

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 9 lipca 2009 r.¹

1. Niezależność państw członkowskich w zakresie przepisów proceduralnych przyjmowanych dla zapewnienia ochrony praw przyznanych przez prawo wspólnotowe podlega zwykle ograniczeniu poprzez obowiązek uwzględnienia w prawie krajowym wspólnotowych zasad równowagi i skuteczności. Zasada skuteczności wymaga, by krajowe przepisy proceduralne zapewniały skuteczną ochronę praw przyznanych przez prawo wspólnotowe. Zasada równowagi zaś wymaga, by prawo krajowe przewidywało dla spraw opartych na prawie wspólnotowym przepisy proceduralne co najmniej równie korzystne jak te przewidziane dla podobnych spraw opartych na prawie wewnętrznym. By ocenić, czy obowiązek równego traktowania pod względem procesowym został dochowany, należy porównać obie te procedury. Niniejsza sprawa wskazuje, iż ocena taka może sprawić trudności.

I — Przedmiot sporu i pytanie prejudycjalne

2. Istota pytania prejudycjalnego polega na ustaleniu, czy fakt, iż roszczenie o stwierdzenie odpowiedzialności państwa poddane jest

różnym rozwiązaniom proceduralnym w zależności od tego, czy oparte jest ono na naruszeniu przepisów prawa konstytucyjnego, czy też na naruszeniu norm wspólnotowych, zgodne jest ze wspólnotowymi zasadami równości i skuteczności.

3. Niniejsze pytanie przedłożone zostało przez izbę administracyjną Tribunal Supremo na tle sporu zaistniałego pomiędzy spółką Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL a Administración del Estado, która oddaliła skierowany przeciwko państwu hiszpańskiemu wniosek o przyjęcie odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego w drodze legislacyjnej.

4. U podstaw sporu leży hiszpańska ustawa z dnia 28 grudnia 1992 r. zmieniona ustawą z dnia 30 grudnia 1997 r., która ogranicza możliwość odliczenia przez podatnika podatku od wartości dodanej (zwanego dalej „podatkiem VAT”) naliczonego od zakupu towarów i usług finansowanych z pomocą subwencji i nakłada na niego obowiązek składania okresowych deklaracji podatkowych, w których obowiązany jest wyliczyć kwotę podatku VAT przeniesionego i poniesionego, dokonując rozliczenia salda (mechanizm odwrotnego obciążania). Należy jednak

1 — Język oryginału: francuski.

zaznaczyć, iż zgodnie z ustawodawstwem hiszpańskim² podatnik jest uprawniony do żądania korekty swych deklaracji oraz — w odpowiednim przypadku — żądania zwrotu nienależnie pobranych zaliczek, pod warunkiem iż uczyni to w ciągu czterech lat.

5. Wobec uznania ograniczeń dotyczących możliwości odliczenia podatku VAT, zawartych w ustawie z dnia 28 grudnia 1992 za niezgodne z art. 17 ust. 2 i art. 18 szóstej dyrektywy 77/388/EWG³, skarżąca, która stosowała mechanizm odwrotnego obciążania w latach 1999 i 2000 i wraz z wydaniem ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii uzyskała prawo zwrotu nienależnie pobranych podatków, wystąpiła z roszczeniem o naprawienie wyrządzonej szkody ocenionej na kwotę 1 228 366,39 EUR odpowiadającą kwotom nienależnie pobranym przez państwo hiszpańskie na poczet podatku VAT oraz zwrotowi podatku, jakiego mogłaby żądać za ten sam okres.

6. Dnia 12 stycznia 2007 r. Rada Ministrów oddaliła wniosek skarżącej, stwierdzając, iż niezakwestionowanie przez nią deklaracji podatkowej we właściwym czteroletnim terminie spowodowało zerwanie bezpośredniego związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym naruszeniem prawa wspólnotowego a poniesioną rzekomo szkodą. Innymi słowy, brak takiego zakwestionowania stanowić ma przesłankę wyłączającą możli-

wość naprawienia szkody. W uzasadnieniu swej decyzji Rada Ministrów powołała się na dwa wyroki Tribunal Supremo: z dnia 29 stycznia 2004 r. oraz 24 maja 2005 r., z których wynika, iż powództwo z tytułu odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego jest uzależnione od wcześniejszego wyczerpania administracyjnych i sądowych środków odwoławczych, skierowanych przeciwko niekorzystnemu aktowi administracyjnemu wydanemu na podstawie przepisów krajowych rzekomo niezgodnych z prawem wspólnotowym.

7. Dnia 6 czerwca 2007 r. skarżąca wniosła do Tribunal Supremo skargę na decyzję Rady Ministrów oddalającą jej wniosek o odszkodowanie. W postanowieniu odsyłającym sąd a quo stawia sobie pytanie o zgodność ze wspólnotowymi zasadami równoważności i skuteczności warunku wcześniejszego wyczerpania środków odwoławczych, wymaganego dla powództwa odszkodowawczego z tytułu naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego. Sąd podnosi, iż dopuszczalność powództwa opartego na odpowiedzialności państwa z tytułu niezgodności aktu prawnego z konstytucją nie jest uzależnione od wcześniejszego zaskarżenia przez pokrzywdzonego niekorzystnego rozstrzygnięcia opartego na tym akcie prawnym.

