



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MICHAŁA BOBEKA  
przedstawiona w dniu 14 maja 2020 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-129/19

**Presidenza del Consiglio dei Ministri  
przeciwko  
BV,  
przy udziale:  
Procura della Repubblica di Torino**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa 2004/80/WE – Artykuł 12 ust. 2 – Krajowe systemy kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy – Sytuacje czysto wewnętrzne – Pojęcie „sytuacji transgranicznych” – Sprawiedliwa i odpowiednia kompensata

## I. Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny, Włochy) podnosi dwie kwestie prawne dotyczące wykładni dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw<sup>2</sup>. Po pierwsze, czy art. 12 ust. 2 tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia systemu kompensaty rozciągającego się na wszystkie ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytorium, a więc obejmującego również przestępstwa „czysto wewnętrzne”? Po drugie, jakie kryteria należy stosować w celu ustalenia, czy kompensata przewidziana w systemie krajowym jest „sprawiedliwa i odpowiednia” w rozumieniu tej dyrektywy?

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

2. Dyrektywa 2004/80 zawiera trzy rozdziały. Rozdział I nosi tytuł „Dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych”. Jego art. 1 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] 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”.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

<sup>2</sup> Dz.U. 2004, L 261, s. 15.

3. Rozdział II, zatytułowany „Krajowe systemy kompensaty”, zawiera tylko jeden artykuł (art. 12). Stanowi on, że:

„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 [by] 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”.

4. Rozdział III zawiera „Przepisy wykonawcze”. Jego art. 18 ust. 1 ma następujące brzmienie:

„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 powiadomią o tym Komisję”.

## **B. Prawo krajowe**

5. Najważniejsze przepisy prawa krajowego mające zastosowanie w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy były następujące.

6. Artykuł 609-bis Codice penale (włoskiego kodeksu karnego) przewiduje przestępstwo „przemocy seksualnej”.

7. Zgodnie z art. 1218 Codice civile (włoskiego kodeksu cywilnego) „każdy, kto nie wykonuje należycie swoich zobowiązań, obowiązany jest do naprawienia wynikłej stąd szkody, chyba że wykaże, iż ich niewykonanie nastąpiło wskutek siły wyższej”.

8. Artykuł 11 ust. 1 Legge 7 luglio 2016, n. 122 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015–2016 (ustawy nr 122 z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie przepisów mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch w Unii Europejskiej – ustawy europejskiej 2015–2016), która weszła w życie w dniu 23 lipca 2016 r., z późniejszymi zmianami<sup>3</sup>, przewidywał „prawo do kompensaty należnej od państwa dla ofiary umyślnego czynu zabronionego popełnionego z użyciem przemocy na osobie, a w każdym razie przestępstwa, o którym mowa w art. 603-bis kodeksu karnego, z wyjątkiem przestępstw określonych w art. 581 i 582, chyba że zachodzą okoliczności obciążające przewidziane w art. 583 kodeksu karnego”. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu kompensata z tytułu czynów zabronionych zabójstwa, przemocy seksualnej lub ciężkiego uszczerbku na zdrowiu wypłacana jest ofierze, a w razie śmierci ofiary w wyniku przestępstwa – osobom uprawnionym, w zakresie ustalonym w dekreście ministra, o którym mowa w art. 11 ust. 3. W przypadku czynów zabronionych innych niż wymienione powyżej kompensata wypłacana jest jako zwrot kosztów leczenia i opieki.

3 Zmieniona przez art. 6 Legge 20 novembre 2017, n. 167 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2017 (ustawy nr 167 z dnia 20 listopada 2017 r. w sprawie przepisów mających na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch w Unii Europejskiej – ustawy europejskiej 2017) oraz przez art. 1 ust. 593–596 Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021 (ustawy nr 145 z dnia 30 grudnia 2018 r. w sprawie przewidywanego budżetu państwa na rok budżetowy 2019 oraz budżetu wieloletniego na trzyletni okres 2019–2021).

9. Artykuł 1 Decreto del Ministro dell'interno, 31 agosto 2017, Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti<sup>4</sup> (dekretu ministra spraw wewnętrznych z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia kwot kompensaty wypłacanej ofiarom umyślnych przestępstw z użyciem przemocy) określa kwoty kompensaty 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”.

10. Dla pełnego obrazu można dodać, że rząd włoski poinformował Trybunał na rozprawie, iż dekretem ministra z dnia 22 listopada 2019 r. rząd włoski podniósł kwotę kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy. Kompensata z tytułu zgwałcenia została zwiększona z 4800 EUR do 25 000 EUR. Jednakże, o ile dobrze rozumiem, te nowe przepisy nie mają mocy wstecznej. W związku z tym wydaje się, że nie mają one zastosowania w niniejszej sprawie.

### III. Okoliczności faktyczne, postępowanie oraz pytania prejudycjalne

11. W październiku 2005 r. powódka, zamieszkała we Włoszech, padła w Turynie ofiarą przestępstwa przemocy seksualnej popełnionego przez dwóch obywateli rumuńskich. Sprawcy zostali skazani na karę 10 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Zostali oni również zobowiązani do wypłaty zadośćuczynienia za wyrządzoną krzywdę, którego dokładna kwota miała zostać ustalona w odrębnym postępowaniu, przy czym sąd zasądził na rzecz powódki kwotę 50 000 EUR jako natychmiastowo wymagalną wypłatę tymczasową.

12. Powódka nie była jednak w stanie uzyskać zasądzonej kwoty, ponieważ sprawcy przestępstwa zbiegli.

13. W lutym 2009 r. powódka wytoczyła przed Tribunale di Torino (sądem rejonowym w Turynie, Włochy) przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri (kancelarii prezesa rady ministrów, Włochy) powództwo o odszkodowanie z tytułu niedokonania przez tę ostatnią transpozycji dyrektywy 2004/80. Wyrokiem z dnia 26 maja 2010 r. sąd ten uznał powództwo za zasadne i zasądził od Presidenza del Consiglio dei Ministri na rzecz powódki kwotę 90 000 EUR.

14. Presidenza del Consiglio dei Ministri wniosła od tego wyroku apelację do Corte di appello di Torino (sądu apelacyjnego w Turynie, Włochy). Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2012 r. sąd ten częściowo uwzględnił apelację. Obniżył on kwotę należną powódce do 50 000 EUR.

15. Presidenza del Consiglio dei Ministri wniosła od tego wyroku skargę kasacyjną do Corte Suprema di Cassazione (najwyższego sądu kasacyjnego). Postępowanie zostało zawieszono w oczekiwaniu na dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości: w przedmiocie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętego przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2014 r. przeciwko Republice Włoskiej z tytułu niedokonania transpozycji dyrektywy 2004/80 oraz w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 24 marca 2015 r. złożonego przez Tribunale di Roma (sąd rejonowy w Rzymie, Włochy) w zakresie wykładni art. 12 ust. 2 tej dyrektywy.

<sup>4</sup> *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 237, z dnia 10 października 2017 r.

16. W następstwie zakończenia tych dwóch postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości (pierwszego – wyrokiem z dnia 11 października 2016 r.<sup>5</sup>, a drugiego – postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 28 lutego 2017 r.<sup>6</sup>) postępowanie przed Corte Suprema di Cassazione (najwyższym sądem kasacyjnym) zostało wznowione.

17. Jednakże, powziąwszy wątpliwości co do wykładni dyrektywy 2004/80, Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny) postanowił ponownie zawiesić to postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości 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, rodzącego 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 »Francovich« i »Brasserie du Pêcheur i Factortame III«) – prawo [Unii Europejskiej] wymaga skonstruowania w podobny sposób odpowiedzialności państwa członkowskiego wobec podmiotów niebędących podmiotami transgranicznymi (a zatem wobec podmiotów zamieszkałych w danym państwie), które nie byłyby bezpośrednimi adresatami korzyści wynikających z implementacji dyrektywy, lecz które, w celu zapobieżenia naruszeniu zasady równego traktowania/niedyskryminacji w ramach wspomnianego prawa [Unii Europejskiej], 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 przemocy seksualnej, o którym mowa w art. 609-bis włoskiego kodeksu karnego) w dekrete ministra spraw wewnętrznych z dnia 31 sierpnia 2017 r. [(przyjętym na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy nr 122 z dnia 7 lipca 2016 r. – przepisy mające na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch w Unii Europejskiej – ustawa europejska 2015–2016), wraz z późniejszymi zmianami (wprowadzonymi w art. 6 ustawy nr 167 z dnia 20 listopada 2017 r. i w art. 1 ust. 593–596 ustawy nr 145 z dnia 30 grudnia 2018 r.)], na stałą kwotę 4800 EUR, można uznać za »sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar« w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80?”.

18. Uwagi na piśmie przedstawili powódka, rząd włoski i Komisja. Strony te zostały również wysłuchane na rozprawie w dniu 2 marca 2020 r.

#### IV. Analiza

19. Struktura niniejszej opinii jest następująca. W pierwszej kolejności odniosę się pokrótce do zarzutu rządu włoskiego, że niniejsze postępowanie jest bezprzedmiotowe (sekcja A). W drugiej kolejności przejdę do kluczowej kwestii poruszonej w przedmiotowym postanowieniu odsyłającym, to znaczy do podmiotowego zakresu stosowania art. 12 dyrektywy 2004/80, interpretowanego w kontekście dyrektywy jako takiej, w tym dość złożonego przebiegu jej procedury legislacyjnej (sekcja B). W ostatniej kolejności przedstawię kilka związanych uwag w przedmiocie drugiego pytania zadanego przez sąd odsyłający (sekcja C).

5 Wyrok w sprawie Komisja/Włochy (C-601/14, EU:C:2016:759), w którym Trybunał orzekł, że Republika Włoch, 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, jakie ciąży na niej na mocy art. 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80.

6 Postanowienie w sprawie X (C-167/15, niepublikowane, EU:C:2017:187), wykreślające sprawę z rejestru w związku z wycofaniem wniosku przez sąd odsyłający.

### **A. Bezprzedmiotowość postępowania**

20. Rząd włoski twierdzi, że powódce przyznano kompensatę w ramach systemu krajowego. W istocie wydaje się, że system krajowy<sup>7</sup>, po jego (spóźnionym) wprowadzeniu, został zastosowany z mocą wsteczną w odniesieniu do ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych od dnia 30 czerwca 2005 r., zgodnie z art. 18 ust. 2 dyrektywy 2004/80. W związku z tym powódka miała otrzymać kwotę o stałej wysokości 4800 EUR. W konsekwencji rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stał się bezprzedmiotowy. Trybunał powinien go zatem odrzucić, stwierdzając, że nie zachodzi potrzeba udzielania odpowiedzi.

21. Argument ten należy odrzucić na wstępie. Wydaje mi się dość oczywiste, że powódka zachowuje interes prawny w zakresie, w jakim dochodzi przed sądem odsyłającym odszkodowania wyższego niż otrzymane w ramach systemu krajowego. W tym celu powódka opiera się zasadniczo na dwóch podstawach. Po pierwsze, dochodzi ona odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za spóźnioną lub niepełną transpozycję dyrektywy 2004/80 zgodnie z orzecznictwem w sprawie Francovich<sup>8</sup>. Po drugie, podnosi ona, że kompensaty przyznanej jej w ramach systemu włoskiego, ze względu na jej stosunkowo niewielką kwotę (4800 EUR), nie można uznać za „sprawiedliwą i odpowiednią” w rozumieniu dyrektywy 2004/80.

22. Obydwie te kwestie, ujęte w pytaniach zadanych przez sąd odsyłający, nadal w dużym stopniu wymagają odpowiedzi Trybunału. Wobec tego przejdę teraz do istoty tych dwóch pytań prejudycjalnych.

