



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 16 lipca 2020 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2004/80/WE – Artykuł 12 ust. 2 – Krajowe systemy kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy gwarantujące sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę – Zakres stosowania – Ofiara mająca miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, w którym zostało popełnione umyślne przestępstwo z użyciem przemocy – Obowiązek objęcia tej ofiary krajowym systemem kompensaty – Pojęcie „sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty” – Odpowiedzialność państw członkowskich w wypadku naruszenia prawa Unii

W sprawie C-129/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 29 stycznia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 lutego 2019 r., w postępowaniu:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

przeciwko

BV,

przy udziale:

Procura della Repubblica di Torino,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.C. Bonichot, M. Vilaras (sprawozdawca), E. Regan, M. Safjan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, prezesi izb, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, C. Lycourgos i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 marca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu BV – V. Zeno-Zencovich, U. Oliva, F. Bracciani i M. Bona, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał G. Palatiello, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – początkowo C. Ladenburger, E. Montaguti i M. Heller, a następnie C. Ladenburger, G. Gattinara, E. Montaguti oraz M. Heller, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 maja 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Presidenza del Consigilo dei Ministri (prezydencją rady ministrów, Włochy) a BV w przedmiocie stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej, wszczętego przez BV przeciwko Republice Włoskiej z powodu szkody, jaka miała zostać wyrządzona BV ze względu na brak transpozycji do prawa włoskiego dyrektywy 2004/80.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 1–3, 6–8 i 10 dyrektywy 2004/80 stanowią:
 - „(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 (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 [jak obywateli i osób tam zamieszkałych], jest następstwem tej swobody przepływu. Środki ułatwiające kompensatę dla ofiar przestępstw powinny stanowić część realizacji tego celu.
 - (3) Na posiedzeniu w Tampere [(Finlandia)] 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.

(8) Większość państw członkowskich ustanowiła już takie systemy kompensaty, część z nich ustanowiła je, wypełniając swoje zobowiązania na mocy Europejskiej konwencji o kompensacji dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy [podpisanej w Strasburgu w dniu 24 listopada 1983 r.].

[...]

(10) Ofiary przestępstw często nie są w stanie uzyskać kompensaty od sprawcy [przestępstwa], ponieważ sprawca może nie posiadać koniecznych środków w celu uczynienia zadość orzeczeniu o odszkodowaniu lub ponieważ sprawca nie może zostać zidentyfikowany lub osądzony [być ścigany]”.

4 Dyrektywa 2004/80 zawiera trzy rozdziały. Rozdział I, zatytułowany „Dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych”, zawiera art. 1-11. Rozdział II, zatytułowany „Krajowe systemy kompensaty”, zawiera art. 12. Rozdział III, zatytułowany „Przepisy wykonawcze”, zawiera art. 13-21.

5 Artykuł 1 dyrektywy 2004/80 brzmi następująco:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [aby] 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 [miał] prawo złożyć wniosek do organu lub jakiegokolwiek innej instytucji w tym drugim państwie członkowskim”.

6 Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy kompensatę wypłaca właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium przestępstwo zostało popełnione.

7 Artykuł 12 omawianej dyrektywy brzmi następująco:

„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 [aby] ich przepisy krajowe przewidują [przewidywały] istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar”.

8 Artykuł 18 dyrektywy 2004/80, zatytułowany „Wykonanie”, stanowi w ust. 1:

„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. Niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję [Europejską]”.

Prawo włoskie

9 Legge n. 122, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'apparenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015–2016 (ustawa nr 122 w sprawie przepisów dotyczących wykonania zobowiązań wynikających z przynależności Włoch do Unii Europejskiej – Ustawa europejska 2015–2016) z dnia 7 lipca 2016 r. (GURI nr 158 z dnia 8 lipca 2016 r.), która weszła w życie w dniu 23 lipca 2016 r., została przyjęta przez Republikę Włoską w szczególności w celu wypełnienia obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.

