

## Naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej

Regulacja odpowiedzialności Unii Europejskiej za szkody wyrządzone działaniem jej instytucji i pracowników zawarta w art. 340 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ma niemalże charakter blankietowy. Przepis ten 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.” Szczegółowe przesłanki odpowiedzialności nie zostały zatem określone w traktacie, który jedynie odsyła w tej mierze do „zasad ogólnych, wspólnych dla praw Państw Członkowskich”, a w praktyce upoważnia Trybunał Sprawiedliwości UE do ukształtowania tych przesłanek w sposób, w jaki Trybunał „zasady ogólne” rozumie<sup>1</sup>.

Jednym z zasadniczych problemów odpowiedzialności deliktowej jest określenie zdarzeń, z którymi odpowiedzialność ta ma się wiązać. Chodzi zatem o wydzielenie z ogółu faktów powodujących powstanie uszczerbku w dobrach i interesach podmiotów prawa tych faktów, których zaistnienie spowoduje powstanie obowiązku naprawienia szkody, inaczej mówiąc – o zakreślenie sfery wyjątków od zasady *damnum sentit dominus*. W większości krajowych systemów prawnych ten fragment regulacji prawnej – opis zdarzeń, z którymi wiąże się obowiązek naprawienia szkody – stanowi największą część przepisów prawa deliktowego. Prawo europejskie jest pod tym względem odmienne, gdyż zdarzeniu wyrządzającemu szkodę poświęcono tylko fragment powołanego przepisu Traktatu mówiący o „wyrządzeniu szkody przez instytucje lub pracowników UE przy wykonywaniu ich funkcji.” Jedyny wniosek, jaki bezpośrednio wynika

---

<sup>1</sup> Zagadnienie ma dość bogatą literaturę. Zob. np. N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy* (red. A. Wróbel), Kraków 2005, s. 813 i n.; też w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III (red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny), Warszawa 2012; B. Wróblewski, *Pozaumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty Europejskiej za akty normatywne*, Poznań 2005; A. Biondi, M. Farley, *The Right to Damages in European Law*, Alphen aan den Rijn 2009, s. 85 i n.; P. Aalto, *Public Liability in EU Law. Brasserie, Bergaderm and Beyond*, Oxford 2011; W. van Gerven, *Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe*, w: *Remedies and Sanctions for the Enforcement of Community Law* (red. W. van Gerven, M. Zuleeg), Köln 1996; C. van Dam, *European Tort Law*, Oxford 2006, s. 23 i n.; L. Antonioli, w: *Tort Law of the European Community* (red. H. Koziol, R. Schulze), Wien 2008, s. 213 i n.; T. Tridimas, *General Principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 477 i n.; tenże, *Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down?*, „Common Market Law Review” 38, 2001, s. 301 i n.; A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford 2007, s. 367; K. Gutman, *The Evolution of the Action for Damages Against the European Union and its Place in the System of Judicial Protection*, „Common Market Law Review” 48, 2011, s. 695 i n.

z tego postanowienia, to ten, że zakres faktów, za które Unia odpowiada deliktowo jest związany z zakresem funkcji pełnionych przez jej instytucje i pracowników, a zatem, pośrednio, z zakresem działania samej Unii. Przepis nie daje natomiast podstaw do rozstrzygnięcia, czy każde zachowanie instytucji lub pracownika UE wyrządzające szkodę daje poszkodowanemu roszczenie o jej naprawienie. Bliższe określenie tego zachowania jest dziełem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Trzeba przy tym pamiętać, że powołany przepis Traktatu jest jedyną podstawą odpowiedzialności deliktowej Unii i dotyczy wszystkich sfer i form jej aktywności (pomijam tu zagadnienie odpowiedzialności Europejskiego Banku Centralnego i agencji unijnych, uregulowane odrębnie, ale znacznie mniej istotne praktycznie). Jego wykładnia powinna zatem umożliwiać zastosowanie go w różnych sytuacjach szkód wyrządzonych zachowaniem funkcjonariuszy unijnych.

