

# V

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

### 1. Pozaumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnot Europejskich

*Sprawy połączone 83/76 i 94/76 oraz 4/77, 15/77 i 40/77<sup>1</sup>  
Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG i inni  
v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich*

#### Stan faktyczny

Wydane 15 marca 1976 r. Rozporządzenie Rady nr 563/76 zobowiązywało do zakupu proszku z odtłuszczonego mleka, przeznaczonego do produkcji pasz, pozostającego w posiadaniu instytucji interwencyjnych.

Trybunał uznał powyższe Rozporządzenie za nieważne w trzech wyrokach wydanych 5 lipca 1977 r. w postępowaniu prejudycjalnym (m. in. 114/76 Bela-Mühle, Zb. On. 1977, s. 1211).

Wydając orzeczenie tej treści, Trybunał oparł się na stwierdzeniu, iż zawarte w Rozporządzeniu zobowiązanie do zakupu proszku z odtłuszczonego mleka prowadziłyby do nieproporcjonalnego rozłożenia cen, które stają się równoznaczne z dyskryminującym podziałem obciążeń w poszczególnych sektorach rolnictwa. Jednocześnie działanie to nie mogło być usprawiedliwione jako środek konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu w postaci zbycia zapasów proszku z odtłuszczonego mleka.

Skarżący w niniejszych sprawach zażądali zasądzenia na ich rzecz od Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, reprezentowanej przez Radę i Komisję odszkodowania za szkody które rzekomo ponieśli w wyniku stosowania Rozporządzenia Rady nr 563/76.

skarga odszkodowawcza z art. 215 TEWG (obecnie art. 288 TWE)

#### Ustalenia Trybunału

4. Stwierdzenie, iż akt prawa – taki jak wskazane Rozporządzenie – jest nieważny, nie wystarcza samo w sobie do powstania, na mocy

warunki odpowiedzialności Wspólnoty

<sup>1</sup> Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 maja 1978 r., Zb. Orz. 1978, s. 1209.

art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE), odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za szkody poniesione przez jednostkę. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, odpowiedzialność Wspólnoty za akty prawne, których wydanie wiąże się z podjęciem decyzji o charakterze gospodarczo-politycznym, może zostać wywołana jedynie poprzez wystarczająco kwalifikowane naruszenie wyższej rangą normy chroniącej jednostki.

5. W rozpatrywanym wypadku nie ma wątpliwości, iż naruszony Rozporządzeniem nr 563/76 zakaz dyskryminacji zawarty w art. 40 ust. 3 TEWG (obecnie art. 34 TWE) ma na celu ochronę jednostek. Znaczenie tego zakazu w stworzonym przez Traktat systemie jest oczywiste. Przy określaniu przesłanek, które według orzecznictwa Trybunału muszą być spełnione równocześnie z przesłanką wskazaną wyżej, by móc wywołać odpowiedzialność Wspólnoty, należy uwzględnić zasady, według których w systemach prawnych Państw Członkowskich określana jest odpowiedzialność władzy publicznej za szkody poniesione przez jednostki na skutek wydania aktu prawnego. Jeżeli te zasady w poszczególnych Państwach Członkowskich różnią się w sposób istotny, należy stwierdzić, iż przepisy będące wynikiem decyzji polityczno-gospodarczych, pociągają za sobą odpowiedzialność władzy publicznej jedynie w sytuacjach wyjątkowych i przy zaistnieniu szczególnych okoliczności. Ta zawężająca interpretacja opiera się na założeniu, iż władza ustawodawcza nawet wówczas, gdy jej działalność prawodawcza poddana jest kontroli sądowej, nie może za każdym razem być ograniczana możliwością wnoszenia skarg odszkodowawczych, w sytuacji gdy wydaje przepisy w interesie ogólnym, które mogą naruszać interesy jednostki.

**przekroczenie granic  
upoważnienia**

6. Z powyższych rozważań wynika, iż w dziedzinach podlegających polityce gospodarczej Wspólnoty, jednostki mogą spodziewać się zaistnienia – w rozsądnych granicach – szkodliwych skutków określonych przepisów dla ich interesów gospodarczych i muszą pogodzić się z brakiem możliwości wniesienia o odszkodowanie ze środków publicznych, nawet wówczas, gdy dany przepis został uznany za nieważny. W dziedzinie stanowienia prawa, która – jak w rozpatrywanym przypadku – charakteryzuje się szerokim zakresem uznania koniecznym do prowadzenia wspólnej polityki rolnej, odpowiedzialność Wspólnoty może zatem zaistnieć, gdy działający organ w sposób oczywisty i w stopniu poważnym przekroczył granice swego upoważnienia.

7. Nie dzieje się tak przy podejmowaniu środków o charakterze gospodarczo-politycznym, jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku, biorąc pod uwagę jego specyficzne okoliczności. W tym kontekście należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż wskazane środki dotyczyły bardzo szerokiej grupy uczestników rynku, a mianowicie wszystkich nabywców pasz mieszanых zawierających proteiny, zatem ich oddziaływanie na pojedyncze zakłady zostało istotnie ograniczone. Ponadto, regulacje Rozporządzenia odbiły się

na cenie pasz jako część kosztów produkcji tychże nabywców w niewielkim zakresie, ponieważ cena wzrosła niewiele ponad 2%. Ten wzrost cen miał niewielkie znaczenie w porównaniu ze wzrostem cen, który nastąpił w czasie obowiązywania Rozporządzenia wskutek wahań cen na światowym rynku pasz z zawartością protein; wzrosty te były trzy – lub czterokrotnie większe niż wzrost cen wywołany zawartym w Rozporządzeniu zobowiązaniem do zakupu proszku z mleka odtłuszczonego. Wpływ Rozporządzenia na dochodowość przedsiębiorstw nie przekroczył zakresu ryzyka gospodarczego, wpisanego w działalność w rozpatrywanym sektorze polityki rolnej.

8. W powyższych okolicznościach stwierdzenie nieważności Rozporządzenia nie wystarcza do powstania obowiązku podniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE). Skargi zostają zatem oddalone jako bezzasadne.

## Sentencja

1. Skargi zostają oddalone
2. Skarżący zostaną obciążeni kosztami postępowania.

*Sprawy połączone 261 i 262/78<sup>2</sup>*  
*Interquell Stärke-Chemie GmbH und Co. KG oraz Diamalt AG*  
*v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich*

## Stan faktyczny

Skarżący w rozpatrywanych sprawach wnoszą o zasądzenie, zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE) odszkodowania ze strony Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, reprezentowanej przez Radę i Komisję, za szkody powstałe wskutek zniesienia refundacji w zakresie produkcji mąki surowcowej, wynikającego z Rozporządzenia Rady nr 1125/74 z 29 kwietnia 1974 r. w sprawie zmiany Rozporządzenia nr 120/67 o wspólnej organizacji rynku zbóż.

W wyroku z 19 października 1977 r. (w połączonych sprawach 117/76 i 16/77, *Albert Ruckdeschel & Co i Hansa-Lagerhaus Ströh & Co v. Hauptzollamt Hamburg-St. Annen* oraz *Diamalt AG v. Hauptzollamt Itzehö*, Zb. Orz. 1977, s. 1753), który został wydany na wniosek Finanzgericht w Hamburgu w postępowaniu prejudycjalnym, Trybunał orzekł, iż sporne przepisy Rozporządzeń Rady w zakresie, w jakim nie traktują równo kwestii refundacji w produkcji mąki surowcowej, są niezgodne z zasadą równości. Trybu-

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4 października 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 3045.

nał uznał także, iż obowiązkiem organów odpowiedzialnych za politykę rolną Wspólnoty było podjęcie środków koniecznych do usunięcia owej niezgodności.

Na podstawie niniejszego orzeczenia, na mocy Rozporządzenia Rady nr 1125/78 z 22 maja 1978 r. w sprawie zmiany Rozporządzenia nr 2727/75 o wspólnej organizacji rynku zbóż, przywrócono refundacje w zakresie wytwarzania mąki surowcowej przeznaczonej do produkcji chleba. Wysokość zwrotu kosztów została ustalona w Rozporządzeniu Rady nr 1127/78, które zostało wydane i opublikowane w tym samym dniu, co Rozporządzenie nr 1125/78. Oba Rozporządzenia weszły w życie trzeciego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym WE. Jednak przewidziane w nich refundacje, zgodnie z art. 1 Rozporządzenia nr 1125/78 i art. 6 Rozporządzenia nr 1127/78 zagwarantowano jedynie na wniosek za okres od 19 października 1977 r., a więc z mocą wsteczną od daty wydania przez Trybunał orzeczenia we wskazanym wyżej postępowaniu prejudycjalnym.

skarga odszkodowawcza z art. 215 TEWG (obecnie art. 288 TWE)

Z tego względu strony powodowe zażądały odszkodowania za straty wywołane faktem, iż w okresie od 1 sierpnia 1974 r., tj. od kiedy Rozporządzenie nr 1125/74 zostało po raz pierwszy zastosowane, do 19 października 1977 r. nie przysługiwały im żadne refundacje. Na poniesioną szkodę powinna składać się strata w dochodach równa sumie refundacji, którą skarżący uzyskaliby, gdyby w przypadku produkcji mąki surowcowej naliczano te same zwroty kosztów, jak przy produkcji skrobi.

## Ustalenia Trybunału

niezgodność z zasadą prawa wspólnotowego

10. Z powodów wskazanych przez Trybunał w wyroku z 19 października 1977 r. wynika, że zniesienie refundacji przy produkcji mąki surowcowej jest niezgodne z zasadą równości tylko w odniesieniu do mąki przeznaczonej do wytwarzania chleba.

11. Pojawia się pytanie, czy ustalona w ten sposób bezprawność może uzasadniać odpowiedzialność Wspólnoty zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE).

oczywiste i poważne przekroczenie kompetencji jako przesłanka odpowiedzialności Wspólnoty

12. Stwierdzenie, iż regulacja aktu prawodawczego Wspólnoty jest sprzeczna z prawem nie wystarcza samo w sobie do wywołania tego rodzaju odpowiedzialności. W orzeczeniu z 25 maja 1978 r. (w połączonych sprawach 83/76 i innych, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG i inni v. Rada i Komisja, Zb. Orz. 1978, s. 1209), Trybunał odniósł się do tej kwestii. Wskazał przy tym na dotychczasowe orzecznictwo, według którego odpowiedzialność Wspólnoty za akt normatywny, którego wydanie wymaga podjęcia decyzji polityczno-gospodarczych, może być wywołana jedynie poprzez kwalifikowane naruszenie wyższej rangą normy chroniącej prawa

jednostek. Przy uwzględnieniu zasad, które w systemach prawnych Państw Członkowskich odnoszą się do odpowiedzialności władzy publicznej za szkody poniesione przez jednostki wskutek wydania aktów prawodawczych, Trybunał stwierdził, iż w obszarze prawa wspólnotowego, charakteryzującego się szerokim zakresem uznaniowości koniecznym dla prowadzenia wspólnej polityki rolnej, odpowiedzialność Wspólnoty może powstać jedynie wyjątkowo, w sytuacji, gdy działający organ w sposób oczywisty i poważny przekroczy granice własnych kompetencji.

13. Okoliczności rozpatrywanego przypadku pozwalają Trybunałowi stwierdzić, iż Rada przekroczyła granice swego uznania, których w ramach wspólnej polityki rolnej musi przestrzegać, czyniąc to w danym przypadku w sposób oczywisty i poważny.

przekroczenie granic uznania

14. Przede wszystkim należy uwzględnić fakt, iż wśród norm prawa wspólnotowego, mających na celu ochronę jednostek – zawarta w art. 40 ust. 3 zd. 2 TEWG (obecnie art. 34 TWE) – zasada równości, która zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych, posiada znaczenie szczególne. Następnie należy wskazać, iż pogwałcenie owej zasady w rozpatrywanym przypadku dotknęło ograniczonej i wyraźnie wyodrębnionej grupy przedsiębiorców. Liczba producentów mąki we Wspólnocie jest bowiem bardzo niewielka. Ponadto, wskazywana przez powodów szkoda wykraczała poza granice ekonomicznego ryzyka, wiążącego się z zaangażowaniem w omawianej gałęzi gospodarki. Wreszcie, utrzymywane od początku istnienia wspólnej organizacji rynków zbożowych, równe traktowanie z producentami skrobi kukurydzianej, zostało zniesione przez Radę w 1974 r. bez wystarczających podstaw.

15. Z tych powodów Trybunał dochodzi do wniosku, iż zniesienie refundacji w zakresie produkcji mąki surowcowej zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1125/74 powoduje powstanie odpowiedzialności po stronie Wspólnoty.