- 10 Artykuł 11 tej ustawy w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą nr 122”) uznaje prawo do kompensaty, za którą odpowiedzialnością obciąża Republikę Włoską, na rzecz ofiary umyślnego przestępstwa popełnionego z użyciem przemocy na jej osobie, w tym przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym, a w przypadku gdy ofiara poniosła śmierć w wyniku przestępstwa, na rzecz jej następców prawnych. Wysokość tej kompensaty ustalana jest w sposób określony w dekreście ministerialnym przyjętym na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy nr 122, w granicach budżetu przeznaczzonego na fundusz celowy, o którym mowa w art. 14 tej ustawy, i jeżeli spełnione są określone w art. 12 tej ustawy przesłanki.
- 11 To prawo do kompensaty przysługuje również każdej ofierze umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego po dniu 30 czerwca 2005 r. i przed wejściem w życie ustawy nr 122. Wniosek o kompensatę dla takiej ofiary powinien zostać złożony, pod rygorem przedawnienia, najpóźniej do dnia 30 września 2019 r.
- 12 Wydany na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy nr 122 decreto ministeriale – Determinazione degli importi dell’indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti (dekret ministerialny określający kwoty kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy) z dnia 31 sierpnia 2017 r. (GURI nr 237 z dnia 10 października 2017 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwany dalej „dekretem ministerialnym z dnia 31 sierpnia 2017 r.”), ustala kwoty kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy w następujący sposób:
- „a) w przypadku przestępstwa zabójstwa na stałą kwotę 7200 EUR, a w przypadku zabójstwa popełnionego przez małżonka, również będącego w separacji lub rozwiedzionego, lub przez osobę, która jest lub była związana z pokrzywdzonym uczuciowo, na stałą kwotę 8200 EUR wyłącznie na rzecz dzieci ofiary; b) w przypadku przestępstwa przemocy seksualnej, o którym mowa w art. 609 bis kodeksu karnego, z wyjątkiem przypadków, w których występuje okoliczność łagodząca polegająca na mniejszej wadze, na stałą kwotę 4800 EUR; c) w przypadku przestępstw innych niż wymienione w lit. a) i b) maksymalnie do kwoty 3000 EUR jako zwrot kosztów leczenia i opieki”.

Spór w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

- 13 W nocy z dnia 15 na 16 października 2005 r. BV, obywatelka włoska zamieszkała we Włoszech, była ofiarą przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym popełnionego na terytorium Włoch. Sprawcy tego przestępstwa zostali skazani na karę pozbawienia wolności oraz zostali zobowiązani do zapłaty na rzecz BV kwoty 50 000 EUR tytułem odszkodowania. Jednakże z uwagi na to, że owi sprawcy zbiegli, kwoty tej nie można było uzyskać.
- 14 W lutym 2009 r. BV pozwała prezydencję rady ministrów przed Tribunale di Torino (trybunał w Turynie, Włochy) o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Republiki Włoskiej z tytułu braku prawidłowego i pełnego wykonania zobowiązań wynikających z dyrektywy 2004/80, w szczególności zobowiązania przewidzianego w art. 12 ust. 2 tej dyrektywy.
- 15 Wyrokiem z dnia 26 maja 2010 r. Tribunale di Torino (trybunał w Turynie) uwzględnił żądania BV i nakazał prezydencji rady ministrów zapłatę na rzecz BV kwoty 90 000 EUR, powiększonej o odsetki ustawowe i koszty sądowe.
- 16 Prezydencja rady ministrów wniosła od tego wyroku apelację do Corte di appello di Torino (sądu apelacyjnego w Turynie, Włochy). Orzeczeniem z dnia 23 stycznia 2012 r. sąd ten zmienił wyrok Tribunale di Torino (trybunału w Turynie), obniżając wysokość kompensaty do 50 000 EUR, a w pozostałym zakresie utrzymał ten wyrok w mocy.

