

## INFORMACJA O ZASADACH ODPOWIEDZIALNOŚCI PAŃSTWA ZA STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

### 1. Źródła prawa wspólnotowego

Pierwotnym źródłem prawa wspólnotowego są traktaty założycielskie (Traktat Paryski z 1951 r. i Traktaty Rzymskie z 1957 r.) wraz z późniejszymi poprawkami i zmianami, z których najważniejsze to: Traktat o Fuzji Organów obowiązujący od 1967 r., Jednolity Akt Europejski obowiązujący od 1987 r. oraz Traktat z Maastricht powołujący Unię Europejską i obowiązujący od 1 listopada 1993 r., a także traktaty o przystąpieniu nowych państw członkowskich.

Zgodnie z art. 189 Traktatu Rzymskiego (z poprawkami wprowadzonymi przez art. G Traktatu z Maastricht) cele ugrupowania realizowane są przy pomocy pięciu rodzajów aktów prawnych: rozporządzeń, dyrektyw, decyzji, zaleceń i opinii.

Rozporządzenia odnoszą się do całego obszaru Unii, ustanawiając takie same prawa we wszystkich krajach członkowskich. Mają one przy tym bezpośrednią moc obowiązującą, co oznacza, że nie wymagają przekształcenia w prawo krajowe, lecz bezpośrednio nadają prawa i nakładają obowiązki na obywateli, instytucje i sądy państw członkowskich Unii. Stosowane są w dziedzinach, gdzie sprawny przebieg procesów gospodarczych wymaga dużego scentralizowania decyzji i daleko posuniętej unifikacji warunków działania np. w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej.

Dyrektywy także adresowane są zazwyczaj do wszystkich państw członkowskich Unii, choć mogą też odnosić się tylko do części z nich. W przeciwieństwie do rozporządzeń, nie wprowadzają one jednolitego przepisu, lecz zobowiązują poszczególne państwa do samodzielnego podjęcia środków właściwych dla prawa krajowego w celu osiągnięcia wyznaczonych dyrektywą założeń. Innymi słowy, dyrektywa określa jedynie zadanie i termin jego wykonania, natomiast sposób i forma jego realizacji pozostawione są adresatowi.

Decyzje są skierowane do konkretnego państwa, instytucji lub przedsiębiorstwa działającego na obszarze Unii i są wobec tego podmiotu bezpośrednio obowiązujące. Mają więc wąski zakres przedmiotowy, odnosząc się do konkretnego, pojedynczego przypadku.

Opinie i zalecenia nie mają mocy wiążącej, mogą mieć jedynie charakter oficjalnej wykładni prawa wspólnotowego.

Poza aktami prawnymi wymienionymi wyżej, na całość prawa wspólnotowego - określanym w szerokim znaczeniu, wykraczającym poza ścisłą literę prawa, pojęciem *acquis communautaire* - składają się umowy międzynarodowe oraz umowy zawarte przez państwa członkowskie pomiędzy sobą a związane z działalnością Unii, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zwłaszcza to ostatnie nabiera coraz większego znaczenia, dokonując wiążącej interpretacji istniejących aktów prawnych.

## 2. Odpowiedzialność państwa za przestrzeganie prawa wspólnotowego

Szczególną cechą prawa wspólnotowego jest jego nadrzędność w stosunku do prawa krajowego. Zasada ta nie wynika bezpośrednio z traktatów założycielskich, lecz została utrwalona przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z jego interpretacją, realizacja zasadniczych celów integracji określonych w Traktacie Rzymskim byłaby niemożliwa bez zgody na ujednoczone zasady działania.

Jedno z najważniejszych orzeczeń wyjaśniających zasadę nadrzędności zapadło w 1964 r. w sprawie *Costa v. ENEL* [Case 6/64, 1964 ECR 585], gdzie Trybunał stwierdził m.in. "Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej stworzył swój własny system prawny, który z chwilą jego wejścia w życie stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich (...) Państwa te stworzyły w ten sposób odrębne prawo, które wiąże zarówno je jak i ich mieszkańców. Tak rozumiana integracja poszczególnych systemów prawnych w duchu założeń Traktatu, czyni w rezultacie niemożliwym by jakiegokolwiek państwo członkowskie przyznawało prymat własnemu systemowi prawnemu."

Odpowiedzialność za zapewnienie zgodności wewnętrznych aktów prawnych z prawem wspólnotowym spoczywa na państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza dyrektyw, które są obowiązujące co do celu, natomiast nie wskazują, jaką konkretną kategorię prawną powinno wybrać państwo wprowadzające dyrektywę.

