

## Odpowiedzialność odszkodowawcza Unii Europejskiej za akty wydane w oparciu o swobodne uznanie

### 1. Podstawy odpowiedzialności UE

Podstawą prawną odpowiedzialności odszkodowawczej Unii Europejskiej jest obecnie art. 340 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jego ustęp 2 stanowi, że „w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej, Unia powinna naprawić zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników, przy wykonywaniu ich funkcji”. Jest to jedyne traktatowe i zasadniczo jedyne prawno-pozytywne uregulowanie dotyczące zasad odpowiedzialności Unii Europejskiej, jakie znajdziemy w systemie prawa unijnego. Wobec tak lakonicznego i zarazem szerokiego uregulowania, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanął przed niełatwym zadaniem, doprecyzowania zasad tej odpowiedzialności w swej praktyce orzeczniczej.

Przepis ten stał się bardzo powszechnie analizowany zarówno przez doktrynę, jak i Rzeczników Generalnych. Ogólnikowość wyżej cytowanego stwierdzenia najdobitniej podkreśla wypowiedź Rzecznika Generalnego M. Lagrange’a, który określił odesłanie to jako pewnego rodzaju hipokryzję, gdyż odpowiedzialność odszkodowawcza w poszczególnych państwach członkowskich różni się od siebie diametralnie<sup>1</sup>. Dlatego uważa się powszechnie, że porównania takiego dokonać się nie da i należy ustanowić autonomiczny system odpowiedzialności odszkodowawczej UE. Zwolennicy tego poglądu przytaczają jeszcze jeden dość trafny argument: w traktatach rzymskich odmiennie uregulowano kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej niż było to zapisane w traktacie paryskim, wzorowanym na prawie francuskim<sup>2</sup>.

Od lat 60. w literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że art. 340 ust. 2 TFUE zawiera dwa zasadnicze przesłania:

- upoważnienie dla ETS-u do ustanowienia wiążącego systemu odpowiedzialności odszkodowawczej, oraz

---

<sup>1</sup> B. P. Wróblewski, *Pozaumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty Europejskiej za akty normatywne*, Poznań 2005, s. 22.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

– wzorowania tego systemu na prawie państw członkowskich<sup>3</sup>.

Traktat jednak nie określa, co to są te zasady ogólne, oraz jakimi metodami mają być one porównywane. Odpowiedzi na te pytania nie dostarcza także orzecznictwo ETS-u, które jest w tej materii przypadkowe i niespójne<sup>4</sup>. W sprawie tej natomiast często wypowiadało się piśmiennictwo oraz Rzecznicy Generalni<sup>5</sup>.

Ustalenie zakresu pojęcia „zasady ogólne” ostatecznie nie było bardzo trudne. W sprawie *Plaumann* Rzecznik Generalny K. Roemer, stwierdził, że pojęcie to odnosi się do odpowiedzialności publiczno-prawnej państw członkowskich; zasady te jednak nie mogą ściśle wiązać ETS-u, a mają być raczej ogólnymi wytycznymi, na podstawie których należy tę odpowiedzialność oprzeć. Wobec tego w literaturze utrwalił się pogląd, że zasady ogólne to „niepisane zasady wiodące, które nie mają charakteru precyzyjnych i konkretnych norm prawa pozytywnego, mogą być odtworzone na ich podstawie w ten sposób, że określają orientację reżimów pozaumownej odpowiedzialności administracyjnej”<sup>6</sup>.

Większe spory natomiast wywołało, jakimi metodami należy porównywać i wywodzić owe zasady ogólne. W materii tej powstały zasadniczo trzy teorie:

1. teoria minimum
2. formuła dyplomatyczna
3. metoda wartościującego porównania prawa<sup>7</sup>.

Teoria minimum nawoływała, aby uwzględniane przez ETS były tylko te zasady odpowiedzialności, które znaleźć można w absolutnie wszystkich państwach członkowskich. Stałaby ona jednak w sprzeczności z celami i wartościami zaprezentowanymi w traktatach, a także uderzyłaby w efektywność ochrony prawnej jednostki.

Druga z teorii nawoływała do zasady słuszności i twierdziła, że podczas poszukiwań wspólnych zasad ETS nie ma orientować się na konkretne normy prawne, ale na ukryte za nimi cele i idee. Oznaczało to wręcz nieograniczoną kompetencję do ustanowienia systemu odpowiedzialności odszkodowawczej UE. Koncepcja ta została jednak szybko odrzucona, gdyż niebezpiecznie uderzała w zasadę pewności prawa.

Metoda wartościującego porównywania prawa powstała jako kompromis pomiędzy „Scyllą wspólnego standardu minimum, a Charybdą nieokreślonych zasad słuszności jako podstawa odpowiedzialności odszkodowawczej”<sup>8</sup>. Polegała ona na wypracowaniu

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Zobacz m.in. wnioski Rzecznika Generalnego K. Roemera w sprawie 25/62 *Palumann*, ECR 1963, s. 243 i n.

<sup>6</sup> B. P. Wróblewski, *op. cit.*, s. 27.

<sup>7</sup> A. Knade-Plaskacz, *Zasada odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej*, Toruń 2011, s. 101, oraz B. P. Wróblewski, *op. cit.* s. 24.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

metodą komparatystyczną wspólnych zasad odpowiedzialności w państwach członkowskich, które następnie zostają skorygowane o cele i zasady działania Unii Europejskiej. Takie dwustopniowe działanie pozwoli zarówno na zachowanie prymatu integracji, jak i wyważenie zasady efektywnej ochrony prawnej.