Orzecznictwo TSUE na tle art. 340 ust. 2 TFUE i poprzedzających go przepisów przechodziło pewną ewolucję, obecnie jednak utrwaliło się w nim wyróżnienie czterech głównych przesłanek odpowiedzialności Unii. Przesłanki te to:

- a) naruszenie reguły prawnej, która ma na celu przyznanie jednostce prawa;
- b) wystarczająco poważny charakter tego naruszenia;
- c) rzeczywista i pewna szkoda;
- d) wystarczająco bezpośredni związek przyczynowy<sup>2</sup>.

Jak widać, pierwsze dwie z nich dotyczą zachowania pracownika czy instytucji wyrażających szkodę, na nich należy zatem skupić się w tym opracowaniu. Aby Unia Europejska mogła ponosić odpowiedzialność deliktową, musi nastąpić naruszenie prawa, które dotyczy reguły prawnej mającej na celu ochronę interesów jednostki i jest wystarczająco poważne. Każdy z tych elementów stwarza zarówno trudności praktyczne, jak i problemy interpretacyjne i klasyfikacyjne.

Odpowiedzialność Unii Europejskiej jest odpowiedzialnością za działanie lub zaniechanie sprzeczne z prawem. Przez dłuższy czas otwartą kwestią było, czy odpowiedzialność taką może rodzić zachowanie legalne, ale wyrządzające szkodę. Problem ten pojawił się na tle działań prawodawczych Unii regulujących prowadzenie działalności gospodarczej, które to działania nie były wadliwe, jednak wywoływały niekorzystne konsekwencje majątkowe dla pewnych grup podmiotów działających na rynku poddanym regulacji unijnej. Trybunał w niektórych orzeczeniach wypowiadał pogląd, że gdyby reguła odpowiedzialności za szkodę legalną istniała w prawie europejskim, to

---

<sup>2</sup> Zob. zwłaszcza wyr. ETS z dnia 4 lipca 2000 r., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-352/98, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2000, s. I-05291; wyrok ETS z dnia 10 grudnia 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Camar Srl i Tico Srl, sprawa C-312/00, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2002, s. I-11355; wyrok ETS z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Fresh Marine Company A/S, sprawa C-472/00, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2003, s. I-07541; wyrok ETS z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CEVA Santé Animale SA i Pfizer Enterprises Sàrl, sprawa C-198/03, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2005, s. I-06357; wyrok ETS z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland) AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-282/05, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2007, s. I-02941; wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Schneider Electric SA, sprawa C-440/07, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2009, s. I-06413.

odpowiedzialność taka wymagałaby zaistnienia szczególnej, nadzwyczajnej szkody<sup>3</sup>. Na tej podstawie Sąd Pierwszej Instancji w kilku orzeczeniach w bardziej kategoriyczny sposób sformułował regułę odpowiedzialności za szkody legalne<sup>4</sup>, stanowisko to zostało jednak później zanegowane przez Trybunał<sup>5</sup>. Jakkolwiek nie można wykluczyć zmiany stanu prawnego w przyszłości, obecnie nie ma podstaw do nałożenia na Unię obowiązku naprawienia szkody wyrządzonej przez zgodną z prawem legislację. Trzeba jednak zaznaczyć, uprzedzając dalsze uwagi, że naruszenie prawa otwierające drogę do dochodzenia odszkodowania nie musi polegać na przekroczeniu granic kompetencji czy uchybieniu regułom proceduralnym, ale może także mieć postać podjęcia działania prawotwórczego godzącego w istotę praw podstawowych adresatów tworzonych norm, co, jak podkreślał Trybunał w wyroku *FIAMM*, spełni przesłankę bezprawności.

