

Wyrok ETS z dnia 13 czerwca 2003 r. w sprawie C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Republice Włoskiej¹

1. Wprowadzenie

Wyrokiem w sprawie *Köbler*² Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył zastosowanie wspólnotowej zasady odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego na przypadki wydania przez sąd krajowy ostatecznej instancji orzeczeń sprzecznych z prawem wspólnotowym. Ocena wystąpienia naruszenia prawa rodzącego odpowiedzialność państwa w konkretnej sprawie została pozostawiona sądowi krajowemu, z uwzględnieniem wskazówek określonych przez ETS. W świetle orzeczenia *Köbler* konieczne okazało się zbadanie, czy obowiązujące regulacje określające przesłanki i tryb uzyskania odszkodowania od państwa zapewniają realną możliwość dochodzenia przez jednostki przyznanego im uprawnienia. Skierowane w sprawie *Traghetti* pytania prejudycjalne dotyczyły zasad i warunków pociągania państw członkowskich do odpowiedzialności za szkody wyrządzone jednostkom na skutek wydania przez sądy krajowe wyroków naruszających prawo wspólnotowe.

2. Stan faktyczny

Pytania prejudycjalne zostały skierowane przez sąd włoski przy okazji rozstrzygnięcia sporu pomiędzy dwoma przedsiębiorstwami transportu morskiego (*Traghetti del Mediterraneo SpA*; dalej: „TDM” oraz *Tirrenia di Navigazione*; dalej: „Tirrenia”), które w latach 70-tych konkurowały ze sobą realizując regularne połączenia pomiędzy kontynentalnymi Włochami a Sycylią.

W 1981 r. TDM pozwało Tirrenię przed *Tribunale di Napoli* dochodząc odszkodowania za szkodę, jaką poniosło z powodu stosowania przez Tirrenię obniżonych stawek opłaty za przewozy. TDM zarzuciło nadużycie przez Tirrenię pozycji dominującej na rynku poprzez stosowanie obniżonej taryfy przewozowej, co było możliwe dzięki uzyskaniu subwencji państwowej. Zdaniem TDM, przyznanie Tirrenii subwencji było sprzeczne z prawem wspólnotowym.

Zarówno sąd pierwszej instancji (*Tribunale di Napoli*) jak i sąd odwoławczy (*Corte d'appello di Napoli*) nie uwzględniły zarzutów podnoszonych przez TDM. Sądy nie dopatrzyły się naruszenia prawa materialnego, w szczególności przepisów art. 81,86 i 87 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE) w kwestii pomocy państwa.

Sądy włoskie orzekły m.in., że subwencja państwowa przyznana została Tirrenii na realizację celu o charakterze ogólnym, związanego z rozwojem regionu Mezzogiorno. Fakt przyznania subwencji nie wpływał niekorzystnie na prowadzenie działalności przewozowej przez konkurencyjne przedsiębiorstwa.

TDM zaskarżyło rozstrzygnięcie *Corte d'appello di Napoli* w drodze kasacji do *Corta Suprema di Cassazione*, podnosząc zarzut błędnej wykładni postanowień TWE w kwestii pomocy państwa, oraz podnosząc niezbędność skierowania pytań prejudycjalnych do ETS dla rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy.

¹ Orzeczenie dotychczas niepublikowane, polska wersja dostępna na stronie <http://www.curia.eu.int>

² Wyrok ETS z dnia 15 listopada 2003 r., w sprawie C-224/01 *Köbler*, Rec., s. I-10239.

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2000 r. *Corta Suprema di Cassatione* oddalił skargę. Sąd orzekł, że orzeczenie *Corte di Napoli* nie narusza postanowień TWE, a ponadto zaskarżone rozstrzygnięcie jest spójne z orzeczeniem ETS z dnia 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Parlament przeciwko Radzie (Rec., s. 1513).

