



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 11 października 2016 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2004/80/WE — Artykuł 12 ust. 2 — Krajowe systemy kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy gwarantujące możliwość uzyskania sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty — System krajowy nieobejmujący swoim zakresem wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium krajowym

W sprawie C-601/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 22 grudnia 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez E. Traversę i F. Moro, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

popierana przez:

Radę Unii Europejskiej, reprezentowaną przez E. Moro, M. Chavriera i K. Pleśniaka, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient

przeciwko

Republice Włoskiej, reprezentowanej przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Palatiella oraz E. De Bonisa, avvocati dello Stato, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (sprawozdawca), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, prezesi izb, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

* Język postępowania: włoski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 lutego 2016 r.,
po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2016 r.,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Komisja Europejska wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Włoska, nie podejmując wszelkich środków koniecznych do zapewnienia istnienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz.U. 2004, L 261, s. 15 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 65).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 2 Motywy 1–3, 6 i 7 dyrektywy 2004/80 mają następujące brzmienie:
„(1) Jednym z celów [Unii] Europejskiej jest zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług.
(2) Trybunał Sprawiedliwości orzekł w [wyroku z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)], że jeżeli prawo [Unii] gwarantuje osobie fizycznej swobodę udania się do innego państwa członkowskiego, to ochrona tej osoby przed doznaniem krzywdy w danym państwie członkowskim, na tych samych podstawach jak zamieszkujących tam obywateli i osób, jest następstwem tej swobody przepływu. Środki ułatwiające kompensatę dla ofiar przestępstw powinny stanowić część realizacji tego celu.
(3) Na posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r., Rada Europejska wezwała do sporządzenia minimalnych norm ochrony ofiar przestępstw, w szczególności dostępu ofiar przestępstw do wymiaru sprawiedliwości i ich praw do odszkodowania za szkody, z uwzględnieniem kosztów procesu.
[...]
(6) Ofiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek, niezależnie od tego w jakim miejscu w [Unii] Europejskiej przestępstwo zostało popełnione.
(7) Niniejsza dyrektywa ustanawia system współpracy w celu ułatwienia ofiarom przestępstw dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, który powinien działać na podstawie systemów państw członkowskich dotyczących kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, popełnionych na ich odpowiednich terytoriach. Dlatego też mechanizm kompensaty powinien istnieć we wszystkich państwach członkowskich”.

- 3 Artykuł 1 dyrektywy 2004/80, wchodzący w skład jej rozdziału I, zatytułowanego „Dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych”, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, że w przypadku gdy umyślne przestępstwo z użyciem przemocy zostało popełnione w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym wnioskujący o kompensatę ma stałe miejsca zamieszkania, wnioskujący ma prawo złożyć wniosek do organu lub jakiegokolwiek innej instytucji w tym drugim państwie członkowskim”.

- 4 Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy, zatytułowanym „Odpowiedzialność za wypłatę kompensaty”:

„Kompensatę wypłaca właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium przestępstwo zostało popełnione”.

- 5 W myśl art. 3 rzeczony dyrektywy, zatytułowanego „Odpowiedzialne organy i procedury administracyjne”:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają lub wyznaczają jeden lub kilka organów, lub jakichkolwiek innych instytucji, zwanych dalej »organami pomocniczymi«, które mają być odpowiedzialne za stosowanie art. 1.

2. Państwa członkowskie ustanawiają lub wyznaczają jeden lub kilka organów, lub jakichkolwiek innych instytucji, które mają być odpowiedzialne za orzekanie w sprawie wniosków o kompensatę, zwane dalej »organami orzekającymi«.

[...]”.

- 6 Artykuł 12 omawianej dyrektywy, ujęty w jej rozdziale II, zatytułowanym „Krajowe systemy kompensaty”, przewiduje:

„1. Zasady w sprawie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych ustanowione w niniejszej dyrektywie funkcjonują w oparciu o systemy państw członkowskich dotyczące kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach.

2. Wszystkie państwa członkowskie zapewniają, że ich przepisy krajowe przewidują istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar”.

- 7 Artykuł 18 ust. 1 dyrektywy 2004/80 stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 1 stycznia 2006 r., z wyjątkiem art. 12 ust. 2, w którego przypadku datą wykonania jest dzień 1 lipca 2005 r. Państwa członkowskie niezwłocznie informują o nich Komisję”.