- 17 Prezydencja rady ministrów wniosła skargę kasacyjną do sądu odsyłającego. W skardze kasacyjnej podniosła ona w szczególności, że dyrektywa 2004/80 nie jest źródłem praw, na które obywatel Unii może powołać się w państwie członkowskim swojego miejsca zamieszkania, ponieważ dotyczy ona jedynie sytuacji transgranicznych i ma na celu zagwarantowanie ofiarom umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo ich miejsca zamieszkania dostępu do postępowań dotyczących kompensaty przewidzianych w państwie członkowskim miejsca popełnienia tego przestępstwa.
- 18 W pierwszej kolejności sąd odsyłający uważa, że w wyroku z dnia 11 października 2016 r., Komisja/Włochy (C-601/14, EU:C:2016:759, pkt 45, 48–50), Trybunał potwierdził swoje wcześniejsze orzecznictwo, zgodnie z którym dyrektywa 2004/80 ma regulować wyłącznie sytuacje transgraniczne, zapewniając, by ofiara umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego w państwie członkowskim innym niż państwo jej zwykłego miejsca zamieszkania uzyskała kompensatę od państwa członkowskiego, w którym przestępstwo zostało popełnione. Sąd odsyłający wywodzi z tego orzecznictwa, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie może być powoływany w sposób ścisły i bezpośredni wobec państwa włoskiego przez ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy zamieszkałe we Włoszech.
- 19 Sąd odsyłający uważa jednak, że na podstawie ogólnych zasad równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowionych w art. 18 TFUE, a także w art. 20 i art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, można uznać, że ograniczając stosowanie krajowego systemu kompensaty jedynie do ofiar znajdujących się w sytuacjach transgranicznych, Republika Włoska nie mogła dokonać pełnego wdrożenia dyrektywy 2004/80, ponieważ takie ograniczenie w sposób nieuzasadniony dyskryminuje obywateli włoskich zamieszkałych we Włoszech.
- 20 Na podstawie tych rozważań sąd odsyłający uważa, że aby uniknąć dyskryminacji, ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy powinny mieć możliwość dochodzenia prawa dostępu do systemu kompensaty państwa członkowskiego, w którym dany czyn został popełniony, niezależnie od tego, czy znajdują się one w sytuacji transgranicznej, czy też mają miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim.
- 21 W niniejszej sprawie konieczność uniknięcia takiej dyskryminacji pozostaje istotna, chociaż BV może skorzystać z prawa do kompensaty przyznanego przez ustawę nr 122, która weszła w życie po wniesieniu przez BV powództwa przeciwko Republice Włoskiej o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej, lecz ma zastosowanie z mocą wsteczną również w stosunku do BV. W ramach tego powództwa BV podniosła bowiem, że poniosła szkodę ze względu na uchybienie przez Republikę Włoską obowiązkowi transpozycji w odpowiednim czasie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, a nie prawo do uzyskania na podstawie prawa włoskiego kompensaty przewidzianej obecnie w ustawie nr 122.
- 22 W drugiej kolejności sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do sprawiedliwego i odpowiedniego charakteru, w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, kwoty ryczałtowej w wysokości 4800 EUR przewidzianej w dekrete ministerialnym z dnia 31 sierpnia 2017 r. jako kompensata dla ofiar przestępstw związanych z użyciem przemocy na tle seksualnym, takich jak skarżąca w postępowaniu głównym.
- 23 Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że sądy włoskie ustaliły w ostatnich wyrokach odszkodowania przyznane w celu naprawienia szkody wynikłej z przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym w kwotach od 10 000 EUR do 200 000 EUR. Ponadto kwoty odszkodowania przyznanego ofiarom, które wniosły przeciwko Republice Włoskiej powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej ze względu na niedokonanie transpozycji do prawa krajowego dyrektywy 2004/80, wahają się od 50 000 EUR do 150 000 EUR. W świetle tych kwot wspomnianą kwotę ryczałtową w wysokości 4800 EUR można uznać za „nieodpowiednią”, a nawet za „znikomą”.