### **B. Pytanie pierwsze**

23. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy państwo członkowskie, które nie dokonało transpozycji dyrektywy 2004/80, może ponosić odpowiedzialność pozaumowną za szkodę poniesioną przez ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, które mają w tym państwie członkowskim miejsce zamieszkania, mimo że dyrektywa 2004/80 ma zastosowanie jedynie do sytuacji transgranicznych, jeżeli prawo krajowe tego państwa członkowskiego wyklucza dyskryminację odwrotną.

24. Uważam, że pytanie to powinno zostać przeformułowane w następujący sposób: czy dyrektywa 2004/80, a w szczególności jej art. 12 ust. 2, nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia krajowego systemu kompensaty rozciągającego się na *wszystkie* ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednim terytoriach, obejmującego również sytuacje niemające charakteru transgranicznego?

25. Przypomnę, że w czasie, gdy powódka – zamieszkała we Włoszech – padła ofiarą przedmiotowego przestępstwa z użyciem przemocy, Włochy nie dokonały jeszcze transpozycji dyrektywy 2004/80, mimo że termin transpozycji upłynął. Jednakże gdy Włochy dokonały ostatecznie transpozycji dyrektywy 2004/80, powódka uzyskała kompensatę w ramach nowo ustanowionego krajowego systemu kompensaty. System ten został zastosowany z mocą wsteczną w odniesieniu do wszystkich ofiar, w tym ofiar zamieszkałych we Włoszech.

26. W tym kontekście sąd odsyłający uważa, że powódka nie może (bezpośrednio) dochodzić od Włoch odszkodowania za spóźnioną transpozycję dyrektywy 2004/80. Zdaniem sądu odsyłającego dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy jedynie w przypadku sytuacji transgranicznych. Nie był to jednak przypadek powódki: ofiara miała miejsce zamieszkania we Włoszech i również we Włoszech

<sup>7</sup> Przedstawiony powyżej w pkt 8 i 9 niniejszej opinii.

<sup>8</sup> Wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. (C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428).

doszło do popełnienia przestępstwa. Sytuacja ta była zatem ograniczona wyłącznie do terytorium tego państwa członkowskiego. Z tego względu sąd odsyłający zastanawia się, czy Włochy mogą mimo to ponosić pozaumowną odpowiedzialność odszkodowawczą na innej podstawie, a mianowicie z tego tytułu, że prawo włoskie zakazuje dyskryminacji odwrotnej.

27. Tego rodzaju pytanie niewątpliwie skłaniałoby do udzielenia odpowiedzi przeczącej: jeżeli dana sytuacja nie jest objęta zakresem stosowania prawa Unii, nie może dojść do naruszenia prawa Unii, a w konsekwencji prawo Unii nie może być źródłem jakiegokolwiek pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego<sup>9</sup>. Tego rodzaju odpowiedzialność odszkodowawcza mogłaby ewentualnie powstać na gruncie prawa krajowego, i to tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim krajowe organy naruszyły prawo krajowe (na przykład zakaz dyskryminacji odwrotnej).

28. Odpowiedź nie byłaby inna także w przypadku uwzględnienia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, którą sąd odsyłający przywołuje we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tym względzie należy przypomnieć, że zasada ta (zapisana w art. 18 TFUE i art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „kartą”) ma zastosowanie jedynie w sytuacjach objętych zakresem stosowania prawa Unii. Natomiast jeżeli odpowiednie przepisy Unii dotyczą jedynie sytuacji transgranicznych, pozostawiając państwom członkowskim swobodę w zakresie regulowania sytuacji czysto wewnętrznych, zasada ta nie znajduje zastosowania. Zgodnie z obecnym stanem prawa Unii to do prawa krajowego należy, w razie potrzeby, zaradzenie wszelkim skutkom dyskryminacji odwrotnej, jakie mogą wystąpić w tego rodzaju sytuacjach<sup>10</sup>.

29. W świetle powyższego kluczową kwestią podniesioną w pierwszym pytaniu zadany przez Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny) jest co innego; jest to mianowicie kwestia tego, czy założenie, na którym opiera się pierwsze pytanie sądu odsyłającego, jest w istocie prawidłowe: czy dyrektywa 2004/80, a w szczególności jej art. 12, ma zastosowanie jedynie w sytuacjach transgranicznych, z wyłączeniem sytuacji czysto wewnętrznych?

30. W niniejszym postępowaniu powódka twierdzi, że na to ostatnie pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, podczas gdy rząd włoski i Komisja zajmują przeciwne stanowisko. Obie strony utrzymują, że brzmienie, cel i geneza dyrektywy 2004/80 potwierdzają ich punkt widzenia. W tym celu powołują się one również na pewne orzeczenia Trybunału.

31. W dalszej części wyjaśnię najpierw, dlaczego brzmienie i wewnętrzna systematyka dyrektywy 2004/80 są niejasne i – jeśli rozpatrywać je w oderwaniu od innych względów – nie dają odpowiedzi na to pytanie (pkt 1). Następnie podejmę próbę zidentyfikowania celu (lub celów), do osiągnięcia którego prawodawca Unii dążył przy przyjmowaniu dyrektywy 2004/80, w szczególności jej art. 12 ust. 2, poprzez analizę preambuły dyrektywy (pkt 2) i prac przygotowawczych nad jej przyjęciem (pkt 3). Później zbadam podstawę prawną dyrektywy 2004/80 (pkt 4), a następnie przeanalizuję orzecznictwo Trybunału (pkt 5), aby sprawdzić, czy elementy te mogą dostarczyć dalszych wskazówek.

32. Przeprowadziwszy niniejszą analizę w całości, będę musiał jednak przyznać, że moim zdaniem na przedmiotowe pytanie nadal nie ma jasnej odpowiedzi. Obie proponowane wykładnie mogą się wybronić. W zakończeniu niniejszej opinii przedstawię trzy dodatkowe argumenty o charakterze konstytucyjnym dotyczące powodów, dla których ostatecznie proponowałbym Trybunałowi przychylenie się do wykładni zaproponowanej przez powódkę (pkt 6).

<sup>9</sup> Zgodnie z ustalonym orzecznictwem państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, jeżeli spełnione są trzy przesłanki: 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. w tym względzie niedawny wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>10</sup> Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 16 czerwca 1994 r., Steen (C-132/93, EU:C:1994:254, pkt 8–11); a także z dnia 5 czerwca 1997 r., Uecker i Jacquet (C-64/96 i C-65/96, EU:C:1997:285, pkt 23). Zobacz niedawny przegląd orzecznictwa Trybunału w tym zakresie, A. Arena, „The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark”, Yearbook of European Law, 2020, s. 12–67.

### 1. Brzmienie i wewnętrzna systematyka dyrektywy 2004/80

33. W pierwszej kolejności rząd włoski i Komisja utrzymują, że art. 12 dyrektywy 2004/80, interpretowany jako całość, jest jasny, w tym sensie, że nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia systemów kompensaty jedynie w odniesieniu do sytuacji transgranicznych. Jego pierwszy ustęp odnosi się wprost do sytuacji transgranicznych. Interpretowanie drugiego ustępu tego samego przepisu jako mającego szerszy zakres niż jego ustęp pierwszy byłoby niezrozumiałe.

34. Argument ten nie jest przekonujący.

35. Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2004/80 ma następujące brzmienie: „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”. Z kolei art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 stanowi: „Wszystkie państwa członkowskie zapewniają, że [by] 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”.

36. Pierwszy ustęp tego przepisu wskazuje zaledwie, że przewidziany przez dyrektywę system współpracy w celu zapewnienia kompensaty z tytułu przestępstw transgranicznych (ustanowiony w art. 1–11 dyrektywy 2004/80) powinien być „osadzony” na krajowych systemach kompensaty. W przepisie tym stwierdza się jedynie, że wprowadzone przez przedmiotową dyrektywę zasady stanowią „dodatek” do krajowych systemów kompensaty przewidzianych przez państwa członkowskie dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach.

37. Artykuł 12 ust. 2 następuje po tym stwierdzeniu, dodając, że państwa członkowskie powinny posiadać system kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach. Rzecz jasna, gdyby taki system na szczeblu krajowym w ogóle nie istniał, zasady ustanowione w rozdziale I dyrektywy 2004/80 nie miałyby na czym zostać osadzone.

38. W brzmieniu tych przepisów nie ma nic, co mogłoby ograniczać zakres stosowania art. 12 wyłącznie do sytuacji transgranicznych. W związku z tym interpretowanie drugiego ustępu tego przepisu w sposób zaproponowany przez powódkę, to znaczy jako nakładającego na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemów obejmujących *wszystkie* „umyślne przestępstwa popełnione na ich odpowiednich terytoriach”, jest w świetle brzmienia tego przepisu w pełni uzasadnione. Co więcej, nie prowadzi to do żadnej wewnętrznej niespójności w wykładni art. 12 dyrektywy 2004/80.

39. W drugiej kolejności, zdaniem rządu włoskiego i Komisji, z art. 1 dyrektywy 2004/80 wynika, że obowiązek wprowadzenia krajowych systemów kompensaty jest ograniczony do sytuacji transgranicznych. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia prawa do złożenia wniosku o kompensatę, 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”<sup>11</sup>. W szerszej perspektywie stanowisko to – jak utrzymują rząd włoski i Komisja – znajduje potwierdzenie w pozostałej części dyrektywy: nie ulega wątpliwości, że ustanowiony w dyrektywie system współpracy w celu ułatwienia dostępu do kompensaty obejmuje wyłącznie ofiary przestępstw w sytuacjach transgranicznych.

40. Argumenty te, moim zdaniem, są trafne o tyle, o ile odnoszą się do wykładni rozdziału I dyrektywy 2004/80. Nie przekonują one jednak w odniesieniu do zakresu stosowania rozdziału II i jego art. 12.

<sup>11</sup> Podkreślenie moje.

41. Na wstępie podkreślę, że – w przeciwieństwie do wielu innych podobnych aktów – dyrektywa 2004/80 nie zawiera w swoim pierwszym artykule (swoich pierwszych artykułach) żadnego przepisu określającego jej cel lub przedmiot, ograniczającego zakres jej stosowania bądź zawierającego definicje. Artykuł 1 nie stanowi części rozdziału wprowadzającego określonego przykładowo jako „przepisy ogólne”, który miałby zastosowanie do całego aktu prawnego. Artykuł 1 jest w istocie częścią rozdziału I (art. 1–11), zatytułowanego „Dostęp do kompensaty w sytuacjach transgranicznych”. Po rozdziale tym następuje rozdział II, zatytułowany „Krajowe systemy kompensat” (wyłącznie art. 12).

42. Z tego względu nie dostrzegam, w jaki sposób – w oparciu o zwykłe zasady dotyczące wykładni i systematyki prawa – można by wykorzystać przepis wprowadzający (przepisy wprowadzające) jednego rozdziału aktu prawnego w celu ograniczenia zakresu stosowania innych rozdziałów tego aktu. Artykuł 1 dotyczy wyłącznie systemu współpracy ustanowionego w rozdziale I tej dyrektywy. Z kolei istnienie dwóch odrębnych rozdziałów można rozumieć jako wskazówkę, że każdy z nich dotyczy innego aspektu korpusu prawnego, który dyrektywa 2004/80 miała wprowadzić. Jeżeli tak jest, dyrektywę 2004/80 można w istocie, jak twierdzi powódka, interpretować w ten sposób, że nakłada ona na państwa członkowskie dwa odrębne obowiązki: i) utworzenia systemu współpracy w celu ułatwienia dostępu do kompensaty w *sytuacjach transgranicznych* oraz ii) ustanowienia krajowego systemu kompensaty uruchamianego w przypadku *każdego* umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy.