8. Sąd ten skierował również do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

2 — Ogólna ustawa podatkowa nr 58/2003 z dnia 17 grudnia 2003 r.

3 — Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 1) (zwana dalej „szóstą dyrektywą VAT”). Zobacz wyrok z dnia 6 października 2005 r. w sprawie C-204/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8389.

„Czy przyjęte w orzecznictwie Tribunal Supremo del Reino de España w wyrokach

z dnia 29 stycznia 2004 r. i 24 maja 2005 r. odmienne traktowanie roszczeń o stwierdzenie istnienia odpowiedzialności majątkowej państwa jako ustawodawcy, w przypadku gdy roszczenia te opierają się na decyzjach wydanych na podstawie ustawy uznanej za niekonstytucyjną, od roszczeń, które opierają się na decyzjach wydanych na podstawie przepisu uznanego za sprzeczny z prawem wspólnotowym, jest sprzeczne z zasadami równoważności i skuteczności?”.

wyłącznie co do zgodności z prawem wspólnotowym krajowych przepisów ustawowych i administracyjnych, a nie orzecznictwa sądów najwyższych takich jak Tribunal Supremo, gdyż sąd ten może samodzielnie dokonać zmiany swej linii orzeczniczej, dostosowując ją do wymagań prawa wspólnotowego. Wynika stąd, iż zadane pytanie prejudycjalne nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, lecz nosi ono raczej cechy wyjaśnienia zagadnienia prawnego.

II — Ocena prawna

9. W celu udzielenia sądowi odsyłającemu odpowiedzi w kwestii oceny zgodności orzecznictwa Tribunal Supremo ze wspólnotowymi zasadami równoważności i skuteczności należy w pierwszej kolejności wypowiedzieć się co do zarzutów rządu hiszpańskiego dotyczących dopuszczalności niniejszego pytania prejudycjalnego.

A — *Dopuszczalność pytania prejudycjalnego*

10. Zdaniem rządu hiszpańskiego przedłożone przez sąd a quo pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne z tego względu, iż Trybunał w zakresie odesłania prejudycjalnego jest uprawniony wypowiadać się

11. Argumentacja dotycząca dopuszczalności niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawionego przez rząd hiszpański jest nietrafna.

12. Po pierwsze, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, iż o ile w zakresie odesłania prejudycjalnego Trybunał nie jest uprawniony do oceny zgodności przepisów krajowych z prawem wspólnotowym, to jest on obowiązany, po ewentualnym przereferowaniu skierowanego do niego pytania prejudycjalnego, wskazać sądowi a quo wszelkie zasady wykładni prawa wspólnotowego, które mogą być przydatne dla oceny przepisów tego prawa⁴. W niniejszej sprawie pytanie postawione przez Tribunal Supremo zobowiązuje Trybunał do doko-

⁴ — Zobacz wyroki: z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. s. I-7919, pkt 24; z dnia 9 lipca 2002 r. w sprawie C-181/00 Flightline, Rec. s. I-6139, pkt 20.

nania interpretacji wspólnotowych zasad równoważności i skuteczności, co pozwoli sądowi krajowemu na dokonanie oceny swego orzecznictwa pod względem poszanowania prawa wspólnotowego.

13. Po drugie, brak jest jakichkolwiek ograniczeń co do charakteru regulacji prawa krajowego, które mogą zostać pośrednio podważone przy okazji odesłania prejudycjalnego w zakresie wykładni prawa wspólnotowego. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd hiszpański, mogą być to również regulacje mające swe źródło w orzecznictwie. Trybunał wypowiadał się już z resztą w przedmiocie zgodności orzecznictwa krajowego z prawem wspólnotowym⁵. Dodać należy, iż pytanie dotyczące orzecznictwa może zawsze zostać preredagowane jako odnoszące się do przepisów prawa krajowego, na podstawie których ustalona została linia orzecznicza. Innymi słowy, niniejsze pytanie może być rozumiane jako dotyczące tego, czy wykładnia przepisów krajowych w zakresie roszczeń odszkodowawczych wobec państwa, przyjęta przez Tribunal Supremo, jest zgodna z wspólnotowymi zasadami równoważności i skuteczności.

14. Należy przypomnieć, iż wyłącznie do sądu krajowego, przed którym wytoczono powództwo i który musi wziąć odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia

mu wydania orzeczenia, jak również znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji w sytuacji, gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia⁶. Jedyne w drodze wyjątku Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w zakresie postawionego mu pytania prejudycjalnego, uznając je za niedopuszczalne, w szczególności gdy jest oczywiste, iż odpowiedź na nie jest konieczna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym⁷. Sytuacja taka nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Chodź prawdą jest, iż Tribunal Supremo władny jest samodzielnie dokonać zmiany swej linii orzeczniczej, by w przedmiotowej sprawie dostosować ją do wymogów prawa wspólnotowego, to uznał on za konieczne dla dokonania oceny swego orzecznictwa skierowanie do Trybunału pytania o wykładnię zasad równoważności i skuteczności. Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie Trybunał nie znajduje się w sytuacji, w której zmuszony byłby do zakwestionowania „domniemania znaczenia dla sprawy” związanego z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni prawa wspólnotowego przedkładanymi przez sądy krajowe⁸.

15. Pytanie prejudycjalne postawione w niniejszej sprawie jest więc dopuszczalne.

5 — Zobacz wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. s. I-10239.