## 2. Przesłanki odpowiedzialności UE

Po raz pierwszy Trybunał sprecyzował przesłanki odpowiedzialności Unii na początku lat 70. w orzeczeniu w sprawie *Lutticke*<sup>9</sup>. Od tamtego czasu zasadniczo odpowiedzialność deliktowa UE opiera się na następujących przesłankach :

- musi nastąpić działanie albo zaniechanie, które można przypisać Unii,
- działanie to lub zaniechanie musi być bezprawne,
- po stronie jednostki musi wystąpić szkoda,
- musi być związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy działaniem Unii a poniesioną szkodą<sup>10</sup>.

Pojęcie „zachowanie” rozumiane jest tutaj bardzo szeroko i oprócz działań normatywnych obejmuje także działania faktyczne, a nawet zaniechanie. W tym ostatnim wypadku jednak, aby stwierdzić niezgodne z prawem zaniechanie po stronie instytucji unijnych musi najpierw istnieć wyraźny obowiązek podjęcia takiego działania. Granice uznania w takim przypadku są zazwyczaj bardzo szerokie.

Także pojęcia „instytucji”, nie należy rozumieć literalnie i ograniczać go jedynie do katalogu wymienionego w art. 13 TUE. W myśl orzecznictwa pojęcie to obejmuje także Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>11</sup>, a zdaniem doktryny decydującym kryterium nie jest formalny status instytucji, a zasada efektywnej ochrony prawnej<sup>12</sup>.

Bezprawność polega na naruszeniu normy prawa unijnego, o czym więcej za chwilę.

Pojęcie „szkody” także nie jest wytlumaczone w traktatach. Przez szkodę rozumieć należy „wszelkie uszczerbki jakie poszkodowany poniósł na majątku oraz innych dobrach”<sup>13</sup>. Szerokie ujęcie tej przesłanki nie oznacza jednak, że każda szkoda będzie szkodą w rozumieniu art. 340 TFUE. Szkoda ta bowiem powinna być rzeczywista i pełna<sup>14</sup>. Unia odpowiada także za szkody przyszłe i utracone korzyści, o ile tylko są one

---

<sup>9</sup> R. Ostrihansky, *Sądowa kontrola przestrzegania prawa*, [w:] M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 383.

<sup>10</sup> Wyrok ETS w sprawie C-4/69 *Lutticke*, ECR 1971, s. 325

<sup>11</sup> Wyrok ETS w sprawie C-370/90 *Etroy*, ECR 1992, s. I-6211.

<sup>12</sup> A. von Bogdany, *Art. 288 EGV*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, s. 24.

<sup>13</sup> B. P. Wróblewski, *op. cit.*, s. 39.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-243/05 *AGRAZ*, ECR 2006, s. I-10833.

bardzo dobrze uprawdopodobnione. Szkoda taka nie zostanie uprawdopodobniona, jeśli jej wystąpienie jest zależne od działania jeszcze jakiegoś innego podmiotu<sup>15</sup>.

Związek pomiędzy bezprawnością a szkodą musi być bezpośredni<sup>16</sup>. Tak więc odpowiedzialność deliktowa UE nie obejmuje wszystkich skutków działań Unii. ETS przy interpretacji bezpośredniego związku zwraca fakt na obiektywną przewidywalność jej wystąpienia. ETS stwierdził, że „nie chodzi o to, czy zachowanie pozwanego rzeczywiście wywołało wspomniany błąd; istotne jest, czy to zachowanie u rozsądnie myślącego adresata mogło i musiało taki błąd wywołać”<sup>17</sup>.

W pierwszych piętnastu latach istnienia EWG skarga odszkodowawcza za niezgodne z prawem akty normatywne nie była w ogóle brana pod uwagę ani przez orzecznictwo, ani przez doktrynę. Związane było to z koniecznością osiągnięcia najpierw orzeczenia o niezgodności rozporządzenia z prawem wspólnotowym (tzw. doktryna *Plaumanna*<sup>18</sup>). Rzecz taka była praktycznie wręcz niemożliwa, z powodu bardzo rygorystycznie ustalonego *locus standi* dla jednostki. Traktaty bowiem przewidywały, że aby jednostka mogła złożyć skargę na nieważność aktu prawa wspólnotowego, akt ten musiał dotyczyć jej bezpośrednio i indywidualnie. Trybunał w swoim słynnym orzeczeniu w sprawie *Plaumann*, stwierdził, że akt taki dotyczy jednostki indywidualnie, jeżeli wyróżnia ją ze względu na pewne cechy, które są dla niej charakterystyczne, lub ze względu na pewne okoliczności, odróżniając ją od wszystkich innych osób<sup>19</sup>. W praktyce test ten stał się niemożliwy do spełnienia.

### 3. Bezprawność jako przesłanka odpowiedzialności Unii

Bezprawność zachowania jest podstawową przesłanką odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej. Jest ona także wspólnym elementem systemu odpowiedzialności władzy publicznej we wszystkich państwach członkowskich. Nie zawsze jednak samo naruszenie prawa implikuje *ad hoc* powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej Unii Europejskiej.