43. W trzeciej kolejności – dodatkowe oparcie dla tego stanowiska może stanowić również art. 18 dyrektywy 2004/80, który przewiduje dwa różne terminy transpozycji: pierwszy (wcześniejszy) w odniesieniu do art. 12 ust. 2 i drugi (późniejszy) w odniesieniu do pozostałej części dyrektywy<sup>12</sup>. Przepis ten świadczy zapewne o autonomicznym, względnie samodzielnym charakterze art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80. Gdyby jedynym celem systemów krajowych było umożliwienie skutecznego funkcjonowania systemu ustanowionego w pozostałych przepisach dyrektywy 2004/80, trudno byłoby zrozumieć zasadność tej rozbieżności w zakresie terminów.

44. W czwartej kolejności – tytuł dyrektywy 2004/80: jest to dyrektywa „odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw”. Nie jest to „dyrektywa w sprawie kompensaty dla ofiar przestępstw w sytuacjach transgranicznych”, „dyrektywa w sprawie współpracy w odniesieniu do kompensaty dla ofiar przestępstw”, ani też – jak zaproponowała prezydencja Rady na pewnym etapie procedury legislacyjnej – „dyrektywa w sprawie *ułatwień* w zakresie kompensaty dla ofiar przestępstw”<sup>13</sup>. Którakolwiek z tych propozycji byłaby zapewne bardziej odpowiednia dla aktu dotyczącego wyłącznie sytuacji transgranicznych.

45. Może się wprawdzie wydawać, że argument ten jest formalistyczny lub ma niewielkie znaczenie, jednak tytuł dyrektywy odzwierciedla w istocie brzmienie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80. Artykuł ten odnosi się do „system[ów] [państw członkowskich] [dotyczących] kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach” (bez żadnych dalszych zastrzeżeń lub ograniczeń) oraz do „ofiar” (tu także bez żadnych dalszych zastrzeżeń lub ograniczeń). Ponadto, w przeciwieństwie do art. 1 dyrektywy 2004/80, który ma zastosowanie wyłącznie w ramach rozdziału I, nadrzędny tytuł dyrektywy powinien mieć niewątpliwie znaczenie dla całej dyrektywy, a nie jedynie dla jednego z jej rozdziałów.

46. W piątej i ostatniej kolejności, co się tyczy wewnętrznej systematyki dyrektywy, gdyby art. 12 był przepisem pełniącym jedynie funkcję instrumentalną lub mającym jedynie charakter proceduralny, jak zasadniczo podniosły Komisja i rząd włoski, zostałyby on zapewne włączony do rozdziału III dyrektywy („Przepisy wykonawcze”). Uznano jednak, że przepis ten jest na tyle ważny, że zostanie objęty odrębnym rozdziałem (rozdziałem II), któremu nadano „merytoryczny” tytuł („Krajowe systemy kompensaty”).

<sup>12</sup> Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie miały obowiązek dokonania transpozycji przepisów dyrektywy 2004/80 do dnia 1 stycznia 2006 r., „z wyjątkiem art. 12 ust. 2, w którego przypadku datą wykonania [był] dzień 1 lipca 2005 r.”.

<sup>13</sup> Zobacz dokument Rady 8033/04 z dnia 5 kwietnia 2004 r. Ostatecznie wspomniana propozycja nie została utrzymana.



47. W mojej ocenie brzmienie i wewnętrzna systematyka dyrektywy 2004/80 – jeśli rozpatrywać je w oderwaniu od innych względów – przemawiają raczej za wykładnią zaproponowaną przez powódkę. Sytuacja staje się jednak bez wątpienia bardziej złożona, jeśli uwzględnić założenia i cele tego aktu w zakresie, w jakim ich ustalenie jest możliwe na podstawie analizy motywów tej dyrektywy (pkt 2) oraz procedury legislacyjnej prowadzącej do jej przyjęcia (pkt 3).

## 2. Cele prawodawcy Unii: I. Preambuła dyrektywy 2004/80

48. Każda ze stron utrzymuje, że zakres stosowania art. 12 dyrektywy 2004/80 staje się jaśniejszy, jeśli przyrzeć się celom, do osiągnięcia których prawodawca Unii w tej dyrektywie dąży, odzwierciedlonym w określonych motywach preambuły tego aktu.

49. Jedyny mankament tego argumentu polega na tym, że każda ze stron powołuje się na inne motywy na poparcie swojego stanowiska. Tym bardziej niepokojąca jest okoliczność, że na swój sposób oba te stanowiska są trafne. Nieodłączną niejednoznaczność artykułów dyrektywy 2004/80 odzwierciedla również jej preambuła. Jej analiza, zamiast wyjaśnić wykładnię art. 12 dyrektywy 2004/80, wydaje się jedynie wzbudzać dalsze wątpliwości.

50. Upraszczając: pomimo pewnej niejasności cele określone w poszczególnych motywach dyrektywy 2004/80 można przyporządkować do trzech różnych grup<sup>14</sup>: i) pomoc ofiarom w sytuacjach transgranicznych; ii) swobodny przepływ osób i usług; iii) ochrona ofiar przestępstw w ramach postępowania karnego.

51. W pierwszej kolejności, jak utrzymują rząd włoski i Komisja, pierwsza grupa motywów ma wskazywać, że dyrektywa 2004/80 wprowadza przepisy dotyczące dostępu do kompensaty jedynie w sytuacjach transgranicznych. Przez „sytuacje transgraniczne” strony te rozumieją takie sytuacje, w których ofiara przestępstwa zamieszkuje w państwie członkowskim innym niż to, w którym doszło do popełnienia przestępstwa.

52. W tym względzie wspomniane strony odnoszą się przede wszystkim do motywów pierwszego i drugiego. Motyw pierwszy ma następujące brzmienie: „Jednym z celów [Unii Europejskiej] jest zniesienie między państwami członkowskimi *przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług*”<sup>15</sup>. Odniesienie do swobodnego przepływu uzupełnia motyw drugi, który ma następujące brzmienie: „Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie Cowan, 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*”<sup>16</sup>.

53. Ponadto rząd włoski i Komisja podkreślają, że motywy 11, 12 i 13 odnoszą się (wyraźnie lub w sposób dorozumiany) do sytuacji, w których przestępstwo zostało popełnione w państwie członkowskim innym niż to, w którym ofiara zamieszkuje. Co więcej – jak dodają – w motywie 15 przyjęcie dyrektywy 2004/80 uzasadniono, w kontekście proporcjonalności i pomocniczości, jedynie poprzez odniesienie do potrzeby „ułatwieni[a] dostępu do kompensaty dla ofiar przestępstw w sytuacjach transgranicznych”. Tego rodzaju uzasadnienie mogłoby zapewne zostać uznane za niewystarczające w przypadku aktu, którego zakres stosowania wykracza poza regulowanie sytuacji transgranicznych.

<sup>14</sup> Przy czym niektóre z nich mogą być przyporządkowane do więcej niż jednej grupy.

<sup>15</sup> Podkreślenie moje.

<sup>16</sup> Podkreślenie moje.

54. Nie uważam jednak, aby brzmienie tych motywów było rozstrzygające, pomimo zawartych w nich licznych odniesień do sytuacji transgranicznych. Moim zdaniem jedynie motyw 15 można by traktować jako wyraźne wskazanie zamiaru prawodawcy Unii ograniczenia zakresu stosowania dyrektywy 2004/80. Wbrew pozorom pozostałe motywy nie stanowią tak jednoznacznego oparcia dla stanowiska, którego bronią rząd włoski i Komisja. Ponadto motywy 11, 12 i 13 wyraźnie odnoszą się do systemu współpracy ustanowionego w rozdziale I dyrektywy 2004/80. W związku z tym nie wyjaśniają one wiele w zakresie wykładni art. 12.

55. W drugiej kolejności – „sytuacje transgraniczne”, do których odwołują się rząd włoski i Komisja (to znaczy sytuacje, w których to *ofiara* przestępstwa skorzystała z przysługującej jej swobody przemieszczania się), nie wyczerpują „sytuacji transgranicznych”, które mogłyby zostać objęte dyrektywą 2004/80 w świetle jej ratio legis.

56. To ratio legis ujawnia przyjrzenie się motywowi pierwszemu (przypominającemu, że zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług jest jednym z celów Unii Europejskiej) w zestawieniu z ogólnym brzmieniem innych motywów. W szczególności motyw 10 ma następujące brzmienie: „Ofiary przestępstw często nie są w stanie uzyskać kompensaty od sprawcy, 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]”.

57. Jeśli motyw 10, a częściowo także motywy 7 i 1, miałyby wyjaśniać, dlaczego prawodawca Unii uznał za konieczne podjęcie działań w tej dziedzinie, wówczas pojawia się także inny rodzaj sytuacji transgranicznej: nie tylko sytuacja „podróżującej ofiary”, ale również sytuacja „podróżującego sprawcy”. Sytuacje, w których ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy mogą nie być w stanie uzyskać od sprawcy kompensaty, a tym samym mogą wymagać szczególnej ochrony w celu usunięcia przeszkód w swobodnym przepływie osób, to stosunkowo często te sytuacje, w których z przysługującej mu swobody przemieszczania się skorzystał *sprawca*. W takich sytuacjach sprawca może w istocie łatwiej uniknąć ścigania lub zbiec, zwyczajnie wracając do swojego państwa zamieszkania.

58. Okoliczność, że motywy 1 i 2 podkreślają związek pomiędzy dyrektywą 2004/80 a swobodami przepływu, niekoniecznie przemawia więc za zawężeniem zakresu stosowania dyrektywy w tak istotny sposób, jak chciałyby tego rząd włoski i Komisja. Istnieją pewne przestępstwa transgraniczne, które w razie przyjęcia ich stanowiska zostałyby „pominięte”, co byłoby trudne do pogodzenia z wyraźnie ochronnym ratio legis dyrektywy.

59. W związku z tym motywy 1 i 2 zasadniczo nie wykluczają, a przynajmniej nie wprost, szerszego rozumienia pojęcia „transgraniczności”. Pojęcie to obejmowałoby zatem sytuacje, w których ze swobody przemieszczania się skorzystała ofiara *lub* sprawca przestępstwa.

60. Stanowisko to byłoby również zgodne z motywem 7. Motyw ten, dotyczący w szczególności ciężącego na państwach członkowskich obowiązku ustanowienia krajowego systemu kompensaty, ma następujące brzmienie: „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, *popętnionych na ich odpowiednich terytoriach* [...]”<sup>17</sup>.

61. W trzeciej i ostatniej kolejności – jest jeszcze jedna grupa motywów, które wydają się stanowić wyraźne oparcie dla stanowiska bronionego przez powódkę. W istocie niektóre fragmenty preambuły dyrektywy 2004/80 zawierają sformułowania lub terminy, które, podobnie jak art. 12 ust. 2, znacznie wykraczają poza zwykłe sytuacje transgraniczne. Wydaje się, że fragmenty te opierają się zwłaszcza na bardziej ogólnym celu prawodawcy Unii, jakim jest pomoc ofiarom przestępstw.

<sup>17</sup> Podkreślenie moje.

62. Można uznać, że motyw 10 – jeśli przyrzeć mu się dokładniej – wykracza nawet poza to, o czym mowa powyżej. W istocie w brzmieniu tego motywu nie ma nic, co ograniczałoby jego relewantność do sytuacji transgranicznych: odnosi się on po prostu do potrzeby uzyskania przez ofiary przestępstw kompensaty, nie wprowadzając żadnych ograniczeń terytorialnych.

63. Ponadto, co istotniejsze, motyw 6 stanowi, że „Ofiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek, *niezależnie od tego, w jakim miejscu we Wspólnocie Europejskiej przestępstwo zostało popełnione*”<sup>18</sup>.