W uzasadnieniu sąd wskazał, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy istniały przesłanki do zastosowania wyjątków od ogólnego zakazu udzielania pomocy państwa określone w art. 90 i 92 TWE, gdyż przyznana subwencja miała na celu wsparcie rozwoju gospodarczego biedniejszych regionów oraz zaspokojenie popytu na towary lub usługi, którego nie można było zaspokoić w warunkach wolnej konkurencji. Przewozy pomiędzy kontynentalną częścią Włoch a ich głównymi wyspami w latach 70-tych mogły być realizowane wyłącznie drogą morską, a wzrastający popyt na takie usługi uzasadniał powierzenie prowadzenia tej działalności koncesjowanemu przedsiębiorstwu publicznemu, stosującemu z góry ustaloną taryfę przewozową. Zdaniem sądu naruszenie konkurencji zarzucane przez skarżącego nie przesądzało automatycznie uznania niezgodności przyznanej pomocy z prawem. TDM nie wykazało, że przyznana Tirrenii subwencja umożliwiła temu przedsiębiorstwu na realizację zysku w innych obszarach działalności, niż te na które pomoc została przyznana. Sąd nie dopatrywał się również naruszenia przepisów art. 85 i 86 TWE, wskazując, że w okolicznościach sprawy, kabotaż morski nie był jeszcze zliberalizowany, a charakter i ograniczony zasięg terytorialny działalności prowadzonej przez Tirrenię nie pozawalał na precyzyjne określenie właściwego rynku w rozumieniu art. 86 TWE. Ze względu na fakt, że subwencja dotyczyła tylko jednego z rodzajów działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa transportu morskiego, ograniczonej do terytorium jednego państwa członkowskiego, sąd nie dopatrywał się w rozpatrywanej sprawie naruszenia konkurencji.

W tej sytuacji TDM wystąpiło do *Tribunale di Genova* z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko Republice Włoskiej za szkodę, jaką poniosło z tytułu błędnej wykładni wspólnotowych przepisów w zakresie konkurencji i pomocy państwa oraz naruszenia przez *Corta suprema di Cassatione* obowiązku wystąpienia przez ten sąd z pytaniem prejudycjalnym (art. 234 zd. trzecie TWE).

TDM podniosło, że fakt niezwrócenia się przez *Corta suprema di Cassatione* z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości miał istotny wpływ na wynik sprawy. Opierając się bowiem na decyzji Komisji w sprawie pomocy państwa przyznanej spółce Tirrenia przez Włochy w późniejszym okresie³, skarżący zakładał, że odpowiedź ETS doprowadziłaby do odmiennego rozstrzygnięcia jego sprawy. W powołanej decyzji Komisji wskazano bowiem na wspólnotowy charakter kabotażu morskiego oraz trudności w ocenie zgodności subwencji publicznych z postanowieniami traktatowymi dotyczącymi pomocy państwa. Zdaniem skarżącego istniało wysokie prawdopodobieństwo, że w przypadku skierowania pytania prawnego do ETS, orzeczenie prejudycjalne byłoby zbieżne z argumentacją Komisji. W takim wypadku *Corta suprema di cassatione* musiałby stwierdzić niezgodność z prawem wspólnotowym subwencji przyznanej Tirenii w rozpatrywanej sprawie.

Niezależnie jednak od podniesionych zarzutów naruszenia przepisów TWE, przy okazji rozpoznawania roszczenia odszkodowawczego TDM pojawiło się dodatkowe zagadnienie, którego rozstrzygnięcie było decydujące dla wydania przez *Tribunale di Genova* orzeczenia.

Problematyczna kwestia dotyczyła dopuszczalności pozwu wniesionego przez TDM w świetle obowiązujących przepisów krajowych.

³ Decyzja Komisji Nr 2001/851/WE z dnia 21 czerwca 2001 r. w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Włochy spółce morskiej Tirrenia di Navigazione (Dz. Urz. WE Nr L 318, s.9)

Roszczenie odszkodowawcze TDM oparte zostało na przepisie art. 2 ust. 2 włoskiej ustawy nr 117 z dnia 13 kwietnia 1988 r. o odszkodowaniu za szkody wyrządzone w ramach wykonywania funkcji sędziowskiej i odpowiedzialności cywilnej sędziów (dalej: ustawa 117/88), który stanowi:

- „1. Kto niesłusznie poniósł szkodę z powodu postępowania, czynności lub orzeczenia sądowego, u źródła którego leży wina umyślna sędziego lub poważne uchybienie przy wykonywaniu przez niego obowiązków, lub z powodu odmowy wydania orzeczenia, może wnieść sprawę przeciwko państwu w celu uzyskania naprawienia szkody majątkowej oraz krzywdy moralnej wynikającej z pozbawienia wolności osobistej.
2. Interpretacja przepisów prawa oraz ocena okoliczności faktycznych i dowodów w ramach wykonywania działalności orzeczniczej nie może być podstawą odpowiedzialności.
3. Poważne uchybienie stanowi:
- a) rażące naruszenie prawa wynikające z niewybaczalnego zaniedbania;
 - b) stwierdzenie, wskutek niewybaczalnego zaniedbania, okoliczności faktycznej, której zaprzeczają w sposób bezspreczny akta sprawy;
 - c) zaprzeczenie, wskutek niewybaczalnego zaniedbania, okoliczności faktycznej, którą potwierdzają w sposób bezspreczny akta sprawy;
 - d) wydanie orzeczenia dotyczącego wolności osobistej poza przypadkami przewidzianymi w prawie lub bez uzasadnienia.”