Dzieje się tak, ponieważ w przeciwnym wypadku zagrożony byłby ogólny interes wspólnotowy. Gdyby bowiem pojęcie istotnego naruszenia prawa unijnego było rozumiane jako obejmujące wszelkie błędy lub zawinienia, okazać by się mogło, że unijne

<sup>15</sup> Wyrok ETS w sprawach połączonych 56-60/74 *Kampffmeyer II*, ECR 1976, s. 711.

<sup>16</sup> Wyrok ETS w sprawie 169/73 *Compagnie Continentale France*, ECR 1975, s. 117.

<sup>17</sup> Wyrok w sprawach połączonych 64 i 113/76, 167 i 239/78, 27, 28, 45/79 *Dumortier freres*, ECR 1979, s. 3091.

<sup>18</sup> A. Knade-Plaskacz, *op. cit.*, s. 161.

<sup>19</sup> Wyrok w sprawie 25/62 *Plaumann*, ECR 1963, s. 243.

instytucje stałyby w obliczu legislacyjnego paraliżu, z obawy przed lawiną skarg odszkodowawczych<sup>20</sup>.

Nie można zatem uznać za wystarczająco istotne naruszenie prawa wspólnotowego, do celów stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty, naruszenia obowiązku prawnego, które, niezależnie od tego jak bardzo należy nad nim ubolewać, może być wytłumaczone obiektywnymi ograniczeniami, jakie nałożone są na działania instytucji i jej urzędników z uwagi na skutek przepisów regulujących daną dziedzinę<sup>21</sup>. Zachowanie instytucji rodzi natomiast prawo do naprawienia szkód, które wynikają z zachowania instytucji, w przypadku gdy zachowanie to wyraża się w akcie oczywiście sprzecznym z przepisem prawa i znacząco szkodliwym dla interesów stron trzecich wobec instytucji i nie może być ani uzasadnione, ani wytłumaczone szczególnymi ograniczeniami, jakie nałożone są w obiektywny sposób na służbę w ramach jej normalnego funkcjonowania<sup>22</sup>.

Taka definicja progu powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii chroni margines swobody działania oraz swobodę oceny, z jakich powinien korzystać, w interesie ogólnym, wspólnotowy regulator prawny. Swoboda ta przejawia się zarówno w ramach wydawania decyzji w sprawie stosowności, jak i interpretacji i stosowania odpowiednich przepisów wspólnotowego prawa pierwotnego i wtórnego, nie pozwalając, aby ciężar konsekwencji oczywistych i niewybaczalnych naruszeń spoczywał na stronach trzecich<sup>23</sup>.

Zatem w zasadniczej większości przypadków odpowiedzialność odszkodowawcza Unii Europejskiej wystąpi dopiero po istotnym/kwalifikowanym naruszeniu przez unijne organy normy nadającej prawa jednostkom<sup>24</sup> (tzw. formuła *Schöppenstedt*).

W orzeczeniu w sprawie *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*<sup>25</sup> czytamy, że jeśli chodzi o odszkodowanie za akty, w których instytucje unijne dokonują wyborów polityki gospodarczej, odszkodowanie takie, co do zasady nie jest możliwe, chyba, że instytucje te w sposób kwalifikowany naruszają przy tym nadrzędną normę prawną związaną z ochroną jednostki. ETS nie wyjaśnił jednak na czym naruszenie takie miałyby polegać, ani nie pokusił się nawet o porównanie zasad odpowiedzialności za akty normatywne w państwach członkowskich.

---

<sup>20</sup> B. P. Wróblewski, *op. cit.*

<sup>21</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-351/03 *Schneider Electric*, ECR 2007, s. II-2251, pkt 123.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pkt 124–125.

<sup>24</sup> Wyrok w sprawie 5/71 *Schöppenstedt*, ECR 1971, s. 975, pkt 11.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Początkowo nadrzędny charakter normy został obniżony. W swoich późniejszych orzeczeniach Trybunał na skutek próby ujednoczenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Unii i państw członkowskich odszedł od nadrzędności normy.

W latach 90. pod wpływem krytyki ze strony doktryny za bardzo restrykcyjne rozumienie kwalifikowanego naruszenia prawa, oraz pod wpływem orzeczenia *Franco-vich*, ETS zaczął powoli zmniejszać restrykcyjność jej rozumowania, odchodząc w końcu w orzeczeniu *Brasserie* od nadrzędności łamanej normy prawnej. Od tamtego czasu bezprawność rozumie się jako złamanie normy dotyczącej ochrony jednostki. Norma ta jednak nie musi być już nadrzędna. W orzeczeniu tym ETS podał też wiele przesłanek, dzięki którym złamanie prawa miało być kwalifikowane. Katalog ten nie jest jednak zamknięty i Trybunał dalej ma swobodę w ocenie, czy bezprawie było kwalifikowane. Na skutek ujednoczenia w orzeczeniu *Brasserie* przesłanek odpowiedzialności UE i państw członkowskich ETS obniżył nieco tak restrykcyjny reżim odpowiedzialności. W nowszym orzecznictwie norma ukierunkowana na ochronę jednostek nie musi być już nadrzędna.