64. W tym samym duchu odniesienia do tła „historycznego” dyrektywy 2004/80, ujęte w motywach 3–6 i 8, również wskazują na szerszy zakres stosowania dyrektywy. W istocie instrumenty, o których mowa w tych motywach<sup>19</sup>, nie były w żadnym razie „ukierunkowane na rynek wewnętrzny”. Przeciwnie, instrumenty te były związane głównie z realizacją celów, które są bardziej charakterystyczne dla przepisów dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zwanej dalej „PWBiS”). W związku z tym dyrektywa, która ma na celu ochronę, choć asymetryczną, wszystkich ofiar przestępstw w Unii Europejskiej, niezależnie od ich obywatelstwa lub miejsca zamieszkania, wydawałaby się bardziej spójna z tymi celami.

65. W szczególności, jeśli przyrzeć się motywom 3–6, które ze względu na ich umiejscowienie i treść mają raczej ogólny charakter i znajdują zastosowanie do całego aktu prawnego, wykorzystane tam sformułowania oraz argumenty są charakterystyczne dla środków przyjmowanych w zakresie PWBiS. W motywach tych nie ma nic, co ograniczałoby ujęte w nich rozważania wyłącznie do przestępstw transgranicznych popełnionych na ofiarach, które znalazły się poza państwem członkowskim ich miejsca zamieszkania.

66. Podsumowując: szczegółowa analiza preambuły dyrektywy 2004/80 nie rozwiewa wątpliwości interpretacyjnych. Przyczynia się ona raczej do ich pogłębienia. W tych okolicznościach to prace przygotowawcze pomogą wyjaśnić, w jaki sposób doszło do przyjęcia tak niejednoznacznego aktu prawa Unii.

### 3. Cele prawodawcy Unii: II. Geneza dyrektywy 2004/80

67. Ponownie rząd włoski i Komisja z jednej strony oraz powódka z drugiej strony twierdzą, że prace przygotowawcze nad dyrektywą 2004/80 potwierdzają ich wykładnię art. 12 tej dyrektywy.

68. „Długą i krętą drogę”, która doprowadziła do przyjęcia dyrektywy 2004/80, można – w oparciu o dokumenty znajdujące się w aktach sprawy – pokrótce przedstawić w następujący sposób.

69. Pierwotny wniosek dotyczący dyrektywy Rady odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (zwany dalej „pierwotnym wnioskiem”), przedstawiony przez Komisję w 2003 r.<sup>20</sup>, wskazywał na dążenie do osiągnięcia *dwóch odrębnych* celów, które Komisja uznała za „ściśle ze sobą powiązane”<sup>21</sup>.

70. *Pierwszym celem* było zapewnienie, by wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby legalnie zamieszkujące na terytorium Unii mogli otrzymać odpowiednią kompensatę za wszelkie szkody poniesione w związku z tym, że padli ofiarą przestępstwa *w jakimkolwiek miejscu na terytorium Unii Europejskiej*. Cel ten miał być osiągnięty poprzez ustanowienie minimalnego standardu państwowej kompensaty dla ofiar przestępstw.

18 Podkreślenie moje.

19 Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w Tampere w 1999 r., deklaracja Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu z 2004 r., przyjęcie decyzji ramowej 2001/220/WSiSW w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym oraz Europejska Konwencja [Rady Europy] z dnia 24 listopada 1983 r. o kompensacji dla ofiar przestępstw popełnionych z użyciem przemocy.

20 COM(2002) 562 wersja ostateczna (Dz.U. 2003, C 45 E, s. 69).

21 Zobacz w szczególności pkt 3 uzasadnienia.

71. *Drugim celem* było zapewnienie, by sytuacje transgraniczne nie miały negatywnego wpływu na praktyczne możliwości uzyskania przez ofiarę przestępstwa państwowej kompensaty. Konieczne było zatem „ułatwienie dostępu do kompensaty w sytuacjach, w których do popełnienia przestępstwa doszło w państwie członkowskim innym niż państwo miejsca zamieszkania ofiary”. Cel ten miał być osiągnięty poprzez utworzenie systemu współpracy między organami państw członkowskich, umożliwiającego ofierze złożenie wniosku do organu w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.

72. Ów podwójny cel ujęto przede wszystkim w art. 1 pierwotnego wniosku, który miał następujące brzmienie: „Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie minimalnego standardu kompensaty dla ofiar przestępstw oraz ułatwienie dostępu do tej kompensaty w sytuacjach transgranicznych”<sup>22</sup>. Podwójny cel został następnie odzwierciedlony w strukturze dyrektywy, obejmującej dwie odrębne sekcje, po jednej na każdy z tych celów. Sekcja 1 (art. 2–15) dotyczyła „[m]inimaln[ych] standard[ów] kompensaty dla ofiar przestępstw”, natomiast sekcja 2 (art. 16–23), oparta na pierwszej, dotyczyła „[d]ostęp[u] do kompensaty w sytuacjach transgranicznych”<sup>23</sup>.

73. Pierwotny wniosek nie uzyskał jednak jednomyślnego poparcia w Radzie<sup>24</sup>. Mimo to osiągnięto szeroki konsensus w zakresie tej części pierwotnego wniosku, która dotyczyła systemu współpracy w sytuacjach transgranicznych. W celu rozwiązania tego problemu prezydencja Rady przedstawiła wniosek kompromisowy, zmieniający wniosek Komisji (zwany dalej „wnioskiem kompromisowym”) <sup>25</sup>. W ramach wniosku kompromisowego zaproponowano utrzymanie przepisów dotyczących sytuacji transgranicznych (sekcja 2) przy jednoczesnym pominięciu przepisów dotyczących minimalnych standardów (sekcja 1). Ta ostatnia sekcja miała zostać zastąpiona jednym przepisem: artykułem A, który stał się później art. 12. Artykuł A nakładał na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemów krajowych w celu zapewnienia skutecznego funkcjonowania transgranicznego systemu kompensaty<sup>26</sup>, pozostawiając instytucjom Unii swobodę w zakresie opracowania minimalnych standardów kompensaty w przyszłości<sup>27</sup>. Wniosek kompromisowy stał się następnie podstawą ostatecznie przyjętej dyrektywy.

74. Na tym tle prace przygotowawcze wydają się zasadniczo potwierdzać argumenty wysunięte przez rząd włoski i Komisję. W szczególności wniosek kompromisowy może istotnie wskazywać, jak stanowczo twierdziła Komisja, że ustanowienie systemów krajowych ma (jedynie) instrumentalne znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu w zakresie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych.

75. Stanowisko Komisji rodzi jednak trzy problemy.

76. Po pierwsze i przede wszystkim, ów „ograniczony instrumentalizm” nie wynika wyraźnie z przyjętego tekstu. Zresztą nie wynika on nawet wyraźnie z tekstu wniosku kompromisowego. Jeśli ma to jakiegokolwiek znaczenie, sekcja C tego dokumentu (pkt 13–16) wychodzi od podkreślenia, że w związku z aktami terrorystycznymi w Madrycie w 2004 r. ważne było wysłanie ofiarom przestępstw jasnego sygnału, że na szczeblu Unii podejmowane są środki w zakresie dotyczącej ich kompensaty<sup>28</sup>. Po stwierdzeniu braku jednomyślności wymaganej przez ówczesny art. 308 WE, w dokumencie tym wskazuje się jedynie, że wszystkie państwa członkowskie powinny ustanowić „system kompensaty”, nie ograniczając go w żaden sposób wyłącznie do sytuacji transgranicznych<sup>29</sup>.

22 Podkreślenie moje.

23 Sekcja 3 (art. 24–28) była natomiast poświęcona „[p]rzepis[om] wykonawcz[ym]”.

24 Podstawą pierwotnego wniosku był ówczesny art. 308 WE, obecnie art. 352 TFUE. Wróć do tej kwestii poniżej, w pkt 85–90 niniejszej opinii.

25 Dokument Rady 7752/04.

26 Zobacz pkt 15 wniosku kompromisowego.

27 Zobacz pkt 16 wniosku kompromisowego.

28 Punkt 13 wniosku kompromisowego.

29 W szczególności pkt 16 wniosku kompromisowego.

77. Po drugie, zapytana na rozprawie o powody leżące u podstaw ciężącego na państwach członkowskich obowiązku ustanowienia krajowego systemu kompensaty, pomimo jego rzekomego ograniczenia do przestępstw transgranicznych, Komisja wyjaśniła, że pozostawienie państwu członkowskim swobody posiadania różnych systemów w odniesieniu do sytuacji transgranicznych i wewnętrznych mogłoby spowodować niepotrzebne trudności w niektórych sytuacjach.

78. Niemniej jednak na pytanie, czy państwo członkowskie dokonałoby prawidłowej transpozycji dyrektywy 2008/40, gdyby *ograniczyło* krajowy system kompensaty *wyłącznie do przestępstw transgranicznych*, Komisja nie udzieliła jasnej odpowiedzi, pomimo nalegań Trybunału w tej kwestii. Zamiast tego Komisja utrzymywała, że jedynym właściwym sposobem transpozycji art. 12 ust. 2 jest nie tyle posiadanie przez państwo członkowskie „systemu kompensaty” lub „kilku systemów kompensaty”, co raczej posiadanie przez państwo członkowskie tylko *jednego systemu kompensaty* obejmującego wszystkie umyślne przestępstwa z użyciem przemocy popełnione na terytorium tego państwa członkowskiego.

79. Stanowisko to jest jednak trudne do przyjęcia ze względów logicznych: albo systemy krajowe zgodnie z prawem obejmują wyłącznie sytuacje transgraniczne (przy założeniu, że państwo członkowskie postanowi nie przewidywać żadnego systemu kompensaty obejmującego przestępstwa krajowe), albo systemy te w sposób konieczny rozciągają się na sytuacje czysto wewnętrzne.

80. Ujmując to inaczej: z perspektywy ofiary i jej uprawnień, albo 1) prawo Unii wymaga kompensaty jedynie dla ofiar przestępstw popełnionych poza państwem członkowskim ich miejsca zamieszkania (tym samym „krajowym” ofiarom nie przysługuje na podstawie prawa Unii żadne uprawnienie), albo 2) państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia jednego systemu kompensaty dla wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich terytorium (tym samym wszystkim ofiarom przysługuje uprawnienie do kompensaty na podstawie prawa Unii zgodnie z art. 12 ust. 2). Tertium non datur: nie jest możliwe istnienie obowiązku ustanowionego przez prawo Unii na korzyść wszystkich jednostek, któremu to obowiązkowi nie odpowiadałoby uprawnienie tych osób do jego egzekwowania.

81. Po trzecie – w każdym wypadku – nie sądzę, by dokumenty przywołane przez Komisję dawały stanowczą i jednoznaczną odpowiedź na zadane pytanie. Z dokumentów tych nie wynika w sposób całkowicie jasny, czy wszystkie przepisy i zasady dotyczące minimalnych standardów zawarte w pierwotnym wniosku zostały całkowicie usunięte przez wniosek kompromisowy, czy też bardzo niewielka ich część została ostatecznie „wciśnięta” do art. 12.

82. Wniosek kompromisowy nie wskazuje wyraźnie, czy cel ochrony większej grupy osób (obejmującej ofiary niebędące w sytuacji transgranicznej) zniknął całkowicie, czy też został jedynie ograniczony poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku o minimalistycznym charakterze – minimalnego wspólnego mianownika, na który wszystkie państwa członkowskie mogłyby przystać – w postaci zapewnienia „sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty” dla wszystkich ofiar<sup>30</sup>.

83. Ponadto, jak zauważyła powódka, istnieją pewne dokumenty przygotowawcze – w szczególności protokoły z dwóch posiedzeń Rady, które odbyły się *po* przedstawieniu wniosku kompromisowego<sup>31</sup> – wskazujące na „ostanie się” tego drugiego celu, do którego osiągnięcia dąży dyrektywa: wzmocnienia ochrony wszystkich ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy poprzez zapewnienie im dostępu do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty niezależnie od tego, gdzie w Unii Europejskiej przestępstwo zostało popełnione. Pewne oparcie dla tego stwierdzenia stanowi okoliczność, że niektóre tego rodzaju rozważania „ostały się” w postaci motywów 3–6<sup>32</sup>.