24 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„[1] Czy – w związku z nieterminową (lub niepełną) transpozycją do prawa krajowego dyrektywy [2004/80], która nie cechuje się samoistną wykonalnością (non self executing) w odniesieniu do wymaganego przez tę dyrektywę wprowadzenia systemu kompensaty dla ofiar przestępstw z użyciem przemocy, rodzącą wobec podmiotów transgranicznych, do których owa dyrektywa jest wyłącznie skierowana, odpowiedzialność odszkodowawczą państwa członkowskiego na mocy zasad wykształconych w orzecznictwie Trybunału (m.in. w wyrokach [z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in., C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428; a także z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79] – prawo [Unii] wymaga skonstruowania w podobny sposób odpowiedzialności państwa członkowskiego wobec podmiotów niebędących podmiotami transgranicznymi (a zatem wobec osób zamieszkałych w danym państwie), które nie byłyby bezpośrednimi adresatami korzyści wynikających z implementacji dyrektywy, lecz które, w celu zapobieżenia naruszeniu zasady równości/niedyskryminacji w ramach wspomnianego prawa [Unii], powinny i mogłyby – gdyby dyrektywa została transponowana w terminie i w pełni – korzystać w drodze rozszerzenia ze skuteczności (effet utile) dyrektywy (to znaczy ze wskazanego wyżej systemu kompensaty)?

[2] Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na powyższe pytanie: czy kompensatę ustanowioną na rzecz ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy (w szczególności przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym, o którym mowa w art. 609 bis [codice penale] kodeksu karnego) w [dekrecie ministerialnym] z dnia 31 sierpnia 2017 r. [przyjętym na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy nr 122], w stałej wysokości 4800 EUR, można uznać za »sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar« w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie ewentualnego umorzenia postępowania

25 Jak wskazuje sąd odsyłający, po wniesieniu przeciwko Republice Włoskiej powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej, które stanowi przedmiot postępowania głównego, to państwo członkowskie ustanowiło system kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium Włoch, bez względu na to, czy osoby te mają miejsce zamieszkania we Włoszech, czy też nie mają tam miejsca zamieszkania. System ten obejmuje również z mocą wsteczną przestępstwa o tym charakterze popełnione od dnia 1 lipca 2005 r., a tym samym przestępstwo związane z użyciem przemocy na tle seksualnym, którego ofiarą była BV.

26 Według rządu włoskiego BV złożyła wniosek o kompensatę w ramach tego systemu, a w dniu 14 marca 2019 r., czyli po złożeniu rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, decyzja przyznająca BV odszkodowanie w wysokości 4800 EUR, odpowiadające odszkodowaniu przewidzianemu w dekrecie ministerialnym z dnia 31 sierpnia 2017 r. za przestępstwo związane z użyciem przemocy na tle seksualnym, którego była ofiarą, została wydana i przekazana organowi właściwemu do jej wykonania. Rząd włoski wywodzi z tej okoliczności, że postępowanie główne jest obecnie bezprzedmiotowe, w związku z czym pytania sądu odsyłającego mają charakter hipotetyczny.

27 Taki argument nie może zostać uwzględniony.

28 Jak wynika z pkt 16 i 17 niniejszego wyroku, sąd odsyłający rozpatruje skargę kasacyjną przeciwko orzeczeniu Corte d'appello di Torino (sądu apelacyjnego w Turynie) nakazującemu Republice Włoskiej zapłatę na rzecz BV odszkodowania w wysokości 50 000 EUR.