Podobnie jak w przypadku traktatowych norm zdolnych wywołać skutek bezpośredni, także i w tym przypadku o tym, czy dany przepis nadaje prawa jednostce, decyduje w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przypadku, gdy kwalifikowane naruszenie prawa unijnego nie będzie dotyczyć normy prawnej, przyznającej prawa jednostkom, wyłączona zostanie odpowiedzialność UE. Dlatego też w treści skarg odszkodowawczych, skarżący oprócz udowodnienia kwalifikowanej bezprawności, zamieszczają wykaz norm, jakie ich zdaniem zostały naruszone wraz z uzasadnieniem dlaczego ich zdaniem, normy te nadają im konkretne prawa<sup>26</sup>.

Pojęcie normy nadającej prawa jednostkom powinno być interpretowane w świetle niemieckiej doktryny *Schutznorm*, czyli takiej normy, która chroni prawa konkretnej jednostki, a nie ogółu społeczeństwa<sup>27</sup>. Dodatkowo norma ta powiązana musi być z charakterem szkody. Szkada ta, oprócz tego, że musi być pewna, powinna dotyczyć ograniczonego kręgu adresatów<sup>28</sup>. Jak słusznie zauważył jednak sąd pierwszej instancji w sprawie *Agraz*, fakt posiadania przez unijne instytucje szerokiej władzy uznaniowej nie wyklucza automatycznie jej pewnego charakteru<sup>29</sup>.

Do norm nadających uprawnienia jednostkom zaliczyć należy postanowienia Traktatów, czy ogólne zasady prawa unijnego, takie jak zasada uprawnionych oczekiwań,

<sup>26</sup> R. Mańko, *Skarga odszkodowawcza przeciwko wspólnotcie*, [w:] A. Łazowski, *Prawo instytucjonalne i gospodarcze Unii Europejskiej*, s. 647.

<sup>27</sup> N. Półtorak, *Komentarz do art. 288 TWE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat Wspólnot Europejskich. Komentarz*, s. 879.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-243/05 *AGRAZ*, ECR 2006, s. 10833.

ochrona praw nabytych, zasada równości<sup>30</sup>, czy zasada dobrej wiary<sup>31</sup>. Także art. 101 rozporządzenia finansowego, ustanawiający procedurę udzielania zamówień publicznych przez unijne instytucje został uznany przez Trybunał za normę, która nadaje prawa jednostkom<sup>32</sup>.

Takimi normami nie są natomiast przepisy regulujące zasadę równowagi instytucjonalnej<sup>33</sup>, czy wymóg podania w akcie prawnym przyczyn jego wydania<sup>34</sup>. Co ciekawe, zasada dobrej administracji sama w sobie nie jest źródłem uprawnień dla jednostek<sup>35</sup>, chyba że stanowi ona wyraz innych uprawnień szczegółowych, takich jak prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do bycia wysłuchanym, prawo dostępu do dokumentów, czy prawo do uzasadnienia decyzji indywidualnej<sup>36</sup>.

Kryterium wystarczająco kwalifikowanego naruszenia prawa jest pojęciem nieostrym i wymagało konkretyzacji w orzecznictwie. Po raz pierwszy ETS uczynił to w sprawie *HNL*. Naruszenie to miało miejsce wtedy, gdy „organ przekroczył granice swoich uprawnień w sposób oczywisty i znaczący”<sup>37</sup>. Do lat 90. ustalenie czy dane naruszenie miało charakter oczywisty i znaczący, nie było łatwe i zależało od danego charakteru sprawy<sup>38</sup>. Przykładowo w sprawie *HNL*, ETS wskazał na skutki naruszenia prawa dla podmiotów prywatnych. W następnych orzeczeniach ETS odwoływał się do charakteru naruszenia normy prawnej. W sprawach *Maisgritz*<sup>39</sup> oraz *Quellmehl*<sup>40</sup>, Trybunał zastosował oba te kryteria, nie wyjaśniając, czy należy spełnić chociaż jedno z nich, czy muszą one zostać spełnione łącznie<sup>41</sup>. Z biegiem czasu Trybunał zaczęła łączyć istotne naruszenie prawa ze swobodnym uznaniem przyznanym instytucjom.

Pamiętać także należy, że w początkowym okresie rozgraniczenie podstawy odpowiedzialności Unii Europejskiej pomiędzy odpowiedzialność za akty bezprawne i akty kwalifikowane bezprawnie, łączono w orzecznictwie i doktrynie z charakterem prawnym danych aktów prawnych. Istniał więc zasadniczo pogląd, że do odpowiedzialności odszkodowawczej za akty administracyjne wystarczy ich sam bezprawny charakter. Do odpowiedzialności za akty legislacyjne natomiast sama bezprawność nie wystarczy.

---

<sup>30</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-104/89 *Mulder przeciwko Radzie* ECR s. I - 203

<sup>31</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-271/04 *Citymo S.A. przeciwko Komisji*, Dz. Urz. C 140/2007.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-282/90 *Vreugdenhil przeciwko Komisji*. ECR 1990, s. I-1937.

<sup>34</sup> Wyrok ETS w sprawie 106/81 *Julius Kind* ECR 1982, s. 2885.

<sup>35</sup> Wyrok Sądu w sprawie T- 196/99 *Area Cova i inni przeciwko komisji*, ECR, s. II-3597.

<sup>36</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-193/04 *Hans Martin Tillack przeciwko Komisji*.