## Sentencja

1. Europejska Wspólnota Gospodarcza jest zobowiązana wypłacić firmom:

- 1) Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG, Grossaitingen,
- 2) Diamalt AG, München,

sumy odpowiadające każdorazowo wysokościom refundacji na produkcję mąki surowcowej przeznaczonej do wyrobu chleba, o które te przedsiębiorstwa miałyby roszczenie, gdyby w okresie od 1 sierpnia 1974 r. do 19 października 1977 r. użycie kukurydzy do produkcji mąki surowcowej uza-

sadniało roszczenie o identyczne refundacje jak w przypadku zastosowania kukurydzy do produkcji skrobi.

2. Powyższe kwoty mają być uzupełnione o sześcioprocentowe odsetki od daty wydania wyroku.

3. Stronom polecono, by poinformowały Trybunał w przeciągu 12 miesięcy od wydania orzeczenia o wysokości odszkodowania, na jakie się zgodziły.

4. W wypadku braku powyższego porozumienia, strony przedstawią Trybunałowi w tym samym terminie poparte obliczeniami wnioski.

5. Orzeczenie w sprawie kosztów pozostaje odłożone.

## 2. Odpowiedzialność odszkodowawcza Państw Członkowskich

*Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90<sup>3</sup>*

*Andrea Francovich oraz Danila Bonifaci i inni v. Republika Włoska*

### Stan faktyczny

Na mocy Dyrektywy nr 80/987 w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, w sferze prawa wspólnotowego, pracownikom powinien przysługiwać minimalny zakres ochrony w razie niewypłacalności pracodawcy, bez uszczerbku dla bardziej korzystnych przepisów krajowych. W tym celu Dyrektywa przewidywała określone gwarancje zaspokojenia roszczeń pracowników o wypłatę wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 11 Dyrektywy, Państwa Członkowskie były zobowiązane do wydania wszelkich niezbędnych regulacji w celu realizacji postanowień Dyrektywy do dnia 23 października 1983 r. Republika Włoska nie wywiązała się z tego obowiązku, czym – jak stwierdził Trybunał (w sprawie 22/87 Komisja v. Republika Włoch, Zb. Orz. 1989 s. 143), naruszyła prawo wspólnotowe.

Pan Andrea Francovich, powód w sprawie C-6/90, pracował dla firmy CDN Elettronica SnC. Pracodawca nie wypłacał skarżącemu pensji, a jedynie nieregularne zaliczki na poczet wynagrodzenia. W związku z zaistniałą sytuacją, A. Francovich wniósł skargę do Pretura Vicenza. Na jego rzecz zasądono od firmy kwotę 6 milionów LIT. Podjęte w ramach egzekucji działania komornika nie zaspokoily roszczeń skarżącego, skutkiem czego A. Francovich zażądał od państwa spełnienia przewidzianych w Dyrektywie 80/987 gwarancji lub, alternatywnie, przyznania mu odszkodowania.

Z kolei powodem w sprawie C-9/90 była Danila Bonifaci. Wraz z 33 innymi osobami była pracownikiem firmy Gaia Confezioni Srl, której majątek został postawiony w stan upadłości dnia 5 kwietnia 1985 r. Do czasu rozwiązania stosunku pracy, roszczenia powodów wobec firmy sięgały kwoty 253 milionów LIT. Suma ta została włączona w poczet długów firmy. Mimo to, przez ponad pięć lat od ogłoszenia upadłości, powodom nie udało się odzyskać należnych pieniędzy. Syndyk masy upadłościowej oświadczył przy tym, iż nawet częściowe zaspokojenie roszczeń nie będzie prawdopodobne. D. Bonifaci wraz z pozostałymi pracownikami upadłej firmy, wystąpiła z po-

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 1991 r., Zb. Orz. 1991, s. 5357.

wódtwem przeciwko Republice Włoskiej. Powódka, powołując się na zobowiązanie Włoch do stosowania Dyrektywy nr 80/987 od dnia 23 października 1983 r. zażądała, by państwo wypłaciło na jej rzecz zaległe wynagrodzenie w wysokości ostatnich trzech miesięcznych pensji bądź – w razie niespełnienia tego żądania – wypłaty odszkodowania.

Na podstawie powyższych okoliczności, włoskie sądy krajowe wystąpiły do Trybunału, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

**Pytanie pierwsze:** Czy na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego jednostka, która została poszkodowana na skutek – potwierdzonego wyrokiem Trybunału – braku implementacji przez państwo Dyrektywy nr 80/987 może, powołując się bezpośrednio na przepisy prawa wspólnotowego, żądać od państwa zastosowania tych przepisów Dyrektywy, które są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe w celu uzyskania gwarancji, do zapewnienia których zobowiązane było państwo, a przynajmniej domagać się zadośćuczynienia za szkodę powstałą wskutek przepisów nie posiadających tej właściwości?

**Pytanie drugie:** Czy art. 3 w związku z art. 4 Dyrektywy Rady nr 80/987 należy interpretować w ten sposób, iż w sytuacji gdy państwo nie czyni użytku z przewidzianej w art. 4 możliwości określenia granic odpowiedzialności, jest zobowiązane do zaspokojenia roszczeń pracowników w zakresie wskazanym w art. 3?

**Pytanie trzecie:** Jeśli odpowiedź na pytanie drugie jest negatywna, jaka jest minimalna gwarancja, którą państwo, w świetle Dyrektywy nr 80/987, musi zapewnić uprawnionemu do roszczeń pracownikowi, aby wysokość należnego wynagrodzenia mogła być traktowana jako realizacja Dyrektywy?

## Ustalenia Trybunału

9. Pytanie pierwsze porusza dwie kwestie, które należy zbadać osobno. Problem, z jednej strony, dotyczy skutku bezpośredniego tych przepisów Dyrektywy, które określają uprawnienia pracowników, z drugiej natomiast odnosi się do tego, czy i w jakim zakresie państwo ponosi odpowiedzialność za szkody wywołane poprzez naruszenie jego zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

10. Sądy przedkładające pytania prejudycjalne, odnośnie pierwszej części pytania pierwszego pragną wiedzieć, czy osoby uprawnione w świetle przepisów Dyrektywy przyznającej uprawnienia pracownikom w wypadku braku terminowej implementacji, mogą dochodzić tych praw przed sądami krajowymi.



11. W świetle orzecznictwa Państwo Członkowskie, które nie dokonało transpozycji dyrektywy w terminie, nie może przeciwstawiać jednostce argumentu, iż nie wypełniło zobowiązań wynikających z tej Dyrektywy. Tym samym jednostka, wobec braku podjęcia przez państwo środków implementujących Dyrektywę, może powoływać się na te jej przepisy, które są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, przeciwko wszelkim niezgodnym z postanowieniami Dyrektywy normom prawa wewnętrznego. Jednostka może powoływać się na te postanowienia, o ile przewidują one uprawnienia, których można dochodzić przeciwko państwu (wyrok z 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81, Becker v. Finanzamt–Münster–Innenstadt, Zb. Orz. 1982, s. 53).

12. Należy zatem zbadać, czy postanowienia Dyrektywy nr 80/987, które określają uprawnienia pracowników, są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne. Analiza musi objąć trzy punkty: określenie zakresu osób, którym przysługują przewidziane w Dyrektywie gwarancje, określenie zakresu tych gwarancji i wreszcie wskazanie osoby dłużnika (osoby zobowiązanej). W tym kontekście szczególnie ważne staje się pytanie, czy państwo może być uznane za dłużnika tylko z tego powodu, iż nie podjęło w terminie środków implementujących Dyrektywę.

13. W pierwszej kolejności w odniesieniu do zakresu osób, którym przysługują gwarancje, Dyrektywa, zgodnie z art. 1 ust. 1, ma zastosowanie do roszczeń pracowników, wynikających z umów o pracę bądź ze stosunku pracy przeciwko pracodawcom, którzy są niewypłacalni w myśl art. 2 ust. 1; w art. 2 ust. 1 wskazane są sytuacje, w których pracodawca jest uznawany za niewypłacalnego. Artykuł 2 ust. 2 w kwestii definicji pojęcia pracownika i pracodawcy odsyła do właściwego prawa krajowego. Wreszcie, Państwa Członkowskie, na podstawie art. 1 ust. 2 mogą, po spełnieniu określonych przesłanek, wyłączyć określone grupy pracowników wymienionych w załączniku do Dyrektywy, z zakresu jej stosowania.

14. Niniejsze postanowienia są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, aby sąd krajowy był w stanie stwierdzić, czy jednostka należy do kręgu osób, którym Dyrektywa przyznaje uprawnienia. Sąd musi jedynie ustalić, czy dana osoba jest pracownikiem w myśl prawa krajowego i czy zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz załącznikiem do Dyrektywy nie należy do kategorii pracowników wyłączonych z zakresu jej stosowania oraz czy zachodzi jeden z przewidzianych w art. 2 Dyrektywy wypadków niewypłacalności.

określenie zakresu  
osób uprawnionych  
zgodnie z przepisami  
Dyrektywy

18. W rozpatrywanym przypadku, Dyrektywa przewiduje cel w postaci gwarancji zaspokojenia roszczeń pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy. Okoliczność, iż art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 przyznają Państwu Członkowskim określony zakres swobody w wyborze środków ustanawiających powyższe gwarancje oraz w zakresie ograniczenia sum gwarantowa-

zakres gwarancji  
przewidzianej w Dy-  
rektywie

nych, nie zmienia faktu, iż cel przewidziany w Dyrektywie jest precyzyjny i bezwarunkowy.

20. Przewidziana w art. 4 ust. 2 możliwość ograniczenia niniejszej gwarancji nie wyłącza możliwości ustalenia gwarancji minimalnej. Zgodnie z tym artykułem Państwa Członkowskie mogą ograniczyć przysługujące pracownikom gwarancje do określonych ram czasowych. Owe ramy czasowe są każdorazowo ustalane na podstawie jednego z trzech przewidzianych w art. 3 okresów, tak więc w każdym wypadku można ustalić, do jakiego stopnia Państwo Członkowskie, wybierając jedną z możliwych dat, mogłoby ograniczyć wskazane w Dyrektywie gwarancje, gdyby implementowało Dyrektywę.

22. Należy zatem stwierdzić, iż rozpatrywane postanowienia dotyczące zakresu gwarancji są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne.

określenie osoby dłużnika

23. Odnośnie osoby dłużnika art. 5 Dyrektywy stanowi, co następuje: Państwa Członkowskie ustalają szczegółowe zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania instytucji gwarancyjnych, szczególnie przestrzegając następujących zasad:

- a) aktywa instytucji są niezależne od kapitału obrotowego pracodawców i nie mogą być zajęte w trakcie postępowania upadłościowego;
- b) pracodawcy biorą udział w finansowaniu, chyba że są one w całości zabezpieczone przez władze publiczne;
- c) odpowiedzialność instytucji jest niezależna od wykonywania obowiązku finansowania.

możliwość powoływania się na przepisy dyrektyw przed sądami krajowymi

26. Pomimo iż rozpatrywane przepisy Dyrektywy odnośnie określenia zakresu osób, którym przysługują gwarancje oraz zakresu samej gwarancji są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, nie daje to jednostce prawa do powoływania się na te przepisy przed sądami krajowymi. Po pierwsze przepisy te nie regulują kwestii kto jest dłużnikiem; po drugie, państwo nie może być uznane za dłużnika z tego tylko powodu, iż nie implementowało Dyrektywy w przewidzianym terminie.

27. Na pierwszą część pytania pierwszego należy zatem udzielić odpowiedzi, iż osoby uprawnione zgodnie z postanowieniami Dyrektywy nr 80/987, regulującej prawa pracowników, nie mogą dochodzić tych praw przeciwko państwu przed sądami krajowymi na podstawie braku wydania środków implementacyjnych w terminie.

28. W drugiej części pytania pierwszego, sądy chcą uzyskać odpowiedź na pytanie, czy Państwo Członkowskie jest zobowiązane do wynagrodzenia szkód, które jednostka poniosła na skutek braku implementacji Dyrektywy nr 80/987.

29. Sądy zadają też zatem pytanie, czy i w jakim zakresie państwo jest odpowiedzialne za szkody, które powstały wskutek naruszenia ciężących na nim zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

31. TEWG stworzył własny porządek prawny, który stał się częścią systemów prawnych Państw Członkowskich i musi być stosowany przez sądy krajowe. Podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko Państwa Członkowskie, lecz również jednostki, na które prawo wspólnotowe nakłada zarówno obowiązki, jak też może przyznawać im uprawnienia. Prawa te istnieją nie tylko na podstawie wyraźnych postanowień TEWG, ale również na podstawie jednoznacznych zobowiązań, które Traktat nakłada zarówno na jednostki, jak i na Państwa Członkowskie oraz organy Wspólnot.