6 — Zobacz wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 38; z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Salzmann, Rec. s. I-4899, pkt 29, 30; ww. wyrok w sprawie Flightline, pkt 21; wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-261/07 VTB-VAB, Zb.Orz. s. I-2949, pkt 32.

7 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 Corsica Ferries, Rec. s. I-1783, pkt 14.

8 — Zestawienie takich sytuacji; ostatnio zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio, Zb.Orz. s. I-9641, pkt 67; poprzednio zob. na przykład wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05 van der Weerd i in., Zb.Orz. s. I-4233, pkt 22.

B — Zasada skuteczności

16. Uzależnienie powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego od konieczności wcześniejszego wyczerpania administracyjnych i sądowych środków odwoławczych, którymi można było zaskarżyć akt administracyjny będący przyczyną szkody, wydany na podstawie ustawy niezgodnej z prawem wspólnotowym, nie wydaje się wykraczać przeciw zasadzie skuteczności ochrony sądowej.

17. Prawdą jest, iż w świetle utrwalonego orzecznictwa prawo do odszkodowania, które wynika z zasady odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można mu przypisać, powstaje, o ile spełnione są łącznie trzy przesłanki: naruszony przepis prawa wspólnotowego musi nadawać jednostkom uprawnienia, naruszenie tego przepisu jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę⁹. Powyższe przesłanki są „konieczne i wystarczające” dla powstania prawa jednostki do żądania odszkodowania¹⁰. Jak z powyższego a priori wynika, państwo członkowskie nie może uzależniać prawa do odszkodowania od uprzedniego zakwestionowania zgodności z prawem aktu prawnego będącego przyczyną szkody, której napra-

wienia żąda jednostka, nie naruszając zasady skuteczności ochrony sądowej, która leży u podstaw zasady odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego¹¹.

18. Tymczasem przedmiotowe orzecznictwo Tribunal Supremo opiera się na zasadzie, iż warunkiem uzyskania przez pokrzywdzonego naprawienia całości poniesionej szkody jest zaskarżenie we właściwym terminie aktu prawnego będącego podstawą jej powstania.

19. Należy jednak stwierdzić, iż z ogólnej zasady wspólnej dla państw członkowskich wynika¹², iż ustalając rozmiar szkody podlegającej naprawieniu, sąd krajowy może badać, czy poszkodowany wykazał się stosowną starannością w celu ograniczenia jej zakresu, to znaczy czy wykorzystał on w stosownym czasie wszystkie przysługujące mu środki prawne w celu uniknięcia szkody lub ograniczenia jej zakresu¹³.

9 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 *Danske Slagterier*, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 19, 20.

10 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Köbler*, pkt 57; wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du pêcheur i Factortame*, Rec. s. I-1029, pkt 66.

11 — Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 *Francovich i in.*, Rec. s. I-5357.

12 — Zobacz wyrok z dnia 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 *Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji*, Rec. s. I-3061, pkt 33.

13 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Brasserie du pêcheur i Factortame*, pkt 84, 85; wyrok z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft i in.*, Rec. s. I-1727, pkt 101; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-524/04 *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, Rec. s. I-2107, pkt 124; z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 *Danske Slagterier*, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 60–62.

20. Ponadto Trybunał orzekł, iż po pierwsze dopuszczalność roszczenia o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty może być uzależniona od wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych dostępnych w celu uchylecia przepisów krajowych będących przyczyną szkody, gdy te krajowe środki odwoławcze prowadzą do naprawienia wyrządzonej szkody¹⁴, a po drugie iż roszczenie odszkodowawcze wniesione przeciwko Wspólnocie jest niedopuszczalne, jeżeli opiera się ono na tym samym zarzucie i prowadzi do otrzymania odszkodowania w tej samej wysokości co skarga o stwierdzenie nieważności aktu instytucji będącego przyczyną szkody, której to skargi osoba pokrzywdzona nie wniosła we właściwym terminie¹⁵. Dzieje się tak w powyższych wypadkach, gdy wysokość żadanego odszkodowania odpowiada wysokości kwot pobranych przez władze krajowe bądź wspólnotowe z naruszeniem prawa wspólnotowego. Trybunał w pewien sposób przeciwstawia więc roszczeniu odszkodowawczemu zarzut roszczenia równoległego w zakresie, w jakim wystąpienie z roszczeniem o zwrot nadpłaconych kwot (inaczej: roszczenie o stwierdzenie nieważności krajowego lub wspólnotowego przepisu prawa podatkowego) do władz krajowych bądź wspólnotowych zapewni stosowne naprawienie szkody¹⁶ oraz w jakim pod roszczeniem odszkodowawczym kryje się w rzeczywistości roszczenie o zwrot nadpłaconych kwot.

14 — Zobacz wyroki: z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 175/84 Krohn Import-Export przeciwko Komisji, Rec. s. 753, pkt 27; z dnia 29 września 1987 r. w sprawie 81/86 De Boer Buizen przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 3677, pkt 9; z dnia 30 maja 1989 r. w sprawie 20/88 Roquette frères przeciwko Komisji, Rec. s. 1553, pkt 15.