Prawo włoskie

- 8 Dyrektywa 2004/80 została przetransponowana do prawa włoskiego przez decreto legislativo n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (dekret ustawodawczy nr 204 dotyczący stosowania dyrektywy 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw) z dnia 6 listopada 2007 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 261 z dnia 9 listopada 2007 r., zwany dalej „dekretom ustawodawczym nr 204/2007”), oraz przez decreto ministeriale n. 222

– regolamento ai sensi dell’articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (dekret ministerialny nr 222 – rozporządzenie w rozumieniu art. 7 dekretu ustawodawczego nr 204/2007) z dnia 23 grudnia 2008 r. (GURI nr 108 z dnia 12 maja 2009 r.).

- 9 Dekret ministerialny nr 222 z dnia 23 grudnia 2008 r. dotyczy w szczególności praktycznych aspektów uprawnień prokuratur przy sądach apelacyjnych.
- 10 Prawo do uzyskania kompensaty ze strony państwa włoskiego przez ofiary niektórych kategorii umyślnych przestępstw z użyciem przemocy zostało, pod pewnymi warunkami, przewidziane w szeregu ustaw szczególnych, w szczególności w ustawach dotyczących terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Dekret ustawodawczy nr 204/2007 odsyła w zakresie materialnych przesłanek uzyskania kompensaty do owych ustaw szczególnych, które określają formy kompensaty dla ofiar przestępstw popełnionych na terytorium krajowym.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 11 Po bezowocnej wymianie korespondencji z Republiką Włoską Komisja wystosowała do niej, w dniu 25 listopada 2011 r., wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła temu państwu członkowskiemu, iż jego ustawodawstwo nie przewiduje generalnego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, co zdaniem tej instytucji narusza art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, oraz wezwała ją do przedstawienia uwag w tej kwestii.
- 12 W odpowiedzi z dnia 14 maja 2012 r. Republika Włoska przedstawiła projekt środków ustawodawczych mających na celu wprowadzenie generalnego systemu kompensaty. Jednakże ze względu na to, że Republika Włoska nie przedstawiła żadnego kalendarza prac legislacyjnych dla omawianego projektu, Komisja postanowiła kontynuować postępowanie poprzedzające wniesienie skargi.
- 13 Pismem z dnia 12 lipca 2013 r. Republika Włoska poinformowała Komisję o tym, że Tribunale ordinario di Firenze (sąd we Florencji, Włochy) wystąpił do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w zakresie wykładni art. 12 dyrektywy 2004/80, proponując, aby Komisja zawiesiła postępowanie do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia w tej sprawie.
- 14 W dniu 18 października 2013 r. Komisja doręczyła Republice Włoskiej uzasadnioną opinię, w której zwróciła się do władz włoskich o podjęcie niezbędnych środków w celu dostosowania się do art. 12 dyrektywy 2004/80 w terminie dwóch miesięcy od tej daty.
- 15 W swojej odpowiedzi, która wpłynęła do Komisji w dniu 18 grudnia 2013 r., Republika Włoska przypomniała swoje stanowisko, zgodnie z którym należy poczekać na odpowiedź Trybunału na pytanie, jakie postawił mu Tribunale ordinario di Firenze (sąd we Florencji). Jednakże postanowieniem z dnia 30 stycznia 2014 r., C. (C-122/13, EU:C:2014:59), Trybunał stwierdził, że jest oczywiście niewłaściwy dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie.
- 16 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść do Trybunału niniejszą skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 akapit drugi TFUE.
- 17 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 22 maja 2015 r. Rada Unii Europejskiej została dopuszczona do niniejszego postępowania w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