- 29 Przy założeniu, że na etapie skargi kasacyjnej sąd odsyłający może wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne zaistniałe po wydaniu orzeczenia, którego dotyczy ta skarga, a mianowicie przyznanie BV na podstawie włoskiego systemu kompensaty odszkodowania w wysokości 4800 EUR w celu naprawienia szkody doznanej przez nią w wyniku przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym, należy w każdym razie przypomnieć, że retroaktywne, prawidłowe i pełne zastosowanie środków wykonawczych do dyrektywy pozwala, co do zasady, wyeliminować szkodliwe skutki nieterminowej transpozycji dyrektywy i zapewnić odpowiednie naprawienie szkody poniesionej przez beneficjentów tej dyrektywy z uwagi na tę nieterminową transpozycję, chyba że owi beneficjenci wykażą poniesienie ewentualnych dodatkowych szkód ze względu na to, iż w stosownym dla siebie czasie nie mogli skorzystać ze środków pieniężnych, których otrzymanie gwarantuje im dyrektywa, które to szkody również podlegają zatem naprawieniu (zob. podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2018 r., *Pantuso i in.*, C-616/16 i C-617/16, EU:C:2018:32, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Tymczasem, jak podkreślono w pkt 21 niniejszego wyroku, powództwo BV leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, wniesione przed wejściem w życie ustawy nr 122, która przyznaje BV z mocą wsteczną prawo do kompensaty, ma na celu nakazanie Republice Włoskiej naprawienia szkody, którą zainteresowana poniosła – jak twierdzi – z powodu uchybienia przez to państwo członkowskie obowiązkowi transpozycji we właściwym czasie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.
- 31 Rozstrzygnięcie tego sporu wymaga zatem zbadania, czy tenże art. 12 ust. 2 przyznaje jednostkom, takim jak BV, prawo, na które mogą się one powoływać w celu pociągnięcia państwa członkowskiego do odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa Unii, a jeśli tak, to czy odszkodowanie w wysokości 4800 EUR, które władze włoskie postanowiły przyznać zainteresowanej na podstawie dekretu ministerialnego z dnia 31 sierpnia 2017 r., stanowi „sprawiedliwe i stosowne odszkodowanie” w rozumieniu wspomnianego art. 12 ust. 2.
- 32 Jak z tego wynika, pytania przedstawione przez sąd odsyłający mają nadal znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i nie mogą zostać uznane za „hipotetyczne”. Trybunał powinien zatem udzielić na nie odpowiedzi.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 33 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że system odpowiedzialności pozaumownej państwa członkowskiego za szkodę spowodowaną naruszeniem tego prawa znajduje zastosowanie ze względu na to, iż to państwo członkowskie nie dokonało we właściwym czasie transpozycji art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 w odniesieniu do ofiar mających miejsce zamieszkania w owym państwie członkowskim, na którego terytorium popełniono umyślne przestępstwo z użyciem przemocy.
- 34 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału poszkodowane jednostki mają prawo do naprawienia szkód spowodowanych przez naruszenia prawa Unii, które można przypisać państwu, jeśli spełnione są łącznie trzy przesłanki, mianowicie: naruszony przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51; z dnia 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51; a także z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 22).
- 35 Zastosowaniem tych przesłanek pozwalających ustalić odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii powinny co do zasady zajmować się sądy krajowe, zgodnie z udzielonymi przez Trybunał wytycznymi dotyczącymi tego stosowania (wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., *Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation*, C-524/04, EU:C:2007:161, pkt 116; z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev*, C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 95).

- 36 W niniejszej sprawie analiza pierwszej przesłanki, której właśnie dotyczą wątpliwości sądu odsyłającego leżące u podstaw niniejszej sprawy, wymaga zbadania, czy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia systemu kompensaty dla wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, gwarantującego sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę, oraz czy przepis ten przyznaje w ten sposób wszystkim ofiarom, w tym osobom mającym miejsce zamieszkania na terytorium danego państwa członkowskiego, prawo do uzyskania takiej kompensaty.
- 37 Pytanie pierwsze sądu odsyłającego, jak wynika z jego brzmienia, opiera się na założeniu, zgodnie z którym art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy wyłącznie w odniesieniu do ofiar znajdujących się w sytuacji transgranicznej, a mianowicie, zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, w którym mają one zwykłe miejsce zamieszkania. W oparciu o to założenie sąd ten zastanawia się jednak, czy w celu uniknięcia naruszenia zasady niedyskryminacji powinna istnieć możliwość korzystania z tego systemu kompensaty również przez ofiary takich przestępstw zamieszkałe na terytorium danego państwa członkowskiego.
- 38 W związku z tym, aby zweryfikować zasadność tego założenia, trzeba dokonać wykładni art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, należy uwzględniać nie tylko brzmienie tego przepisu, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, brzmienia art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, należy stwierdzić, że przepis ten wprowadza w sposób ogólny obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie systemu kompensaty dla „ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach”, a nie tylko dla ofiar znajdujących się w sytuacji transgranicznej.
- 40 Co się tyczy, w drugiej kolejności, kontekstu, w jaki wpisuje się art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, należy przypomnieć, że art. 12 tej dyrektywy stanowi jedyny artykuł rozdziału II tej dyrektywy, dotyczącego, zgodnie z jego tytułem, „[k]rajowych systemów kompensaty”. W odróżnieniu od tytułu rozdziału I wspomnianej dyrektywy tytuł rozdziału II tej dyrektywy nie dotyczy konkretnie „sytuacji transgranicznych”.
- 41 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2004/80 stanowi, że ustanowione w tej dyrektywie zasady w sprawie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych „funkcjonują w oparciu o systemy państw członkowskich dotyczące kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach”.
- 42 Z powyższego wynika, że prawodawca Unii zdecydował się nie na ustanowienie przez każde państwo członkowskie szczególnego systemu kompensaty, ograniczonego wyłącznie do ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy znajdujących się w sytuacji transgranicznej, lecz na stosowanie na rzecz tych ofiar krajowych systemów kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na odpowiednich terytoriach państw członkowskich.
- 43 W konsekwencji art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar wszelkich umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na jego terytorium.