15 — Zobacz wyroki: z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawie 543/79 Birke przeciwko Komisji i Radzie, Rec. s. 2669, pkt 28; z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawie 799/79 Bruckner przeciwko Komisji i Radzie, Rec. s. 2697, pkt 19; postanowienie z dnia 26 października 1995 r. w sprawach połączonych C-199/94 P i C-200/94 P Pevasa i Inpesca przeciwko Komisji, Rec. s. I-3709, pkt 26–28; wyrok z dnia 14 września 1999 r. w sprawie C-310/97 P Komisja przeciwko AssiDomän Kraft Products i in., Rec. s. I-5363, pkt 59.

16 — Zobacz wyrok z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-150/99 Stockholm Lindöpark, Rec. s. I-493, pkt 35.

21. Jednakże Trybunał orzekł również, iż „przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom na skutek naruszenia prawa wspólnotowego nie mogą być, bez szczególnego powodu, odmienne od zasad normujących odpowiedzialność Wspólnoty w porównywalnych okolicznościach. Stopień ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie prawa wspólnotowego nie może bowiem być różny w zależności od tego, czy organ, który wyrządził szkodę, jest organem krajowym, czy wspólnotowym”¹⁷.

22. W odniesieniu do niniejszej sprawy podnieść należy, iż wysokość szkody, której naprawienia żąda skarżąca, równa jest właśnie kwocie podatku VAT powiększonego o odsetki ustawowe, którą obowiązana była ona wbrew postanowieniom prawa wspólnotowego uiścić. W takim wypadku w celu naprawienia powstałej szkody wystarczyłoby, aby skarżąca wystąpiła z roszczeniem o zwrot podatku nienależnie pobranego, powołując się na bezpośrednią skuteczność naruszonych przepisów szóstej dyrektywy VAT¹⁸. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem prawo uzyskania zwrotu podatków pobranych w państwie członkowskim z naruszeniem przepisów prawa wspólnotowego jest konsekwencją i dopełnieniem praw przysługującym

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 42; wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. s. I-5291, pkt 41.

18 — Bezpośrednia skuteczność art. 17 ust. 2 niniejszej dyrektywy została w istocie uznana (zob. wyrok z dnia 6 lipca 1995 r. w sprawie C-62/93 BP Soupergaz, Rec. s. I-1883, pkt 32–36).

jednostkom na podstawie bezpośredniej skuteczności naruszonych przepisów wspólnotowych¹⁹. Wobec powyższego skarżąca zgodnie z prawem hiszpańskim mogła w ciągu czterech lat żądać korekty deklaracji podatkowych za lata 1999 i 2000, a co za tym idzie — zwrotu nienależnie pobranych za te lata kwot na poczet podatku VAT, czego nie uczyniła. Uzależniając w tych okolicznościach dopuszczalność powództwa opartego na odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenie prawa wspólnotowego od uprzedniego zaskarżenia aktu administracyjnego będącego przyczyną szkody, wydanego na podstawie ustawy sprzecznej z prawem wspólnotowym, Tribunal Supremo ogranicza się do poddania dopuszczalności roszczenia odszkodowawczego warunkowi wystąpienia z przysługującym skarżącej roszczeniem o zwrot nienależnego świadczenia.

23. Z powyższego wynika, iż uzależnienie dopuszczalności roszczenia o stwierdzenie odpowiedzialności państwa za legislacyjne naruszenie prawa wspólnotowego od warunku uprzedniego zaskarżenia przez osobę poszkodowaną aktu administracyjnego wydanego na podstawie przepisów krajowych naruszających prawo wspólnotowe nie jest co do zasady sprzeczne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, gdy poprzez zaskarżenie tego aktu we właściwym terminie osoba poszkodowana mogła uzyskać naprawienie szkody w pełnej wysokości.

24. Dla zapewnienia poszanowania zasady skuteczności konieczne jest, by roszczenie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej państwa wskutek naruszenia prawa wspólnotowego nie było poddane przez prawo krajowe rozwiązaniom proceduralnym, które praktycznie uniemożliwiałyby lub nadmiernie utrudniałyby uzyskanie odszkodowania. Ponadto wymagane jest, by roszczenie o zwrot nienależnego świadczenia, od wystąpienia z którym uzależniona jest dopuszczalność ww. roszczenia o naprawienie szkody, nie było poddane przez prawo krajowe rozwiązaniom proceduralnym, które praktycznie uniemożliwiałyby lub nadmiernie utrudniałyby dochodzenie tego roszczenia²⁰.

25. Należy więc ustalić, czy zakreślony w prawie hiszpańskim czteroletni termin na żądanie zmiany decyzji, którego bieg rozpoczyna się z dniem złożenia przez podatnika deklaracji podatkowej, prowadzi do praktycznego uniemożliwienia lub nadmiernego utrudnienia wystąpienia z roszczeniem o zwrot podatku pobranego z naruszeniem prawa wspólnotowego.

26. W tym zakresie prawo wspólnotowe dopuszcza przyjęcie rozsądnych terminów

19 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595, pkt 12; ww. wyrok w sprawie Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation.