- 18 Komisja podnosi, że art. 12 dyrektywy 2004/80 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia krajowego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.
- 19 Jej zdaniem mimo że art. 12 ust. 2 przedmiotowej dyrektywy nie definiuje pojęcia „umyślnych przestępstw z użyciem przemocy”, przepis ten nie pozostawia państwu członkowskiemu żadnego uznania co do zakresu krajowego systemu kompensaty, który musi obejmować wszystkie umyślne przestępstwa z użyciem przemocy uznane za takie na gruncie przepisów prawa karnego materialnego każdego państwa członkowskiego. W konsekwencji państwa członkowskie nie są uprawnione do wyłączenia pewnych kategorii tych przestępstw z zakresu stosowania ustawodawstwa krajowego, w drodze którego dokonały transpozycji dyrektywy 2004/80.
- 20 Tymczasem w ocenie Komisji Republika Włoska ograniczyła się do przetransponowania przepisów rozdziału I dyrektywy 2004/80, które dotyczą dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych. Natomiast, jeśli chodzi o rozdział II tej dyrektywy, ustanowiony przez rzeczone państwo członkowskie system kompensaty – przewidziany w szeregu ustaw szczególnych – obejmuje ofiary niektórych tylko przestępstw, takich jak przestępstwa związane z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, podczas gdy żaden taki system nie został stworzony dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy nieobjętych ustawami szczególnymi, takich jak przestępstwo zgwałcenia lub inne ciężkie przypadki przemocy o charakterze seksualnym.
- 21 W tych okolicznościach, zdaniem Komisji, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniu, które na niej ciąży na podstawie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.
- 22 Republika Włoska podnosi przede wszystkim, że treść skargi Komisji nie odpowiada zarzutom sformułowanym w uzasadnionej opinii z dnia 18 października 2013 r. Jak twierdzi, uzasadniona opinia dotyczyła tylko „przestępstw zabójstwa oraz ciężkiego uszkodzenia ciała, które nie mieszczą się w sytuacjach przewidzianych »ustawami szczególnymi«,” jak też „przestępstw zgwałcenia i innych ciężkich przypadków przemocy o charakterze seksualnym”. Tymczasem w ramach niniejszej skargi Komisja zarzuca Republice Włoskiej nieustanowienie generalnego systemu kompensaty dla ofiar wszystkich przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, co stanowi rozszerzenie przedmiotu skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Zdaniem Republiki Włoskiej skarga ta jest wobec tego niedopuszczalna.
- 23 Subsydiarnie Republika Włoska przypomina, że dyrektywa 2004/80 została przyjęta na podstawie art. 308 WE. Tymczasem Unia nie ma kompetencji do stanowienia prawa w zakresie penalizacji czynów przestępczych popełnionych z użyciem przemocy zdefiniowanych w prawie powszechnym każdego państwa członkowskiego, zarówno w prawie materialnym, jak i procesowym, ani tym bardziej kompetencji do regulowania konsekwencji tych czynów na płaszczyźnie prawa cywilnego. W świetle podstawy prawnej omawianej dyrektywy ogranicza się ona do zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia obywatelom Unii przebywającym w innym państwie członkowskiemu dostępu do systemów kompensaty już przewidzianych w prawie każdego państwa członkowskiego dla ich własnych obywateli będących ofiarami umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. Tymczasem Republika Włoska, jak twierdzi, wypełniła ów obowiązek poprzez uchwalenie przepisów proceduralnych zawartych w dekreście ustawodawczym nr 204/2007 oraz dekreście ministerialnym n 222 z dnia 23 grudnia 2008 r.
- 24 Subsydiarnie i w dalszej kolejności Republika Włoska podnosi, że państwa członkowskie zachowały szeroki zakres uznania pod względem określania poszczególnych przypadków „umyślnych przestępstw z użyciem przemocy”, w odniesieniu do których należy przewidzieć jakąś formę kompensaty. Państwa członkowskie mogą więc określać sytuacje, które uprawniają do ubiegania się o kompensatę.