30 Nie zaś obowiązku w postaci ochrony większej grupy osób, jak zostało to ujęte w proponowanym art. 2 ust. 1 lit. a) pierwotnego wniosku Komisji.

31 Zobacz dokument Rady 7209/04, s. 9, a także dokument Rady 8694/04, s. II.

32 Powyżej, pkt 64–65 niniejszej opinii.

84. Podsumowując: zarys procedury legislacyjnej, która doprowadziła do przyjęcia dyrektywy 2004/80, pomaga wyjaśnić, w jaki sposób doszło do przyjęcia tak osobiście zredagowanego aktu. Jednakże z uwagi na ostatecznie przyjęty tekst, a także niejasności i różnego rodzaju stwierdzenia pojawiające się w toku samej procedury, ponownie nie można jednoznacznie określić celów, jakie prawodawca Unii zamierzał osiągnąć za pomocą dyrektywy 2004/80, a w szczególności w jej art. 12 ust. 2.

#### 4. Podstawa prawna

85. Przejdę teraz do kolejnej kwestii, która była przedmiotem pisemnych i ustnych uwag stron, a mianowicie wyboru podstawy prawnej – art. 308 WE (obecnie art. 352 TFUE) – oraz jego skutków dla zakresu stosowania dyrektywy 2004/80. Jednakże w przeciwieństwie do stron nie dostrzegam możliwości przedstawienia w tym względzie jakiegokolwiek zasadnego argumentu, ponieważ, mówiąc najprościej, oba rodzaje aktów mogły zostać przyjęte na podstawie art. 308 WE.

86. W swoim pierwotnym wniosku Komisja wyjaśniła, że podstawą prawną dyrektywy musiał być art. 308 WE. Akt ten był wprawdzie silnie powiązany z rynkiem wewnętrznym, ale jego przedmiot wykraczał poza ten zakres, wpływając również w sposób ogólny na swobodny przepływ osób oraz na krajowe systemy prawa cywilnego, a zatem kwestie regulowane wówczas w tytule IV części trzeciej traktatu WE<sup>33</sup> (obecnie w tytule V części trzeciej traktatu FUE<sup>34</sup>). Żadne z postanowień tytułu IV nie przyznawało jednak – zdaniem Komisji – ówczesnej Wspólnocie kompetencji do przyjmowania przepisów takich jak przewidziane w projektowanej dyrektywie. W związku z tym Komisja uznała, że prawodawca Unii mógł skorzystać jedynie z kompetencji uzupełniających przyznanych Unii na mocy klauzuli elastyczności<sup>35</sup>.

87. Mając powyższe na uwadze, nie rozumiem, w jaki sposób okoliczność, że pierwotnie zaproponowana przez Komisję podstawa prawna została utrzymana (nawet po istotnych zmianach wprowadzonych przez kompromis), miałyby stanowić oparcie dla stanowiska rządu włoskiego i Komisji lub stanowiska powódki. Pomimo usunięcia (większości przepisów) sekcji 1 pierwotnego wniosku dyrektywa 2004/80 zachowała silne powiązanie zarówno z przepisami dotyczącymi rynku wewnętrznego, jak i przepisami, które obecnie wchodzą w zakres PWBIS. Z tego względu logika leżąca u podstaw pierwotnego wniosku Komisji, niewątpliwie w zakresie podstawy prawnej, pozostała aktualna w odniesieniu do ostatecznej wersji dyrektywy.

88. Co więcej, nie jest też możliwe stosowanie rozumowania wstecznego w celu ograniczenia (względnie rozszerzenia) zakresu stosowania aktu prawa wtórnego w oparciu o jego podstawę znajdującą się w prawie pierwotnym w braku jakiegokolwiek ograniczenia tego rodzaju w brzmieniu tego aktu prawa wtórnego.

89. Po pierwsze, niedawno przestrzegałem przed dokonywaniem ex post tego rodzaju wykładni zawężającej w odniesieniu do aktów prawa wtórnego w oparciu o ich podstawę prawną, wskazując, że stosowanie tego rodzaju argumentów powinno ograniczać się raczej do kwestii związanych z ważnością aktów prawa wtórnego<sup>36</sup>.

33 „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób” (art. 61–69 WE).

34 „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 67–89 TFUE).

35 Zobacz uzasadnienie, pkt 5.1 i 5.2.

36 Zobacz moja opinia w sprawie C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, pkt 45–49).

90. Po drugie, nawet gdyby tak nie było, szczególny charakter art. 308 WE zwyczajnie uniemożliwiłby takie „cofanie się”, które może być czasami rozważane w przypadku innych, bardziej szczegółowych podstaw prawnych znajdujących się w traktacie<sup>37</sup>. W strukturze konstytucyjnej traktatu art. 308 WE (tak jak art. 352 TFUE, choć obecnie z pewnymi dodatkowymi zastrzeżeniami) ma otwarty charakter: pod warunkiem jednomyślności państw członkowskich można przyjąć różnego rodzaju środki, w żadnym razie nieograniczające się do sytuacji transgranicznych<sup>38</sup>.

##### 5. Dotychczasowe orzecznictwo

91. Wreszcie na poparcie swojej wykładni art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 strony powołały się na kilka orzeczeń Trybunału. W szczególności rząd włoski i Komisja odwołały się do orzeczeń Trybunału w sprawach Dell’Orto<sup>39</sup>, Giovanardi i in.<sup>40</sup> oraz C.<sup>41</sup>. Powódka przywołała wyrok Trybunału<sup>42</sup> oraz opinię rzecznika generalnego Y. Bota<sup>43</sup> w sprawie Komisja/Włochy.

92. Po raz kolejny żadna ze stron nie znajduje się w oczywisty sposób w błędzie: wspomniane orzecznictwo dostarcza argumentów, które stanowią oparcie dla obu wykładni. Z jednej strony prawdą jest, że starsze orzeczenia wydane przez Trybunał w mniejszych izbach są zgodne z kierunkiem zaproponowanym przez Komisję i rząd włoski. Z drugiej strony, jest jeszcze późniejszy wyrok wielkiej izby Trybunału w sprawie Komisja/Włochy.

93. Z jednej strony w sprawie Dell’Orto Trybunał stwierdził, że sytuacja, w której przestępstwo zostało popełnione na terytorium państwa członkowskiego, w którym ofiara ma miejsce zamieszkania, nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/80. Zdaniem Trybunału dyrektywa ta „przewiduje kompensatę *tylko i wyłącznie* w przypadku umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy, popełnionego w innym państwie członkowskim aniżeli będące miejscem stałego zamieszkania ofiary”<sup>44</sup>.

94. Wyrok w sprawie Giovanardi i in. jest dość podobny. Trybunał orzekł, że z art. 1 dyrektywy 2004/80 wynika jasno, iż dyrektywa ta ma na celu „ułatwienie ofiarom umyślnych przestępstw z użyciem przemocy uzyskiwanie odszkodowań w sytuacjach transgranicznych”, podczas gdy bezsporne było, że postępowanie przed sądem odsyłającym w tej sprawie dotyczyło przestępstw popełnionych „nieumyśln[ie], które, *co więcej*, zostały popełnione *w czysto krajowym kontekście*”<sup>45</sup>.

95. Z tego względu w istocie tylko sprawa C. wykazuje pewne podobieństwo do sprawy niniejszej. Pani C. padła ofiarą umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy we Włoszech i pozwała Presidenza del Consiglio dei Ministri za brak wdrożenia dyrektywy 2004/80. Trybunał uznał, że nie jest właściwi do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytanie<sup>46</sup>, stwierdzając, że przestępstwo zostało popełnione

37 Zobacz przykładowo, w odniesieniu do art. 114 TFUE, wyroki: z dnia 20 maja 2003 r., Österreichischer Rundfunk i in. (C-465/00, C-138/01 i C-139/01, EU:C:2003:294, pkt 41–43); a także z dnia 6 listopada 2003 r., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, pkt 40–42). Podobnie w odniesieniu do art. 82 ust. 2 TFUE zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., Moro (C-646/17, EU:C:2019:489, pkt 32, 33).

38 W tym względzie zobacz m.in. wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 235), a także opinia 1/94 (Porozumienia załączone do porozumienia WTO) z dnia 15 listopada 1994 r. (EU:C:1994:384, pkt 59).

39 Wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r. (C-467/05, EU:C:2007:395).

40 Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r. (C-79/11, EU:C:2012:448).

41 Postanowienie z dnia 30 stycznia 2014 r. (C-122/13, EU:C:2014:59).

42 Wyrok z dnia 11 października 2016 r. (C-601/14, EU:C:2016:759).

43 C-601/14, EU:C:2016:249.

44 Wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Dell’Orto (C-467/05, EU:C:2007:395, pkt 57–59). Podkreślenie moje. Należy jednak zauważyć, że stwierdzenie to zostało dokonane przy okazji w sprawie dotyczącej innej kwestii, a mianowicie tego, czy osoba prawna może zostać uznana za ofiarę na gruncie dyrektywy 2004/80, a przede wszystkim na gruncie decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z dnia 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym (Dz.U. 2001, L 82, s. 1).

45 Wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., Giovanardi i in. (C-79/11, EU:C:2012:448, pkt 37). Podkreślenie moje. Ponownie, podobnie jak w przypadku wyroku Dell’Orto, sprawa dotyczyła wykładni pojęcia ofiary na gruncie decyzji ramowej 2001/220/WSiSW, zaś dyrektywa 2004/80, o której sąd krajowy nawet nie wspomniał, została wykluczona jednym punktem wyroku jako niemająca znaczenia dla sprawy w postępowaniu głównym.

46

w tym samym państwie członkowskim, w którym ofiara miała miejsce zamieszkania (Włochy). W związku z tym, zdaniem Trybunału, sytuacja ta nie była objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/80, a wyłącznie zakresem prawa krajowego. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że „w sytuacji czysto krajowej Trybunał co do zasady nie jest właściwy, by orzekać w przedmiocie pytania zadanego przez sąd odsyłający”. Z uwagi na to, że sąd odsyłający nie odwołał się w postanowieniu odsyłającym do zakazu dyskryminacji odwrotnej, Trybunał doszedł do wniosku, że jest *w sposób oczywisty niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie*<sup>47</sup>.

96. Z drugiej strony pozorną jasność wspomnianego orzecznictwa, jak trafnie zauważyła powódka, podważa niedawny wyrok wielkiej izby Trybunału. W sprawie Komisja/Włochy<sup>48</sup> Trybunał podjął się wyjaśnienia znaczenia i zakresu tego wcześniejszego orzecznictwa. W pkt 49 wyroku Trybunał orzekł, że w sprawach Dell’Orto, Giovanardi i in. oraz C. stwierdził, że „system współpracy ustanowiony przez dyrektywę 2004/80 dotyczy wyłącznie dostępu do kompensaty w sytuacjach transgranicznych, *nie wyłączając [tego], 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*”<sup>49</sup>.

97. Następnie Trybunał stwierdził w pkt 50, że „[t]aka 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 polepszeni[a] funkcjonowania rynku wewnętrznego”<sup>50</sup>.

98. Wobec tego – mimo że orzeczenie to ma nieco niejednoznaczny charakter<sup>51</sup> – w sprawie Komisja/Włochy Trybunał w sposób wyraźny: i) stwierdził, że zakres stosowania art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie został sprecyzowany w dotychczasowym orzecznictwie, oraz ii) pozostawił tę kwestię otwartą w zakresie, w jakim jej wyjaśnienie nie było konieczne do wydania orzeczenia w przedmiocie skargi wniesionej przez Komisję.