- 44 W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika z motywu 8 dyrektywy 2004/80, w dniu przyjęcia tej dyrektywy system taki był przewidziany przez przepisy obowiązujące w większości państw członkowskich. Jednakże, jak wskazała Komisja w uwagach przedstawionych Trybunałowi, dwa państwa członkowskie nie ustanowiły jeszcze systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytoriach.
- 45 Tymczasem w braku ustanowienia takiego systemu państwo członkowskie nie może wypełnić wynikających z dyrektywy 2004/80 zobowiązań dotyczących dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, ponieważ zgodnie z art. 12 ust. 1 tej dyrektywy zasady dotyczące dostępu do kompensaty w takich sytuacjach „funkcjonują w oparciu o systemy państw członkowskich dotyczące kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach”.
- 46 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, celów realizowanych przez dyrektywę 2004/80, nie ulega wątpliwości, że jej motyw 1 wskazuje na wolę zniesienia przez prawodawcę Unii przeszkód między państwami członkowskimi w swobodnym przepływie osób.
- 47 Ponadto motyw 2 tej dyrektywy, po przypomnieniu orzecznictwa, zgodnie z którym 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 takich samych podstawach jak obywateli i osób tam zamieszkałych, jest następstwem tej swobody przepływu (wyrok z dnia 2 lutego 1989 r., Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, pkt 17), stanowi, że środki ułatwiające kompensatę dla ofiar przestępstw powinny stanowić część realizacji tego celu.
- 48 Jednakże należy również uwzględnić motywy 3, 6, 7 i 10 wspomnianej dyrektywy.
- 49 Motyw 3 omawianej dyrektywy przypomina, że na posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska podkreśliła konieczność ustanowienia minimalnych norm w zakresie ochrony ofiar przestępstw, w szczególności dotyczących ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości i ich prawa do naprawienia doznanych przez nie szkód.
- 50 W tym względzie z motywu 6 dyrektywy 2004/80 wynika, że ofiary przestępstw w Unii powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany przez nie uszczerbek, niezależnie od tego w jakim miejscu w Unii przestępstwo zostało popełnione. W konsekwencji, jak wyjaśnia motyw 7 tej dyrektywy, wszystkie państwa członkowskie powinny posiadać mechanizm kompensaty dla tych ofiar.
- 51 Ponadto motyw 10 dyrektywy 2004/80 wskazuje, że prawodawca Unii zamierzał uwzględnić trudności, jakie ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy mają często z uzyskaniem kompensaty od sprawcy przestępstwa, czy to dlatego, że sprawca ów nie posiada koniecznych środków w celu uczynienia zadość orzeczeniu o odszkodowaniu, czy dlatego, że nie może on zostać zidentyfikowany lub być ścigany. Tymczasem, jak potwierdzają okoliczności faktyczne leżące u podstaw niniejszej sprawy, ofiary tych przestępstw mogą napotkać takie trudności również wtedy, gdy zamieszkują w państwie członkowskim, w którym przestępstwo miało miejsce.
- 52 Z rozważań przedstawionych w pkt 39–51 niniejszego wyroku wynika, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nakłada na każde państwo członkowskie obowiązek ustanowienia systemu kompensaty obejmującego wszystkie ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytoriach, a nie tylko ofiary znajdujące się w sytuacji transgranicznej.
- 53 Stwierdzenia tego nie podważa orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dyrektywa 2004/80 przewiduje system kompensaty jedynie w przypadku umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego w państwie członkowskim, na którego terytorium ofiara znajduje się w ramach wykonywania przysługującego jej prawa do swobodnego przemieszczania się, tak iż sytuacja