<sup>37</sup> Wyrok ETS w sprawach połączonych 83 i 94/76, 4, 15, 40/77 *HNL*, ECR 1978, s. 1209.

<sup>38</sup> B. P. Wróblewski, *op. cit.*

<sup>39</sup> Wyrok ETS w sprawach połączonych 241, 242, 245-250/78 *Maisgritz- DGV*, ECR 1979, s. 3017.

<sup>40</sup> Wyrok ETS w sprawach połączonych 261 i 262 /78 *Quellmehl*, ECR 1979, s. 3045.

<sup>41</sup> A. Knade-Plaskacz, *op. cit.*

Poziom bezprawności został podwyższony. Musi wystąpić, jak już wspomniano wyżej, wystarczająco istotne naruszenie nadrzędnej normy prawnej przyznającej jednostkom uprawnienia.

#### 4. Pojęcie i zakres swobodnego uznania

Kryterium decydującym o tym, czy zastosować zwykłą, czy kwalifikowaną postać bezprawności jako przesłankę odpowiedzialności UE, jest posiadanie przez unijne instytucje szerokiej władzy uznaniowej. Trybunał doszedł do takiego wniosku na początku nowego stulecia w swoim wyroku z dnia 7 lipca 2000 r. w sprawie *C-352/98P Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA i inni przeciwko Komisji* (zwanym dalej *Bergaderm*)<sup>42</sup>.

Spółka *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm* produkowała parafarmaceutyki i kosmetyki, w tym olejek do opalania o nazwie *Bergasol*, który w swoim składzie zawierał 5- metoksyposolaren. Komisja Europejska, wydając dyrektywę, zakazała używania w produktach kosmetycznych tego produktu. Spółka *Bergaderm* złożyła skargę o odszkodowanie. W trakcie postępowania przed sądem pierwszej instancji, trwał spór o charakter prawny owej dyrektywy. Spółka *Bergaderm* twierdziła, że w rzeczywistości jest to decyzja indywidualna, gdyż żadna inna firma nie stosuje w swoich produktach zakazanej substancji, więc należy zastosować zwykłe przesłanki odpowiedzialności. Komisja natomiast twierdziła, że dyrektywa jest aktem ustawodawczym, a więc należy w danej sprawie zastosować przesłankę kwalifikowanego naruszenia prawa. Sąd pierwszej instancji podzielił argumentację Komisji i ostatecznie skargę oddalił z powodu braku kwalifikowanego naruszenia prawa. *Bergaderm* wniosła odwołanie od wyroku sądu pierwszej instancji.

Trybunał Sprawiedliwości w swoim wyroku stwierdził, że przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej wspólnoty nie mogą różnić się w zależności od aktu, jakim wspólnota wywołała szkodę podmiotowi trzeciemu. A następnie dodał, że przesłanka kwalifikowanego naruszenia prawa powinna mieć miejsce zawsze tam, gdzie instytucje unijne dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania. Jeżeli zaś instytucje posiadają tylko wąski zakres władzy dyskrecjonalnej, lub nie posiadają jej w ogóle, to już samo bezprawne działanie powinno wystarczyć do uzyskania odszkodowania. Tak więc, począwszy od początku XXI w., przesłanką do stosowania zwykłej lub kwalifikowanej bezprawności, stało się przekroczenie granic władzy swobodnego uznania, a nie jak było to do tej pory, podziału na akty administracyjne i normatywne. W dalszej praktyce

<sup>42</sup> Wyrok TS w sprawie *C-352/98P Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA i inni przeciwko Komisji*, ECR 2000, s. I-5291.



orzeczniczej Trybunału okazało się jednak, że w pewnych uzasadnionych i wyjątkowych sytuacjach nawet wtedy, gdy unijna instytucja nie posiadała marginesu swobody przy wydawaniu aktu prawnego, należy mimo wszystko bez względu na wcześniejszą linię orzeczniczą, zastosować podwyższone kryterium odpowiedzialności<sup>43</sup>.

Powstaje praktyczne pytanie, jak rozumieć pojęcie władzy dyskrecjonalnej i jak wyznaczyć jej granice, po przekroczeniu których Unia Europejska będzie ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą. Niestety w prawie unijnym nie znajdziemy definicji legalnej pojęcia swobodnego uznania, choć posługuje się nim zarówno Trybunał Sprawiedliwości UE, jak i inne unijne instytucje i organy. Termin ten funkcjonuje także w literaturze i doktrynie, jako zbiorcza nazwa dla jak się wydaje wszelkiej dowolności w dokonywaniu wyborów w odniesieniu do prowadzonych przez Unię Europejską działań. Nie chodzi tu jednak tylko o wybory polityki ekonomicznej (gospodarczej), jak sugerowałoby to orzeczenie w sprawie *Schöppenstedt*, gdyż dzisiaj unijne instytucje podejmują także inne decyzje niż tylko uwzględniające interes ekonomiczny<sup>44</sup>.