Jako że dyrektywy nie mają odpowiednika w prawie krajowym państw członkowskich, więc od wewnętrznych zasad obowiązujących w danym państwie zależy, jaki akt prawa krajowego zostanie wybrany dla realizacji wskazanego dyrektywą celu. Dyrektywy mogą przy tym mieć różny zakres tematyczny i różny stopień szczegółowości, a więc w ustawodawstwie wewnętrznym państw członkowskich mogą odpowiadać różnego rodzaju aktom prawnym.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości definiuje jednak pewne zasady, którym muszą odpowiadać akty prawa krajowego wprowadzające dyrektywy. Zgodnie z orzeczeniem z 1983 r. w sprawie *Komisja v. Dania* [Case 143/83, 1985 ECR 427], prawo krajowe musi wprowadzać założenia dyrektywy w sposób oczywisty, precyzyjny i zrozumiały dla odbiorców. Orzeczenie z 1988 r. w sprawie *Komisja v. Niemcy* [Case C-361/88, 1991 I ECR 1567] stwierdza, że akt wprowadzający dyrektywę do prawa krajowego musi w sposób jednoznaczny precyzować zobowiązania nałożone na władze administracyjne i na jednostki. Oznacza to m.in., że dyrektywa nie może być wprowadzona przez wewnętrzne akty administracyjne, które nie są jednoznacznie wiążące i mogą być dowolnie zmieniane.

Trybunał podkreśla też, że dyrektywy powinny być wprowadzane do prawa krajowego zgodnie z przewidzianym w nich terminem. W swoich orzeczeniach wielokrotnie stwierdzał, że żadne trudności praktyczne, administracyjne, finansowe, ani polityczne (nawet takie jak rozwiązanie parlamentu) nie mogą być wytłumaczeniem dla niewprowadzenia dyrektywy w przewidzianym czasie. Podobnie, żadne państwo członkowskie nie może się powoływać na fakt, że opóźnienia we wprowadzaniu dyrektywy nastąpiły także w innych krajach.

## 3. Konsekwencje niedopełnienia obowiązku dostosowania prawa krajowego

Kontrola realizacji dyrektyw należy przede wszystkim do Komisji Europejskiej, która w razie stwierdzenia niewykonania zalecanych postanowień może skierować skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Ze skargą do Trybunału może się zwrócić także dowolne państwo członkowskie, choć najpierw powinno ono skierować sprawę do Komisji, która ma trzy miesiące na wydanie opinii.

Pośrednią kontrolę sprawują też sądy krajowe, które są zobowiązane do stosowania w pierwszej kolejności norm prawa wspólnotowego. Możliwością dochodzenia uprawnień wynikających z dyrektyw dysponują także osoby prawne lub fizyczne państw członkowskich, które mogą wnieść skargę do sądu krajowego, powołując się na niewypełnienie przez państwo zobowiązań wynikających z prawa europejskiego.

Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości systematycznie pogłębia odpowiedzialność państwa za wprowadzenie dyrektyw do prawa krajowego.

Zgodnie z konkluzją orzeczenia w sprawie z 1978 r. *Pubblico Ministero v. Ratti* [Case 148/78, 1979 ECR 1629], państwo nie może oskarżać za czyn zabroniony według prawa krajowego, jeśli charakter tego czynu został zmieniony przez dyrektywę, nawet jeśli państwo zaniedbało odpowiednie dostosowanie prawa krajowego. W tej sytuacji oskarżony może skutecznie powołać się na prawo wspólnotowe.

Trybunał wprowadził też możliwość dochodzenia rekompensaty za niedopełnienie przez państwo członkowskie obowiązku dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego, jeśli w związku z tym obywatele tego państwa ponieśli straty. Przełomowe znaczenie w tym kontekście miała sprawa z 1990 r. *Francovich v. Republika Włoska* [Cases C-6 & 9/90, 1991 I ECR 5357], w której Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że państwo zobowiązane jest do zrekompensowania szkód, jakie poniosła jednostka w wyniku niedopełnienia przez to państwo obowiązku wprowadzenia dyrektywy do prawa krajowego. Dochodzenie odszkodowania możliwe jest w sytuacji, gdy:

- 1) celem dyrektywy jest przyznanie określonych praw jednostkom;
- 2) zakres przyznanych praw wynika z treści dyrektywy;
- 3) straty poniesione przez jednostkę mają bezpośredni związek z niedopełnieniem przez państwo obowiązku wdrożenia dyrektywy.

Zaskarżona może być również niewłaściwa interpretacja dyrektywy przez władze krajowe, jak na przykład w sprawie z 1983 r. *Von Colson und Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [Case 14/83, 1984 ECR 1891]. Zgodnie z orzeczeniem, nawet jeśli dyrektywa nie przewiduje specyficznych środków (rekompensaty) w razie jej nierespektowania, to państwo zobowiązane jest w ramach swojego prawa wewnętrznego do zapewnienia skutecznej gwarancji przestrzegania zaleceń dyrektywy na swoim terytorium.