**kwestia zasady odpowiedzialności państw  
zasada bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego  
jako podstawa zasady odpowiedzialności państw**

32. Zgodnie z orzecznictwem, obowiązkiem sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji stosują postanowienia prawa wspólnotowego, jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przepisów tego prawa oraz ochrona uprawnień, które prawo wspólnotowe przyznaje jednostkom.

33. Pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego byłaby osłabiona, a ochrona stworzonych na ich podstawie praw zakwestionowana, gdyby jednostka nie miała możliwości domagania się odszkodowania w wypadku pogwałcenia jej praw wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać Państwu Członkowskiemu.

34. Możliwość uzyskania odszkodowania od Państwa Członkowskiego jest nieodzowna przede wszystkim wtedy, kiedy pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego zależy – jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku – od działań podjętych przez państwo i kiedy z powodu bezczynności państwa jednostka nie może dochodzić przed sądami krajowymi swych praw przewidzianych w prawie wspólnotowym.

35. Zasada odpowiedzialności państw za szkody, które jednostka poniosła na skutek naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo, wynika zatem z istoty utworzonego na mocy TEWG porządku prawnego.

36. Zobowiązanie Państw Członkowskich do wynagrodzenia tego rodzaju szkód znajduje także uzasadnienie w treści art. 5 TEWG (obecnie art. 10 TWE), zgodnie z którym Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Do zobowiązań tych należy również obowiązek usunięcia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego.

37. Zasadą prawa wspólnotowego jest to, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do wynagrodzenia szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez te państwa.

**odpowiedzialność państw jako zasada prawa wspólnotowego**

38. Przesłanki, na podstawie których wskazana odpowiedzialność państwa umożliwia wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym, zależą od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego leżącego u podstaw powstałej szkody.

39. Jeżeli Państwo Członkowskie, tak jak w rozpatrywanym przypadku, łamie wynikające z art. 189 ust. 3 TEWG (obecnie art. 249 ust. 3 TWE) zobowiązanie do podjęcia wszelkich środków koniecznych do realizacji celu wskazanego w Dyrektywie, pełna skuteczność regulacji wspólnotowej wymaga, by możliwe było wniesienie roszczenia odszkodowawczego pod warunkiem spełnienia trzech przesłanek.

40. Po pierwsze zamierzony przez dyrektywę cel musi przewidywać przyznanie praw jednostkom. Po drugie, zakres tych uprawnień musi być możliwy do określenia na podstawie przepisów dyrektywy. Po trzecie, musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem przez państwo ciężącego na nim zobowiązania a zaistniałą szkodą.

41. Powyższe przesłanki są wystarczające, by umożliwić jednostce wniesienie roszczenia odszkodowawczego, które znajduje swe bezpośrednie uzasadnienie w prawie wspólnotowym.

## Sentencja

1. Na podstawie przepisów Dyrektywy Rady nr 80/987 z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, przewidujących uprawnienia pracowników, osoby, których Dyrektywa dotyczy, nie mogą dochodzić tych praw przeciwko państwu przed sądami krajowymi wobec braku podjęcia środków implementujących Dyrektywę w wyznaczonym terminie.

2. Państwo Członkowskie jest zobowiązane do odszkodowania za szkody powstałe po stronie jednostki wskutek braku implementacji Dyrektywy nr 80/987.

### *Sprawy połączone C-46/93 i C-48/93<sup>4</sup>*

*Brasserie du Pêcheur v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni*

## Stan faktyczny

Sprawa C-46/93:

Brasserie du Pêcheur, francuski browar z siedzibą w Schillingheim, w końcu 1981 r. musiał wstrzymać eksport piwa do Niemiec, gdyż według

---

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 marca 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 1029.

właściwych władz niemieckich produkowane piwo to nie odpowiadało ustawowemu nakazowi czystości (Reinheitsgebot).

Ponieważ Komisja stała na stanowisku, iż przepisy niemieckiej ustawy były sprzeczne z postanowieniami art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), wszczęła przeciwko Republice Federalnej Niemiec postępowanie w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego, które odnosiło się zarówno do zakazu wprowadzania na rynek pod nazwą „piwo”, piwa wyprodukowanego w innych Państwach Członkowskich zgodnie z ich przepisami, jak też zakazu wwozu piwa zawierającego dodatkowe składniki. Trybunał wyroku z 12 marca 1987 r. w sprawie 178/84 (Komisja v. RFN, Zb. Orz. 1987, s. 1227) orzekł, iż zakaz wprowadzania do obrotu wwiezionego z innych Państw Członkowskich piwa, które nie odpowiada przepisom niemieckim, stanowiło naruszenie art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE).

Brasserie du Pêcheur wniósł na tej podstawie skargę przeciwko RFN o odszkodowanie w wysokości 1 800 000 DM za straty spowodowane trwającym w latach 1982–1987 ograniczeniem wwozu.

Bundesgerichtshof (Niemiecki Sąd Najwyższy) odwołał się w tej sprawie do § 839 Kodeksu Cywilnego (BGB – Bürgerliches Gesetzbuch) oraz do art. 34 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (GG – Grundgesetz). Zgodnie z powołanymi przepisami dla powstania odpowiedzialności państwa koniecznym jest, by zostały naruszone obowiązki służbowe względem osób trzecich. Oznacza to, iż państwo niemieckie odpowiada jedynie za naruszenie zobowiązań w stosunku do osób trzecich. Natomiast ustawodawca krajowy, zgodnie z niemiecką ustawą zawierającą nakaz czystości piwa, przyjął jedynie zobowiązania wobec ogółu, bez odwoływania się do określonych osób bądź grup, które mogłyby być potraktowane jako „osoby trzecie” w myśl wskazanych przepisów.

Na tej podstawie niemiecki Bundesgerichtshof przedłożył Trybunałowi, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), następujące kwestie do rozstrzygnięcia w postępowaniu prejudycjalnym:

zapytanie prejudycjalne

**Pytanie pierwsze:** Czy zasada prawa wspólnotowego stanowiąca o odpowiedzialności Państw Członkowskich za szkody poniesione przez jednostki, powstałe wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez te państwa, znajduje zastosowanie również w sytuacji, gdy tego rodzaju naruszenie polega na tym, iż ustawa krajowa wydana przez parlament nie jest zgodna z normami prawa wspólnotowego wyższego rzędu (w tym wypadku niedostosowanie §§ 9 i 10 niemieckiej Biersteuergesetz do art. 30 TEWG – obecnie art. 28 TWE)?

**Pytanie drugie:** Czy krajowy porządek prawny może stanowić, iż ewentualne roszczenie odszkodowawcze podlega tym samym ograniczeniom, jak

w wypadku naruszenia przez ustawę krajową normy krajowej wyższego rzędu, na przykład naruszenia przez zwykłą ustawę federalną niemieckiej Ustawy Zasadnicze?

**Pytanie trzecie:** Czy krajowy porządek prawny może uzależnić roszczenie odszkodowawcze od tego, czy odpowiedzialni za niezgodność norm funkcjonariusze państwowi działali w sposób zawiniony (wina umyślna lub nie dbalstwo)?

**Pytanie czwarte:** Jeśli na pytanie pierwsze odpowiedź jest twierdząca, zaś na pytanie drugie przecząca:

- a) Czy obowiązek odszkodowawczy może być według prawa krajowego ograniczony do wyrównania szkód w określonych dobrach chronionych prawem, np. prawem własności, czy też nakazuje pełne wyrównanie szkód za wszelkie straty majątkowe, łącznie z utraconymi korzyściami?
- b) Czy obowiązek odszkodowawczy nakazuje również naprawienie tych szkód, które zaistniały jeszcze zanim ww. stwierdzono wyrokiem Trybunału z 12 marca 1987 r. (sprawa 178/84), iż § 10 wskazanej ustawy stanowi naruszenie wyższego rangą prawa wspólnotowego?

Sprawa C-48/93:

Brytyjski Merchant Shipping Act (Ustawa o Handlu Morskim) z 1988 r. przewidywał utworzenie nowego Rejestru brytyjskich statków rybackich oraz poddał przyszłą rejestrację tych statków, łącznie z wpisanymi do starego rejestru, określonym wymogom odnośnie obywatelstwa, miejsca zamieszkania oraz siedziby właściciela. Statkom, które nie mogły zostać wpisane do nowego rejestru, zostało odebrane prawo połowu.

16 grudnia 1988 r. firma Factortame i inni (osoby fizyczne, spółki) wniosła do High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (dalej: Divisional Court) skargę, w której stwierdzono, iż Część II Ustawy o Handlu Morskim narusza prawo wspólnotowe, w szczególności art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE).

W kwestii pytań wniesionych przez brytyjski sąd, Trybunał w wyroku z 25 lipca 1991 r. w sprawie C-221/89 (Factortame, Zb. Orz. 1991, s. 3905) orzekł, iż wymogi co do obywatelstwa, miejsca zamieszkania i siedziby właściciela statku w formie, jaką przewidywał wprowadzony przez Zjednoczone Królestwo system rejestracji, są sprzeczne z prawem wspólnotowym, lecz nie są sprzeczne z prawem wspólnotowym te wymogi rejestracji, według których działalność statków będzie zarządzana i kontrolowana przez Zjednoczone Królestwo.

W sierpniu 1989 r. Komisja wniosła skargę o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Równocześnie wniosła o zawieszenie w drodze tymczasowego zarządzenia wskazanych warunków rejestracji odnośnie obywatelstwa z powodu ich niezgodności z art. 7 TEWG (obecnie uchylony), 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE) oraz art. 221 TEWG (obecnie art. 294 TWE). Postanowieniem z dnia 10 października 1989 r. w sprawie 246/89 (Komisja v. Zjednoczone Królestwo Zb. Orz. 1991, s. 4585), Trybunał przychylił się do wniosku. W wykonaniu postanowienia władze brytyjskie wydały przepisy zmieniające regulację dotyczącą rejestracji statków z mocą od 2 listopada 1989 r.

W dniu, 2 października 1991 r., brytyjski Divisional Court, wydał postanowienie w celu wykonania wyroku Trybunału z lipca 1991 r. i wezwał skarżących do sprecyzowania swoich roszczeń. Na tej podstawie skarżący przedstawili sądowi zestawienie szkód, w którym przedstawiono koszty oraz straty poniesione wskutek wejścia w życie zaskarżonej ustawy od 1 kwietnia do dnia jej uchylecia 2 listopada 1989 r.

W tej sprawie Divisional Court przedstawił Trybunałowi, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), następujące pytania do rozstrzygnięcia w postępowaniu prejudycjalnym:

zapytanie prejudycjalne

**Pytanie pierwsze:** Czy w sytuacji kiedy:

a) przepisy prawne Państwa Członkowskiego zawierają przesłanki dotyczące obywatelstwa, miejsca siedziby i miejsca zamieszkania właściciela i menedżera statku rybackiego, jak też udziałowcy i dyrektora spółki będącej właścicielem lub menedżerem statku

oraz

b) przesłanki te, zgodnie z wyrokami Trybunału w sprawach C–221/89 i C–246/89 naruszają art. 5, 7, 52 i 221 TEWG (obecnie art. 10, 43, 294 TWE, art. 7 TEWG – obecnie uchylony)

osoby, które były właścicielami lub menedżerami takich statków, bądź też były dyrektorami i/lub udziałowcami spółek, które były właścicielem lub menedżerem tych statków, w okolicznościach rozpatrywanego przypadku, posiadają wynikające z prawa wspólnotowego roszczenie o odszkodowanie od tego Państwa Członkowskiego za straty, które poniosły wskutek wszystkich, bądź jednego ze wskazanych naruszeń TEWG?

## Ustalenia Trybunału

16. Stawiając pierwsze pytanie, sądy krajowe chcą przede wszystkim dowiedzieć się, czy zasada, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do rekompensaty za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia przez państwo

prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy zawinione naruszenie należy przypisać ustawodawcy krajowemu.

31. Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał już w wyroku *Francovich* – wyprowadził tezę, iż zasada odpowiedzialności państwa za szkody poniesione przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego wynika z istoty stworzonego przez Traktat porządku prawnego.

**odpowiedzialność państwa za szkody wywołane niezgodnym z prawem wspólnotowym działaniem bądź zaniechaniem ustawodawcy krajowego**

32. Stąd wynika, iż zasada ta ma zastosowanie do każdego rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, niezależnie od tego, który organ Państwa Członkowskiego swoim działaniem lub zaniechaniem prawo to naruszył.