Odpowiedzialność na podstawie art. 340 ust. 2 TFUE może zaistnieć mimo braku bezprawnego zachowania w przypadku, gdy Unia doznała bezpodstawnego wzbogacenia kosztem innego podmiotu. Nie chodzi w tym przypadku jednak o odpowiedzialność odszkodowawczą. Trybunał stwierdził mianowicie, że do zasad wspólnych dla praw państw członkowskich należy to, że osoba ponosząca stratę, która powoduje przysporzenie w majątku innej osoby bez podstawy prawnej tego wzbogacenia, ma prawo do restytucji do wysokości tej straty ze strony wzbogaconej osoby. Ponieważ bezpodstawne wzbogacenie stanowi źródło zobowiązania pozaumownego wspólne porządkom prawnym państw członkowskich, Unia nie może uchylić się od zastosowania wobec siebie tych samych zasad, jeżeli osoba fizyczna lub prawna zarzuca jej, iż w nieusprawiedliwiony sposób wzbogaciła się jej kosztem. Zauważając, że skarga o zwrot bezpodstawnego wzbogacenia nie należy ściśle do systemu odpowiedzialności pozaumownej, gdyż ten opiera się na przesłankach dotyczących bezprawności zachowania, szkody i związku przyczynowego, Trybunał dopuścił jednak skargę opartą na bezpodstawnym wzbogaceniu w drodze rozszerzającej wykładni przepisu o odpowiedzialności pozaumownej<sup>6</sup>.

Dalsze przesłanki odpowiedzialności odnoszące się do bezprawności działania zostały w orzecznictwie ukształtowane z myślą o działaniach władczych, taki jest bowiem

<sup>3</sup> Zob. zwłaszcza wyr. ETS z dnia 6 grudnia 1984 r., *SA Biovilac NV przeciwko Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, sprawa C-59/83, *European Court reports* 1984, s. 04057 i wyr. ETS z dnia 15 czerwca 2000 r., *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa C-237/98, *European Court reports* 2000, s. I-04549.

<sup>4</sup> Por. wyroki SPI z 28 dnia kwietnia 1998 r., *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-184/95, *European Court reports* 1998, s. II-00667; z dnia 14 grudnia 2005 r., *Beamglow Ltd przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-383/00, *European Court reports* 2005, s. II-05459 i z dnia 14 grudnia 2005 r., *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-69/00, *European Court reports* 2005, s. II-05393.

<sup>5</sup> Zob. wyrok ETS z dnia 9 września 2008 r., *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC, Giorgio Fedon & Figli SpA i Fedon America, Inc. przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, połączone sprawy C-120/06 i C-121/06, *European Court reports* 2008, s. I-06513.

<sup>6</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 16 grudnia 2008 r., *Masdar (UK) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa C-47/07 P, *Zb. Orz. Trybunału Europejskiego* 2008, s. I-09761.

przeważnie charakter funkcji spełnianych przez instytucje i pracowników UE. Ta sama reguła odpowiedzialności – innej wszak nie ma – odnosi się jednak także do działań niewładczych, co stwarza pewne trudności w stosowaniu przyjętych w orzecznictwie kryteriów<sup>7</sup>.

Analizując podstawowy składnik tej przesłanki odpowiedzialności – wymaganie naruszenia reguły prawnej – trzeba zauważyć, że nie zawsze przyczyną odpowiedzialności jest naruszenie prawa w najściślejszym znaczeniu tego słowa (traktatów, innych aktów o charakterze konstytucyjnym, umów międzynarodowych Unii, rozporządzeń regulujących działanie instytucji unijnych<sup>8</sup>). Do spełnienia omawianego warunku odpowiedzialności prowadzi też naruszenie ogólnych zasad prawa, a niekiedy Trybunał nie wskazuje nawet jasno, jaki jest status prawny reguły, która została, w jego opinii, naruszona. Te ostatnie przypadki wydają się najciekawsze, ukazują bowiem, jakie ograniczenia wynikają z przyjętego sformułowania przesłanek odpowiedzialności w wyroku i w jaki sposób Trybunał próbuje ograniczenia te przełamywać.