Powyższe przykłady rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazują na istotną rolę, jaką odgrywa orzecznictwo w prawie wspólnotowym. W coraz większym stopniu Trybunał odgrywa decydujące znaczenie nie tylko w interpretacji, ale także w ukierunkowywaniu dalszego rozwoju prawa wspólnotowego.

**SPRAWY POŁĄCZONE C-6/90 I C-9/90**  
**ANDREA FRANCOVICH I DANILA BONIFACI V. WŁOCHY**

[Przedruk z: Czapliński W., Ostrihansky R., Wyrozumska A., *Prawo Wspólnot Europejskich: dokumenty i orzecznictwo*, Fundacja Promocji Prawa Europejskiego, Warszawa 1994; tłumaczenie tekstu orzeczenia w języku angielskim zamieszczone jest na s. ....]









## *Tłumaczenie tekstu orzeczenia*

### **Odpowiedzialność państwa za szkody powstałe wskutek niewywiązania się ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego**

28. W drugiej części pierwszego pytania, sąd krajowy stara się ustalić czy państwo członkowskie ma obowiązek naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę jeśli doszło do zaniedbania w przeniesieniu Dyrektywy 80/987.

29. Sąd krajowy podnosi w ten sposób sprawę istnienia i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody powstałe wskutek niewywiązania się ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

30. Kwestia ta musi być rozpatrywana z uwzględnieniem ogólnych założeń i podstawowych zasad Traktatu.

#### *(a) Odpowiedzialność państwa jako zasada*

31. Przede wszystkim należy pamiętać, że Traktat o EWG stworzył odrębny system prawny, który stanowi integralną część składową systemów prawnych państw członkowskich, i który sądy tych państw mają obowiązek stosować; podmiotem tego systemu praw są nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywatele, jako że nakłada on zobowiązania również na jednostki. Celem prawa wspólnotowego jest też stworzenie praw, które stają się częścią ich prawnego dziedzictwa; prawa te obowiązują nie tylko wówczas, gdy są jednoznacznie zapisane w tekście Traktatu, lecz także wtedy, gdy wynikają ze zobowiązań nałożonych przez Traktat na jednostki i państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe (patrz orzeczenia w sprawie 26/61 Van Gend en Loos [1963] ECR 1 i w sprawie 6/64 Costa przeciwko ENEL [1964] ECR 585).

32. Ponadto, utrwaliło się przekonanie, iż sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie przepisów prawa wspólnotowego w sprawach podlegającym ich orzeczeniom, muszą zapewnić pełne przestrzeganie tych przepisów, a także chronić prawa, które przyznają one jednostkom (patrz w szczególności sprawa 106/77, Amministrazione dello Stato przeciw Simmenthal [1978] ECR 629 oraz sprawa C-213/89 Factortame [1990] ECR I-2433, pkt. 19).

33. Należy zakładać, iż pełna skuteczność prawa wspólnotowego byłaby niemożliwa, a ochrona praw przez nie przyznawanych - osłabiona, gdyby jednostka nie mogła otrzymać odszkodowania w razie naruszenia jej praw wskutek pogwałcenia prawa wspólnotowego, za co odpowiedzialne byłoby państwo członkowskie.

34. Możliwość naprawienia szkody przez państwo członkowskie jest niezbędna szczególnie wówczas, gdy - jak w tym wypadku - pełna skuteczność prawa wspólnotowego zależy od wcześniejszych działań państwa. A zatem, w braku takich działań, jednostka nie mogłaby wyegzekwować w sądzie krajowym praw przyznanych jej przez prawo wspólnotowe.

35. A więc nieodłączną częścią systemu zawartego w Traktacie jest zasada odpowiedzialności za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego zawinione przez państwo.

36. Inną podstawę zobowiązań państw członkowskich do naprawienia takich szkód można znaleźć w art. 5 Traktatu, na mocy którego państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia

wszelkich niezbędnych działań, zarówno o charakterze ogólnym, jak i szczególnym, w celu zagwarantowania realizacji ich zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Należy do nich obowiązek unieważnienia niezgodnych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego (por. analogiczne postanowienia zawarte w art. 86 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, orzeczenie w sprawie 6/60 Humblet przeciwko Belgii [1960] ECR 559).

37. Z powyższego wynika, iż zasadą prawa wspólnotowego jest zobowiązanie państw członkowskich do naprawienia szkód wyrządzonych jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego zawinionego przez państwo.

*(b) Warunki konieczne odpowiedzialności państwa*

38. Prawo wspólnotowe formułuje zatem wymóg odpowiedzialności państwa, jednak warunki, na jakich odpowiedzialność ta rodzi prawo do odszkodowania, zależą od charakteru naruszenia prawa wspólnotowego powodującego powstanie szkody.