99. Jest to zrozumiałe, jeśli wziąć pod uwagę charakter sprawy, której przedmiotem było postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Komisja twierdziła, że Włochy uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy dyrektywy 2004/80, ponieważ ustawy krajowe przewidywały system kompensaty obejmujący ofiary niektórych tylko przestępstw, takich jak przestępstwa związane z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną, podczas gdy żaden tego rodzaju system nie został ustanowiony dla ofiar innych umyślnych przestępstw z użyciem przemocy, takich jak zgwałcenie lub inne ciężkie przypadki przemocy na tle seksualnym<sup>52</sup>. Podmiotowy zakres stosowania art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 nie miał większego znaczenia dla rozstrzygnięcia tej konkretnej kwestii, ponieważ było raczej jasne – co ostatecznie potwierdził wyrok Trybunału – że Włochy nie dokonały transpozycji dyrektywy w odniesieniu do tych dwóch (a właściwie: żadnej) kategorii ofiar.

„Czy wykładni art. 12 dyrektywy [2004/80] należy dokonywać w ten sposób, iż przepis ten pozwala państwom członkowskim, aby przewidziały kompensatę dla ofiar niektórych kategorii przestępstw umyślnych lub z użyciem przemocy, czy też w ten sposób, iż wymaga on od państw członkowskich, aby w wykonaniu wspomnianej dyrektywy ustanowiły system kompensaty dla ofiar wszystkich przestępstw umyślnych lub z użyciem przemocy?”.

47 Postanowienie z dnia 30 stycznia 2014 r., C. (C-122/13, EU:C:2014:59, pkt 11–18 i sentencja). Podkreślenie moje.

48 Wyrok z dnia 11 października 2016 r. (C-601/14, EU:C:2016:759).

49 Podkreślenie moje.

50 Podkreślenie moje.

51 Istotnie, niełatwo pogodzić pkt 49 i 50 wyroku z jego pkt 44 i 45.

52 Zobacz wyrok z dnia 11 października 2016 r., Komisja/Włochy (C-601/14, EU:C:2016:759, pkt 18–20).



## 6. Wnioski wstępne (oraz kryteria rozstrzygające)

100. Muszę przyznać, iż rzadko zdarza się, że po dokonaniu analizy brzmienia, kontekstu, celu, przebiegu procedury legislacyjnej, a także argumentów dotyczących podstawy prawnej aktu prawa Unii znajdujemy się zasadniczo w punkcie wyjścia.

101. Krótko rzecz ujmując: brzmienie i wewnętrzna logika rozpatrywanego aktu przemawiają na korzyść powódki. Z kolei przebieg procedury legislacyjnej, choć nie w całości, przemawia na korzyść Komisji i Republiki Włoskiej. Podstawa prawna jest neutralna dla obu stanowisk. Gra polegająca na „wyborze motywu, który najbardziej ci odpowiada”, prowadzi wybierającego dokładnie tam, gdzie ten sobie tego życzy: wystarczy wybrać odpowiedni motyw.

102. W związku z tym, przy uwzględnieniu wszystkich tych elementów łącznie, wydaje się, że analiza ta prowadzi – pozwolę sobie użyć terminu sportowego – do zajęcia pozycji „ex aequo” przez dwie konkurujące ze sobą wykładnie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.

103. Nie dziwi więc w ogóle, że do rozbieżnych wniosków w tym względzie doszły nie tylko strony w postępowaniu głównym, ale także różne sądy krajowe oraz doktryna<sup>53</sup>. Nawet poszczególne służby Komisji zdają się mieć w tej kwestii nieco odmienne stanowiska<sup>54</sup>.

104. W tak rzadkiej sytuacji – by kontynuować sportowe porównanie – konieczne są „tiebreakers”, czyli kryteria rozstrzygające. Zaproponowałbym Trybunałowi trzy kryteria rozstrzygające mające ogólniejszy, konstytucyjny charakter.

105. W pierwszej kolejności: Karta praw podstawowych. Jak precyzuje jej art. 51 ust. 2, karta z pewnością *nie rozszerza* zakresu zastosowania prawa Unii. Karta może jednak mimo to pełnić rolę interpretacyjnego kryterium rozstrzygającego, w sytuacji gdy zakres zastosowania prawa Unii został wyraźnie otwarty przez akt prawa wtórnego Unii, ale ze względu na jego redakcję znacznie odbiegającą od reguł techniki prawodawczej może być zasadnie interpretowany na kilka sposobów.

106. Okoliczność, że dyrektywa 2004/80 została przyjęta zanim karta stała się częścią wiążącego prawa pierwotnego, nie zmienia w tym względzie wiele. Po pierwsze, wykładnia tej dyrektywy poszukiwana jest dziś, w oparciu o obecne prawo i okoliczności. Po drugie, można by oczywiście dyskutować nad tym, w jakim stopniu skodyfikowane obecnie w karcie prawo istniało już wcześniej w postaci ogólnej zasady prawa. Po trzecie, sama dyrektywa 2004/80 zawiera wyraźne odesłanie do karty. Motyw 14 ma następujące brzmienie: „Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych, w szczególności, w [karcie] jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego”.

53 Porównaj na przykład stanowiska prezentowane przez R. Mastroianniego, „La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione de Diritto dell’Unione: il caso della direttiva sull’indennizzo delle vittime dei reati”, *Giustizia Civile*, 2014, nr 1, s. 283–318, oraz S. Peersa, „Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU”, *EU Law Analysis Blog*, 24 marca 2014 r. (data ostatniego dostępu: 20 marca 2020 r.). Pierwsze z tych dwóch opracowań zawiera liczne odwołania do orzeczeń sądów włoskich.

54 O ile może to mieć jakieś znaczenie, w podobnym (oczywiście niewiążącym) materiale, dostępnym na prowadzonym przez Komisję portalu e-justice, wskazano, że dyrektywa 2004/80 nakłada na państwa członkowskie obowiązek „utworzenia krajowego programu ds. kompensaty na rzecz *wszystkich* ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy” (podkreślenie moje). Zgodnie z tą dyrektywą „wszystkie ofiary umyślnych przestępstw z użyciem przemocy mają dostęp do krajowego programu ds. kompensaty w państwie, na którego terytorium popełniono przestępstwo” (dostęp online pod adresem: [https://e-justice.europa.eu/content\\_compensation-67-pl.do?init=true](https://e-justice.europa.eu/content_compensation-67-pl.do?init=true); data ostatniego dostępu: 20 marca 2020 r.). Komisja nie zajmuje w tym względzie jednoznacznego stanowiska także w swoim „Sprawozdaniu w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw” z dnia 20 kwietnia 2009 r., COM(2009) 170 wersja ostateczna, w szczególności pkt 3.4.1.

107. Rozstrzygnąwszy tę kwestię, nie sędzę, aby zachodziła potrzeba dogłębnego omówienia poszczególnych objętych kartą praw, które przemawiałyby przeciwko możliwie najwęższemu zakresowi stosowania art. 12 ust. 2. Jest raczej jasne, że prawa zapisane w art. 1 (godność człowieka) i art. 6 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) karty miałyby tutaj szczególne znaczenie. Oba te prawa są gwarantowane *każdemu*, podobnie jak – w zakresie jego brzmienia – prawo do kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na terytorium państwa członkowskiego jest ustanowione w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.

108. Moim zdaniem godność człowieka, a poniekąd także prawo do bezpieczeństwa osobistego, są nienaruszalne i niepodzielne. Ze względu na ich jednoznaczny i bezwzględny charakter w sposób konieczny gwarantują one w równej mierze godność człowieka oraz ochronę bezpieczeństwa osobistego, bez konieczności równoległego stosowania art. 21 karty (zakaz dyskryminacji z jakiegokolwiek względu).

109. Z tego względu, a także wobec szczególnego kontekstu prawodawczego związanego z istotną niejednoznacznością tekstu podlegającego wykładni, nie sędzę, aby istniała jakakolwiek potrzeba rozważania, czy art. 21 karty przewiduje bądź nie, samodzielnie lub w związku z art. 1, zakaz dyskryminacji odwrotnej. Z uwagi na bardzo specyficzną treść aktu prawa wtórnego podlegającego wykładni w niniejszej sprawie art. 1 i 6 karty same w sobie stanowią wystarczającą podstawę do przechylenia wykładni art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 w jednym kierunku.

110. W drugiej kolejności – art. 21 karty może mieć wszakże znaczenie w nieco innym kontekście: dla potencjalnej dyskryminacji między różnymi sytuacjami transgranicznymi oraz dla zróżnicowania między różnymi rodzajami przemieszczania i nieprzemieszczania się.

111. Interpretowanie dyrektywy 2004/80 zgodnie z propozycjami rządu włoskiego i Komisji prowadziłoby do odmiennego traktowania dwóch rodzajów sytuacji, z których każda obejmuje element transgraniczny: sytuacji, w której to ofiara skorzystała z przysługującej jej swobody przemieszczania się („podróżująca ofiara”), oraz sytuacji, w której ze swobody tej skorzystał sprawca („podróżujący sprawca”)<sup>55</sup>.

112. W obu sytuacjach ofiara przestępstwa napotyka przypuszczalnie większe niż zwykle przeszkody w uzyskaniu od sprawcy kompensaty. Niniejsza sprawa może stanowić tego przykład: sprawcy przestępstwa byli obywatelami rumuńskimi, którzy po wydaniu przeciwko nim wyroku zbiegli. Jeżeli więc deklarowanym celem dyrektywy jest pomoc ofiarom przestępstw transgranicznych w celu wspierania swobodnego przepływu osób, to czy obie te sytuacje nie powinny być traktowane podobnie, przynajmniej na gruncie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, skoro brzmienie tego przepisu wyraźnie dopuszcza taką wykładnię<sup>56</sup>?

113. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 TUE, jednym z celów Unii jest „zapewni[enie] swoim obywatelom przestrze[ni] wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób”. Wniosłego dążenia do przestrzeni bez granic wewnętrznych nie można jednak rozumieć w sposób jednostronny, w którym deklarowanej otwartości nie towarzyszy adekwatny stopień odpowiedzialności. Nie można nie zauważyć, że zwiększenie swobodnego przepływu osób nieuchronnie wywołuje pewne negatywne skutki zewnętrzne lub, innymi słowy, pociąga za sobą koszt społeczny.

<sup>55</sup> Kwestia ta została omówiona również powyżej, w pkt 55–60 niniejszej opinii, w odniesieniu do motywów dyrektywy 2004/80.

<sup>56</sup> Warto przypomnieć, że w celu złagodzenia stwierdzonej dyskryminacji wpisanej w konstrukcję aktu prawnego, która pozwalała na odmienne traktowanie porównywalnych sytuacji, Trybunał w przeszłości nie wahał się pójść jeszcze dalej, można by rzec – wykraczając poza brzmienie aktu. Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 listopada 2009 r., *Sturgeon i in.* (C-402/07 i C-432/07, EU:C:2009:716, pkt 49–54), w porównaniu z opinią rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawach połączonych *Sturgeon i in.* (EU:C:2009:416, pkt 62–97).

114. Dlatego też bardzo wąska wykładnia art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 zaproponowana przez rząd włoski i Komisję zakładałaby, że akt ten służy wspieraniu swobodnego przepływu osób w sposób raczej jednowymiarowy, wzmacniając pozycję *niektórych* ofiar przestępstw transgranicznych, przy jednoczesnym pomijaniu pozycji innych ofiar, które równie dobrze mogą zostać dotknięte negatywnym wpływem swobodnego przepływu osób.

115. Gdyby natomiast przyjąć szerszą wykładnię art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 zaproponowaną przez powódkę, tego rodzaju odmienne traktowanie dwóch rodzajów sytuacji transgranicznych nie miałyby miejsca. Przepis ten nakładałby bowiem na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu obejmującego *wszystkie ofiary* przestępstw, niezależnie od ich miejsca zamieszkania.