Nie budzi wątpliwości bezprawny charakter naruszenia takich, utrwalonych w prawie europejskim, zasad prawa jak zasada proporcjonalności<sup>9</sup> czy zasada równego traktowania (niedyskryminacji)<sup>10</sup>. Bardziej interesującą kategorię stanowią przypadki bezprawności polegającej na naruszeniu reguł, których status zasady prawa jest mniej oczywisty. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. W wielu orzeczeniach Trybunał stwierdzał, że jeżeli instytucja unijna wywołała u przedsiębiorcy uzasadnione oczekiwania co do swoich przyszłych działań (zwłaszcza legislacyjnych), naruszenie tych oczekiwań może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej, jeżeli tylko przedsiębiorca, działając starannie i ostrożnie nie mógł przewidzieć, że jego oczekiwania nie zostaną spełnione. Większość spraw tego rodzaju dotyczyła skutków wprowadzenia aktów normatywnych regulujących prowadzenie działalności gospodarczej i handel zagraniczny<sup>11</sup>. Interesujące, choć nieliczne, są jednak także sprawy dotyczące oczekiwań wywołanych przez instytucje unijne w toku

<sup>7</sup> Orzecznictwo TSUE w tej kwestii szczegółowo przedstawia P. Aalto, *op. cit.*, s. 111 i n.

<sup>8</sup> Zob. np. orzeczenia dotyczące naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych czy o poufności informacji: wyrok SPI z dnia 6 kwietnia 2006 r., Manel Camós Grau przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-309/03, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2006, s. II-01173; wyrok SPI z dnia 8 lipca 2008 r., Yves Franchet i Daniel Byk przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-48/05, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2008, s. II-01585; wyrok ETS z dnia 5 października 1988 r., Richard Hamill przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa 180/87, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1988, s. 0614; wyrok ETS z dnia 7 listopada 1985 r., Stanley George Adams przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa 145/83, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1985, s. 03539.

<sup>9</sup> Inna rzecz, że wykazanie tego naruszenia jest niezmiernie trudne; zob. np. wyrok SPI z dnia 15 grudnia 1994 r., Unifruit Hellas SPE przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-489/93, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1994, s. II-01201.

<sup>10</sup> Zob. np. wyr. ETS z dnia 19 maja 1982 r., P. Dumortier frères SA i inni przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich, sprawy połączone 64 oraz 113/76, 167 oraz 239/78, 27, 28 oraz 45/79, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1982, s. 01733; wyrok SPI z dnia 23 listopada 2004 r., Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-166/98, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. II-03991.

<sup>11</sup> Zob. np. wyr. ETS z dnia 19 maja 1992 r., J. M. Mulder i inni oraz Otto Heinemann przeciwko Komisji i Radzie Wspólnot Europejskich, połączone sprawy C-104/89 i C-37/90, European Court reports 1992,

przygotowań do zawarcia umowy. W nauce europejskiego prawa prywatnego zauważalne jest bowiem obecnie dążenie do traktowania tzw. odpowiedzialności przedkontraktowej jako zagadnienia z dziedziny prawa umów, związanego z pierwszą fazą rozwoju stosunku kontraktowego<sup>12</sup>. Tymczasem orzecznictwo europejskie sytuuje tego rodzaju odpowiedzialność raczej w sferze deliktowej. Jako naruszoną regułę prawa wskazuje przy tym, obok zasady ochrony uprawnionych oczekiwań, także obowiązek przestrzegania reguł dobrej wiary (chodzi tu o obiektywne rozumienie tego pojęcia)<sup>13</sup>.

Oryginalność cechuje także rozumowanie Sądu Pierwszej Instancji zmierzające do wykazania bezprawności pewnego rozporządzenia dotyczącego pomocy wspólnotowej, która to bezprawność miała – w ocenie sądu – postać niezapewnienia uprawnionym wypłaty pomocy w razie upadłości podmiotu uczestniczącego w procedurze pomocowej i polegała na „oczywistej sprzeczności z ogólną zasadą prawa wspólnotowego zakazu bezpodstawnego wzbogacenia”<sup>14</sup>. Jest to jedna z tych zasad, których istnienie i status prawny, a przynajmniej relewantność w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej mogą budzić wątpliwości.