39. Jeżeli, jak w tym wypadku, państwo członkowskie nie wypełni swego obowiązku wynikającego z art. 189, ust. 3 Traktatu, polegającego na podjęciu wszelkich działań niezbędnych do osiągnięcia rezultatu przewidzianego w dyrektywie, warunkiem pełnej skuteczności tego przepisu prawa wspólnotowego jest istnienie prawa do odszkodowania, o ile zostaną spełnione trzy warunki.

40. Pierwszym z tych warunków jest to, by rezultatem przewidzianym w dyrektywie było przyznanie praw jednostkom. Drugim warunkiem jest stworzenie możliwości określenia treści tych praw na podstawie przepisów dyrektywy. I wreszcie, trzecim warunkiem jest istnienie związku przyczynowo-skutkowego między naruszeniem obowiązku państwa a szkodą doznaną przez stronę poszkodowaną.

41. Warunki te są wystarczające do nabycia przez jednostki prawa do odszkodowania, tj. prawa, którego bezpośrednią podstawą jest prawo wspólnotowe.

42. Uwzględniając to zastrzeżenie, naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody jest zgodne z przepisami prawa wewnętrznego dotyczącymi odpowiedzialności. W braku jakiegokolwiek regulacji ustawowej Wspólnoty, sprawą wewnętrznego systemu prawnego każdego z krajów członkowskich jest określanie właściwości sądów oraz stanowienie szczegółowych zasad proceduralnych postępowania sądowego mającego na celu całkowitą ochronę praw, jakie jednostka czerpie z prawa wspólnotowego (por. orzeczenia w sprawie 60/75 Russo przeciwko AIMA [1976] ECR 45, w sprawie 33/76 Rewe przeciwko Landwirtschaftskammer Saarland [1976] ECR 1989 oraz w sprawie 158/80 Rewe przeciwko Hauptzollamt Kiel [1981] ECR 1805).

43. Należy także zauważyć, że wymogi merytoryczne i proceduralne nałożone przez prawo wewnętrzne różnych państw członkowskich w odniesieniu do odszkodowania za wyrządzoną szkodę nie mogą być mniej korzystne niż te, które dotyczą podobnych roszczeń wewnętrznych, i nie mogą być sformułowane w sposób faktycznie uniemożliwiający lub nadmiernie utrudniający otrzymanie odszkodowania (por. zagadnienie zwrotu podatków pobranych z naruszeniem prawa wspólnotowego, m.in. orzeczenie w sprawie 199/82 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko San Giorgio [1983] ECR 3595).

44. W tym wypadku naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie, jakim było nieprzeniesienie w przewidzianym terminie Dyrektywy 80/987, zostało orzeczone przez

Trybunał. Zgodnie z wymogami dyrektywy, zatrudnionym przysługuje prawo do gwarantowanej wypłaty niewypłaconego a żadanego wynagrodzenia. Jak wynika z rozpoznania pierwszej części pytania pierwszego, treść tego prawa może być określona na podstawie dyrektywy.

45. W konsekwencji, sąd krajowy musi, zgodnie z przepisami prawa wewnętrznego dotyczącymi odpowiedzialności, utrzymać w mocy prawo zatrudnionych do uzyskania rekompensaty za szkody poniesione przez nich w wyniku nieprzeniesienia dyrektywy.

46. W odpowiedzi, jakiej należy udzielić sądowi krajowemu, trzeba zatem stwierdzić, iż państwo członkowskie ma obowiązek naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę w wyniku nie wprowadzenia Dyrektywy 80/987.

Tłumaczenie z jęz. angielskiego:

*Halina Wrońska-Zwolińska (BSE), Albert Pol (BSE)*

## **OD FRANCOVICA DO MP-TRAVEL: ODPOWIEDZIALNOŚĆ PAŃSTW CZŁONKOWSKICH ZA NIEWPROWADZENIE DYREKTYW**

[*Von Francovic zu MP Travel: Haftung der Mitgliedstaaten für die Nichtumsetzung von Richtlinien?*, DER AKTUELLE BEGRIFF 23/93, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 12.10.1993]

### **I. Problem odpowiedzialności państw członkowskich**

Obecnie trwa ożywiona dyskusja, pod jakimi warunkami państwa członkowskie UE mają wobec swoich obywateli obowiązek rekompensowania szkód z powodu **nieprzestrzegania prawa europejskiego**. Punktem wyjścia są tu trzy czynniki. Jednym z czynników jest bankructwo biura podróży MP-Travel, w wyniku czego wielu niemieckich klientów [tego biura] poniosło straty materialne. Jednocześnie jedna z dyrektyw zaleca państwom członkowskim UE, aby ryzyko niewypłacalności organizatora wycieczek turystycznych zabezpieczyć najpóźniej do 31 grudnia 1992. W Republice Federalnej Niemiec do tej pory tego nie zrobiono. Trzecim czynnikiem jest orzeczenie Trybunału Europejskiego w tzw. rozstrzygnięciu dotyczącym Francovicha, mówiące że państwo członkowskie w pewnych warunkach odpowiada za szkody poniesione przez obywatela, które wynikły z niewdrożenia dyrektywy.