20 — Jak wskazywano wielokrotnie w orzecznictwie. Zobacz na przykład, w zakresie roszczeń odszkodowawczych wobec państwa z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego, wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95 Palmisani, Rec. s. I-4025, pkt 27; z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation, Zb.Orz. s. I-11753, pkt 219; w zakresie roszczeń o zwrot nienależnego świadczenia ww. wyrok w sprawie Metallgesellschaft i in., pkt 85; ww. wyrok w sprawie Test Claimants in the FII Group Litigation, pkt 203.

zawitych dla dochodzenia roszczeń z tytułu zwrotu nienależnego świadczenia, zapewniających poszanowanie zasady pewności prawa, która chroni zarówno podatnika, jak i organy administracji²¹. Tego rodzaju rozsądne terminy nie mogą być uznawane za sprzeczne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, nawet jeżeli ich upływ prowadzi z definicji do odrzucenia powództwa²². Trybunał orzekł już, iż rozsądnym terminem dla dochodzenia roszczeń z tytułu zwrotu nienależnego świadczenia jest trzyletni termin zawity, którego bieg rozpoczyna się z dniem zapłaty spornego podatku²³.

27. A fortiori, czteroletni termin przewidziany w prawie hiszpańskim nie narusza zasady skuteczności, nawet jeżeli upłynął on już w chwili wydania przez Trybunał wyroku, w którym orzekł on o niezgodności prawa hiszpańskiego z postanowieniami szóstej dyrektywy VAT, co uniemożliwiało skarżącej wystąpienie z wnioskiem o korektę deklaracji podatkowych za lata 1999 i 2000. Wystąpienie z roszczeniem o zwrot nienależnego świadczenia nie jest bowiem uzależnione od wcześniejszego uznania przez Trybunał opodatowania za niezgodne z prawem wspólnotowym, ponieważ w myśl zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego organ administracyjny i sąd krajowy zobowiązane są do odstąpienia, z mocy własnych uprawnień, od stosowania krajowego prawa podatkowego, które uważają

za sprzeczne z prawem wspólnotowym, bez oczekiwania na ustalenia Trybunału w tym zakresie²⁴.

C — Zasada równoważności

28. Ustalić należy, czy okoliczność, iż w prawie hiszpańskim powództwo o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy poddano różnym rozwiązaniom proceduralnym w zależności od tego, czy opiera się ono na naruszeniu prawa wspólnotowego czy na naruszeniu konstytucji, nie narusza zasady równoważności prawa wspólnotowego. Warunek wcześniejszego wyczerpania dopuszczalnych środków zaskarżenia przeciw niekorzystnemu aktowi administracyjnemu wydanemu na podstawie ustawy stawia się bowiem jedynie wobec roszczeń o stwierdzenie odpowiedzialności państwa z tytułu legislacyjnego naruszenia prawa wspólnotowego, nie istnieje on zaś w stosunku do roszczeń, u podstaw których leży naruszenie konstytucji. Rozwiązania proceduralne w zakresie tych pierwszych roszczeń są więc a priori surowsze niż wobec tych drugich.

29. Poszanowanie zasady równoważności wymaga, by reguły odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie były mniej korzystne w przypadku

21 — Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, Rec. s. 1989, pkt 5; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 Haahr Petroleum, Rec. s. I-4085, pkt 48; z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie C-228/96 Aprile, Rec. s. I-7141, pkt 19; z dnia 28 listopada 2000 r. w sprawie C-88/99 Roquette Frères, Rec. s. I-10465, pkt 22.

22 — Zobacz wyroki: z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie C-188/95 Fantask i in., Rec. s. I-6783, pkt 48; ww. wyrok w sprawie Roquette Frères, pkt 23.

23 — Zobacz wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. s. I-4951, pkt 39, 49.

24 — Zobacz wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629; z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Costanzo, Rec. s. 1839, pkt 31. Pomimo iż obecnie w Hiszpanii toczy się dyskusja w kwestii zakresu i konkretnych sposobów wprowadzenia w życie tego obowiązku wspólnotowego (zob. wyrok hiszpańskiego Tribunal Constitucional nr 58/2004 z dnia 19 kwietnia 2004 r.); z uwagami: R. Alonso Garcia, *CMLR*, 2005, s. 535; P.J. Martín Rodríguez, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2004, s. 315.

roszczeń odszkodowawczych mających za podstawę prawo wspólnotowe niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym²⁵, a także by rozwiązania proceduralne stosowane były bez rozróżnienia zarówno do środków mających za podstawę naruszenie prawa wspólnotowego, jak i opierających się na naruszeniu prawa wewnętrznego. Niemniej jednak państwo członkowskie nie jest obowiązane do stosowania w zakresie wszystkich roszczeń odszkodowawczych, mających za podstawę prawo wspólnotowe, najkorzystniejszych zasad odpowiedzialności przewidzianych w prawie krajowym²⁶.

30. Jednakże zasada równoważności wymaga, aby oba te środki były podobne²⁷. By dokonać oceny stopnia ich podobieństwa, należy porównać je pod względem przedmiotu, podstawy i zasadniczych elementów²⁸. Wziąwszy pod uwagę, iż z natury rzeczy roszczenia te mają identyczny przedmiot (naprawienie szkody) i tę samą podstawę (bezprawność zachowania wyrządzającego szkodę), pozostaje więc określić, czy powództwo oparte na odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego różni się, co do swych zasadniczych elementów²⁹, od powództwa opartego na odpowiedzialności państwa z tytułu sprzeczności ustawy z konstytucją na tyle, by uzasadnić odmienności proceduralne istnie-

jące w hiszpańskich przepisach w stosunku do tych roszczeń odszkodowawczych.