Dalszymi interesującymi przypadkami naruszenia prawa, dostrzeżonymi w orzecznictwie TSUE, są naruszenia obowiązku staranności i dbałości o interesy podmiotów, których działanie instytucji dotyczy (*duty of care, duty of diligence*) oraz zasady rozsądnej (dobrej) administracji (*principle of sound administration*)<sup>15</sup>. Wzajemna relacja tych pojęć nie jest zresztą jasna, niekiedy występują one w orzeczeniach Trybunału łącznie, niekiedy samodzielnie, czasem też w połączeniu z przepisami prawa regulującymi dany rodzaj działania instytucji unijnej. Niejasny stosunek omawianych pojęć ujawnia się szczególnie na etapie rozważania, czy są to reguły prawne przyznające prawa jednostce, o czym dalej. W obu przypadkach chodzi zapewne o naruszenie reguł, które nie zostały wyrażone precyzyjnie w formie przepisów prawa, ale tworzą pewnego

s. I-03061; z dnia 26 czerwca 1990 r. Sofrimport SARL przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-152/88, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1990, s. I-02477.

<sup>12</sup> Tak podchodzili do zagadnienia twórcy reguł modelowych, zob. art. 2:301 PECL, art. II-3:301 DCFR i art. 2:101-2:103 ACQP.

<sup>13</sup> Zob. wyroki SPI z dnia 17 grudnia 1998 r., Embassy Limousines & Services przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, sprawa T-203/96, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1998, s. II-04239 i z dnia 8 maja 2007 r. Citymo SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-271/04, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. II-01375.

<sup>14</sup> Wyrok SPI z dnia 23 listopada 2004 r., Cantina sociale di Dolianova Soc. coop. rl i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-166/98, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2004, s. II-03991.

<sup>15</sup> Zob. np. wyroki ETS z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Fresh Marine Company A/S, sprawa C-472/00, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2003, s. I-07541 i z dnia 9 listopada 2006 r., Agraz SA i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-243/05, European Court reports 2006, s. I-10833; z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-47/07 P, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2008, s. I-09761; wyroki SPI z dnia 15 marca 1995 r., Cobrefac SA, Pêche & Froid SA i Klipper investissements SARL przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-514/93, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1995, s. II-00621; z dnia 9 lipca 1999 r., New Europe Consulting i Michael P. Brown przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-231/97, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 1999, s. II-02403; z dnia 9 września 2008 r., My Travel Group plc przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-212/03, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2008, s. II-01967.

rodzaju niepisany standard postępowania rzetelnej i rozważnej administracji. Reguły te dotyczą w szczególności oceny stanu faktycznego poprzedzającej wydanie rozstrzygnięcia indywidualnego, bezstronnego prowadzenia postępowania, poprawnego formułowania przepisów prawa itp. Trzeba przy tym zauważyć, że omawiane reguły mają po części charakter ściśle normatywny, bowiem art. 41 Karty Praw Podstawowych UE przyznaje podmiotom m.in. prawo do uczciwego, bezstronnego i nieprzewlekłego rozstrzygnięcia spraw, prawo do wyrażenia swojego stanowiska, prawo dostępu do akt sprawy i prawo do poznania uzasadnienia decyzji. Wydaje się jednak, że formułowana w orzecznictwie koncepcja odpowiedzialności Unii z tytułu niedbalstwa wykracza poza zakres prawnie ustalonych reguł procedowania. Jak bowiem ujmuje to Trybunał, Unia może ponosić odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niedbalstwo, to jest działanie lub zaniechanie, którym osoba odpowiedzialna narusza obowiązek staranności, którego powinna była i mogła dochować, biorąc pod uwagę swoje cechy, wiedzę i umiejętności, a taki obowiązek staranności po stronie instytucji unijnych jest nieodłączny od zasady dobrej administracji<sup>16</sup>.