34. Państwo, którego odpowiedzialność powstała wskutek naruszenia jego zobowiązań międzynarodowych, w świetle prawa międzynarodowego jest traktowane jako jedność bez względu na to, czy naruszenie, które wywołało szkodę, można przypisać władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej. Odnosi się to o tyle bardziej do sfery prawa wspólnotowego, o ile wszystkie instancje krajowe, łącznie z legislatywą, w wykonywaniu swych zadań zobowiązane są do przestrzegania norm prawa wspólnotowego regulujących w sposób bezpośredni sytuację jednostki.

36. Wobec tego należy udzielić odpowiedzi, iż zasada, według której Państwa Członkowskie są zobowiązane do zrekompensowania szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w sytuacji, kiedy naruszenie tego prawa można przypisać ustawodawcy krajowemu.

**przesłanki odpowiedzialności za przypisane ustawodawcy krajowemu naruszenie prawa wspólnotowego**

38. W tym zakresie należy wskazać, iż chociaż odpowiedzialność państwa wynika z prawa wspólnotowego, to przesłanki, przy spełnieniu których uzasadnia ona wniesienie roszczenia odszkodowawczego, zależne są od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, które szkodę wywołało.

39. Przy ustalaniu tych przesłanek należy uwzględnić zasady wspólnotowego systemu prawnego stanowiące podstawę odpowiedzialności państwa, a więc pełną skuteczność norm prawa wspólnotowego oraz efektywną ochronę przyznanych przez nie praw, a także wynikający z art. 5 TEWG (obecnie art. 10 TWE) obowiązek państw do lojalnej współpracy.

40. Ponadto, jak wskazała Komisja należy także uwzględnić orzecznictwo Trybunału odnośnie pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty.

**odwołanie do przesłanek odpowiedzialności Wspólnot**

41. Co więcej, przesłanki uzasadniające odpowiedzialność państwa za szkody poniesione przez jednostkę na skutek złamania prawa wspólnotowego, nie mogą bez szczególnego powodu różnić się od przesłanek odpowiedzialności Wspólnoty w podobnych okolicznościach. Ochrona wywiezionych z prawa wspólnotowego praw przysługujących jednostkom, nie może



mieć bowiem różnego zakresu w zależności od tego, czy instytucja, która wywołała szkodę ma krajowy czy wspólnotowy charakter.

45. Wąska koncepcja odpowiedzialności Wspólnoty za działania prawodawcze opiera się na założeniu, iż jej działalność prawodawcza, nawet gdy podlega sądowej kontroli, nie może być utrudniana poprzez możliwość wniesienia skarg odszkodowawczych, w sytuacji gdy ogólny interes Wspólnoty wymaga wydania środków normatywnych, które mogą naruszać interesy jednostek. Opiera się ona również na założeniu, iż w dziedzinie prawodawstwa, którą charakteryzuje konieczny do prowadzenia polityki Wspólnoty szeroki zakres uznania, odpowiedzialność Wspólnoty powstaje dopiero wtedy, gdy określony organ w sposób oczywisty i poważny przekroczy granice swych kompetencji.

47. Z kolei, gdy Państwo Członkowskie podejmuje działania w dziedzinie, w której posiada szeroki zakres uznania, porównywalny z tym, jakim dysponują organy Wspólnoty, przesłanki jego odpowiedzialności muszą być co do zasady tożsame z tymi, od których w podobnej sytuacji zależy odpowiedzialność Wspólnoty.

50. W obu przypadkach, zarówno niemiecki, jak i brytyjski ustawodawca został skonfrontowany z sytuacją pociągającą za sobą konieczność podjęcia decyzji porównywalnych do tych, które podejmują organy wspólnotowe przy wydawaniu aktów prawnych w ramach realizacji polityki wspólnotowej.

51. W tego rodzaju okolicznościach prawo wspólnotowe uznaje roszczenie odszkodowawcze, o ile spełnione są trzy przesłanki: celem naruszonej normy prawa jest przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane (poważne) i wreszcie – między naruszeniem zobowiązania państwa a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

52. Przesłanki te spełniają wymogi pełnej skuteczności przepisów prawa wspólnotowego oraz efektywnej ochrony uznanych przez nie praw.

54. Pierwsza z przesłanek – tak w wypadku art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), do którego odwołano się w sprawie C-46/93, jak i w wypadku art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE), do którego odwołano się w sprawie C-48/93 – została w widoczny sposób spełniona. Wprawdzie art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE) nakłada na Państwa Członkowskie określony zakaz, uzasadnia jednak pewne prawa jednostek, które sądy krajowe zobowiązane są chronić. Podobnie art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE) przyznaje ze swej istoty uprawnienia jednostkom (por. wyrok z 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74, Reyners, Zb. Orz. 1974, s. 631).

**przesłanki odpowiedzialności za przypisane ustawodawcy krajowemu naruszenie prawa wspólnotowego**

**przesłanka naruszenia normy zmierzającej do przyznania uprawnień jednostkom**

oczywiste i poważne naruszenie granic uznania

55. Odnośnie drugiej przesłanki, w zakresie odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego – zarówno odpowiedzialności Wspólnoty zgodnie z art. 215 TEWG (obecnie 288 TWE), jak i Państwa Członkowskiego – dla ustalenia, czy naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne decydującym kryterium jest ocena, czy Państwo Członkowskie lub instytucja Wspólnoty w sposób oczywisty i poważny przekroczyła granice swego uznania.

56. Do czynników, które właściwy sąd powinien wziąć pod uwagę, należy stopień precyzji i jasności naruszonego przepisu, zakres dyskrekcji, który naruszony przepis pozostawia instytucji państwowej bądź wspólnotowej, ocenie tego, czy naruszenie prawa lub powstanie szkody było wynikiem działania celowego czy też nieumyślnego, możliwość usprawiedliwienia ewentualnego błędu oraz to, czy zachowanie instytucji Wspólnoty nie przyczyniło się do tego, iż krajowe środki lub praktyki zostały – z naruszeniem prawa wspólnotowego – zaniechane, wprowadzone bądź utrzymane.

wystarczająco poważne (kwalifikowane) naruszenie

57. W każdym razie naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne (kwalifikowane) wówczas, gdy zostaje utrzymane, mimo iż wydano wyrok lub orzeczenie w postępowaniu prejudycjalnym lub w odnośnym orzecznictwie stwierdzono, iż określone zachowanie jest sprzeczne z określonym obowiązkiem.

bezpośredni związek przyczynowy

65. Odnośnie trzeciej przesłanki, zadaniem sądów krajowych jest ustalenie, czy między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

66. Trzy wskazane przesłanki są konieczne i wystarczające dla uzasadnienia roszczenia odszkodowawczego jednostek, co nie wyłącza możliwości ponoszenia odpowiedzialności przez państwo na podstawie mniej rygorystycznych przesłanek wynikających z prawa krajowego.

wymogi odnośnie prawa krajowego

74. Dlatego na pytanie sądów krajowych należy udzielić następującej odpowiedzi: gdy naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie należy przypisać krajowemu ustawodawcy, który podejmował działania w obszarze, w którym dysponował szerokim zakresem władzy dyskrecyjnej odnośnie uchwalania aktów normatywnych, poszkodowanemu przysługuje roszczenie odszkodowawcze, o ile naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania mu praw, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), a między tym naruszeniem a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwo powinno usunąć skutki szkód powstałych na skutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami o odpowiedzialności, przy czym przewidziane przez właściwe prawo krajowe przesłanki odpowiedzialności nie mogą być mniej korzystne niż te,

które stosuje się w wypadku analogicznych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego. Nie mogą one być także ukształtowane w sposób uniemożliwiający w praktyce lub utrudniający ponad miarę domaganie się odszkodowania.

79. Wynika stąd, iż obowiązku rekompensaty za szkody poniesione przez jednostkę nie można uzależnić od przesłanek odnoszących się do pojęcia winy, wykraczających poza zakres wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego. Uznanie tego rodzaju dodatkowej przesłanki powodowałoby, iż roszczenie odszkodowawcze, znajdujące swą podstawę we wspólnotowym porządku prawnym, mogłoby być zakwestionowane.

80. Dlatego na pytanie sądów krajowych należy odpowiedzieć, iż w ramach stosowanego przez nie prawa krajowego, odszkodowanie nie może zostać uzależnione od faktu, czy funkcjonariusz lub organ państwowy, któremu należy przypisać naruszenie prawa wspólnotowego, działał w sposób zawiniony (w postaci winy umyślnej bądź niedbalstwa), wykraczający poza granice wystarczająco kwalifikowanego naruszenia prawa wspólnotowego.

## Sentencja

1. Zasada, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do rekompensaty szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, kiedy naruszenie należy przypisać ustawodawcy krajowemu.

2. Jeżeli naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie należy przypisać ustawodawcy krajowemu, który podejmował działania w obszarze, w którym dysponował szerokim zakresem władzy dyskrecyjnej odnośnie uchwalania aktów normatywnych, poszkodowanemu przysługuje roszczenie odszkodowawcze, o ile naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania mu praw, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), zaś między tym naruszeniem a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwo powinno usunąć skutki szkód powstałych na skutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami o odpowiedzialności, przy czym przewidziane przez właściwe prawo krajowe przesłanki odpowiedzialności nie mogą być mniej korzystne niż te, które stosuje się w wypadku analogicznych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego. Nie mogą one być także ukształtowane w sposób uniemożliwiający w praktyce utrudniający lub ponad miarę domaganie się odszkodowania.

3. Sąd krajowy w ramach stosowanego przez siebie prawa wewnętrznego, nie może uzależnić przyznania odszkodowania od winy (umyślnej lub nie-

dbalstwa) organu państwowego, któremu należy przypisać naruszenie prawa, wykraczającej poza zakres wystarczająco kwalifikowanego naruszenia prawa wspólnotowego.

4. Naprawienie przez Państwo Członkowskie szkody, którą spowodowało po stronie jednostki naruszeniem prawa wspólnotowego, musi odpowiadać poniesionej szkodzie. W zakresie, w jakim w tej dziedzinie nie obowiązują żadne przepisy wspólnotowe, jest rzeczą systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego ustalenie kryteriów, na podstawie których możliwe będzie określenie zakresu odszkodowania, przy czym kryteria te nie mogą być mniej korzystne niż stosowane do analogicznych roszczeń opierających się na przepisach prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w sposób, który czyniłby uzyskanie odszkodowania w praktyce niemożliwym lub ponad miarę utrudnionym. Regulacja prawa krajowego, która ograniczałaby szkody podlegające naprawieniu do szkód powstałych w zakresie określonych, chronionych w sposób szczególny praw podmiotowych, z wyłączeniem utraczonych przez jednostkę korzyści, jest sprzeczna z prawem wspólnotowym. Poza tym musi istnieć możliwość zagwarantowania szczególnego odszkodowania, takiego jak przewidziane w prawie brytyjskim odszkodowanie „egzemplaryczne“, w sytuacji kiedy jest dochodzone w oparciu o prawo wspólnotowe – także w formie skargi – o ile tego rodzaju odszkodowanie zostałoby przyznane w oparciu o prawo krajowe.

5. Zobowiązanie Państw Członkowskich do naprawienia szkód powstałych po stronie jednostki wskutek naruszenia przez te państwa prawa wspólnotowego, nie może być ograniczone do szkód powstałych po wydaniu przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego zaistnienie zarzucanego naruszenia.

*Sprawa C-5/94<sup>5</sup>*

*Queen v. Ministry of Agriculture,*

*Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*

## **Stan faktyczny**

W okresie od kwietnia 1990 r. do 1 stycznia 1993 r. Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności Anglii i Walii systematycznie odmawiało zezwoleń na wywóz do Hiszpanii żywych zwierząt przeznaczonych na rzeź, uzasadniając, iż zwierzęta w hiszpańskich rzeźniach są traktowane w sposób sprzeczny z Dyrektywą Rady nr 74/577/EWG z dnia 18 listopada 1974 r. regulującą kwestię ogłuszania zwierząt przed ubojem.

---

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 maja 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 2553.

Dyrektywa ta miała na celu likwidację różnic w przepisach Państw Członkowskich dotyczących ochrony zwierząt, które w sposób bezpośredni ujemnie wpływają na funkcjonowanie wspólnego rynku. Dyrektywa miała również na celu ochronę zwierząt przed okrutnym traktowaniem, a w pierwszej kolejności, przed zadawaniem im jakichkolwiek zbędnych cierpień przed ubojem. Nakładała na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia, iż ubój określonych gatunków zwierząt (m.in. bydła, owiec) będzie odbywał się z użyciem adekwatnych i uznanych metod. Dyrektywa nie harmonizowała jednak procedur kontroli jej postanowień.