Pomocniczo dla zrozumienia pojęcia władzy dyskrecjonalnej, zastosować można definicję tego terminu przedstawioną przez Radę Europy. Według niej swobodnym uznaniem jest władza, która pozostawia administracji pewien margines swobody w zakresie decyzji, która ma zostać podjęta, pozostawiając wybór pomiędzy kilkoma dopuszczalnymi przez prawo decyzjami, aby wybrać tę najodpowiedniejszą<sup>45</sup>. Wydaje się jednak, że definicja ta jest jednak nieco za wąska, jeśli chodzi o prawo unijne. Istnieją bowiem przypadki, w których unijne instytucje posiadają szeroki zakres swobód co do decydowania o tym, czy podjąć jakieś działanie, czy go zaniechać. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału, który wielokrotnie wypowiadał się, że Komisja Europejska posiada szeroki zakres swobodnego uznania w kwestii decydowania o wszczęciu postępowania przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu naruszenia prawa unijnego<sup>46</sup>, czy uchwalenia aktu prawnego przez Radę i Parlament, jeżeli tylko upoważnienie traktatowe nie jest wystarczająco szczegółowe<sup>47</sup>. Podobny pogląd przyjmuje doktryna<sup>48</sup>.

Po stwierdzeniu zaistnienia wszystkich trzech przesłanek odpowiedzialności wymienionych przez Trybunał w sprawie *Lutticke*, sąd ma obowiązek z urzędu rozpatrzyć zakres władzy dyskrecjonalnej przyznanej skarżonej instytucji<sup>49</sup>, w szczególności, że

---

<sup>43</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-212/03 *MyTravel Group*, ECR 2008, s. II-2027.

<sup>44</sup> N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, s. 161.

<sup>45</sup> Rekomendacja Rady Europy nr R 80/2 dotycząca wykonywania władzy dyskrecjonalnej przez władze administracyjne.

<sup>46</sup> Zob. m.in. wyrok ETS w sprawie C-212/98 *Komisja przeciwko Irlandii*, ECR 1999, s. I-8571.

<sup>47</sup> Wyrok TS w sprawie 13/83 *Parlament przeciwko Radzie*, ECR 1985, s. 1513.

<sup>48</sup> P. Craig, G. de Bursa, *UE Law: Text, Cases and Materials*, Oxford 2008, s. 407.

<sup>49</sup> R. Mańko, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2005 w sprawie C-198/03 P Komisja v. CEVA Sante Animale S.A i Pfizer*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, 2006, nr 1/2, s. 115.

w większości spraw jednym z istotnych sporów, toczących się przed sądem w zakresie skargi odszkodowawczej jest właśnie posiadanie lub nieposiadanie przez dany organ szerokiej władzy uznaniowej<sup>50</sup>. Brak takiej analizy przez sąd rozpatrujący skargę odszkodowawczą zaliczyć należy do błędu co do prawa, skutkującego możliwością jego uchylecia w postępowaniu odwoławczym<sup>51</sup>.

Sytuacja taka miejsce miała w sprawie *CEVA Sante Animale S.A. i Pfizer*, gdzie sąd pierwszej instancji nie poruszył nawet tematu zakresu swobodnego uznania przyznanego Komisji Europejskiej, ani nie uzasadnił rezygnacji z tego wymogu, co Trybunał ocenił jako *error iuris* i zakwalifikował przez to odwołanie za dopuszczalne w świetle art. 58 Statutu TSUE<sup>52</sup>. Logiczne wydaje się, że sąd będzie zwolniony z obowiązku badania zakresu władzy dyskrecjonalnej posiadanej przez unijne organy tylko wtedy, gdy uprzednio stwierdzi brak zaistnienia bezprawnego działania, albo którejkolwiek z pozostałych przesłanek odpowiedzialności Unii Europejskiej, które w myśl utrwalonego orzecznictwa<sup>53</sup> mają charakter kumulatywny i muszą zostać spełnione łącznie<sup>54</sup>.

Skoro zatem częstym elementem skarg odszkodowawczych jest kwestia posiadania przez pozwaną instytucję swobodnego uznania i jego zakresu, powstaje pytanie, w jaki sposób oceniać należy kwestię posiadanej przez instytucję władzy. Ocena taka każdorazowo należy do Trybunału i nie jest to ocena łatwa. ETS bierze pod uwagę zarówno charakter danej dziedziny, z której skarżony akt prawny się wywodzi, jak i szczegółowy zakres przepisu kompetencyjnego. Jeżeli jest on wystarczająco jasny i precyzyjny, by nałożyć konkretne, łatwo dające się zinterpretować obowiązki na instytucję, instytucja taka pomimo szerokiej władzy uznaniowej w tejże polityce, nie będzie posiadać swobodnego uznania w tym jednym konkretnym przypadku<sup>55</sup>.

Gorzej jednak, gdy zarówno dziedzina, jak i przepis kompetencyjny nie są wystarczająco szczegółowe, jasne i precyzyjne. Dzieje się tak dość często, ponieważ obszarów działania Unii Europejskiej, w których pozostawiono jej organom duże pole swobody jest wiele. Wystarczy wspomnieć tylko o polityce konkurencji, gdzie Komisja Europejska

<sup>50</sup> Wyrok w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*.

<sup>51</sup> R. Mańko, *op. cit.* s. 116.

<sup>52</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-198/03 *Komisja przeciwko CEVEA Sante Animale SA i Pfizer*, ECR 2005, s. I- 6357, pkt 68.

<sup>53</sup> Zob. w szczególności ww. wyrok ETS w sprawie 282/82 *Birra Wührer i in. przeciwko Radzie i Komisji*, pkt 9 oraz wyrok Trybunału z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie C-295/03 *P. Alessandrini i in. przeciwko Komisji*, ECR, s. I-5673, pkt 61.

