ona z treści rozwiązań dotychczasowych, skoro wyrok *Komisja przeciwko Włochom* nie zawiera odrębnych wskazań Trybunału co do przesłanek odpowiedzialności.

Jeśli chodzi o drugie twierdzenie, że zasada skuteczności sprzeciwia się zastosowaniu art. 417¹ §2 k.c. względem roszczeń procesowych wywodzonych bezpośrednio na podstawie prawa Unii Europejskiej, należy – przywołując wciąż istniejące, mimo wprowadzenia art. 424^{1b} k.p.c., obostrzenia podstaw skargi o stwierdzenie niezgodności oraz skargi kasacyjnej – uznać, że polska regulacja nie odpowiada zasadzie skuteczności.

W obliczu stwierdzenia istnienia ogólnej zasady prawa, czerpiącej obecnie z dotychczasowego dorobku, ale mającej swoje odmienności w wymogu *manifest breach* i odmiennym katalogu przesłanek oceny oczywistości z racji specyfiki funkcji sądowniczej, należy oczekiwać na kolejne kroki w rozwoju tej linii orzeczniczej.

polskiego pojęcie tzw. bezprawności judykacyjnej, którego próżno szukać w przepisach kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego bądź Konstytucji. Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2013 r., V CSK 328/12, LEX nr 1381041.

⁷⁶ Zob. N. Półtorak, *op. cit.*, s. 480.

⁷⁷ Zob. K. Karaszewski, komentarz do art. 417¹ k.c. [w:] J. Ciszewski [red.], *op. cit.*, nb. 7; E. Bagińska, *op. cit.*, s. 19.

SUMMARY

BREACH OF EU LAW BY A NATIONAL COURT IN REGARD TO STATE LIABILITY UNDER EU LAW

This paper is meant to outline the principle of State liability for breach of European Union law, where a national court has infringed the applicable *acquis*. In that regard, the notion of a “manifest breach” is to be described, as provided in case *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*. The issue in question is important, because it concerns the legal position of an individual, with the addition of being academically controversial. It is posited in this paper, subject to verification, that a manifest breach is not a separate condition – apart from the manifest and grave violation – to fulfill, with the proviso that Polish state liability provisions do not conform to the European standard. This paper makes use of both the jurisprudence of the Court and the work of literature, taking note of the law as it stood at 20th of February 2015.