Wraz z przystąpieniem do Wspólnoty, Hiszpania została związana przepisami Dyrektywy, którą implementowała w drodze Dekretu Królewskiego z dnia 18 grudnia 1987 r., który nie przewidywał jednak żadnych sankcji na wypadek naruszenia jego przepisów.

Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności Anglii i Walii, opierając się w głównej mierze na informacjach pochodzących od hiszpańskiego towarzystwa ochrony zwierząt, stało na stanowisku, iż wiele hiszpańskich rzeźni nie przestrzega postanowień Dyrektywy. Na tej podstawie broniło tezy, iż zwierzęta wywiezione do Hiszpanii byłyby poddane tam traktowaniu sprzecznemu z postanowieniami Dyrektywy.

Sprawą zajmowała się także Komisja Europejska, która stwierdziła w lipcu 1992 r., iż zakaz nałożony przez władze Zjednoczonego Królestwa stanowi naruszenie art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) niedające się uzasadnić postanowieniami art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE).

Powód, firma Hedley Lomas, wniosła o wydanie zezwolenia na wywóz określonej liczby żywych owiec na ubój we wskazanej z nazwy hiszpańskiej ubojni. Zezwolenia nie wydano, mimo iż wskazany zakład rzeźniczy, według informacji przedstawionych przez powoda, od roku 1986 dysponował odpowiednimi zezwoleniami i przestrzegał przepisów Dyrektywy. Władze Królestwa nie przedstawiły dowodów przeciwnych.

Powód wystąpił zatem do High Court of Justice o stwierdzenie, iż odrzucenie jego wniosku przez Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności stanowiło naruszenie art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) oraz wniósł skargę o odszkodowanie.

Biorąc pod uwagę stanowisko Ministerstwa, iż odmowa udzielenia zezwolenia jest w danym przypadku uzasadniona przepisami art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), High Court of Justice uznał, iż niezbędna jest interpretacja prawa wspólnotowego i zawieszając postępowanie, zwrócił się do Trybunału w trybie art. 177 TWE (obecnie art. 234 TWE) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

zapytanie prejudycjalne

**Pytanie pierwsze:** Czy istnienie dyrektywy harmonizującej (Dyrektywa nr 74/577/EWG), która nie przewiduje sankcji oraz innych procedur na wypadek nieprzestrzegania jej postanowień, uniemożliwia Państwu Członkowskiemu (Państwo Członkowskie A) powołanie się na art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE) celem uzasadnienia środków ograniczających wywóz, gdy interes wskazany w tym artykule jest zagrożony poprzez fakt, iż inne Państwo Członkowskie (Państwo Członkowskie B) faktycznie nie zapewnia, iż cel dyrektywy zostanie osiągnięty?

Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest negatywna:

**Pytanie drugie:** Czy w okolicznościach wskazanych w pytaniu pierwszym, Państwo Członkowskie A jest uprawnione zgodnie z art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE) do wprowadzenia:

1) ogólnego

байд

2) ograniczonego do sytuacji, gdy miejscem docelowym wywozu jest ubojnia w Państwie Członkowskim B, co do której Państwo Członkowskie A nie ma żadnych dowodów, iż przepisy Dyrektywy nie są przestrzegane,

zakazu eksportu żywych owiec na ubój do Państwa Członkowskiego B?

Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca lub odpowiedź na pytanie drugie jest negatywna:

**Pytanie trzecie:** Czy, w okolicznościach wskazanego przypadku, Państwo Członkowskie A jest zgodnie z prawem wspólnotowym zobowiązane do wynagrodzenia przedsiębiorcy szkód poniesionych wskutek tego, iż z naruszeniem art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) nie wydano odpowiedniego zezwolenia wywozowego, a jeśli tak, to na podstawie jakich przesłanek powstaje zobowiązanie i w jaki sposób należy obliczyć wysokość odszkodowania?

## Ustalenia Trybunału

14. W odpowiedzi na pytanie pierwsze sąd krajowy chciałby dowiedzieć się, czy prawo wspólnotowe zabrania Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu ograniczenia wywozu towarów do innego Państwa Członkowskiego na tej tylko podstawie, iż to drugie Państwo Członkowskie – zdaniem pierwszego Państwa Członkowskiego – nie przestrzega przepisów dyrektywy harmonizującej, która zmierza do osiągnięcia celu chronionego w świetle art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nie przewidując jednak procedury kontroli stosowania jej przepisów ani sankcji za ich naruszenie.

15. Przed udzieleniem odpowiedzi na wskazane pytania, należy stwierdzić, iż – w rozpatrywanym przypadku – ogólnie stosowana praktyka władz Zjednoczonego Królestwa odmawiania zezwoleń wywozowych do Hiszpanii opierała się wyłącznie na przekonaniu, iż niektóre hiszpańskie ubojnie nie stosują się do postanowień Dyrektywy, a przynajmniej istnieje niebezpieczeństwo, iż traktowanie podczas uboju wywiezionych do Hiszpanii zwierząt będzie sprzeczne z Dyrektywą.

17. Odmowa wydania zezwolenia wywozu przez Państwo Członkowskie jest ilościowym ograniczeniem wywozu, zakazanym przez art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE).

**złamanie zakazu  
ograniczeń ilościowych**

18. Poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) mogą być utrzymywane te ograniczenia swobodnego przepływu towarów, które są usprawiedliwione ochroną zdrowia i życia zwierząt, gdyż ochrona ta jest uznawana za istotny wymóg prawa wspólnotowego. Odwołanie to jednak nie jest możliwe, gdy dyrektywy wspólnotowe przewidują harmonizację środków koniecznych do realizacji konkretnego celu, który powinien zostać osiągnięty poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE).

19. Przeciwno zakazowi odwołania do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) nie przemawia też okoliczność, iż w rozpatrywanym przypadku, Dyrektywa nie przewiduje ani wspólnotowej procedury kontroli jej przestrzegania, ani sankcji na wypadek naruszenia jej postanowień. Fakt, iż Dyrektywa nie przewiduje żadnych sankcji ani procedur kontrolnych, prowadzi jedynie do tego, iż Państwa Członkowskie na mocy art. 5 ust. 1 TWE (obecnie art. 10 TWE) i art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE) są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego. W tym zakresie Państwa Członkowskie muszą okazać wzajemne zaufanie odnośnie podejmowanych na ich obszarze środków kontrolnych.

20. W tym kontekście jedno Państwo Członkowskie nie jest uprawnione do jednostronnego stosowania środków w celu przeciwdziałania możliwym naruszeniom przepisów wspólnotowych przez inne Państwo Członkowskie.

21. Stąd, w odpowiedzi na pierwsze pytanie, należy stwierdzić, iż prawo wspólnotowe zabrania jednemu Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu usprawiedliwienia ograniczeń w wywozie towarów do innego Państwa Członkowskiego tylko na tej podstawie, iż to drugie Państwo Członkowskie, zdaniem pierwszego, nie przestrzega postanowień wspólnotowej dyrektywy harmonizującej zmierzającej do osiągnięcia celu chronionego przez art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nie przewidującej jednak procedur kontroli jej stosowania ani sankcji na wypadek naruszenia jej przepisów.

**brak możliwości  
powołania się na  
art. 36 TWE (obecnie  
art. 30 TWE)**

24. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody poniesione przez jednostkę na skutek naruszenia przepisów prawa wspólnotowego przez państwo wynika z istoty stworzonego przez Traktat porządku prawnego. Warunki, przy których odpowiedzialność państwa daje podstawę do wniesienia roszczenia odszkodowawczego zależą od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, leżącego u podstaw powstałej szkody.

przesłanki odpowiedzialności

25. Odnośnie naruszenia przez Państwo Członkowskie prawa wspólnotowego w dziedzinie, w której miało szeroki zakres swobody w doborze środków legislacyjnych Trybunał – w wyroku *Brasserie du Pêcheur i Factortame* – ustalił, iż roszczenie odszkodowawcze jest dopuszczalne wtedy, gdy spełnione są trzy przesłanki: naruszona norma prawna ma na celu przyznanie jednostkom praw, naruszenie prawa jest wystarczająco kwalifikowane, zaś między naruszeniem obowiązującego państwo zobowiązania a szkodą poniesioną przez jednostkę istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

26. Te trzy przesłanki mają zastosowanie również w rozpatrywanym przypadku.

niesprawdliwione naruszenie Traktatu

27. Odnośnie pierwszej przesłanki, z odpowiedzi na pierwsze pytanie wynika, iż odmowa Zjednoczonego Królestwa wydania powodowi zezwolenia na wywóz była ilościowym ograniczeniem wywozu stanowiącym naruszenie art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE), którego nie można usprawiedliwić poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE). Artykuł 34 TWE (obecnie art. 29 TWE), nakładając zakaz na Państwa Członkowskie, przyznaje jednostkom uprawnienia, które sądy krajowe mają obowiązek chronić.

kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego

28. Odnośnie drugiej przesłanki, samo złamanie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, które w momencie naruszenia prawa nie musiało podejmować żadnych środków legislacyjnych i dysponowało w tym zakresie ograniczoną lub zredukowaną do zera swobodą działania, może być wystarczające do przyjęcia, iż nastąpiło wystarczająco kwalifikowane naruszenie.

bezpośredni związek przyczynowy

30. Co się tyczy trzeciej przesłanki, jest sprawą sądów wnoszących pytania stwierdzenie, czy między naruszeniem wiążącego państwo zobowiązania a poniesioną przez powoda szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

32. W odpowiedzi na trzecie pytanie należy stwierdzić, iż Państwo Członkowskie wtedy ponosi odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez jednostkę wskutek tego, iż niezgodnie z art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) odmówiono jej zezwolenia na wywóz, gdy naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania jednostkom praw, gdy naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane i gdy między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Uwzględniając



powyższe zastrzeżenia, państwo musi usunąć szkody wywołane naruszeniem przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności, przy czym warunki ponoszenia odpowiedzialności w prawie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w ten sposób, by uzyskanie odszkodowania było w praktyce niemożliwe bądź ponad miarę utrudnione.

## Sentencja

1. Prawo wspólnotowe zabrania jednemu Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu usprawiedliwienia ograniczenia wywozu towarów do innego Państwa Członkowskiego na tej jedynie podstawie, iż zdaniem pierwszego Państwa Członkowskiego, drugie Państwo Członkowskie nie przestrzega postanowień wspólnotowej Dyrektywy zmierzającej do osiągnięcia celu chronionego przez art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nieprzewidującej jednak procedur kontroli jej stosowania ani sankcji na wypadek naruszenia jej przepisów.

2. Państwo Członkowskie wtedy ponosi odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez jednostkę wskutek tego, iż niezgodnie z art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) odmówiono jej zezwolenia na wywóz, gdy naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania jednostkom praw, gdy naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane i gdy między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, państwo musi usunąć szkody wywołane naruszeniem przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności, przy czym warunki ponoszenia odpowiedzialności w prawie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w ten sposób, by uzyskanie odszkodowania było w praktyce niemożliwe bądź ponad miarę utrudnione.

*Sprawy połączone C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94<sup>6</sup>  
Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer,  
Werner, Ursula i Torsten Knor v. Republika Federalna Niemiec*

## Stan faktyczny

Dyrektywa Rady nr 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek miała na celu ujednoczenie prze-

---

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 października 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 4845.

pisów ustawowych i administracyjnych Państw Członkowskich w odniesieniu do tego rodzaju podróży oferowanych na terenie Wspólnoty. W myśl Dyrektywy podróżą zorganizowaną jest ustalone z góry świadczenie co najmniej dwóch wymienionych w Dyrektywie usług łącznie (przewozu, zakwaterowania, innych usług turystycznych, które nie są jedynie usługami dodatkowymi względem wymienionych wcześniej i stanowią znaczącą część całej usługi). Dyrektywa wyjaśniała także szereg innych pojęć, takich jak: organizator, pośrednik itd.

Wskazywała również, iż będący stroną umowy organizator i/lub pośrednik musi przedstawić dowody, iż w razie niewypłacalności bądź upadłości, zwrot poniesionych kosztów oraz podróż powrotna zostaną zabezpieczone. Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu wykonania przepisów Dyrektywy do 31 grudnia 1992 r.

Niemiecki ustawodawca uchwalił ustawę implementującą Dyrektywę Rady 24 czerwca 1994 r., wprowadzając tym samym odpowiednie zmiany do niemieckiego kodeksu cywilnego (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Ustawa weszła w życie 1 lipca 1994 roku i znajdowała zastosowanie do zawartych po tej dacie umów, według których wycieczka miała rozpocząć się po 31 października 1994 r.