### **II. Dyrektywa dotycząca zorganizowanych wycieczek turystycznych**

**13 czerwca 1990** weszła w życie **dyrektywa Rady dotycząca zorganizowanych wycieczek turystycznych**. Ma ona na celu ujednoczenie przepisów prawnych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących zorganizowanych wycieczek turystycznych sprzedawanych lub oferowanych do sprzedaży w krajach członkowskich Unii. W uzasadnieniu tej dyrektywy twierdzi się, że jest to korzystne zarówno dla użytkownika, jak i dla organizatora wycieczek turystycznych, jeśli organizator byłby zobowiązany do wykazania zabezpieczeń od ryzyka niewypłacalności lub bankructwa. O niewypłacalności mówi art. 7 [wspomnianej] dyrektywy. Głosi on: "Organizator... udowadnia, że w przypadku niewypłacalności lub bankructwa zapewnia zwrot wpłaconych pieniędzy i podróż powrotną uczestnika."

### **III. Wdrożenie dyrektywy**

**Państwa członkowskie** zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych działań aby **najpóźniej do 31. grudnia 1992 wprowadzić w życie postanowienia dyrektywy**. Do połowy 1993 roku zaledwie cztery państwa członkowskie poinformowały Komisję o dokonaniu odpowiednich zmian w prawie krajowym.<sup>1</sup>

#### 1. Francja, Wielka Brytania, Holandia i Portugalia

---

<sup>1</sup> W ciągu roku 1994 i 1995 większość pozostałych państw członkowskich włączyła zalecenia dyrektywy do prawa krajowego. Dotychczas jedynie Grecja nie notyfikowała Komisji o dopełnieniu tego obowiązku.

We **Francji** zdecydowano się na to, aby w celu wdrożenia dyrektywy do ustawy włączyć właściwie tylko przepisy ramowe. Szczegóły, obejmujące także rodzaj i zasięg zabezpieczenia w przypadku niewypłacalności, winny być uregulowane za pomocą dekretów.

**Wielka Brytania** dokonała przetransponowania dyrektywy w jedną obszerną ustawę. Podobnie jak w prawie francuskim, tak i w prawie brytyjskim istnieje szereg możliwości zabezpieczenia w przypadku ryzyka niewypłacalności.

W **holenderskiej** ustawie o wdrożeniu zagadnienie niewypłacalności jest rozpatrywane tylko ogólnie w ścisłym powiązaniu z tekstem art. 7 dyrektywy.

**Portugalia** wprowadziła dyrektywę o zorganizowanych wycieczkach turystycznych dekretem ustawowym z maja 1993 r. W Portugalii istnieją obecnie obszerne postanowienia dotyczące ryzyka niewypłacalności w przypadku bankructwa przedsiębiorstwa turystycznego.

## 2. Republika Federalna Niemiec

Rząd federalny złożył w Bundestagu "Projekt ustawy o realizacji dyrektywy Rady z 13 czerwca 1990 r. o zorganizowanych wycieczkach turystycznych". Projekt ustawy na 176 posiedzeniu Bundestagu w dn. 23 września 1993 r. został odesłany do komisji ustawodawczej w celu kompetentnej konsultacji.

W projekcie ustawy przewidziano wprowadzenie nowego § 651 k do kodeksu cywilnego. Ma on brzmieć następująco: "Organizator wycieczki winien zapewnić, aby podróżnemu zwrócono:

1. zapłaconą cenę wycieczki, jeśli świadczenia wycieczki nie mogą być zrealizowane z powodu niewypłacalności lub bankructwa organizatora;
2. niezbędne wydatki na podróż powrotną poniesione przez podróżnego z powodu niewypłacalności lub bankructwa organizatora.

Zobowiązania zgodnie ze zdaniem 1 organizator wycieczki może zrealizować tylko:

1. przez ubezpieczenie w towarzystwie ubezpieczeniowym upoważnionym do działalności w zakresie obowiązywania niniejszej ustawy lub
  2. przez obietnicę zapłaty ze strony jednej z instytucji kredytowych upoważnionych do działalności w zakresie obowiązywania niniejszej ustawy."
- wysuwają zawarcie ubezpieczenia na korzyść podróżnego.