31. Sąd krajowy przedstawił argumenty mające uzasadniać odmienne traktowanie obu rodzajów roszczeń odszkodowawczych pod względem proceduralnym, które co do istoty sprowadzają się do stwierdzenia, iż wcześniejsze zaskarżenie aktu administracyjnego będącego przyczyną szkody, w razie gdy akt ten został wydany na podstawie ustawy sprzecznej z konstytucją, byłoby — w odróżnieniu od sytuacji, gdy akt ten został wydany na podstawie ustawy sprzecznej z prawem wspólnotowym — praktycznie niemożliwe lub nadmierne utrudnione w takim stopniu, iż czyniłoby roszczenie o odszkodowanie wobec państwa jako ustawodawcy za naruszenie konstytucji mało efektywnym. Reasumując: jednostkom trudniej byłoby podważyć konstytucyjność ustawy niż jej zgodność z prawem wspólnotowym.

32. Zdaniem sądu krajowego jest tak przede wszystkim z powodu odmiennych skutków wyroków Tribunal Constitucional, który orzeka o niezgodności ustaw hiszpańskich z konstytucją, i wyroków w trybie prejudycjalnym Trybunału, z których wynika niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Orzeczenie o niezgodności ustawy z konstytucją pociąga za sobą jej nieważność, tj. jej wyeliminowanie z porządku prawnego *ex tunc*, natomiast wyrok Trybunału stwierdzający niezgodność ustawy krajowej z prawem wspólnotowym nie rodzi

25 — Zobacz ww. wyroki: w sprawach połączonych *Brasserie du pêcheur i Factortame*, pkt 67; w sprawie *Palmisani*, pkt 27; w sprawie *Danske Slagterier*, pkt 31.

26 — Zobacz podobnie, w zakresie roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia, ww. wyrok w sprawie *Edis*, pkt 36. Trybunał Sprawiedliwości stosuje te pojęcia zamiennie, pomimo iż być może nie są one do końca równoznaczne (zob. na przykład wyrok z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie C-326/96 *Levez*, Rec. s. I-7835, pkt 37, 41).

27 — To znaczy „porównywalne” (zob. pkt 15 mojej opinii w ww. sprawie *van der Weerd i in.*).

28 — Zobacz wyrok z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-78/98 *Preston i in.*, Rec. s. I-3201, pkt 57.

29 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie *Palmisani*, pkt 38.

sam z siebie skutków w postaci nieważności tego prawa. Jest to prawdą.

33. Argument dotyczący mocy wstecznej orzeczenia o nieważności ustawy sprzecznej z konstytucją stoi jednak w sprzeczności z rozumowaniem przedstawionym przez Tribunal Supremo, mającym uzasadniać istnienie w stosunku do roszczeń odszkodowawczych z tytułu niekonstytucyjności ustawy zasad korzystniejszych niż w stosunku do roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego. Przemawia on raczej na korzyść (większej) skuteczności środków odwoławczych kierowanych przeciwko aktom, które wyrządziły szkodę, wydanym na podstawie ustawy niezgodnej z konstytucją i nakładałby w konsekwencji, w imię poszanowania zasady równoważności, obowiązek wcześniejszego wyczerpania tych środków odwoławczych również jako warunek wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym wobec państwa z tytułu niezgodności ustawy z konstytucją.

34. Ponadto argument ten jest błędny pod względem faktycznym. Zgodnie z ustaloną linią orzecniczą³⁰, wyrok wydany w trybie prejudycjalnym, dokonujący wykładni przepisu prawa wspólnotowego, wywołuje co do zasady skutki z mocą wsteczną z racji swego deklaratywnego charakteru: dokonana przez Trybunał wykładnia przepisu prawa wspólnotowego wyjaśnia i precyzuje znaczenie oraz

zakres tego przepisu, tak jak powinien być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie, w ten sposób że wykładnia ta wywołuje skutki z mocą wsteczną od daty wejścia w życie interpretowanego przepisu i tak interpretowany przepis prawa wspólnotowego winien być stosowany nawet do stosunków prawnych powstałych i sformalizowanych przed wydaniem wyroku przez Trybunał. Ponadto, jak to zaznaczył sąd a quo i jak to wyjaśnił na rozprawie rząd hiszpański, orzeczenie o nieważności niezgodnej z konstytucją ustawy hiszpańskiej nie rodzi z mocy prawa nieważności aktów administracyjnych wydanych na podstawie tej ustawy: określenie zakresu nieważności ustawy w każdym konkretnym przypadku należy do sądu rozpoznającego sprawę. Z powyższego wynika, iż jednostka, powołując się na stwierdzenie nieważności niekonstytucyjnej ustawy, musi wystąpić o unieważnienie aktów administracyjnych wydanych na jej podstawie i w razie gdy nie uczyni tego w przepisany terminie, wniosek ten może rozbić się o powagę rzeczy osądzonej ze względu na zasadę pewności prawa. Innymi słowy, po upływie terminu zawitego podatnik nie może już podważyć decyzji określającej wysokość podatku, nawet jeżeli powołuje się na orzeczenie o niezgodności ustawy podatkowej z konstytucją. Jeżeli prawo krajowe nie przewiduje takiej możliwości, prawo wspólnotowe nie nakłada na administrację państwową obowiązku zmiany swej decyzji, która stała się ostateczna wskutek upływu stosownych terminów odwoławczych, celem zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego w rozumieniu, jakie nadało mu wcześniejsze orzeczenie prejudycjalne, pomimo jego skutku *ex tunc*³¹. Nie ma więc znacznej różnicy pomiędzy skutkami wywoływanymi przez orzeczenia o niezgodności z konstytucją ustawy krajowej, wydawanymi przez hiszpański Tribunal Constitucional, a orzeczeniami prejudycjalnymi w przed-

30 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-2/06 *Kemper*, Zb.Orz. s. I-411, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

31 — Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz*, Rec. s. I-837.

miocie interpretacji prawa wydawanymi przez Trybunał.