Osoby występujące w sprawie w charakterze powoda, zarezerwowały wycieczki, które z powodu upadłości organizatora bądź nie odbyły się, bądź też turyści zmuszeni byli odbyć podróż powrotną na swój koszt. Nie zwrócili im przy tym ani sum wpłaconych na konto organizatora, ani kosztów podróży powrotnej. W ramach skargi odszkodowawczej przeciwko RFN, skarżący twierdzili, iż gdyby odpowiednie przepisy Dyrektywy zostały implementowane terminowo, tj. do dnia 31 grudnia 1992 r., wówczas mieliby zapewnioną ochronę na wypadek upadłości organizatora wycieczek. Skarżący powoływali się w szczególności na wyrok Trybunału w sprawach C-6/90 i C-9/90 (Francovich, Zb. Orz. 1991, s. 5357).

zapytanie prejudycjalne

Rozpatrując sprawę sąd krajowy w Bonn (Landgericht Bonn) zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału w trybie art. 177 TWE (obecnie art. 234 TWE) o wyjaśnienie w postępowaniu prejudycjalnym następujących pytań:

**Pytanie pierwsze:** Czy jest celem Dyrektywy Rady nr 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek przyznanie, poprzez krajowe środki implementacyjne, indywidualnym podróżnym prawa do zabezpieczenia zapłaconych sum oraz kosztów podróży powrotnej w razie niewypłacalności organizatora podróży?

**Pytanie drugie:** Czy treść tego uprawnienia jest możliwa do ustalenia na podstawie Dyrektywy?

**Pytanie trzecie:** Jak wyglądają minimalne wymogi co do „koniecznych środków”, które w świetle art. 9 Dyrektywy Państwa Członkowskie są zobowiązane podjąć?

**Pytanie czwarte:** Czy do wdrożenia art. 9 Dyrektywy wystarczające było ustanowienie przez krajowego ustawodawcę do 31 grudnia 1992 r. właściwych ram legislacyjnych dla podjęcia przez organizatorów i/lub pośredników środków zabezpieczających w rozumieniu art. 7 Dyrektywy? Czy też odpowiednie zmiany legislacyjne musiały być wprowadzone przed 31 grudnia 1992 r., aby przewidziane w Dyrektywie zabezpieczenie faktycznie funkcjonowało na rynku od 1 stycznia 1993 r.?

**Pytanie ósme:** a) Czy samo przekroczenie wskazanego w art. 9 Dyrektywy terminu, jako fakt będący – w świetle orzeczenia Francovich – podstawą odpowiedzialności wystarcza, by uzasadnić roszczenie odszkodowawcze? Czy należy przyjąć zastrzeżenie państwa, iż termin przewidziany do implementacji Dyrektywy okazał się zbyt krótki?

**Pytanie dziewiąte:** Czy odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego wymaga zaistnienia kwalifikowanego, tj. oczywistego i poważnego naruszenia obowiązków?

**Pytanie jedenaste:** Czy z wyroku w sprawie Francovich można wnioskować, iż w sytuacji zaniechania przez Państwo Członkowskie wydania aktu normatywnego, roszczenie odszkodowawcze za naruszenie prawa wspólnotowego można uzależnić w sposób ogólny bądź indywidualnie od winy?

## Ustalenia Trybunału

19. W celu dzielenia odpowiedzi na powyższe pytania, należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału w kwestii roszczenia o rekompensatę szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez Państwo Członkowskie prawa wspólnotowego.

22. Z orzeczenia w sprawie Francovich, która podobnie jak rozpatrywana sprawa, dotyczyła przypadku braku podjęcia środków w celu terminowej transpozycji dyrektywy wynika, iż możliwość roszczenia odszkodowawczego jest konieczna w celu zapewnienia pełnej skuteczności art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE) w sytuacji, gdy cel wskazany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, których zakres jest możliwy do ustalenia na podstawie treści dyrektywy, zaś między naruszeniem przez państwo nałożonego na nie obowiązku a zaistniałą szkodą zachodzi związek przyczynowy.

23. Przesłanki ustalone w owych wyrokach są w istocie takie same, ponieważ przesłanka wystarczająco kwalifikowanego naruszenia, jakkolwiek

nie wskazana w orzeczeniu Francovich, w okolicznościach danej sprawy w sposób oczywisty zachodziła.

oczywiste i poważne przekroczenie kompetencji

26. Jeżeli więc Państwo Członkowskie, naruszając art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE), nie podejmuje we wskazanym w dyrektywie okresie żadnych środków, mimo iż jest to konieczne do osiągnięcia celu przewidzianego w dyrektywie, przekracza tym samym w sposób oczywisty i poważny granice swoich kompetencji.

28. W szczególności nie można uzależnić odszkodowania ani od wcześniejszego stwierdzenia przez Trybunał naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, ani od tego, czy działanie organu państwowego, któremu należy przypisać naruszenie, jest obarczone winą (umyślną lub niedbalstwem).

przesłanki odpowiedzialności państw  
przesłanka wystarczająco poważnego naruszenia

29. Dlatego na pytania ósme, dziewiąte i jedenaste i należy udzielić odpowiedzi, iż sytuacja, kiedy w przewidzianym terminie nie zostały podjęte żadne środki implementujące dyrektywę służące osiągnięciu jej celu, jest okolicznością stanowiącą kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego. Jako taka uzasadnia roszczenie odszkodowawcze, o ile cel wskazany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, zakres tych uprawnień jest możliwy do ustalenia na podstawie treści dyrektywy, a między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a szkodą istnieje związek przyczynowy.

przyznanie uprawnień jednostkom jako cel dyrektywy

33. Następnie należy ustalić, czy wskazany w art. 7 Dyrektywy cel zakłada przyznanie uprawnień jednostkom.

34. W tym kontekście należy odwołać się do treści art. 7 Dyrektywy. Przepis ten nakłada na organizatorów wycieczek zobowiązanie do zabezpieczenia zapłaconych przez klientów sum oraz kosztów ich podróży powrotnej na wypadek niewyflacalności lub upadłości.

36. Cel art. 7 Dyrektywy polega na ochronie konsumentów, którym w razie niewyflacalności lub upadłości organizatora, u którego zarezerwowali wycieczkę, powinno przysługiwać roszczenie o zwrot poniesionych kosztów. Każda inna interpretacja stałaby w sprzeczności z istotą i celem przepisu, gdyż zabezpieczenia, które organizator musi ustanowić na mocy art. 7 Dyrektywy, powinny umożliwiać zwrot zapłaconych przez klienta sum oraz kosztów podróży powrotnej.

możliwość ustalenia zakresu uprawnień na podstawie treści dyrektywy

42. Zatem przewidziany w art. 7 Dyrektywy cel obejmuje przyznanie uprawnień podróżnym.

43. Następnie należy ustalić, czy zakres wskazanych uprawnień może zostać określony na podstawie przepisów Dyrektywy.

44. W tej mierze należy stwierdzić, iż osoby, którym przysługuje uprawnienie wynikające z art. 7, są w wystarczającym stopniu zdefiniowane jako konsumenci w świetle art. 2 Dyrektywy. To samo odnosi się do zakresu przyznanych uprawnień. Jak zauważono wyżej, uprawnienie polega na zabezpieczeniu zwrotu sum zapłaconych przez konsumentów oraz kosztów ich podróży powrotnej w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora. Wobec tych okoliczności należy uznać, iż art. 7 Dyrektywy zmierza do nadania jednostkom uprawnień, których zakres można ustalić w wystarczająco precyzyjny sposób.

47. Zadając pytania 3 i 4 sądy krajowe pragną przede wszystkim dowiedzieć się, na czym polegają „konieczne środki”, które zgodnie z art. 9 Dyrektywy musiały zostać podjęte przez Państwa Członkowskie.

środki konieczne  
w celu prawidłowej  
implementacji dyrektywy

48. Według orzecznictwa Trybunału, przepisy dyrektywy muszą być implementowane w taki sposób, aby bez żadnych wątpliwości były na tyle konkretne, wiążące i klarowne, by czynić zadość wymogowi pewności prawa.

49. Artykuł 9 Dyrektywy w zakresie, w jakim nakazał Państwu Członkowskim podjęcie koniecznych środków celem realizacji Dyrektywy najpóźniej do 31 grudnia 1992 r., zobowiązał je do sięgnięcia do wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania pełnej skuteczności przepisów Dyrektywy, a przez to do zabezpieczenia realizacji przewidzianego w niej celu.

55. Zatem na pytanie 3 i 4 należy udzielić odpowiedzi, iż Państwo Członkowskie, zgodnie z art. 9 Dyrektywy, musiało podjąć w przewidzianym terminie wszelkie konieczne środki, aby z dniem 1 stycznia 1993 r. zagwarantować jednostkom skuteczną ochronę przed ryzykiem niewypłacalności bądź upadłości organizatora.

## Sentencja

1. Jeżeli w przewidzianym okresie nie zostały podjęte żadne środki implementujące dyrektywę dla osiągnięcia przewidzianego przez nią celu, okoliczność ta stanowi kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego i uzasadnia istnienie roszczenia odszkodowawczego po stronie pokrzywdzonych, o ile cel przewidziany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, których zakres jest możliwy do ustalenia, zaś między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a powstałą szkodą zachodzi związek przyczynowy.

2. Cel nakazany w art. 7 Dyrektywy nr 90/314/EWG z dnia 13 lipca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek obejmuje przyznanie podróżnym uprawnień, dzięki któremu zwrot zapłaconych

przez nich sum i kosztów podróży powrotnej, w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora i/lub pośrednika będącego stroną umowy, zostanie zabezpieczony. Zakres niniejszego uprawnienia jest wystarczająco precyzyjnie określony.

3. Zgodnie z art. 9 Dyrektywy nr 90/314/EWG Państwo Członkowskie, powinno było w przewidzianym okresie powziąć wszelkie konieczne środki w celu zagwarantowania jednostkom od dnia 1 stycznia 1993 r. skutecznej ochrony przed ryzykiem niewypłacalności bądź upadłości organizatora i/lub pośrednika podróży będącego stroną umowy.

4. Jeśli Państwo Członkowskie zezwala organizatorowi lub/i pośrednikowi zorganizowanej podróży, będącemu stroną umowy, na pobieranie zadatku do wysokości 10% ceny podróży, nie więcej jednak niż 500 DM, ochrona zamierzona przez art. 7 Dyrektywy nr 90/314 wymaga, by w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora lub/i pośrednika podróży, będącego stroną umowy, zabezpieczony był również zwrot tego zadatku.

5. Artykuł 7 Dyrektywy nr 90/314 należy zatem interpretować w ten sposób, iż dowód „zabezpieczenia“, który organizator lub/i pośrednik podróży będący stroną umowy ma obowiązek zapewnić, nie jest zapewniony także wtedy, gdy podróżni wnosząc opłatę są w posiadaniu ważnych dokumentów zaś Republika Federalna nie jest, w świetle orzeczenia „Vorkasse“ („Vorkasse-Urteil“) wydanego przez Bundesgerichtshof dnia 12 marca 1987 roku, upoważniona do rezygnacji z transpozycji Dyrektywy 90/314.

6. Państwa Członkowskie na podstawie Dyrektywy nr 90/314 nie są zobowiązane do podejmowania w ramach art. 7 szczególnych środków w celu zapobiegania skutkom niedbalstwa ze strony osób wykupujących podróże zorganizowane.

*Sprawa C-224/01<sup>7</sup>*  
*Gerhard Köbler v. Republika Austrii*

## **Stan faktyczny**

Gerhard Köbler od 1 marca 1986 r. był zatrudniony na stanowisku profesora na Uniwersytecie w Innsbrucku. Prawo austriackie przewidywało specjalny dodatek za wysługę lat dla profesorów o 15 – letnim stażu pracy na austriackich uczelniach. W lutym 1996 r. skarżący wniósł o przyznanie mu tego rodzaju dodatku, odwołując się do przepisów odpowiedniej ustawy (Gehaltsgesetz). Wskazał, iż nie ma wprawdzie 15 – letniego stażu profesorskiego na uczelniach austriackich, jednak uwzględniając okresy zatrudnienia na

---

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 września 2003 r., Zb. Orz. 2003, s. 10239.

uniwersytetach innych Państw Członkowskich, jego staż pracy w charakterze profesora odpowiada wymaganej ustawą liczbę przepracowanych lat potrzebnej do otrzymania dodatku. Wniosek został odrzucony. Wobec tego G. Köbler wszczął postępowanie administracyjne. Jednym z głównych zarzutów pod adresem władz Austrii było stwierdzenie, iż uzależnienie przyznania dodatku za wysługę lat od stażu pracy odbytego wyłącznie na austriackich uczelniach jest przejawem pośredniej dyskryminacji. W czerwcu 1998 r. austriacki Verwaltungsgerichtshof (Trybunał Administracyjny) odrzucił skargę G. Köblera uznając, iż przewidziany przez ustawę dodatek jest formą premii „lojalnościowej”, która jako taka uzasadnia odstępstwo od wspólnotowych regulacji dotyczących swobody przepływu pracowników.