o charakterze wyłącznie wewnętrznym nie jest objęta 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).

- 54 W orzecznictwie tym Trybunał poprzestał bowiem na wyjaśnieniu, że system współpracy ustanowiony w rozdziale I dyrektywy 2004/80 dotyczy wyłącznie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, nie określając jednak przy tym zakresu stosowania art. 12 ust. 2 tej dyrektywy znajdującego się w jej rozdziale II (zob. podobnie wyrok z dnia 11 października 2016 r., Komisja/Włochy, C-601/14, EU:C:2016:759, pkt 49).
- 55 Z powyższego wynika, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 przyznaje prawo do uzyskania sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty nie tylko ofiarom umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium państwa członkowskiego znajdującym się w sytuacji transgranicznej w rozumieniu art. 1 tej dyrektywy, lecz również ofiarom mającym zwykle miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa członkowskiego. W związku z tym, z zastrzeżeniem tego, co zostało przypomniane w pkt 29 niniejszego wyroku, i o ile spełnione są pozostałe przesłanki przewidziane w orzecznictwie przypomnianym w pkt 34 tego wyroku, jednostka ma prawo do naprawienia szkód, jakich doznała na skutek naruszenia przez państwo członkowskie jego obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, i to niezależnie od tego, czy znajdowała się ona w takiej sytuacji transgranicznej w chwili, gdy stała się ofiarą umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy.
- 56 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, iż prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że system odpowiedzialności pozaumownej państwa członkowskiego za szkodę spowodowaną naruszeniem tego prawa znajduje zastosowanie ze względu na to, iż to państwo członkowskie nie dokonało we właściwym czasie transpozycji art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 w odniesieniu do ofiar mających miejsce zamieszkania w owym państwie członkowskim, na którego terytorium popełniono umyślne przestępstwo z użyciem przemocy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 57 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy interpretować w ten sposób, że ryczałtowe odszkodowanie w wysokości 4800 EUR przyznane ofiarom przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym w ramach krajowego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy należy uznać za „sprawiedliwe i odpowiednie” w rozumieniu tego przepisu.
- 58 Wobec braku w dyrektywie 2004/80 jakiegokolwiek wskazówki co do wysokości odszkodowania, które miałyby odpowiadać „sprawiedliwej i odpowiedniej” kompensacie w rozumieniu art. 12 ust. 2 tej dyrektywy, a także szczegółowych zasad ustalania takiej kompensaty, należy uznać, że przepis ten przyznaje państwom członkowskim pewien zakres uznania w tym względzie.
- 59 W tym względzie należy stwierdzić, że kompensata, o której mowa w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, ma być wypłacana nie przez samego sprawcę przemocy, o której mowa, lecz przez właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium przestępstwo zostało popełnione, zgodnie z art. 2 tej dyrektywy, w drodze krajowego systemu kompensaty, którego stabilność finansową należy zapewnić w celu zagwarantowania sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty dla wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium danego państwa członkowskiego.
- 60 Należy zatem uznać, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 137–139 opinii, że „sprawiedliwa i odpowiednia” kompensata, o której mowa w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, nie musi koniecznie odpowiadać odszkodowaniu, jakie może zostać zasądzone od sprawcy umyślnego

przestępstwa z użyciem przemocy na rzecz ofiary tego przestępstwa. W konsekwencji odszkodowanie to nie musi zapewniać pełnego naprawienia szkody majątkowej i niemajątkowej poniesionej przez tę ofiarę.