## **IV. Warunki odpowiedzialności w świetle orzecznictwa Trybunału Europejskiego**

Podstawowym kryterium ewentualnej odpowiedzialności państwa jest - zgodnie z orzecznictwem Trybunału Europejskiego - fakt niewywiązania się przez państwo członkowskie ze swojego obowiązku podejmowania wszelkich możliwych działań dla osiągnięcia celu określonego w dyrektywach. Można przyjąć, że to kryterium w omawianym przypadku zostało spełnione, ponieważ dyrektywa o zorganizowanych wycieczkach turystycznych nie została wdrożona przez Republikę Federalną Niemiec zgodnie z wymaganym terminem czyli do końca 1992.

Orzecznictwo Trybunału Europejskiego wymienia **trzy warunki roszczenia o odszkodowanie:**

- dyrektywa musi dawać prawo pojedynczym obywatelom,
- treść owych praw musi być możliwa do określenia na podstawie dyrektywy,
- pomiędzy wykroczeniem przeciwko obowiązkowi nałożonemu w dyrektywie na państwo a szkodą poniesioną przez obywatela musi istnieć związek przyczynowy.

W orzeczeniu dotyczącym Francovicha stwierdzono, że te warunki wystarczają, aby obywatel miał prawo do odszkodowania.

Jednak bardziej szczegółowa analiza nie jest jednoznaczna. Sprawa dotyczy **roszczenia z tytułu prawa wspólnotowego. Roszczenie to należy jednak zaspokoić w ramach wewnętrznego prawa** o odpowiedzialności zgodnie z jego formalnymi i materialnymi przesłankami. Tym samym należy stwierdzić, że poszkodowani uczestnicy wycieczki nie mogą się oprzeć na jasnej i jednoznacznej podstawie prawnej.

Abstrahując od tej trudności prawnej uczestnicy wycieczki stają ponadto przed **trudnością obiektywną**. Warunkiem dla ich roszczenia jest - jak przedstawiono - fakt, że tzw. niewdrożenie dyrektywy o zorganizowanych wycieczkach turystycznych było przyczyną powstałych szkód. Inaczej mówiąc: gdyby planowany § 651 k kodeksu cywilnego (lub przepis porównywalny) obowiązywał od 1 stycznia 1993 r., podróżny nie poniósłby żadnych strat.<sup>2</sup> Dotyczy to jednak tylko przypadku, kiedy organizator wycieczki przestrzega takiego przepisu, czyli np. zawarłby ubezpieczenie z korzyścią dla uczestnika. Przedsiębiorstwu MP-Travel zarzucano właśnie, że w przeszłości był winien niezbitych wykroczeń przeciw prawu. Dlatego trudno przypuszczać, że ów organizator przestrzegałby nowych przepisów prawnych.

Tłumaczenie: *Ewa Misior (BSE)*

Przypisy: *Jolanta Adamiec*

---

<sup>2</sup> Odpowiedni przepis został w Niemczech wprowadzony ustawą z 24 czerwca 1994 r. (Bundesgesetzblatt, cz. I z 29.06.1994 r., s.1322).

## WARUNKI PONOSZENIA PRZEZ PAŃSTWO ODPOWIEDZIALNOŚCI ZA NIEZGODNOŚĆ PRAWA KRAJOWEGO Z PRAWEM WSP'LNOTOWYM

[RD Dr Sven Hölscheidt, Fachbereich XII, *Voraussetzungen der Staatshaftung für gemeinschaftrechtswidriges nationales Gesetzesrecht*, DIE AKTUELLE GERICHTSSENTSCHEIDUNG 2/96, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 10..05.1996]

5 marca 1996 Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) ogłosił swój wyrok w postępowaniu dotyczącym wstępnego rozstrzygnięcia na mocy art. 177 traktatu założycielskiego Wspólnot Europejskich w sprawie Brasserie du pecheur SA przeciwko Republice Federalnej Niemiec (C-46/93).

### I. Okoliczności sprawy

W postępowaniu toczącym się przed Trybunałem Federalnym powodem jest francuski browar żądający od Republiki Federalnej Niemiec odszkodowania w wysokości 1,8 miliona DM. Powód musiał całkowicie zaprzestać eksportu swego piwa do Niemiec, ponieważ niemieckie urzędy zakwestionowały jego produkt na podstawie obowiązujących wtedy przepisów prawnych dotyczących nakazu czystości piwa (§§ 9, 10 ustawy o podatku od piwa). Przepisy te w 1987 r. zostały uznane przez ETS za naruszenie art. 30 traktatu założycielskiego Wspólnot Europejskich, ponieważ w ten sposób został zatrzymany import do Niemiec piwa wprowadzonego do obrotu zgodnie z prawem. Powód żąda odszkodowania za stratę powstałą z powodu sprzecznego z prawem wspólnotowym ograniczenia importu. Sądy instancyjne powództwo odrzuciły (wyższy sąd krajowy w Kolonii). Trybunał Federalny jako sąd rewizyjny zawiesił spór prawny i poprosił Europejski Trybunał Sprawiedliwości o wstępne rozstrzygnięcie.