Na tej podstawie Gerhard Köbler wniósł do Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (sąd cywilny) skargę przeciwko Austrii. Zażądał w niej odszkodowania za brak wypłaconego dodatku. Podnosił, iż orzeczenie sądu administracyjnego (Verwaltungsgerichtshof) z czerwca 1998 r. było sprzeczne z bezpośrednio stosowanymi regulacjami prawa wspólnotowego.

Landesgericht Wien postanowił zawiesić postępowanie i na podstawie art. 234 TWE wystąpił do Trybunału o rozstrzygnięcie w postępowaniu prejudycjalnym następujących kwestii dotyczących interpretacji art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE):

zapytanie prejudycjalne

**Pytanie pierwsze:** Czy orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dla wywołania obowiązku odszkodowawczego państwa za naruszenie prawa wspólnotowego bez znaczenia jest, który organ Państwa Członkowskiego dopuścił się tego naruszenia znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy rzekomo sprzeczne z prawem wspólnotowym działanie organu polega na wydaniu wyroku przez najwyższy organ sądowniczy Państwa Członkowskiego, tak jak w rozpatrywanym przypadku przez Verwaltungsgerichtshof?

**Pytanie drugie:** Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest pozytywna: czy orzecznictwo Trybunału, według którego obowiązkiem systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego jest ustalenie, który sąd jest właściwy dla rozstrzygania spraw dotyczących uprawnień indywidualnych wynikających z prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy odnośnie rzekomo sprzecznego z prawem wspólnotowym działania chodzi o wydanie wyroku przez najwyższy organ sądowniczy Państwa Członkowskiego, tak jak w rozpatrywanym wypadku przez Verwaltungsgerichtshof?

**Pytanie czwarte:** Czy odnośnie naruszonej normy bezpośrednio stosowanego prawa wspólnotowego chodzi o taką normę, która skarżącemu przyznaje określone prawa podmiotowe?

**Pytanie piąte:** Jeśli odpowiedź na pytanie czwarte jest twierdząca, czy Trybunał na podstawie treści wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego, dysponuje wszelkimi informacjami niezbędnymi do tego, by samodzielnie ocenić, czy w rozpatrywanym stanie faktycznym Verwaltungsgerichtshof w stopniu oczywistym i poważnym przekroczył granice swego uznania, czy też pozostawia rozstrzygnięcie tej kwestii właściwemu sądowi austriackiemu?

## Ustalenia Trybunału

30. Na wstępie należy zauważyć, iż Trybunał orzekł już, że zasada odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody, które jednostka poniosła na skutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego wynika z istoty TWE.

31. Trybunał orzekł także, iż zasada ta znajduje zastosowanie w przypadku każdego naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, niezależnie od tego, który organ państwowy poprzez swoje działanie bądź zaniechanie dopuścił się naruszenia.

33. Ze względu na zasadniczą rolę, jaką pełni sądownictwo w zakresie ochrony praw jednostek wynikających z regulacji wspólnotowych, pełna skuteczność tych regulacji byłaby zakłócona, a ochrona opierających się na nich praw ograniczona, gdyby jednostka, przy spełnieniu określonych przesłanek, nie mogła domagać się odszkodowania w sytuacji, gdy jej prawa zostały naruszone poprzez działanie sprzeczne z prawem wspólnotowym, a polegające na wydaniu wyroku przez sąd ostatniej instancji Państwa Członkowskiego.

35. Ponadto sąd, którego orzeczenia nie mogą zostać zaskarżone w drodze krajowych środków prawnych, jest zgodnie z art. 234 TWE zobowiązany do odwołania się do Trybunału w szczególności po to, by uniemożliwić naruszanie przyznanych jednostce przez prawo wspólnotowe uprawnień.

36. Zatem ochrona praw jednostek, odwołująca się do prawa wspólnotowego wymaga, by miały one prawo domagania się przed sądem krajowym naprawienia szkody poniesionej wskutek naruszenia jej praw poprzez wydanie określonego wyroku przez sąd ostatniej instancji.

42. Odnośnie niezależności sędziowskiej, w wypadku wskazanej zasady odpowiedzialności nie chodzi o osobistą odpowiedzialność sędziego lecz o odpowiedzialność państwa.

46. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w wypadku braku odpowiedniej regulacji prawa wspólnotowego, jest sprawą krajowego systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego ustanowienie właściwego sądu i procedury w zakresie skarg zapewniających pełną ochronę praw przyznanych jednostce przez prawo wspólnotowe.

odpowiedzialność  
państwa za działania  
władzy sądowniczej



50. Wobec powyższego, zasada, zgodnie z którą Państwa Członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy dane naruszenie polega na wydaniu wyroku przez sąd ostatniej instancji. Jest sprawą systemu prawnego Państw Członkowskich ustalenie sądu właściwego do rozstrzygania spraw w zakresie tego rodzaju odszkodowań.

51. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Państwo Członkowskie ma obowiązek naprawienia szkód, które jednostka poniosła wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, jeśli spełnione są trzy przesłanki: celem naruszonej normy jest przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), zaś między naruszeniem ciężącego na państwie zobowiązania a szkodą poniesioną przez jednostkę istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

przesłanki odpowiedzialności państwa za działania władzy sądowniczej

52. Odnosi się to również do odpowiedzialności państwa za szkody wywołane sprzecznym z prawem wspólnotowym wyrokiem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji.

53. W odniesieniu do drugiej z wymienionych przesłanek i jej stosowania w kontekście badania odpowiedzialności państwa za orzeczenie krajowego sądu ostatniej instancji, należy wskazać, iż w tym zakresie uwzględnienia wymaga – jak to również zauważyły Państwa Członkowskie wnoszące oświadczenia do niniejszej sprawy – zarówno specyfika funkcji sądowniczej, jak też uzasadnione wymogi bezpieczeństwa prawnego. Państwo ponosi odpowiedzialność za sprzeczne z prawem wspólnotowym orzeczenie jedynie wyjątkowo, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo.

oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego

54. Decydując o tym, czy przesłanka ta została spełniona, sąd krajowy rozpatrujący skargę odszkodowawczą musi uwzględnić wszelkie okoliczności danego przypadku.

55. Należą do nich m.in. stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, kwestia umyślności naruszenia, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa, w razie potrzeby również stanowisko organu wspólnotowego, jak też naruszenie obowiązku wynikającego z art. 234 ust. 3 TWE przez wydający orzeczenie sąd.

56. W każdym razie naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne wtedy, gdy dane orzeczenie nie uwzględnia w sposób należyty jednostronnego orzecznictwa Trybunału.

59. Wobec powyższych rozważań, na dwa pierwsze pytania należy udzielić odpowiedzi, iż zasada, zgodnie z którą Państwo Członkowskie jest zobowiązane do naprawienia szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naru-

szenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy naruszenie to wynika z wydanego przez sąd ostatniej instancji orzeczenia, o ile naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu przyznanie praw jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne, zaś między naruszeniem a szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Decydując o tym, czy naruszenie jest wystarczająco poważne, kiedy wynika ono z orzeczenia wydanego przez sąd ostatniej instancji, właściwy sąd krajowy musi stwierdzić, uwzględniając specyfikę funkcji sądowniczej, czy naruszenie to było oczywiste. Sprawą systemów prawnych Państw Członkowskich jest ustalenie, który sąd jest właściwy do rozstrzygnięcia o tego rodzaju odškodowaniach.

89. W odpowiedzi na pytania czwarte i piąte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy pragnie się dowiedzieć, czy w niniejszym przypadku Państwo Członkowskie ponosi odpowiedzialność za naruszenie prawa wspólnotowego wyrokiem Verwaltungsgerichtshof z 24 czerwca 1998 r.

**naruszenie normy  
prawa wspólnotowe-  
go przynależącej pra-  
wa jednostkom**

102. Normami prawa wspólnotowego, których naruszenie podlega rozpatrzeniu, są art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 1612/68. Przepisy te wyprowadzone są z elementarnej zasady swobody przepływu pracowników obowiązującej we Wspólnocie i zabraniają wszelkiego rodzaju nierównego traktowania pracowników z Państw Członkowskich ze względu na przynależność państwową, w szczególności w zakresie wynagrodzenia.

103. Przepisy te niezaprzeczalnie mają na celu przyznanie praw jednostkom.

109. Trybunał orzekł już, iż wszelkie środki wyłączające możliwość uwzględnienia porównywalnego okresu aktywności zawodowej w służbie cywilnej innego Państwa Członkowskiego stanowi naruszenie art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE).

119. Środkiem takim, jak przewidziany w § 50 Gehaltsgesetz szczególny dodatek za wysługę lat, towarzyszy ograniczenie swobody przepływu pracowników nawet jeśli mogą zostać zakwalifikowane jako premia „lojalnościowa”, co stanowi naruszenie prawa wspólnotowego. Wskutek tego Verwaltungsgerichtshof swoim wyrokiem z 24 czerwca 1998 r. naruszył prawo wspólnotowe.

**problem oczywisto-  
ści naruszenia prawa  
wspólnotowego**

120. Należy zatem wykazać, czy owo naruszenie prawa wspólnotowego było oczywiste.

122. Prawo wspólnotowe nie reguluje w sposób wyraźny, czy środek, jakim jest premia „lojalnościowa”, która wiąże pracownika z pracodawcą, a jednocześnie ogranicza swobodę przepływu pracowników, jest środkiem

uzasadnionym i przez to zgodnym z prawem wspólnotowym. Problem ten nie był także rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału. Zatem odpowiedź na to pytanie nie była oczywista.

126. Na czwarte i piąte pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi, iż naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z wyroku Verwaltungsgerichtshof z 24 czerwca 1998 r. w okolicznościach postępowania głównego, nie jest naruszeniem oczywistym, uzasadniającym według prawa wspólnotowego odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za wyrok jednego z sądów krajowych orzekającego w ostatniej instancji.

## Sentencja

1. Zasada, zgodnie z którą Państwa Członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy dane naruszenie wynika z wyroku wydanego przez sąd orzekający w ostatniej instancji, o ile naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne, zaś między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Decydując o tym, czy dane naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), właściwy sąd krajowy, w sytuacji gdy naruszenie wynika z orzeczenia wydanego w ostatniej instancji, musi – uwzględniając specyfikę funkcji sądowniczej – stwierdzić, czy to naruszenie jest naruszeniem oczywistym. Jest sprawą systemów prawnych Państw Członkowskich określenie, który sąd jest właściwy do rozstrzygnięcia spraw w zakresie tego rodzaju odszkodowań.

2. Artykuł 48 TWE (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady EWG nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobody przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty należy interpretować w ten sposób, iż zakazują one gwarantowania na podstawie postanowień takich, jak § 50a Gehaltsgesetz z 1956 r. w wersji z roku 1997, szczególnego dodatku za wysługę lat, stanowiącego premię „lojalnościową” w myśl wykładni zaprezentowanej przez Verwaltungsgerichtshof w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r.

3. Naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z wyroku Verwaltungsgerichtshof z 24 czerwca 1998 r. w okolicznościach postępowania głównego, nie jest naruszeniem oczywistym, uzasadniającym według prawa wspólnotowego odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za wyrok jednego z sądów krajowych orzekających w ostatniej instancji.

## Stan faktyczny

W latach siedemdziesiątych przedsiębiorstwa Traghetti del Mediterraneo SpA (dalej TDM) oraz Tirrenia di Navigazione (dalej „Tirrenia”) prowadziły działalność w zakresie transportu morskiego realizując regularne połączenia między Włochami, Sycylią i Sycylią. W roku 1981 TDM wniosło pozew przeciwko Tirrenii o naprawienie szkody poniesionej wskutek prowadzonej przez nią polityki cenowej, polegającej na stosowaniu taryf poniżej kosztów, co miało być możliwe dzięki przyznanej Tirrenii subwencji państwowej. Tym samym, zdaniem TDM, Tirrenia oprócz naruszenia prawa włoskiego, dopuściła się naruszenia prawa wspólnotowego, przede wszystkim poprzez nadużycie pozycji dominującej (naruszenie art. 85, 86, 90 i 92 TEWG – obecnie art. 81, 82, 86, 87 TWE). Poddano także w wątpliwość zgodność samej subwencji z prawem wspólnotowym.