<sup>54</sup> R. Mańko, *op. cit.*, s. 114.

<sup>55</sup> Wyrok TS w sprawie C-13/83 *Parlament przeciwko Radzie*, ECR 1985, s. 1513, pkt 65.

posiada szerokie uprawnienia śledcze, cechujące się zasadniczo szerokim polem swobodnego uznania<sup>56</sup>, politykę transportową<sup>57</sup>, czy wspólną politykę rolną<sup>58</sup>.

W przypadkach takich, gdzie podstawa prawna do wydania aktu prawnego, zawiera zwroty niedookreślone, jej charakter interpretować należy w świetle zasad regulujących daną unijną politykę<sup>59</sup> i w świetle celu, jaki akt prawny ma zamiar osiągnąć. Bo- wiem każde działanie Unii interpretowane winno być przez pryzmat jej celów zapisanych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>60</sup>. Niezwykle szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej unijnym organom nadaje zapisana w art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>61</sup> zasada ostrożności, nakazująca instytucjom podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia pewnemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym<sup>62</sup>. Wymóg efektywnej ochrony zdrowia ludzkiego jest tak ważny, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zasada ostrożności urosła do rangi ogólnej zasady prawa unijnego<sup>63</sup>.

## 5. Przekroczenie granic swobodnego uznania

Ustalenie przez TSUE granic swobodnego uznania jest jeszcze trudniejsze niż ustalenie, czy dana instytucja dysponowała szerokim czy wąskim zakresem swobodnego uznania, a może nie miała go wcale. Logiczne natomiast wydaje się stwierdzenie, że czym szerszy zakres władzy dyskrecjonalnej Unii, tym trudniej będzie wykazać kwalifikowane naruszenie prawa. Instytucje unijne mogą narzucić sobie sposób wykonywania przysługującego im uznania takimi aktami jak wytyczne, o ile zawierają one reguły postępowania i nie odbiegają od zasad wyznaczonych w TFUE<sup>64</sup>. Komisja Europejska nie może zatem w danej jednostkowej sprawie bez uzasadnionego względu, odstąpić od tych zasad. Publikując te zasady, dana instytucja sama narzuca sobie zakres uznania, który nie może zostać przekroczony, inaczej naraża się na złamanie praw

---

<sup>56</sup> T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji*, [w:] A. Cieśliński (red.) *Wspólnotowe prawo gospodarcze* tom 2 s. 463.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pkt 64.

<sup>58</sup> R. Mańko, *Skarga odszkodowawcza przeciwko wspólnotcie*, [w:] A. Łazowski, *Prawo instytucjonalne i gospodarcze Unii Europejskiej*, s. 653.

<sup>59</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, dotychczas niepublikowany, pkt 77.

<sup>60</sup> Wyrok o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE. C 83/2010, s. 13.

<sup>61</sup> Wyrok o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/2010, s. 48.

<sup>62</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, pkt 79.

<sup>63</sup> Zob. m.in. wyrok Sądu w sprawie T-475/07 *Dow AgroSciences i in. przeciwko Komisji*, ECR. 2008, s. II-5937, pkt 144.

<sup>64</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-439/11 *Zeigler*, ECR 2013, s. 681, pkt 60.

takich jak zasada pewności prawa, równego traktowania, lub zasada ochrony uprawnień oczekiwanych<sup>65</sup>.

Jak trudno jest udowodnić przekroczenie granic uznania, w przypadku jego szerokiego zakresu doskonale uwydatnia orzecznictwo Sądu i Trybunału, szczególnie to związane z odpowiedzialnością Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony konkurencji. Nawet poważne i oczywiste błędy w analizie ekonomicznej leżącej u podstaw wydawania decyzji z dziedziny polityki konkurencji nie muszą zawsze stanowić kwalifikowanego naruszenia normy nadającej prawa jednostkom<sup>66</sup>, ponieważ ze swej natury analiza ekonomiczna jest złożona i niepewna. Trybunał posunął się nawet do stwierdzenia, że od instytucji, która dysponuje bardzo szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi (na przykład takimi jak w dziedzinie konkurencji) nie można oczekiwać stałej i niezmiennej praktyki w ramach wdrażania przepisów, biorąc pod uwagę fakt mnogości możliwych dróg działania, a także metod badania regulowanych zjawisk<sup>67</sup>. Wybory te jednak muszą być konsekwentne (logiczne) i nie mogą być oczywiście sprzeczne z przyjętymi zasadami polityki ekonomicznej<sup>68</sup>.

Istotnym kryterium pozwalającym ocenić, czy doszło do złamania granic swobodnego uznania jest złamanie zasady proporcjonalności. Wydaje się jednak, że nie każde złamanie tej zasady będzie skutkowało odpowiedzialnością deliktową Unii. Środek taki musi być jednak w oczywisty sposób nieodpowiedni<sup>69</sup>. Ważną okolicznością legalizującą takie działanie będzie jego charakter<sup>70</sup>. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy środki przyjęte przez prawodawcę Unii są jedynymi lub możliwie najlepszymi, lecz czy są one, czy też nie są ewidentnie nieodpowiednie względem założonego celu<sup>71</sup>.