Przesłanka odpowiedzialności polegająca na tym, by naruszona reguła prawa miała na celu przyznanie praw jednostce jest najbardziej nieokreślonym elementem omawianej konstrukcji. Zwykle wyjaśnia się ją w ten sposób, że odpowiedzialność może wiązać się tylko z naruszeniem takich norm, które mają na celu ochronę interesów indywidualnych, a nie tylko interesu powszechnego<sup>17</sup>. Orzecznictwo Trybunału nie precyzuje jednak tego kryterium ani nawet nie daje podstaw do sformułowania jego bardziej ogólnego ujęcia na podstawie poszczególnych przypadków jego zastosowania<sup>18</sup>. Stosunkowo jasnym i trwałym stanowiskiem TFUE jest to, że nie przyznają praw jednostkom porozumienia WTO ani decyzje czy zalecenia Organu ds. Rozstrzygnięcia Sporów tej organizacji<sup>19</sup>. Nie mają takiego charakteru również przepisy o podziale kompetencji między Unią a Państwami Członkowskimi<sup>20</sup> oraz reguły dotyczące stosunków pomiędzy Państwami Członkowskimi<sup>21</sup>. Zupełnie niejasno rysuje się natomiast kwestia spełnienia tej przesłanki odpowiedzialności w przypadku, gdy naruszoną regułą prawną jest obowiązek staranności lub zasada dobrej administracji. Rozstrzygając o naruszeniu obowiązku staranności Trybunał raczej nie rozważa, czy jest to reguła przyznająca prawa jednostkom. Sąd Pierwszej Instancji dwukrotnie stwierdzał natomiast, że zasada dobrej administracji

<sup>16</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK) Ltd przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa C-47/07 P, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2008, s. I-09761.

<sup>17</sup> Zob. W. Wurmnest, *Grundzüge eines europäischen Haftungsrechts*, Tübingen 2003, s. 123 i n.

<sup>18</sup> Zob. P. Aalto, *op. cit.*, s. 199 i n.

<sup>19</sup> Zob. np. wyrok SPI z dnia 14 grudnia 2005 r., Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) i Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich, sprawa T-69/00, European Court reports 2005, s. II-05393 i powołane tam wcześniejsze orzeczenia.

<sup>20</sup> Zob. wyr. ETS z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artgodan GmbH przeciwko Komisji Europejskiej i Republice Federalnej Niemiec, sprawa C-221/10, European Court reports 2012, s. 00000.

<sup>21</sup> Zob. wyr. SPI z dnia 19 października 2005 r. Cofradía de pescadores de „San Pedro” de Bermeo i inni przeciwko Radzie Unii Europejskiej, sprawa T-415/03, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. II-04355.

nie stanowi takiej reguły<sup>22</sup>. Oznaczałoby to, że naruszenie tej zasady nie może rodzić odpowiedzialności, jeżeli nie naruszono jednocześnie przepisu (np. proceduralnego czy zawartego w Karcie Praw Podstawowych UE) przyznającego prawo jednostce. Trudno to jednak pogodzić z poglądem Trybunału, że z zasadą dobrej administracji nieodłącznie wiąże się obowiązek staranności i dbałości o interesy podmiotów, wobec których organ działa.