- 25 Republika Włosa odwołuje się też do przebiegu prac legislacyjnych, które zakończyły się przyjęciem dyrektywy 2004/80, w trakcie których początkowo rozważano określenie precyzyjnych norm dotyczących w szczególności minimalnych standardów w zakresie kompensaty dla ofiar przestępstw. Z tego pierwotnego zamierzenia jednak zrezygnowano. W rezultacie, jak to przedstawia Republika Włosa, art. 12 tej dyrektywy dotyczy wyłącznie systemów kompensaty już istniejących w państwach członkowskich w momencie przyjęcia tej dyrektywy i w ust. 2 ogranicza obowiązek ustanowienia takiego systemu do tych państw członkowskich, które są go pozbawione. Tymczasem w Republice Włoskiej istnieje już szereg form kompensaty dla poszczególnych kategorii umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.
- 26 Wspomniane państwo członkowskie podnosi wreszcie, że gdyby wykładni art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 dokonywać w sposób zaproponowany przez Komisję, przepis ten byłby nieważny, gdyż art. 308 WE nie może, w myśl zasady proporcjonalności, przyznawać Unii kompetencji do przyjmowania środków dotyczących sytuacji o charakterze czysto wewnętrznym.
- 27 Rada twierdzi zasadniczo, że podniesiony przez Republikę Włoską zarzut niezgodności z prawem jest niedopuszczalny. Otóż zdaniem tej instytucji państwo członkowskie nie może skutecznie podnieść zarzutu niezgodności z prawem dyrektywy jako środka obrony przed skargą o stwierdzenie uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego opartej na jej niewykonaniu, przy czym Republika Włosa nie przedstawiła żadnych dowodów świadczących o tym, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, zgodnie ze sposobem, w jaki interpretuje go Komisja, dotknięty jest wadą, której waga jest tak oczywista, że należy uznać, iż owa dyrektywa nie wywołuje żadnych skutków prawnych.
- 28 Subsydiarnie Rada podnosi, że zarzut niezgodności z prawem art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy odrzucić. Artykuł 308 WE pozwala bowiem na uzupełnienie braku kompetencji do działania przyznanych instytucjom Unii przez konkretne postanowienia traktatów, w sytuacji gdy planowane działanie jest niezbędne dla osiągnięcia jednego z postawionych w nich celów. Tymczasem Republika Włosa nie twierdzi, że owe warunki nie zostały spełnione.

Ocena Trybunału

W przedmiocie dopuszczalności

- 29 Co się tyczy podniesionego przez Republikę Włoską zarzutu niedopuszczalności, zgodnie którym w rozpatrywanej skardze Komisja rozszerzyła przedmiot uchybienia zarzuconego jej w uzasadnionej opinii z dnia 18 października 2013 r., z treści tego pisma wynika, że Komisja zarzuciła Republice Włoskiej, iż ta „nie podjęła środków niezbędnych dla dostosowania się do art. 12 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/80 [...] w celu zagwarantowania istnienia systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium”.
- 30 Prawdą jest, że we wspomnianej uzasadnionej opinii Komisja powołała się również na okoliczność, iż w prawie włoskim nie istnieje system kompensaty „w szczególności” jeśli chodzi o ofiary przestępstw zabójstwa oraz ciężkiego uszkodzenia ciała, które nie są objęte przypadkami przewidzianymi w ustawach szczególnych, jak również ofiary przestępstwa zgwałcenia i innych ciężkich przypadków przemocy o charakterze seksualnym, a także na okoliczność, że w przypadku niektórych przestępstw „takich jak” przestępstwo zabójstwa oraz przestępstwa o charakterze seksualnym w ustawodawstwie włoskim nie przewidziano żadnego systemu kompensaty. Ze sformułowań użytych przez tę instytucję przy odwoływaniu się do tego ustawodawstwa wynika jednak, że Komisja posłużyła się nimi tylko w celu lepszego zilustrowania konkretnych konsekwencji okoliczności, której Republika Włosa nie kwestionuje, że nie wszystkie umyślne przestępstwa z użyciem przemocy objęte są we Włoszech systemem kompensaty, nie ograniczając w ten sposób zakresu zarzucanego jej uchybienia do wskazanych przykładów.

31 W konsekwencji Komisja nie rozszerzyła w rozpatrywanej skardze przedmiotu uchybienia zarzucanego Republice Włoskiej, wnosząc do Trybunału o stwierdzenie, że Republika Włoska, nie podejmując wszelkich środków koniecznych do zapewnienia istnienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE.

32 W związku z tym niniejszą skargę należy uznać za dopuszczalną.

Co do istoty

33 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, argumentu Republiki Włoskiej, w myśl którego art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, zgodnie ze sposobem, w jaki interpretuje go Komisja, jest nieważny zasadniczo z tego powodu, że Unia nie ma kompetencji do przyjęcia na podstawie art. 308 WE środków dotyczących w szczególności sytuacji o charakterze czysto wewnętrznym, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku wyraźnej do tego upoważniającego postanowienia traktatu FUE dane państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na niezgodność z prawem dyrektywy, której jest ono adresatem, w charakterze środka obrony przeciwko skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartej na niewykonaniu tej dyrektywy. Inna sytuacja miałaby miejsce tylko wtedy, gdyby rozpatrywany akt był dotknięty szczególnie ciężkimi i oczywistymi wadami, tak że mógłby zostać zakwalifikowany jako akt nieistniejący (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 lipca 2010 r., Komisja/Austria, C-189/09, niepublikowany, EU:C:2010:455, pkt 15, 16 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 marca 2015 r., Komisja/Luksemburg, C-502/13, EU:C:2015:143, pkt 56).

