



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-278/20

**Komisja Europejska
przeciwko
Królestwu Hiszpanii**

Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 28 czerwca 2022 r.

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii – Naruszenie prawa Unii, które można przypisać ustawodawcy krajowemu – Naruszenie konstytucji państwa członkowskiego, które można przypisać ustawodawcy krajowemu – Zasady równoważności i skuteczności

1. *Prawo Unii Europejskiej – Prawa przyznane jednostkom – Naruszenie przez państwo członkowskie – Obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom – Przesłanki – Sposoby naprawienia – Stosowanie prawa krajowego – Granice – Poszanowanie zasad skuteczności i równoważności – Ustawodawstwo krajowe zrównujące system odpowiedzialności ustawodawcy krajowego za naruszenia prawa Unii z systemem ustanowionym dla naruszeń konstytucji państwa członkowskiego przez akty ustawodawcy – Uniemożliwienie lub nadmierne utrudnienie uzyskania odszkodowania – Naruszenie zasady skuteczności – Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego*

(zob. pkt 29–33, 59, 60, 84, 106, 123, 124, 141- 144, 159, 164)

2. *Prawo Unii Europejskiej – Prawa przyznane jednostkom – Naruszenie przez państwo członkowskie – Obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostkom – Naruszenie, które można przypisać ustawodawcy krajowemu – Brak wpływu*

(zob. pkt 30, 105)

Streszczenie

Zasada odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów¹. Zasada ta obowiązuje niezależnie od organu państwa członkowskiego, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem tego naruszenia². Jeśli spełnione są wszystkie trzy przesłanki powstania

¹ Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

² 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 32, 36), a także z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom³, jednostki mają prawo do odszkodowania na podstawie prawa Unii⁴. Jednak naprawienie przez państwo skutków wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody ustanowione przez prawo krajowe nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)⁵.

Te dwie zasady są kluczowe dla omawianej sprawy, w której Komisja Europejska złożyła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Królestwu Hiszpanii. W związku ze skargami osób fizycznych w dniu 25 lipca 2016 r. Komisja wszczęła przeciwko temu państwu członkowskiemu procedurę EU Pilot⁶. Procedura ta dotyczyła kilku przepisów krajowych zrównujących system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii z systemem odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia hiszpańskiej konstytucji⁷. Ponieważ procedura ta nie przyniosła rezultatów, została ona zakończona i Komisja wszczęła przeciwko Królestwu Hiszpanii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W skardze Komisja wносиła do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy tych przepisów krajowych Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy zasad skuteczności i równoważności.

Orzekając w składzie wielkiej izby Trybunał uwzględnił w części skargę Komisji, stwierdzając, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy zaskarżonych przepisów Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy zasady skuteczności w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają naprawienie szkód wyrządzonych jednostkom przez hiszpańskiego ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii:

- od spełnienia przesłanki, że istnieje orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność stosowanej normy rangi ustawowej z prawem Unii;
- od spełnienia przesłanki, że poszkodowana jednostka uzyskała w dowolnej instancji prawomocne orzeczenie oddalające skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, nie przewidując wyjątku w odniesieniu do przypadków, w których szkoda wynika bezpośrednio ze sprzecznego z prawem Unii działania lub zaniechania ustawodawcy, przy czym brak jest zaskarżalnego aktu administracyjnego;

³ Są to następujące trzy przesłanki: naruszony przepis prawa Unii musi przyznawać prawa jednostkom, naruszenie musi być wystarczająco istotne oraz musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostki.

⁴ Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 18 stycznia 2022 r., *Thelen Technopark Berlin* (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵ Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., *Transportes Urbanos y Servicios Generales* (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 4 października 2018 r., *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 123).

⁶ System używany przez Komisję na wczesnym etapie w celu wyjaśnienia lub rozwiązania problemów, tak aby w miarę możliwości uniknąć rozpoczęcia postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko danemu państwu członkowskiemu.

⁷ Artykuł 32 ust. 3–6 i art. 34 ust. 1 akapit drugi *Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público* (ustawy 40/2015 o systemie prawnym sektora publicznego) z dnia 1 października 2015 r. (BOE nr 236 z dnia 2 października 2015, s. 89411) oraz art. 67 ust. 1 akapit trzeci *Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (ustawy 39/2015 o powszechnym postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej) z dnia 1 października 2015 r. (BOE nr 236 z dnia 2 października 2015 r., s. 89343).

- od dochowania rocznego terminu przedawnienia liczonego od daty publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność stosowanej normy rangi ustawowej z prawem Unii, nie regulując przypadków, w których takie orzeczenie nie istnieje; oraz
- od spełnienia przesłanki, zgodnie z którą naprawieniu może podlegać wyłącznie szkoda powstała w okresie pięciu lat przed datą tej publikacji, chyba że orzeczenie to zawiera odmienne rozstrzygnięcie.

Ocena Trybunału

Jeżeli chodzi o zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia zasady skuteczności, Trybunał w części uwzględnił ten zarzut.

Przede wszystkim Trybunał przypomniał, że uzależnienie naprawienia przez państwo członkowskie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa Unii od wymogu uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał uchybienia prawu Unii, które można przypisać temu państwu członkowskiemu, jest sprzeczne z zasadą skuteczności tego prawa. Naprawienie szkody spowodowanej naruszeniem prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu, nie może też być uzależnione od wymogu, zgodnie z którym istnienie takiego naruszenia wynika z wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym. W konsekwencji dla oceny zasadności argumentacji Komisji nie jest konieczne ustalenie, czy kwestionowane przepisy wymagają wydania przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego uchybienie przez Królestwo Hiszpanii jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii, lub czy przepisy te należy rozumieć w ten sposób, że odnoszą się one do każdego orzeczenia Trybunału, z którego można wywnioskować, że działanie lub zaniechanie ustawodawcy hiszpańskiego jest niezgodne z prawem Unii. Naprawienie szkody wyrządzonej jednostce przez państwo członkowskie, w tym przez ustawodawcę krajowego w wyniku naruszenia prawa Unii nie może, w żadnym wypadku i bez naruszenia zasady skuteczności, być uzależnione od wcześniejszego wydania przez Trybunał takiego orzeczenia.