Tribunale di Napoli w orzeczeniu z 26 maja 1993 r. oddalił skargę TDM. Wyrok ten został utrzymany orzeczeniem Corte d’appello di Napoli z 13 grudnia 1996 r. Syndyk masy upadłościowej TDM (postawionej w międzyczasie w stan likwidacji) wniósł kasację od niniejszych orzeczeń do Corte suprema di cassazione. W ramach kasacji zażądano również zwrócenia się przez Corte suprema di cassazione do Trybunału celem przedstawienia istotnych pytań w zakresie wykładni prawa wspólnotowego. Kasacja została oddalona orzeczeniem Corte suprema di cassazione (kwiecień 2000 r.). Nie uczyniono również zadość żądaniu zwrócenia się Corte suprema di cassazione do Trybunału.

Na tej podstawie syndyk masy upadłościowej TDM wniósł do Tribunale di Genova skargę przeciwko Republice Włoskiej o naprawienie szkody poniesionej przez TDM wskutek dokonanej przez Corte suprema di cassazione błędnej interpretacji przepisów prawa wspólnotowego w zakresie konkurencji i pomocy państwa oraz z tytułu naruszenia przez sąd kasacyjny ciężącego na nim obowiązku wynikającego z art. 234 ust. 3 TWE (zwrócenia się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym).

Tribunale di Genova, żywiąc wątpliwości co do zawisłego przed nim sporu oraz co do możliwości zastosowania w stosunku do władzy sądowniczej ustanowionych przez Trybunał zasad odpowiedzialności za naruszenie prawa przez działalność ustawodawczą, zawiesił postępowanie i w trybie

zapytanie prejudycjalne

---

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 czerwca 2006 r.,: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0173:DE:HTML>.

art. 234 TWE zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

**Pytanie pierwsze:** Czy Państwo Członkowskie ponosi odpowiedzialność pozaumowną względem jednostki za błędy sędziego powstałe przy stosowaniu prawa wspólnotowego bądź wskutek jego niezastosowania, a w szczególności z racji niedopełnienia przez sąd najwyższej instancji obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE?

**Pytanie drugie:** Czy w zakresie w jakim Państwo Członkowskie odpowiada za błędy sędziowskie powstałe przy stosowaniu prawa wspólnotowego, a w szczególności za zaniechanie przez sąd najwyższej instancji, w rozumieniu art. 234 TWE, wystąpienia do Trybunału w trybie zapytania prejudycjalnego, dochodzeniu tej odpowiedzialności sprzeciwiają się – a przez to naruszają zasady prawa wspólnotowego – te przepisy prawa krajowego regulujące odpowiedzialność państwa za błędy popełnione przez sędziów, według których:

- wyłączona jest odpowiedzialność za dokonaną w toku działalności orzeczniczej interpretację przepisów prawa oraz ocenę okoliczności faktycznych i dowodów,
- odpowiedzialność państwa jest ograniczona do przypadków umyślnego oraz obarczonego poważnym błędem zachowania sędziego?

## Ustalenia Trybunału

22. W swoim piśmie z 13 stycznia 2004 r., Tribunale Genova, po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron uznał, iż orzeczenie Köbler daje wyczerpującą odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań prejudycjalnych, a zatem rozstrzygnięcie Trybunału w tej kwestii nie jest konieczne.

23. Tribunale uznał jednak za stosowne podtrzymać pytanie drugie, tak aby Trybunał mógł „również w świetle zasad (...) ustanowionych w wyroku Köbler” rozstrzygnąć, czy „tego rodzaju odpowiedzialności państwa za błędy sędziowskie sprzeciwiają się te przepisy prawa krajowego, według których wyłączona jest odpowiedzialność za dokonywaną w trakcie działalności orzeczniczej interpretację przepisów prawa, jak też za przeprowadzaną ocenę okoliczności faktycznych i dowodów, zaś odpowiedzialność państwa jest ograniczona jedynie do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego”.

24. Przede wszystkim należy wskazać, iż przedmiotem postępowania przed sądem krajowym jest problem odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu najwyższej instancji, od którego nie przysługuje żaden środek prawny. Zatem utrzymane przez sąd krajowy zapytanie należy rozu-

mieć w ten sposób, iż istotą sprawy jest pytanie, czy prawo wspólnotowe – a w szczególności ustalone w wyroku w sprawie Köbler zasady – pozostaje w sprzeczności z taką regulacją prawa krajowego, jak sporna regulacja w postępowaniu przed sądem krajowym, która z jednej strony wyłącza wszelkiego rodzaju odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody powstałe po stronie jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez krajowy sąd najwyższej instancji, kiedy naruszenie to wynika z wykładni przepisów prawa oraz oceny okoliczności faktycznych i dowodów przeprowadzonych przez ten sąd, a z drugiej strony, w pozostałych przypadkach, ogranicza tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego.

26. Ograniczenie odpowiedzialności do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego może prowadzić w praktyce do zwolnienia państwa z każdego rodzaju odpowiedzialności ponieważ pojęcie „poważnego błędu” nie może podlegać swobodnej ocenie sędziego rozstrzygającego o odszkodowaniu za szkody spowodowane orzeczeniem sądowym, lecz zostało precyzyjnie określone przez ustawodawcę krajowego, który z góry – i definitywnie – wyliczył przypadki poważnego błędu.

zasady odpowiedzialności państwa wg orzeczenia w sprawie Köbler

30. Należy przypomnieć, iż Trybunał w orzeczeniu Köbler – które zostało ogłoszone po dniu, w którym sąd krajowy zwrócił się do Trybunału – wskazał, iż zasada, zgodnie z którą Państwo Członkowskie jest zobowiązane do naprawienia szkód powstałych po stronie jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać temu państwu, znajduje zastosowanie do każdego naruszenia prawa wspólnotowego, niezależnie od tego, który z organów państwowych – poprzez swe działanie lub zaniechanie – dopuścił się naruszenia.

31. Trybunał w szczególności wskazał na decydującą rolę władzy sądowniczej w zakresie ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie regulacji prawa wspólnotowego, jak również na okoliczność, iż sąd najwyższej instancji, z definicji, stanowi ostatnią instancję, przed którą jednostka może dochodzić swych praw wywiedzionych z prawa wspólnotowego; stąd Trybunał wywiódł wniosek, iż ochrona tych praw byłaby osłabiona – a pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego byłaby zakwestionowana – gdyby jednostka, po spełnieniu określonych przesłanek, nie mogła dochodzić naprawienia szkód wyrządzonych na skutek orzeczenia krajowego sądu ostatniej instancji, stanowiącego naruszenie prawa wspólnotowego.

przesłanka oczywistości naruszenia prawa

32. Jednak przez wzgląd na szczególny charakter funkcji sądowniczej oraz uzasadnione wymogi bezpieczeństwa prawnego, państwo w tego rodzaju przypadkach nie ponosi odpowiedzialności w sposób nieograniczony. Jak rozstrzygnął Trybunał, państwo odpowiada jedynie wyjątkowo w sytuacji, gdy krajowy sąd najwyższej instancji w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo. Oceniając, czy przesłanka ta została spełniona, rozpatrując

sprawę sąd krajowy musi uwzględnić wszelkie okoliczności danego przypadku, w szczególności zaś stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, celowość naruszenia, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa, w razie potrzeby również stanowisko organu wspólnotowego, jak też naruszenie przez sąd krajowy obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE.

33. Podobnie, konieczność zagwarantowania jednostkom ochrony uprawnień przysługujących im na podstawie prawa wspólnotowego, nie dopuszcza, aby państwo było zwolnione z odpowiedzialności tylko z tego względu, iż przypisane krajowemu sądowi najwyższej instancji naruszenie prawa wspólnotowego wynika z dokonywanej przez ten sąd wykładni przepisów.

**nierozważalność zwolnienia od odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek dokonanej wykładni prawa**

34. Z jednej bowiem strony wykładnia przepisów prawa należy do istoty działalności orzeczniczej, ponieważ sąd w sytuacji, w której konfrontowany jest ze sprzecznymi twierdzeniami, musi dokonać wykładni odnośnych – krajowych i/lub wspólnotowych – przepisów prawa w celu rozstrzygnięcia danego sporu.

35. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć, iż już na etapie dokonywania tej wykładni dojdzie do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego, na przykład wtedy, gdy sędzia nadaje określonej regulacji wspólnotowego prawa materialnego bądź proceduralnego – zwłaszcza w kontekście odnośnego orzecznictwa Trybunału – oczywiście błędne znaczenie lub gdy interpretuje prawo krajowe w ten sposób, iż prowadzi to w rzeczywistości do naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego.

36. Jak stwierdził Rzecznik Generalny w punkcie 52 swej opinii, ustanowiona przez Trybunał w orzeczeniu Köbler zasada zostałaby pozbawiona swej istoty, gdyby odpowiedzialność państwa była wyłączona z tego względu, iż naruszenie prawa wspólnotowego wynika z dokonanej przez sąd wykładni przepisów prawa. Odnosi się to tym bardziej do sądów najwyższej instancji, które na szczeblu krajowym są zobowiązane do zagwarantowania jednolitej wykładni przepisów prawa.

37. To samo odnosi się do przepisów, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność państwa w sytuacji gdy przypisywane sądowi tego państwa naruszenie prawa wynika z oceny stanu faktycznego oraz dowodów.

**nierozważalność zwolnienia od odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek oceny stanu faktycznego oraz dowodów**

40. W tych okolicznościach każda możliwość wyłączenia odpowiedzialności państwa z tego względu, iż zarzucane sądowi krajowemu naruszenie dotyczy dokonanej przez niego oceny stanu faktycznego oraz dowodów, prowadziłaby również do sytuacji, w której ustalona w wyroku Köbler zasada, w odniesieniu do oczywistych naruszeń prawa wspólnotowego przypisywanych sądowi krajowemu najwyższej instancji, zostałaby pozbawiona praktycznego znaczenia.

42. Odnośnie ograniczenia odpowiedzialności państwa do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego należy wreszcie przypomnieć, iż Trybunał w orzeczeniu Köbler rozstrzygnął, że państwo odpowiada za szkody wyrządzone jednostkom wskutek przypisanych krajowym sądom najwyższej instancji naruszeń prawa wspólnotowego jedynie wyjątkowo, gdy sądy te naruszyły obowiązujące prawo w sposób oczywisty.

43. To, czy mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem należy oceniać uwzględniając szereg kryteriów, takich jak: stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa bądź naruszenie obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE przez sąd krajowy; z tego rodzaju naruszeniem mamy w każdym razie do czynienia, gdy rozpatrywane orzeczenie w sposób oczywisty jest niezgodne z odnośnym orzecznictwem Trybunału.

44. Nie można wykluczyć, by prawo krajowe określało kryteria dotyczącego charakteru i stopnia naruszenia, które muszą zostać spełnione, by państwo mogło zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przypisane krajowemu sądowi najwyższej instancji. Kryteria te nie mogą jednak nakładać wymagań idących dalej niż to wynika z przesłanki oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia w sprawie Köbler.

45. Zatem roszczenie odszkodowawcze powstaje, o ile spełniona jest ta ostatnia przesłanka, w sytuacji kiedy zostanie wykazane, iż naruszony przepis ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, zaś między tym naruszeniem a powstałą szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Jak to w szczególności wynika z pkt 57 orzeczenia w sprawie Köbler, te trzy przesłanki są konieczne i wystarczające dla uzasadnienia roszczenia odszkodowawczego jednostki, nie wyłączają one jednak ponoszenia odpowiedzialności przez państwo na podstawie mniej restrykcyjnych przesłanek prawa krajowego.

46. Na podstawie całości podjętych wyżej rozważań, na pytanie sądu krajowego należy udzielić odpowiedzi, iż prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody powstałe po stronie jednostek wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd krajowy najwyższej instancji w wypadku, gdy naruszenie to wynika z dokonanej przez ten sąd wykładni przepisów prawa bądź oceny okoliczności faktycznych i dowodów. Prawo wspólnotowe stoi również na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które ograniczają tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego, o ile ograniczenie to prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności Państwa Członkowskiego w pozosta-



łych przypadkach, w których doszło do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia w sprawie Köbler.

## Sentencja

Prawo wspólnotowe sprzeciwia się tym przepisom prawa krajowego, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom przez przypisane sądowi orzekającemu w ostatniej instancji naruszenie prawa wspólnotowego, gdy naruszenie to wynika z dokonanej przez ten sąd wykładni przepisów prawa bądź z przeprowadzonej przezeń oceny okoliczności faktycznych oraz dowodów.

Prawo wspólnotowe stoi także na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które ograniczają tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego, o ile ograniczenie to prowadzi do tego, że odpowiedzialność Państwa Członkowskiego jest wyłączona w pozostałych przypadkach, w których doszło do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia z 30 września 2003 r. (sprawa C–224/01, Köbler, Zb. Orz. 2003, s. 10239).