34 Tymczasem bez potrzeby głębszego badania argumentów wysuwanych przez Republikę Włoską na poparcie niezgodności z prawem, jaką ma być dotknięty art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, należy stwierdzić, że wspomniane państwo członkowskie nie przedstawiło żadnych dowodów świadczących o tym, że ów przepis dotknięty jest wadą mogącą podważyć sam jego byt w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

35 Wynika stąd, że podniesione w ramach rozpatrywanej skargi twierdzenie Republiki Włoskiej, iż art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 jest nieważny, jest bezpodstawne.

36 Co się tyczy, w drugiej kolejności, obowiązków ciążących na państwach członkowskich na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, należy wziąć pod uwagę nie tylko brzmienie tego przepisu, ale też cele realizowane przez tę dyrektywę, jak też systematykę dyrektywy, w którą ów przepis się wpisuje.

37 Zgodnie z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 „[w]szystkie państwa członkowskie zapewniają, że ich przepisy krajowe przewidują istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar”.

38 Przepis ten nie daje państwom członkowskim prawa do ograniczania zakresu systemu kompensaty, do utworzenia którego obliguje je dyrektywa 2004/80, do pewnej tylko kategorii zachowań stanowiących umyślne przestępstwa z użyciem przemocy popełnione na ich terytorium.

39 Co się tyczy celów dyrektywy 2004/80, jej motyw 1 wskazuje na wolę zniesienia przez Unię Europejską przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi.

40 W tym względzie Trybunał orzekł już, że skoro prawo Unii gwarantuje osobie fizycznej prawo do udania się do innego państwa członkowskiego, „logicznym następstwem owej swobody przemieszczania się jest ochrona integralności tej osoby w państwie członkowskim na takich samych

zasadach, jakie odnoszą się do jego obywateli i osób w nim zamieszkujących” (wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, pkt 17). W tym kontekście motyw 2 dyrektywy 2004/08 głosi, że środki ułatwiające kompensatę dla ofiar przestępstw powinny przyczynić się do realizacji tego celu.

- 41 Ponadto w motywie 3 omawianej dyrektywy przypomniano, że na posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. Rada Europejska wezwała do ustanowienia minimalnych norm w zakresie ochrony ofiar przestępstw, w szczególności dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości i ich prawa do naprawienia doznanych przez nich szkód.
- 42 Co więcej, zgodnie z motywem 6 tej dyrektywy ofiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek, niezależnie od tego w jakim miejscu w Unii Europejskiej przestępstwo zostało popełnione. Wreszcie w motywie 7 rzeczony dyrektywy wyjaśniono w szczególności, że wszystkie państwa członkowskie powinny posiadać system kompensaty dla ofiar tych uszczerbków.
- 43 Co się tyczy systematyki dyrektywy 2004/80, przewiduje ona, w art. 1, wchodzącym w skład jej rozdziału I, dotyczącego dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, że w przypadku gdy umyślne przestępstwo z użyciem przemocy zostało popełnione w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym wnioskujący o kompensatę ma stałe miejsce zamieszkania, państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskujący miał prawo złożyć wniosek do organu lub jakiegokolwiek innej instytucji w państwie członkowskim pobytu. Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Odpowiedzialność za wypłatę kompensaty”, ujęty w tym samym rozdziale I, stanowi, że kompensatę wypłaca właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium zostało popełnione przestępstwo.
- 44 Ponadto, art. 12 dyrektywy 2004/80, który stanowi jej rozdział II i dotyczy krajowych systemów kompensaty, przewiduje w ust. 1, że zasady w sprawie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych ustanowione w tej dyrektywie „funkcjonują w oparciu o systemy państw członkowskich dotyczące kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach”.
- 45 Z powyższych uwag wynika, że dyrektywa 2004/80 ustanawia system mający na celu ułatwienie ofiarom przestępstw dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, który powinien funkcjonować na podstawie istniejących systemów państw członkowskich dotyczących kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach. W konsekwencji art. 12 ust. 2 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że przepis ten służy zapewnieniu obywatelom Unii prawa do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za uszczerbki doznane na terytorium państwa członkowskiego, w którym się znaleźli wskutek skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się, poprzez zobowiązanie każdego państwa członkowskiego do ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jego terytorium.
- 46 Co się tyczy, w tym kontekście, ustalenia, które przestępstwa należy uznawać za umyślne i popełnione z użyciem przemocy, jak trafnie podkreślił rzecznik generalny w pkt 69 i 83 opinii, chociaż to państwa członkowskie są co do zasady kompetentne do określenia zakresu tego pojęcia w ich krajowych porządkach prawnych, kompetencja ta nie pozwala im na ograniczanie zakresu systemu kompensaty dla ofiar do niektórych tylko umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, gdyż w takim wypadku art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 mógłby zostać pozbawiony swojej skuteczności (effet utile).
- 47 Wykładni takiej nie zmienia argument, podniesiony przez Republikę Włoską, zgodnie z którym prawodawca Unii, w trakcie prac legislacyjnych, które zakończyły się przyjęciem dyrektywy 2004/80, porzucił pierwotny cel w postaci określenia precyzyjnych standardów w zakresie kompensaty dla ofiar przestępstw.