Następnie Trybunał stwierdził, że o ile prawo Unii nie stoi na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, które przewiduje, że jednostka nie może uzyskać naprawienia szkody, której wystąpieniu, umyślnie lub przez niedbalstwo, nie zapobiegła na ścieżce prawnej, o tyle jest tak jedynie pod warunkiem, że skorzystanie z tej ścieżki prawnej nie stwarza nadmiernych trudności i można tego od poszkodowanej osoby racjonalnie wymagać. Warunku tego nie spełniają zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim uzależniają naprawienie szkód wyrządzonych jednostkom przez ustawodawcę od wymogu uzyskania przez poszkodowaną jednostkę w dowolnej instancji prawomocnego orzeczenia oddalającego skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, przy czym nie przewidziano wyjątku w odniesieniu do przypadków, w których szkoda wynika bezpośrednio z aktu lub zaniechania ustawodawcy, sprzecznego z prawem Unii, a brak jest zaskarżalnego aktu administracyjnego. Ponadto Trybunał wskazał, że wymaganie od poszkodowanej jednostki, aby na etapie poprzedzającym wniesienie skargi na akt administracyjny powodujący urzeczywistnienie się szkody powołała się ona na naruszenie prawa Unii, następnie stwierdzone, pod rygorem niemożności uzyskania naprawienia poniesionej szkody, może stanowić nadmierną uciążliwość proceduralną, sprzeczną z zasadą skuteczności. Na takim etapie przewidzenie, jakie naruszenie prawa Unii zostanie ostatecznie stwierdzone przez Trybunał, może bowiem okazać się nadmiernie utrudnione, a nawet niemożliwe. Trybunał nie

uwzględnił jednak argumentacji Komisji w zakresie, w jakim podnosiła ona, że w kontekście takiej skargi można skutecznie powołać się jedynie na bezpośrednio skuteczne przepisy prawa Unii.

Wreszcie, zgodnie z zaskarżonymi przepisami, po pierwsze, termin przedawnienia powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, rozpoczyna bieg z chwilą opublikowania w Dzienniku Urzędowym orzeczenia Trybunału stwierdzającego uchybienie prawu Unii przez Królestwo Hiszpanii lub z którego wynika niezgodność z prawem Unii działania lub zaniechania ustawodawcy będącego u źródła szkody oraz, po drugie, naprawieniu może podlegać wyłącznie szkoda powstała w okresie pięciu lat przed datą tej publikacji. W tej kwestii Trybunał stwierdził, po pierwsze, że publikacja takiego orzeczenia w Dzienniku Urzędowym nie może – bez naruszenia zasady skuteczności – stanowić jedyne go możliwego początku biegu tego terminu przedawnienia, ponieważ naprawienie szkody wyrządzonej w wyniku naruszenia prawa Unii nie może być uzależnione od przesłanki, że istnieje takie orzeczenie Trybunału, a nie są uregulowanie przypadki, gdy takie orzeczenie nie istnieje. Po drugie Trybunał przypomniał, że w braku przepisów prawa Unii w tej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy określić zakres odszkodowania, jak również zasad dotyczących oceny szkód wyrządzonych naruszeniem prawa Unii. Jednak uregulowania krajowe ustalające kryteria umożliwiające określenie tego zakresu, a także wspomniane zasady muszą w szczególności przestrzegać zasady skuteczności, a zatem umożliwić naprawienie szkody w sposób adekwatny do poniesionej szkody, to znaczy takie, które pozwole na pełne naprawienie rzeczywiście poniesionych szkód, czego zaskarżone przepisy nie umożliwiają we wszystkich przypadkach.

Po zbadaniu zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady równoważności, Trybunał stwierdził, że opiera się on na błędnej interpretacji orzecznictwa Trybunału, w związku z czym należało oddalić go jako bezzasadny.

Trybunał przypomniał bowiem, że zasada ta ma na celu ustanowienie ram autonomii proceduralnej, jaką dysponują państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii, a to ostatnie nie zawiera uregulowania w danej dziedzinie. Tym samym w dziedzinie odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, zasada ta może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy dochodzi się tej odpowiedzialności na podstawie prawa Unii. Tymczasem w omawianej sprawie Komisja, poprzez zarzut drugi, zmierza nie do podważenia przesłanek stosowania w Hiszpanii zasady odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, lecz do zakwestionowania samych przesłanek dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, tak jak zostały one określone w prawie hiszpańskim, które wiernie przejmuje przesłanki sformułowane w orzecznictwie Trybunału. Zatem nawet przy założeniu, że przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z tytułu naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, są mniej korzystne niż przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia konstytucji, zasada równoważności nie znajduje zastosowania w takiej sytuacji.

Trybunał wyjaśnił już zresztą, że o ile państwa członkowskie mogą przewidzieć, że ich odpowiedzialności można dochodzić na warunkach mniej restrykcyjnych niż te określone przez Trybunał, o tyle należy uznać, że odpowiedzialności tej dochodzi się wówczas nie na podstawie prawa Unii, lecz na podstawie prawa krajowego,