35. Kolejny przedstawiony przez Tribunal Supremo argument przemawiający za tym, iż uprzednie podważenie aktu będącego przyczyną szkody jest łatwiejsze w przypadku, gdy akt ten został wydany na podstawie ustawy niezgodnej z prawem wspólnotowym niż gdy akt ten został wydany na podstawie ustawy sprzecznej z konstytucją, wiąże się z domniemaniem zgodności hiszpańskich ustaw z konstytucją. Pociąga ono za sobą następujące konsekwencje.

36. Pierwsza z nich polega na tym, iż jednostka nie jest legitymowana do wniesienia skargi konstytucyjnej, może jedynie sugerować sądowi rozpoznającemu sprawę konieczność wystąpienia z pytaniem do Tribunal Constitucional; sąd jednak sugestią tą nie jest zawiązany. Natomiast zgodnie z orzecznictwem Trybunału zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, do pominięcia, na wniosek stron przepisów stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym³². Niemniej jednak stwierdzenie niezgodności przepisu prawa z prawem wspólnotowym zależy również często wykładni tego przepisu i skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału w celu wyjaśnienia tej wykładni, co również dzieje się bez inicjatywy stron i zależy całkowicie od dokonanej przez sąd krajowy oceny znaczenia i konieczności skierowania takiego wniosku³³. Prawdą jest, iż zgodnie

z art. 234 WE sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, w przypadku powstania pytania o wykładnię prawa wspólnotowego w zawisłej przed nimi sprawie zobowiązane są zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. Wiadomo również jednak, iż teoria *act clair*³⁴ w określonych przypadkach i w razie zaistnienia określonych przesłanek zwalnia sąd krajowy od obowiązku zadania pytania prejudycjalnego. Z drugiej strony swoboda sądu hiszpańskiego w zakresie decyzji co do wystąpienia z pytaniem o zgodność z konstytucją jest ograniczona. Z art. 163 konstytucji hiszpańskiej i art. 35 ustawy o organizacji Tribunal Constitucional³⁵ zgodnie z wykładnią przyjętą przez sam Tribunal Constitucional³⁶ wynika bowiem, iż jednostka, podważając konstytucyjność przepisu prawa przed sądem, do którego wniesiono sprawę, może zobowiązać ten sąd do dokonania uprzedniej analizy tego przepisu i w efekcie, w razie gdy sąd ten również oceni przepis jako niekonstytucyjny, do wystąpienia z pytaniem o zgodność przepisu z konstytucją do Tribunal Constitucional. Możliwość podważenia przed sądem krajowym konstytucyjności przepisu prawa i jego zgodności z prawem wspólnotowym nie różni się więc znacznie³⁷. Należy ponadto dodać, iż w sytuacji gdy sąd krajowy, do którego wniesiono sprawę, nie skieruje do Tribunal Constitucional zapytania w sprawie zgodności przepisu z konstytucją, jednostka może sama bezpośrednio zwrócić się do Tribunal Constitucional z takim pytaniem w drodze *recurso de amparo* (skargi konstytucyjnej), podczas gdy nie dysponuje on takim bezpośrednim środkiem w odniesieniu do zgodności z prawem wspólnotowym ani

34 — Ustanowiona przez Trybunał: zob. wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in., Rec. s. 3415.

35 — Ustawa o organizacji nr 2/1997 z dnia 3 grudnia 1997 r. BOE z dnia 5 października 1979 r., s. 23180.

36 — Zobacz wyrok nr 67/1988 z dnia 18 kwietnia 1988 r.

37 — Zobacz podobnie także R. Alonso Garcia, *La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, en especial en los casos de infracción del Derecho Comunitario*, QDL, nr 19, 2009.

32 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Simmenthal.

33 — Zobacz ostatnio ww. wyrok w sprawie Cartesio, pkt 90, 91; ww. wyrok w sprawie Kempter, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

przed sądem krajowym, ani przed Trybunałem.

37. Drugą konsekwencją wynikającą z domniemania zgodności z konstytucją przepisów ustawy hiszpańskiej jest to, iż organy administracji mają obowiązek ustawę tę stosować, a co za tym idzie — owo domniemanie zgodności z prawem rozpościera się na każdą czynność administracyjną dokonaną na jej podstawie. Inaczej mówiąc, każdy środek odwoławczy kierowany przeciwko aktowi administracyjnemu, oparty na zarzucie niekonstytucyjności ustawy, na podstawie której akt wydano, skazany jest na porażkę. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, przeciwnie, zobowiązuje sąd krajowy, a także organ administracji krajowej do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego, który uważa za sprzeczny z prawem wspólnotowym³⁸, i w efekcie do rozpoznania skierowanego przeciwko aktowi administracyjnemu środka odwoławczego.