- 48 Należy też odrzucić argument Republiki Włoskiej, zgodnie z którym w wyroku z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan (186/87, EU:C:1989:47), przytoczonym w motywie 2 dyrektywy 2004/80, Trybunał sformułował jedynie wymóg przestrzegania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową w zakresie dostępu do kompensaty dla ofiar przestępstw w sytuacjach transgranicznych, ale nie zobowiązał państw członkowskich do stworzenia w ich krajowych porządkach prawnych systemu kompensaty dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, co zostało potwierdzone w postanowieniu z dnia 30 stycznia 2014 r., C. (C-122/13, EU:C:2014:59).
- 49 Prawdą jest, że Trybunał orzekł, iż dyrektywa 2004/80 przewiduje prawo do kompensaty tylko w przypadku umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego w państwie członkowskim, w którym przebywa jego ofiara, w ramach korzystania z przysługującego jej prawa do swobodnego przemieszczania się, jako że sytuacje o charakterze czysto wewnętrznym nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2007 r., Dell’Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, pkt 59; z dnia 12 lipca 2012 r., Giovanardi i in., C-79/11, EU:C:2012:448, pkt 37; a także postanowienie z dnia 30 stycznia 2014 r., C., C-122/13, EU:C:2014:59, pkt 12). Nie zmienia to jednak faktu, że czyniąc to, Trybunał wyjaśnił jedynie, że system współpracy ustanowiony przez dyrektywę 2004/80 dotyczy wyłącznie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, nie wyłączając, iż art. 12 ust. 2 tej dyrektywy nakłada na każde państwo członkowskie, w celu realizacji celu, jaki ma ona osiągnąć w tego typu sytuacjach, obowiązek stworzenia krajowego systemu zapewniającego kompensatę dla ofiar wszystkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytorium.
- 50 Taka wykładnia art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 znajduje też potwierdzenie w jej celu, którym jest zniesienie utrudnień w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi w celu polepszenie funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 51 W rozpatrywanym przypadku z materiałów, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że nie wszystkie przestępstwa należące do kategorii umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, zgodnie z ich definicją w prawie włoskim, objęte są funkcjonującym we Włoszech systemem kompensaty, czego Republika Włoska nie kwestionuje. Ponieważ owo państwo członkowskie w pełni nie wykonało art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, należy stwierdzić, że skarga Komisji jest zasadna.
- 52 W konsekwencji należy stwierdzić, że Republika Włoska, nie podejmując wszelkich środków koniecznych do zapewnienia istnienia, w sytuacjach transgranicznych, systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE.

W przedmiocie kosztów

- 53 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.
- 54 Ponadto art. 140 § 1 regulaminu przewiduje, iż państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. W konsekwencji Rada pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Republika Włoska, nie podejmując wszelkich środków koniecznych do zapewnienia istnienia, w sytuacjach transgranicznych, systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jej terytorium, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw.**
- 2) **Republika Włoska pokrywa własne koszty oraz zostaje obciążona kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**
- 3) **Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty.**

Podpisy