116. Problemu odmiennego traktowania można by również uniknąć, gdyby pojęcie sytuacji „transgranicznych” mogło być interpretowane szerzej, jako obejmujące także te sytuacje, w których to sprawca skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się. Muszę jednak przyznać, że trudno pogodzić takie szersze rozumienie pojęcia sytuacji (lub przestępstw) „transgranicznych” z art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80, bowiem przepis ten w ogóle nie posługuje się pojęciem „transgraniczności”<sup>57</sup>.

117. W trzeciej i ostatniej kolejności jest jeszcze argument dotyczący rozdziału władzy (lub – używając terminologii unijnej – równowagi instytucjonalnej) między prawodawcą Unii a sądami. Mówiąc najprościej: należy zadać sobie pytanie, jak dalece sądy Unii powinny uwzględniać dorozumiany lub rzeczywisty zamiar prawodawcy w ujęciu historycznym, jeśli zamiaru tego nie wyrażono w sposób jednoznaczny w przyjętych i obowiązujących przepisach.

118. Komisja utrzymuje, że Rada nie miała zamiaru wprowadzenia choćby minimalnych norm dotyczących kompensaty wykraczających poza sytuacje, w których przestępstwo zostało popełnione w państwie członkowskim innym niż państwo miejsca zamieszkania ofiary. Tak jednoznaczny zamiar prawodawczy nie wynika jednak moim zdaniem ani z ostatecznego brzmienia przyjętego aktu prawnego, ani w istocie z brzmienia kompromisu zaproponowanego przez Radę<sup>58</sup>.

119. Jednakże nawet przy założeniu, że stanowisko to jest słuszne, byłbym przeciwny temu, by tego rodzaju zamiar prawodawczy, którego nie wyrażono w sposób jednoznaczny w obowiązujących przepisach, stał się przesądzający. Przyznam bez wahania, że w zestawieniu z wykładnią prawa dokonywaną w wielu państwach członkowskich zakres, w jakim w praktyce interpretacyjnej prawa Unii uwzględniana jest wola prawodawcy w ujęciu historycznym, był dla mnie zawsze dość zastanawiający. Na szczeblu krajowym wola prawodawcy w ujęciu historycznym niewątpliwie jest brana pod rozwagę<sup>59</sup>, ale raczej jako jedno z kryteriów mających znaczenie, nie zaś jako kryterium automatycznie przesądzające. Ostatecznie liczy się przyjęty tekst. Podejście to doprowadziło do tego, że wiele systemów, w imię rzeczywistego rozdziału władzy, odeszło w pewnym stopniu od uwzględniania subiektywnej woli prawodawcy w ujęciu historycznym, którego zamiar nie został wyrażony w obowiązującym prawie<sup>60</sup>.

57 Jak zostało to omówione powyżej, posłużenie się pojęciem „transgraniczności” w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2004/80 ma zupełnie inne znaczenie niż to, które przypisały mu Komisja i rząd włoski (pkt 33–38 powyżej).

58 Jak zostało to szczegółowo omówione powyżej w pkt 75–84 niniejszej opinii.

59 Dla porównania zobacz na przykład S. Vogenauer, „Die Auslegung von Gesetzen in England und auf dem Kontinent. Eine vergleichende Untersuchung der Rechtsprechung und ihrer historischen Grundlagen” [Mohr (Siebeck), Tübingen 2001] – Band I, s. 31–32 oraz 115–120 (w odniesieniu do Niemiec); Band I, s. 235 oraz 274–276 (w odniesieniu do Francji).

60 Doprowadziło to do tego, że niektóre systemy, zwłaszcza te wywodzące się z common law, niezwykle powściągliwie podchodzą do możliwości odwoływania się, w zakresie wykładni prawa, do przebiegu procedury i debat legislacyjnych, o ile wprost takiej możliwości nie zakazują – zobacz jednak orzeczenie w sprawie Pepper (Inspector of Taxes)/Hart [1992] UKHL 3. Z kolei po drugiej stronie kanału La Manche już Friedrich Carl von Savigny wysuwał twierdzenie, że wola prawodawcy ma znaczenie jedynie w zakresie, w jakim została ona obiektywnie wyrażona w prawie, w przeciwieństwie do niewyrażonych subiektywnych pobudek prawodawcy – Friedrich Carl von Savigny, „System des heutigen Römischen Rechts” (2. Neudruck der Ausgabe Berlin 1840, Scientia Verlag 1981), § 38 (s. 241).

120. Tymczasem na gruncie prawa Unii wyłączna kompetencja redagowania tekstu przepisów przysługuje prawodawcy. Co więcej, prawodawca Unii dostarcza dalszych „autentycznych wskazówek interpretacyjnych” w postaci motywów do przyjmowanych aktów prawnych. W założeniu motywy nie mają rzecz jasna charakteru wiążącego. Praktyka jest jednak znacznie mniej przejrzysta<sup>61</sup>.

121. Oznacza to, że na gruncie prawa Unii interpretujący jest związany (przypuszczalnie tym samym) zamiarem prawodawczym nie raz, lecz dwa razy. W tym kontekście twierdzenie, że poza tymi dwoma warstwami istnieje trzecia, która w istocie wymaga przeprowadzenia, można by rzec, archeologicznych wykopalisk, aby ustalić, co dokładnie zostało powiedziane przez kogo dekady temu w celu poprawienia czy wręcz przerobienia wadliwie zredagowanych przepisów, stanowi moim zdaniem krok, a raczej dwa kroki za daleko.

122. Przeciwnie, akt prawa Unii po jego przyjęciu musi funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny. Dla jego wykładni znaczenie ma to, co zostało wyrażone w jego tekście, w tym wyrażony w nim zamiar prawodawczy, a także zamiar prawodawczy wyrażony w motywach do tego tekstu. Natomiast zamiary i poglądy formułowane w toku procedury legislacyjnej, które nie zostały wyrażone w tekście, są bez znaczenia<sup>62</sup>.

123. Jest to konieczne z trzech dodatkowych względów. Po pierwsze, przepisy muszą być interpretowane z punktu widzenia zwykłego odbiorcy, który zapewne nie będzie szukał rozmaitych dokumentów (nie zawsze publicznie dostępnych) odnoszących się do przebiegu procedury legislacyjnej aktu, aby dowiedzieć się, czy to, co zostało ujęte w tekście, odzwierciedla subiektywną wolę prawodawcy w ujęciu historycznym. Po drugie, należy mieć na uwadze, że na gruncie prawa Unii występuje zazwyczaj nie jeden, a kilku współprawodawców, zaś każdy z nich ma prawdopodobnie własne wyobrażenie o tym, co w swoim przekonaniu uchwałił. Po trzecie, jest jeszcze argument moralnej odpowiedzialności autora, który miał sposobność jasnego określenia swoich zamiarów. Jeżeli prawodawca był niezdolny lub nieskory do jednoznacznego określenia swojej woli, to czynienie tego w późniejszym czasie w drodze wykładni, zwłaszcza jeżeli wiąże się to ze szkodą dla zainteresowanych jednostek, które na podstawie brzmienia przyjętego przepisu mogły zasadnie przyjąć inne zapatrywanie, jest trudne do przyjęcia.

124. Z uwagi na wszystkie te względy jestem zdania, że art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia krajowych systemów kompensaty przewidujących kompensatę dla *każdej* ofiary umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy popełnionego na ich odpowiednich terytoriach, niezależnie od miejsca zamieszkania ofiary.

### **C. Pytanie drugie**

125. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy kompensatę na rzecz ofiar przemocy seksualnej o stałej kwocie 4800 EUR można uznać za „sprawiedliwą i odpowiednią” w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80.

126. Przed przystąpieniem do bardziej szczegółowego omówienia problemu będącego przedmiotem tego pytania należy poczynić dwie uwagi wstępne.

61 Dla przykładu zobacz chociażby wyroki: z dnia 12 lipca 2005 r., *Alliance for Natural Health i in.* (C-154/04 i C-155/04, EU:C:2005:449, pkt 91, 92); z dnia 21 grudnia 2011 r., *Ziółkowski i Szeja* (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 42, 43); a także z dnia 25 lipca 2018 r., *Confédération paysanne i in.* (C-528/16, EU:C:2018:583, pkt 44–46, 51). W szczególności ostatnia z przywołanych spraw otwiera dyskusję w przedmiocie tego, w jakim zakresie takie wykorzystanie motywu pozostaje w sferze zwykłych wskazówek interpretacyjnych.

62 W podobnym duchu wypowiadałem się w opinii w niedawnej sprawie C-815/18, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (EU:C:2020:319, pkt 61–63).

127. W postępowaniu głównym powódka dochodzi od organów włoskich odszkodowania za spóźnioną lub niepełną transpozycję dyrektywy 2004/80 we Włoszech. Ze względu na to, że powódka otrzymała w ramach systemu krajowego kompensatę w kwocie 4800 EUR, jej żądania względem Presidenza del Consiglio byłyby oparte na innych podstawach (przykładowo: opóźnienie w ustanowieniu systemu lub umożliwieniu korzystania z niego; kompensata nieodpowiadająca pełnemu naprawieniu szkody; kompensata w kwocie, która nie jest „sprawiedliwa i odpowiednia”). Jednakże konkretne podstawy nie wynikają w sposób jednoznaczny ani ze złożonego przez sąd odsyłający wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani z pisemnych i ustnych uwag przedstawionych Trybunałowi przez powódkę. W związku z tym, w celu udzielenia sądowi odsyłającemu bardziej wyczerpujących wskazówek, poczynię dwie związane uwagi dotyczące stosowania orzecznictwa w sprawie Francovich w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

128. Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie krajowych przepisów wdrażających dyrektywę z mocą wsteczną może zapobiec szkodliwym skutkom spóźnionej transpozycji, pod warunkiem że dyrektywa została transponowana prawidłowo. Do sądu krajowego należy jednak zapewnienie, by naprawienie szkody poniesionej przez beneficjentów było odpowiednie. W tym celu jednostki dochodzące odszkodowania muszą wykazać, że poniesiona szkoda jest większa ze względu na to, że nie mogły one we właściwym czasie korzystać z praw gwarantowanych przez dyrektywę<sup>63</sup>.

129. Po drugie, można by się zastanawiać, czy – w ramach powództwa o odszkodowanie wytoczonego przez ofiarę przestępstwa w sytuacji czysto wewnętrznej – wykazanie wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii w sytuacji, w której państwo członkowskie ustanowiło krajowy system obejmujący wyłącznie przestępstwa transgraniczne, nie byłoby utrudnione. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem jedną z przesłanek, których spełnienie jest konieczne dla powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, jest „wystarczająco istotne” naruszenie prawa Unii<sup>64</sup>. Czynniki, które sądy krajowe mogą wziąć w tym względzie pod uwagę, obejmują w szczególności „jasność i precyzję naruszonej normy”<sup>65</sup>.

130. Tymczasem cała poprzednia część niniejszej opinii dowiodła, że brzmienie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 jest niejednoznaczne, a zastosowanie innych metod wykładni nie dostarcza w tym względzie większej przejrzystości.

131. Niemniej wydaje się, że kwestia ta w ogóle nie jest rozpatrywana w postępowaniu głównym. Włochy dokonały transpozycji dyrektywy 2004/80 poprzez ustanowienie krajowego systemu kompensaty, który obejmuje zarówno sytuacje wewnętrzne, jak i transgraniczne. Rozumiem zatem, że spór przed sądami krajowymi dotyczy jedynie odpowiedniej kwoty kompensaty.

132. Poczyniwszy te wyjaśnienia, przechodzę do kluczowego problemu podniesionego w drugim pytaniu zadany przez Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny). Czy kompensatę w kwocie 4800 EUR na rzecz ofiary zgwałcenia można uznać za „sprawiedliwą i odpowiednią” w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80?