- 61 W tym kontekście do sądu krajowego należy ostatecznie zapewnienie, w świetle przepisów krajowych ustanawiających rozpatrywany system kompensaty, by suma przyznana ofierze umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy w ramach tego systemu stanowiła „sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę” w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.
- 62 Jednakże w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy wskazać istotne elementy wykładni art. 12 ust. 2 tej dyrektywy, które powinny zostać wzięte pod uwagę dla celów badania, o którym mowa w poprzednim punkcie.
- 63 Należy zatem wyjaśnić, że państwo członkowskie wykraczałoby poza zakres uznania przyznany w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, gdyby jego przepisy krajowe przewidywały dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy kompensatę czysto symboliczną lub oczywiście niewystarczającą w świetle powagi konsekwencji, jakie ma dla tych ofiar popełnione przestępstwo.
- 64 W rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 odszkodowanie przyznane takim ofiarom stanowi bowiem wkład w naprawienie poniesionej przez nie szkody majątkowej i niemajątkowej. Taki wkład może zostać uznany za „sprawiedliwy i odpowiedni”, jeżeli wyrównuje w odpowiednim zakresie cierpienia, na które ofiary zostały narażone.
- 65 Wyjaśnwszy powyższe, należy jeszcze wskazać, w świetle cech charakteryzujących ustanowiony przez Republikę Włoską system kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie może być interpretowany w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ryczałtowej kompensacie dla takich ofiar, ponieważ ryczałtowa kwota przyznana każdej ofierze może różnić się w zależności od rodzaju doznanej przemocy.
- 66 Jednakże państwo członkowskie, które wybiera taki system kompensaty, powinno upewnić się, że taryfikator odszkodowań będzie wystarczająco szczegółowy, tak aby uniknąć sytuacji, w której ryczałtowa kompensata przewidziana za określony rodzaj przemocy mogłaby okazać się, w świetle okoliczności konkretnego przypadku, oczywiście niewystarczająca.
- 67 W odniesieniu w szczególności do przestępstw związanych z użyciem przemocy na tle seksualnym należy zauważyć, że mogą one prowadzić do najpoważniejszych konsekwencji umyślnych przestępstw z użyciem przemocy.
- 68 W konsekwencji, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, kwota ryczałtowa w wysokości 4800 EUR tytułem odszkodowania dla ofiary przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym nie wydaje się na pierwszy rzut oka odpowiadać „sprawiedliwej i odpowiedniej kompensacie” w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.
- 69 Biorąc pod uwagę całość powyższych rozważań, na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy interpretować w ten sposób, że ryczałtowego odszkodowania przyznanego ofiarom przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym w ramach krajowego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy nie można uznać za „sprawiedliwe i odpowiednie” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli zostało ustalone bez uwzględnienia powagi konsekwencji, jakie ma dla ofiar popełnione przestępstwo, a zatem nie stanowi ono odpowiedniego wkładu w naprawienie poniesionej szkody majątkowej i niemajątkowej.

W przedmiocie kosztów

⁷⁰ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że system odpowiedzialności pozaumownej państwa członkowskiego za szkodę spowodowaną naruszeniem tego prawa znajduje zastosowanie ze względu na to, iż to państwo członkowskie nie dokonało we właściwym czasie transpozycji art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw w odniesieniu do ofiar mających miejsce zamieszkania w owym państwie członkowskim, na którego terytorium popełniono umyślne przestępstwo z użyciem przemocy.**
- 2) **Artykuł 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy interpretować w ten sposób, że ryczałtowego odszkodowania przyznanego ofiarom przestępstwa związanego z użyciem przemocy na tle seksualnym w ramach krajowego systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy nie można uznać za „sprawiedliwe i odpowiednie” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli zostało ustalone bez uwzględnienia powagi konsekwencji, jakie ma dla ofiar popełnione przestępstwo, a zatem nie stanowi ono odpowiedniego wkładu w naprawienie poniesionej szkody majątkowej i niemajątkowej.**

Podpisy