### II. Podstawy rozstrzygnięcia

#### 1. Podstawa prawna do roszczeń o odszkodowanie w prawie europejskim

ETS przypomina, że już w wyroku w sprawie Francovicha stwierdził, iż istnieje **zasada w prawie wspólnotowym** mówiąca że "państwa członkowskie są zobowiązane do odszkodowania za straty poniesione przez jednostki w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego, które należy przypisać tym państwom". Zasada mówiąca, że państwo jest odpowiedzialne za straty wynikające z naruszeń prawa wspólnotowego, jakie należy tym państwom przypisać, wynika z "istoty porządku prawnego stworzonego wraz z zawarciem traktatu".

**Rząd federalny** wyjaśnił w postępowaniu, że **ogólne prawo** indywidualnego obywatela **do odszkodowania** można wprowadzić jedynie **na drodze ustawodawczej**. Uznanie takiego roszczenia przez prawo sędziowskie jest sprzeczne z podziałem kompetencji pomiędzy organami wspólnotowymi i państwami członkowskimi, jak też z instytucjonalną równowagą przewidzianą w traktacie. ETS zauważa jednak, że pytanie, czy istnieje odpowiedzialność

państwa za straty wynikające z naruszenia jego zobowiązań wspólnotowych i w jakim zakresie, dotyczy **wykładni traktatu**. Takie zagadnienia leżą w kompetencjach sądu.

## 2. Trzy warunki prawa do [uzyskania] odszkodowania

ETS podkreśla, że niemiecki ustawodawca miał uchwalić przepisy prawne dotyczące artykułów żywnościowych. Ponieważ w tej dziedzinie prawo wspólnotowe nie jest zharmonizowane, ustawodawca dysponował dużą swobodą w ustanawianiu regulacji dotyczących jakości piwa dopuszczonego do obrotu.

**"W takiej sytuacji prawo wspólnotowe uznaje prawo do odszkodowania, o ile są spełnione trzy warunki, mianowicie celem normy prawnej, którą naruszono, jest nadanie jednostce praw, naruszenie jest dostatecznie kwalifikowane oraz pomiędzy niezrealizowaniem zobowiązania, jakie ciąży na państwie i stratą poniesioną przez poszkodowanego istnieje bezpośredni związek przyczynowy."**

a) W tym konkretnym przypadku ETS wywodzi, że **pierwszy warunek** w przypadku art. 30 traktatu założycielskiego, o który chodziło w sprawie, **jest spełniony w sposób oczywisty**.

"Ponieważ art. 30 nakłada wprawdzie zakaz na państwa członkowskie, ale ustanawia też dla jednostki prawa, których winny przestrzegać sądy krajowe."

b) Odnośnie do **drugiego warunku** wyjaśnia, że rozstrzygające kryterium przy ocenie zagadnienia, czy naruszenie prawa wspólnotowego należy uznać za dostatecznie kwalifikowane, polega na tym, że państwo członkowskie w sposób jaskrawy i istotny przekroczyło granice, jakie zostały wyznaczone jego samodzielnemu działaniu. Naruszenie prawa wspólnotowego jest dostatecznie kwalifikowane, jeżeli jest kontynuowane mimo orzeczenia właściwego trybunału, który w przypadku spornego postępowania stwierdził niezgodność z prawem wspólnotowym. Jest rzeczą sądów krajowych, aby wydać wyrok w takiej sprawie.

c) Odnośnie do **trzeciej przesłanki** należy sprawdzić, "czy pomiędzy **naruszeniem** zobowiązania ciężącego na państwie a **stratą** poniesioną przez osobę poszkodowaną istnieje **bezpośredni związek przyczynowy**."

## 3. Zakres roszczenia o odszkodowanie

Jeżeli istnieją trzy wymienione warunki, zgodnie z poglądami ETS, **państwo w ramach krajowego prawa dotyczącego odpowiedzialności** winno usunąć skutki spowodowanej [przez siebie] straty. Warunki dochodzenia roszczeń z tytułu prawa wspólnotowego nie mogą być gorsze niż w przypadku odpowiednich roszczeń krajowych: "warunki te nie mogą być tak ustalone, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione."