63 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 10 lipca 1997 r., Maso i in. (C-373/95, EU:C:1997:353, pkt 39–42); z dnia 25 lutego 1999 r., Carbonari i in. (C-131/97, EU:C:1999:98, pkt 53); a także z dnia 3 października 2000 r., Gozza i in. (C-371/97, EU:C:2000:526, pkt 39).

64 Zobacz wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 51), a także niedawny wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 32).

65 Zobacz wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56), a także niedawny wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada (C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 33).

133. Bardzo trudno jest mi udzielić na tak postawione pytanie odpowiedzi „tak” lub „nie”. To do sądu krajowego należy rozważenie wszystkich zachodzących okoliczności w celu rozstrzygnięcia, czy w niniejszej sprawie kompensatę przyznaną ofierze przez organy można uznać za „sprawiedliwą i odpowiednią”. Zadanie Trybunału w ramach postępowania prejudycjalnego polega na udzieleniu ogólnych wskazówek poprzez wyjaśnianie kryteriów, które sąd ten powinien uwzględnić przy dokonywaniu oceny sprawy.

134. W tym duchu chciałbym poczynić następujące uwagi.

135. W pierwszej kolejności – nie pozostaje mi nic innego, jak zgodzić się z rządem włoskim, że w braku w tym względzie jakichkolwiek przepisów harmonizujących państwom członkowskim przysługuje szeroki zakres swobody w odniesieniu do wskazania *elementów szkody* podlegających kompensacie, *kryteriów* istotnych dla ustalenia kwoty kompensaty, a w konsekwencji także samej *kwoty* kompensaty.

136. Prawdą jest, że w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 pojawia się pojęcie kompensaty „sprawiedliw[ej] i odpowiedni[ej]”. Nie pojawia się jednak nic więcej. W szczególności prawodawca Unii ostatecznie postanowił nie wprowadzać bardziej szczegółowych przepisów ustanawiających minimalne standardy kompensaty objęte pierwotnym wnioskiem, zwłaszcza jego pierwotnym art. 4 (zatytułowanym „Zasady ustalania kwoty kompensaty”). Można zatem bezpiecznie zakładać, że prawodawca Unii zamierzał pozostawić państwom członkowskim szczególnie szerokie pole manewru w tym względzie.

137. W drugiej kolejności – zgadzam się również z rządem włoskim co do tego, że dyrektywa 2004/80 nie daje podstaw do utrzymywania poglądu, że kompensata, która ma być przyznawana w ramach systemów krajowych, *ma stanowić równowartość* odszkodowania, do którego wypłaty sprawca byłby zobowiązany w ramach krajowego prawa regulującego odpowiedzialność deliktową. Uzasadnienie i logika leżące u podstaw tych dwu rodzajów wypłat są różne.

138. Z jednej strony odszkodowanie, które sprawca powinien wypłacić ofierze przestępstwa, jest zazwyczaj zgodne z logiką pełnego naprawienia szkody lub przywrócenia stanu poprzedniego. Przyznana suma powinna jak najdokładniej odpowiadać pełnemu wyrównaniu szkody, uszczerbku oraz krzywdy doznanych przez ofiarę<sup>66</sup>.

139. Z drugiej strony, w zakresie, w jakim można to wywnioskować z przyjętych przepisów, które mają charakter minimalistyczny, logika leżąca u podstaw kompensaty przewidzianej w dyrektywie 2004/80 opiera się raczej na (uogólnionym) państwowym wsparciu (pieniężnym) dla ofiar przestępstw. Podstawy stosowania systemu krajowego nie można doszukiwać się w jakiejś postaci uchybienia ze strony organów państw członkowskich, na przykład w identyfikowaniu lub ściganiu sprawców. Ponadto nazwa oraz przepisy dyrektywy 2004/80 – w kilku wersjach językowych – odnoszą się do należyj w ramach systemów krajowych kompensaty jako „indemnizacji”<sup>67</sup>. Jeśli dobrze rozumiem, w wielu państwach termin ten wiąże się zazwyczaj ze stałym lub ryczałtowym rodzajem kompensaty, a w każdym razie z taką postacią naprawienia szkody, która niekoniecznie odpowiada (pełnemu) odszkodowaniu w prawie prywatnym.

66 Tak jak ma to zwykle miejsce w przypadku wszelkiej odpowiedzialności deliktowej za szkody wyrządzone innej osobie. Zobacz na przykład, w odniesieniu do odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej, art. 340 TFUE, zgodnie z którym „Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, [wszelkie] szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji” (podkreślenie moje). Sądy Unii konsekwentnie interpretują to postanowienie jako obejmujące co do zasady zarówno szkody majątkowe (w postaci zmniejszenia majątku i utraty korzyści), jak i szkody niemajątkowe: zobacz, wraz z dalszymi odniesieniami, opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Unia Europejska/Kendrion (C-150/17 P, EU:C:2018:612, pkt 103).

67 Dotyczy to wersji językowych: niemieckiej („Entschädigung”), hiszpańskiej („indemnización”), francuskiej („indemnisation”), włoskiej („indennizzo”), portugalskiej („indemnização”) oraz słowackiej („odškodnenie”).

140. W trzeciej kolejności – jest to również zgodne ze sposobem, w jaki system ma być zarządzany na szczeblu krajowym. Stosownie do dyrektywy 2004/80 kwota kompensaty nie musi być ustalana przez sędziego, który oceniałby wszystkie szczególne okoliczności sprawy w świetle dowodów przedstawionych przez strony<sup>68</sup>. Co więcej, długotrwała i uciążliwa procedura (która prawdopodobnie byłaby konieczna dla zapewnienia, by przyznana kompensata odpowiadała pełnemu odszkodowaniu<sup>69</sup>) nie odpowiadałaby rodzajowi procedury zamierzonemu przez prawodawcę Unii. W istocie, zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2004/80, państwa członkowskie „podejmują starania w celu ograniczenia do minimum formalności administracyjnych wymaganych od wnioskującego o kompensatę”.

141. W czwartej kolejności – logika i procedura, o których była mowa, wpływają z kolei na sposób ustalania przedmiotowych kwot. Nie uważam, aby kwoty ryczałtowej lub standardowej nie dało się pod względem strukturalnym pogodzić z kompensatą „sprawiedliwą i odpowiednią”. Nic w dyrektywie 2004/80 nie stoi na przeszkodzie temu, aby krajowe prawa i procedury przewidywały przepisy, które przy określaniu kwoty należnej kompensaty dopuszczają przedziały, górne lub dolne granice, a także standardowe lub stałe wartości pieniężne dla każdego rodzaju szkody lub uszczerbku doznanych przez ofiarę bądź rodzaju popełnionego przestępstwa<sup>70</sup>.

142. W piątej i ostatniej kolejności – art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 wymaga, aby kompensata była „sprawiedliwa i odpowiednia”, ograniczając tym samym przysługujący państwom członkowskim zakres swobody w tym względzie. Ograniczenie to jest jednak wyjątkowo skromne. Proponowałbym interpretować to pojęcie jako wymóg istnienia pewnej zależności pomiędzy uszczerbkiem i szkodą wynikłymi z przestępstwa a przewidzianą w ramach systemu kompensatą. Nie oznacza to, że jej kwota powinna graniczyć z pełnym odszkodowaniem. Oznacza to raczej, że kwota ta musi przyczyniać się w sposób znaczący do naprawienia szkody majątkowej i niemajątkowej poniesionej przez ofiarę, a także dawać jej pewne zadośćuczynienie za doznaną krzywdę. W szczególności kwota kompensaty nie może być na tyle niska, by kompensata stała się czysto symboliczna lub by użyteczność i pocieszenie, jakie ofiara z niej czerpie, były w praktyce znikome lub marginalne.

143. Dodam, że nie podzielam stanowiska powódki, że wymóg „odpowiedniości” ustanowiony w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 wiąże się z koniecznością umożliwienia organowi orzekającemu dostosowania przewidzianej w prawie krajowym kwoty do szczególnych okoliczności każdej sprawy. O ile przewidziana w prawie krajowym dla danego rodzaju przestępstwa kwota jest rozsądna, nie widzę powodu, aby utrzymywać, że stała kwota stoi per se w sprzeczności z przepisami dyrektywy 2004/80.

144. Podsumowując, przyznam, że jest to wskazówka nieznacząca, a nawet nieco niejasna. Jednakże w tym konkretnym względzie – i w przeciwieństwie do zakresu stosowania art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80 – brzmienie przyjętej dyrektywy jest raczej jasne w tym sensie, że *nie dostarcza* żadnych dalszych wskazówek. Wydaje się w istocie, że prawodawca Unii zamierzał pozostawić tę kwestię otwartą. Doprowadziło to do znacznego zróżnicowania systemów, procedur, a także kwot

<sup>68</sup> Zobacz art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/80.

<sup>69</sup> Zobacz C. Van Dam, *European Tort Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 346.

<sup>70</sup> Należy zauważyć, że w wielu systemach wymiaru sprawiedliwości sądy krajowe również stosują podobne parametry w celu sprawnego i dogodnego określenia wysokości odszkodowania należnego w konkretnych przypadkach przy jednoczesnym zapewnieniu równego traktowania w przypadkach porównywalnych. Powinno to być, naturalnie, tym bardziej możliwe w ramach systemu takiego jak ten ustanowiony w dyrektywie 2004/80.

przyznawanych w poszczególnych państwach członkowskich<sup>71</sup>. Rozwój tego obszaru prawa poprzez opracowanie wspólnych minimalnych standardów, zapowiedziany pierwotnie w pkt 16 wniosku kompromisowego Rady z 2004 r.<sup>72</sup>, należałby do prawodawcy Unii<sup>73</sup>, gdyby zróżnicowanie to zaczęło być postrzegane jako problem.

## V. Wnioski

145. Proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Corte Suprema di Cassazione (najwyższy sąd kasacyjny, Włochy) Trybunał udzielił następujących odpowiedzi:

- 1) Artykuł 12 ust. 2 dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia krajowych systemów kompensaty przewidujących kompensatę dla *każdej* ofiary umyślnego przestępstwa z użyciem przemocy, niezależnie od jej miejsca zamieszkania.
- 2) Kompensata dla ofiar przestępstw jest „sprawiedliwa i odpowiednia” w rozumieniu art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004, jeżeli przyczynia się w znaczący sposób do naprawienia szkody poniesionej przez ofiarę. W szczególności kwota przyznanej kompensaty nie może być na tyle niska, by kompensata stała się czysto symboliczna lub by użyteczność i pocieszenie, jakie ofiara z niej czerpie, były w praktyce znikome lub marginalne.

<sup>71</sup> Zobacz na przykład sprawozdanie Komisji w sprawie stosowania dyrektywy 2004/80/WE [COM(2009) 170 wersja ostateczna] wraz z załącznikami zawierającymi odniesienia do systemów państw członkowskich w dokumencie towarzyszącym do sprawozdania Komisji w sprawie stosowania dyrektywy 2004/80/WE [SEC(2009) 495]. Zobacz także, w celu uzyskania bardziej aktualnych informacji, zakładki dotyczące poszczególnych państw na portalu e-justice ([https://e-justice.europa.eu/content\\_if\\_my\\_claim\\_is\\_to\\_be\\_considered\\_in\\_this\\_country-491-en.do](https://e-justice.europa.eu/content_if_my_claim_is_to_be_considered_in_this_country-491-en.do)).

<sup>72</sup> O którym mowa powyżej w pkt 73.

<sup>73</sup> Zobacz w tym względzie „Strengthening Victims’ Rights: From Compensation to Reparation: For a new EU Victims’ rights strategy 2020–2025”, raport J. Milquet (specjalnej doradczynie przewodniczącego Komisji Europejskiej od marca 2019 r.), Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luxembourg, 2019.