Ostatnią cechą zachowania stanowiącą przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej Unii jest to, by popełnione naruszenie prawa było wystarczająco poważne. Kryterium to, ograniczające sferę odpowiedzialności Unii do przypadków istotnych uchybień, służy zapewnieniu instytucjom unijnym warunków umożliwiających podejmowanie decyzji, stworzeniu pewnego marginesu tolerowanego błędu, bez którego podmioty władzy publicznej byłyby nadmiernie skrupowane w swoim działaniu przez ryzyko ponoszenia odpowiedzialności. Wystarczająco poważne naruszenie definiowane jest przez odwołanie do zakresu swobody decyzji, z jakiego korzystał organ przy podejmowaniu swojego działania. Trybunał przyjmuje, że naruszenie jest wystarczająco poważne, jeżeli instytucja Unii wyraźnie i poważnie naruszyła granice swojej swobody decyzji, natomiast jeżeli swoboda ta była znacznie ograniczona lub nie istniała w ogóle, samo naruszenie prawa przesądza o spełnieniu tej przesłanki<sup>23</sup>. Niekiedy formułuje się w orzecznictwie bardziej szczegółowe wskazówki, nakazujące brać pod uwagę stopień skomplikowania sytuacji, w której instytucja działała oraz poziom trudności w zinterpretowaniu czy zastosowaniu przepisów prawa<sup>24</sup>. Czynniki brane pod uwagę przy ocenie granic swobody i stopnia ich przekroczenia zależą od charakteru działania, z którego wynikła szkoda. W odniesieniu do działań legislacyjnych podkreśla się np. znaczenie swobody organów Unii w kształtowaniu jej polityki gospodarczej, rolnej, żywnościowej itp. W orzecznictwie podkreśla się przy tym, że w dziedzinach, w których Unia ma większą swobodę działania, szczególnie ważne staje się przestrzeganie proceduralnych gwarancji przyznanych jednostkom i ich złamanie może przesądzać o zaistnieniu wystarczająco poważnego naruszenia prawa<sup>25</sup>. W odniesieniu do indywidualnych decyzji dotyczących działalności gospodarczej (połączenia spółek, dopuszczenia produktów

---

<sup>22</sup> Zob. wyr. SPI z dnia 6 grudnia 2001 r. *Area Cova, SA i inni przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-196/99, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2001, s. II-03597 i z dnia 4 października 2006, *Hans-Martin Tillack przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-193/04, *European Court reports* 2006, s. II-03995.

<sup>23</sup> Zob. zwłaszcza wyr. ETS z dnia 4 lipca 2000 r., *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA i Jean-Jacques Goupil przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa C-352/98, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2000, s. I-05291; wyrok ETS z dnia 10 grudnia 2002 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Camar Srl i Tico Srl*, sprawa C-312/00, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2002, s. I-11355 i wyrok ETS z dnia 12 lipca 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko CEVA Santé Animale SA i Pfizer Enterprises Sàrl*, sprawa C-198/03, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2005, s. I-06357.

<sup>24</sup> Zob. wyrok ETS z dnia 10 lipca 2003 r., *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Fresh Marine Company A/S*, sprawa C-472/00, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2003, s. I-07541 i wyrok ETS z dnia 19 kwietnia 2007 r., *Holcim (Deutschland) AG przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa C-282/05, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2007, s. I-02941.

<sup>25</sup> Zob. np. wyrok SPI z 17 marca 2005 r., *Agraz, SA i inni przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, sprawa T-285/03, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2005, s. II-01063.

medycznych do obrotu itp.) istotne znaczenie ma możliwość uzyskania i prawidłowej oceny informacji stanowiących podstawę faktyczną rozstrzygnięcia<sup>26</sup>. Orzecznictwo TSUE nie jest jednak, w mojej ocenie, wystarczająco spójne i konsekwentne, by pozwalało stworzyć abstrakcyjną i ogólną, a jednocześnie przydatną praktycznie definicję istotnego charakteru naruszenia prawa.

---

<sup>26</sup> Zob. np. wyrok ETS z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Schneider Electric SA, sprawa C-440/07, Zb. Orz. Trybunału Europejskiego 2009, s. I-06413; wyr. ETS z dnia 19 kwietnia 2012 r., Artgodan GmbH przeciwko Komisji Europejskiej i Republice Federalnej Niemiec, sprawa C-221/10, European Court reports 2012, s. 00000.