38. Dwie powyższe sytuacje nie są jednak w istocie porównywalne. Domniemanie zgodności przepisów prawa z konstytucją wynika z wyższości władzy ustawodawczej uprawnionej do dokonywania wykładni konstytucji nad organami administracji. W scentralizowanym systemie kontroli konstytucyjności jedynie sędzia Trybunału Konstytucyjnego może podważyć powyższe domniemanie. Wynika to z konstytucyjnego podziału władzy wewnętrznej w państwie. W razie zaistnienia konfliktu pomiędzy przepisami prawa krajowego a prawem wspólnotowym organ administracyjny nie działa już

wyłącznie w ramach wewnętrznego porządku prawnego państwa. Przeciwnie, postawiony zostaje wobec dwóch przeciwstawnych rozwiązań legislacyjnych, mających u swych podstaw różne, choć zintegrowane porządki prawne, przewidujących różne domniemania w zakresie oceny ważności aktów prawnych. Z tego powodu obowiązek poszanowania przez organy administracji przepisów prawa krajowego wynikający z wewnętrznego konstytucyjnego porządku prawnego nie może być tak po prostu przeniesiony na relacje pomiędzy tym porządkiem a wspólnotowym porządkiem prawnym. Obowiązek odstąpienia przez krajowe organy administracji od stosowania przepisów prawa krajowego stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym nie wynika sam w sobie z istnienia odwrotnego domniemania niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym. Wręcz przeciwnie, przepisy prawa wspólnotowego korzystają we wspólnotowym porządku prawnym z domniemania ważności na tej samej zasadzie jak przepisy prawa krajowego w krajowym porządku prawnym, wobec tego w razie zaistnienia konfliktu pomiędzy przepisami prawa krajowego a przepisami prawa wspólnotowego organ administracyjny musi kierować się jakimś kryterium, na podstawie którego może rozstrzygnąć ten konflikt. Tego kryterium dostarcza mu zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Z powyższego wynika, iż w sytuacji gdy organ administracji odstępuje od stosowania przepisów prawa krajowego stojących w sprzeczności z prawem wspólnotowym, nie obala on domniemania ważności prawa krajowego ani też nie podważa konstytucyjnej zasady podziału władzy w państwie. Przeciwnie, zostaje on postawiony wobec równoważnego domniemania ważności przepisów prawa wspólnotowego i rozstrzyga zaistniały konflikt w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Pomimo iż powyższe domniemania różnią się od siebie, wobec czego porównywanie sytuacji ich stosowania pod względem zasad jest utrudnione, to wynika z nich w praktyce, iż w stosunku do organów administracji jednostka korzysta

38 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Constanzo, pkt 31; wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-198/01 CIF, Rec. s. I-8055, pkt 49.

z ochrony przeciw ustawom sprzecznym z prawem wspólnotowym, jakiej nie ma przeciwko ustawom sprzecznym z konstytucją.

39. Jednakże brak jest pewności co do tego, by bardziej ograniczone możliwości jednostek w zakresie kwestionowania zgodności z konstytucją ustawy, wynikające z domniemania zgodności przepisów ustaw z konstytucją, w porównaniu do możliwości podważania zgodności ustawy z prawem wspólnotowym, usprawiedliwiały uzależnienie powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego od wyczerpania wszystkich dostępnych sądowych i administracyjnych środków zaskarżenia, przysługujących jednostce w stosunku do aktu administracyjnego będącego przyczyną szkody, wydanego na podstawie tej ustawy, inaczej niż w przypadku powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako usta-

wodawcy z tytułu naruszenia konstytucji, w którym obowiązku takiego nie ma.

40. W rzeczywistości, jak zostało wyżej wykazane, tylko wobec organów administracji ochrona przeciw przepisom ustawy niezgodnym z prawem wspólnotowym jest niewątpliwie silniejsza niż ochrona przeciw przepisom ustawy sprzecznym z konstytucją. Różnica ta nie jest jednak na tyle duża, by bez naruszenia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego uzasadnić uzależnienie powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego od konieczności uprzedniego wyczerpania wszystkich dostępnych środków zaskarżenia *nie tylko administracyjnych, lecz także sądowych* przysługujących od aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawy, podczas gdy warunku takiego nie zastrzeżono w przypadku roszczeń odszkodowawczych z tytułu niezgodności przepisu prawa z konstytucją.

III — Wnioski

41. Z przyczyn przedstawionych powyżej uważam, że Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób na pytania skierowane przez Trybunał Supremo:

- 1) Uzależnienie możliwości wystąpienia z roszczeniem o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu legislacyjnego naruszenia prawa wspólnotowego od obowiązku wcześniejszego podważenia ważności aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawy nie narusza zasady skuteczności, gdy poprzez podważenie w stosownym terminie ważności powyższego aktu administracyjnego jednostka mogłaby uzyskać odszkodowanie odpowiadające wysokości poniesionej szkody.

- 2) Uzależnienie możliwości wystąpienia z roszczeniem o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu legislacyjnego naruszenia prawa wspólnotowego od obowiązku wcześniejszego podważenia ważności aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawy narusza zasadę równoważności, gdy roszczenie z tytułu naruszenia przez państwo konstytucji nie jest uzależnione od takiego warunku oraz gdy możliwości zaskarżenia aktu administracyjnego wydanego na podstawie ustawy nie różnią się w sposób znaczny w zależności od tego, czy podważa się jego konstytucyjność czy zgodność z prawem wspólnotowym.