a) Trybunał Federalny zadał pytanie: "Czy można w ramach krajowego porządku prawnego ustalić, że podobne **roszczenie odszkodowania podlega tym samym ograniczeniom jak w przypadku naruszenia przez prawo krajowe prawa krajowego wyższego rangą ...?**" ETS odpowiedział na to, że warunki dla uzyskania odszkodowania obowiązujące w prawie niemieckim w przypadku naruszenia wyższego rangą prawa krajowego, kiedy działanie lub zaniechanie [działania] ze strony ustawodawcy odnosi się do sytuacji indywidualnej, uczyniłyby praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudniłyby rzeczywiste odszkodowanie za straty wynikłe z naruszenia prawa wspólnotowego. Zadania ciężące na ustawodawcy narodowym [w

odniesieniu do prawa wspólnotowego] leżą w interesie ogólnym i nie odnoszą się do poszczególnych osób lub grup.

b) ETS zaprzecza w odpowiedzi na dalsze pytanie Trybunału Federalnego, czy sąd krajowy w ramach stosowanego przez siebie prawa krajowego może **odszkodowanie uzależnić od tego, za co ponosi winę podmiot urzędowy**, któremu naruszenie można przypisać. Zobowiązania do wypłaty odszkodowania za straty poniesione przez jednostkę nie można uzależnić od warunku związanego z pojęciem winy, który wychodzi poza dostatecznie kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego.

c) Odnośnie do **materialnego zakresu** odszkodowania ETS zauważył, że nie powinno być dopuszczalne, aby utracony zysk całkowicie wyłączyć z wypłaty odszkodowania w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego.

d) W swoim ostatnim pytaniu Federalny Trybunał Konstytucyjny chciał wiedzieć, czy ewentualny obowiązek odszkodowania obejmuje też **naprawienie takich szkód, które powstały zanim ETS swoim wyrokiem z 1987 roku stwierdził**, że zakaz importu piwa w wymienionym zakresie był sprzeczny z prawem wspólnotowym. ETS odpowiedział twierdząco na to pytanie. W uzasadnieniu wyjaśniał: "Jeśliby dopuścić, że obowiązek wypłaty odszkodowania przez państwo członkowskie mógłby zostać ograniczony do strat, jakie nastąpiły po wydaniu wyroku sądu, w którym stwierdzono owo naruszenie, skończyłoby się to tym, że prawo do odszkodowania uznane w prawie wspólnotowym zostałoby poddane w wątpliwość."

### III Ocena

Rozstrzygnięcie stwarza korzystną okazję, aby ponownie podjąć dyskusję nad działalnością orzeczniczą ETS. ETS nastawiony jest na ekspansję: zaczynając od bezpośredniego zastosowania dyrektyw, poprzez obowiązek odszkodowania za niedostateczne przetransponowanie dyrektyw, postuluje teraz obowiązek odszkodowania ze strony państwa członkowskiego za naruszenie prawa pierwotnego. Ponieważ odpowiedzialność państwa członkowskiego w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego nie jest uregulowana, rozstrzygnięcie ETS ma cechy prawotwórcze.

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że przy tworzeniu roszczenia do odpowiedzialności wobec państwa Trybunał trzymał się ram wykładni traktatu, do czego jest uprawniony zgodnie z traktatem o Wspólnotach Europejskich. Należy teraz poczekać, jakie decyzje zapadną w sprawie MP-Travel dotyczącej zbyt późnego przetransponowania przez Republikę Federalną Niemiec dyrektywy o zorganizowanych wycieczkach turystycznych (prośba wyższego sądu krajowego w Bonn o wstępne rozstrzygnięcie).

Tłumaczenie: *Ewa Misior (BSE)*

# Odpowiedzialność państw członkowskich Unii Europejskiej za dostosowanie prawa

JOLANTA ADAMIEC

Jedną z konsekwencji zasady harmonizacji prawa obowiązującej w Unii Europejskiej jest odpowiedzialność państw członkowskich za niedostosowanie prawa wewnętrznego. Charakter i zakres tej odpowiedzialności wciąż ewoluuje, głównie pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Przełomowa w tej kwestii była tzw. sprawa Francovicha, w której Trybunał uznał odpowiedzialność państwa za straty poniesione przez obywatela w wyniku nieprzyjęcia zaleceń dyrektywy w wymaganym terminie. Dla wykazania istotnego znaczenia orzecznictwa, ogólna informacja o podstawowych zasadach odpowiedzialności państwa z tytułu harmonizacji prawa w ramach Unii Europejskiej została uzupełniona o fragmenty orzeczenia (wraz z komentarzem) w tzw. sprawie Francovicha oraz o przykłady dyskusji toczonych w Niemczech w związku z konsekwencjami niezgodności prawa niemieckiego z prawem wspólnotowym.

## Spis treści

Informacja o zasadach odpowiedzialności państwa za stosowanie prawa wspólnotowego	1
Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy	5
Od Francovicha do MP-Travel: odpowiedzialność państw członkowskich za niewprowadzenie dyrektyw	13
Warunki ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym	16