Kolejna granica, jaką wyznacza w swoim orzecznictwie Trybunał dla wykonywania swobodnego uznania, to tak zwane wymogi imperatywne. Dokonując wyboru danego działania, spośród kilku czy kilkunastu możliwych, instytucje unijne pamiętać muszą, iż rzechony wybór musi być zgodny z zasadą przewagi ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska nad względami gospodarczymi<sup>72</sup>. Nie może on także naruszać zasady dyskryminacji<sup>73</sup>.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-351/03 – *Schneider Electric przeciw Komisji*, ECR 2009, s. I-6413, pkt 129.

<sup>67</sup> *Ibidem*, pkt 132.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-189/01 *Jippes i in.* ECR., s. I-5689, pkt 82.

<sup>70</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C – 77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, ECR 2010, I-13533, pkt 82.

<sup>71</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, dotychczas niepublikowany, pkt 99.

<sup>72</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals przeciwko Radzie*, ECR s. II-4555, pkt 125.

<sup>73</sup> Wyrok Sądu w sprawie T- 333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, pkt 101, dotychczas niepublikowany.

Unijna judykatura wielokrotnie wypowiadała się na temat wymogów proceduralnych warunkujących prawidłowe wykonywanie uprawnień dyskrecjonalnych, a co za tym idzie nie przekraczania ich granicy.

W przypadku gdy instytucji przysługuje szeroki zakres uznania, podstawowego znaczenia nabiera kontrola przestrzegania pewnych gwarancji zapewnianych przez porządek prawny Unii w ramach postępowania administracyjnego. Wśród tych gwarancji znajduje się obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku oraz obowiązek uzasadnienia w wystarczający sposób swojej decyzji<sup>74</sup>. Zachowanie ciążącego na danej instytucji obowiązku zgromadzenia z należytą starannością danych faktycznych niezbędnych do skorzystania z przysługującego jej szerokiego zakresu uznania, jak i jego kontrola przez sąd Unii są tym bardziej istotne, że wykonywanie rzeczonyj swobody uznania jest poddane wyłącznie ograniczonej merytorycznej kontroli sądu, ograniczonej do wykrycia oczywistego błędu. Ciążący na właściwej instytucji obowiązek uważnego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej sprawy, stanowi niezbędną przesłankę dokonania przez sąd Unii zbadania, czy okoliczności faktyczne i prawne, warunkujące korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych, zostały spełnione<sup>75</sup>.

W tym względzie w orzecznictwie stwierdzono, że przeprowadzenie najszerszej z możliwych naukowej oceny ryzyka na podstawie opinii naukowych opartych na zasadach doskonałości, przejrzystości i niezależności stanowi istotną gwarancję proceduralną w celu zapewnienia naukowego obiektywizmu środków i uniknięcia przyjęcia środków arbitralnych<sup>76</sup>.

## 6. Podsumowanie

Tradycyjnie odpowiedzialność Unii Europejskiej za wykonywanie władzy publicznej oparta jest na trzech przesłankach: bezprawności działania Unii, wystąpieniu szkody u jednostki i związku przyczynowo-skutkowym pomiędzy działaniem Unii, a tą szkodą. Tradycyjnie też od początku lat 70. wraz z ustanowieniem przez Trybunał tak zwanej formuły *Schöppenstedt*, odpowiedzialność organów unijnych za akty normatywne została obwarowana dodatkowymi warunkami, takimi jak kwalifikowana bezprawność czynu polegająca na naruszeniu nadrzędnej normy przyznającej prawa jednostkom.

---

<sup>74</sup> Zob. w szczególności wyrok Trybunału w sprawie C-269/90 *Technische Universität München*, ECR, s. I-5469.

<sup>75</sup> Zob. m.in. wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, dotychczas niepublikowany.

<sup>76</sup> Zob. m.in. wyrok Trybunału w sprawie C-346/09 *Denkavit Nederland i in.*, ECR., s. I-5517.

Wraz z ustanowieniem przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości zasady odpowiedzialności państw członkowskich i ukształtowaniem tejże odpowiedzialności poprzez kryterium przekroczenia granic swobodnego uznania, Trybunał zmuszony był przyjąć takie samo rozumienie bezprawności na gruncie odpowiedzialności organów unijnych. Obecnie nie ważne jest już, czy dany akt prawny jest aktem indywidualnym, czy legislacyjnym. O zastosowaniu zwykłej lub zastrzonej formy bezprawności decyduje właśnie fakt posiadania przez instytucje szerokiego zakresu swobodnego uznania.

Do ustalenia, czy skarżona instytucja taki zakres posiadała przy wydawaniu aktu prawnego z urzędu zobowiązany jest sąd właściwy do rozpatrzenia skargi odszkodowawczej.

Ten sam sąd ocenia także, czy nastąpiło ciężkie i poważne naruszenie granic władzy dyskrecjonalnej. Oceny tej dokonuje między innymi poprzez analizę zgodności skarżonego aktu prawnego z zasadą proporcjonalności i nadrzędnymi wymogami, takimi jak m.in. ochrona zdrowia i życia publicznego.

W niektórych przypadkach nawet ciężkie naruszenie prawa nie powoduje automatycznie odpowiedzialności odszkodowawczej Unii. Stwierdzić zatem można, że czym szerszy zakres swobody przyznany unijnym instytucjom, tym trudniej udowodnić jest kwalifikowane naruszenie normy nadającej prawa jednostkom, a tym samym uzyskać odszkodowanie.