Rząd włoski wskazał, że pozew TDM jest niedopuszczalny, gdyż zgodnie ze ww. przepisem odpowiedzialność państwa włoskiego jest wyłączona w odniesieniu do przypadków błędnej wykładni przepisów prawa w ramach wykonywanej przez sądy działalności orzeczniczej. Dodatkowo, w razie uznania skargi za dopuszczalną Rząd włoski wniósł o oddalenie pozwu ze względu na brak możliwości wzruszenia prawomocnego wyroku z dnia 19 kwietnia 2000 r.

W odpowiedzi TDM podniosło zarzut niezgodności przepisów ustawy 117/88 z prawem wspólnotowym. Zdaniem skarżącego, warunki dopuszczalności pozwów określone we włoskiej ustawie oraz istniejąca praktyka sądów krajowych w tej kwestii uniemożliwiają realne uzyskanie odszkodowania od państwa za szkodę poniesioną w wyniku działalności orzeczniczej, naruszając tym samym orzecznictwo Trybunału⁴.

W tym stanie rzeczy *Tribunale di Genova* zdecydował się zawiesić postępowanie i skierować do ETS pytania prejudycjalne w dwóch kwestiach:

- 1) czy państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność pozaumowną z racji błędnego zastosowania lub niezastosowania prawa wspólnotowego przez sądy, a w szczególności w przypadku naruszenia przez sąd ostatniej instancji obowiązku określonego w art. 234 zd. trzecie TWE;
oraz,
- 2) czy ustawodawstwo krajowe, które
 - wyłącza odpowiedzialność państwa za błędną wykładnię przepisów prawa lub ocenę okoliczności faktycznych sprawy przez sądy
 - ogranicza odpowiedzialność państwa do przypadków winy umyślnej i poważnego uchybienia sędziegopozostaje w zgodności z prawem wspólnotowym?

⁴ Wyrok ETS z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 Francovich i in, Rec. s. I-5357 oraz wyrok z dnia 5 marca 1996 r. w połączonych sprawach C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur i Factortame, Rec. s. I-1029.

Po wydaniu przez ETS orzeczenia w sprawie *Köbler*, *Tribunale di Genova* zdecydował się wycofać pytanie pierwsze, podtrzymując wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w stosunku do drugiego ze skierowanych pytań.

3. Argumentacja Trybunału:

Trybunał w pierwszej kolejności przypomniał, że zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Köbler*, wspólnotowa zasada odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa wspólnotowego ma zastosowanie do każdego przejawu działalności państwa, niezależnie od organu, którego zaniechanie lub działanie jest źródłem uchybienia. Wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku ze szkodą poniesioną przez jednostki na skutek wydania przez sąd krajowy ostatej instancji orzeczenia sprzecznego z prawem wspólnotowym stałoby w sprzeczności z przyznaną na gruncie prawa wspólnotowego ochroną praw jednostek. Jednak ze względu na szczególny charakter funkcji orzeczniczej oraz wymogi pewności prawa, odpowiedzialność państwa w tym wypadku powinna zostać ograniczona wyłącznie do przypadków oczywistego naruszenia prawa. Ustalenie wystąpienia takiego naruszenia wymaga wszechstronnego zbadania przez sąd krajowy stanu faktycznego sprawy (m.in. stopnia jasności i precyzji zastosowanej normy prawnej, zamiaru naruszenia, usprawiedliwionego lub nie charakteru błędu co do prawa, stanowiska instytucji wspólnotowych w spornej kwestii, uchybienia przez sąd krajowy obowiązki określonej w art. 234 zd. trzecie TWE⁵).

Odpowiadając na pytania sądu krajowego Trybunał ocenił przepisy krajowe w kwestii odpowiedzialności państwa pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym w dwóch aspektach:

- 1) stosowania przez państwa członkowskie ogólnego wyłączenia zastosowania zasady odpowiedzialności państwa do działalności sądów krajowych ostatej instancji;
- 2) ograniczenia takiej odpowiedzialności do przypadków winy umyślnej lub poważnego uchybienia sędziego.

Błędna wykładnia prawa lub ocena okoliczności faktycznych jako przesłanka odpowiedzialności państwa za orzeczenia sądów krajowych

W pierwszej kolejności Trybunał rozważył zagadnienie zgodności z prawem wspólnotowym przepisu krajowego wyłączającego możliwość nałożenia na państwo odpowiedzialności za błędną wykładnię przepisów prawa lub ustalenie stanu faktycznego sprawy w sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym.

Powołując się na orzeczenie w sprawie *Köbler* Trybunał stwierdził, że całkowite wyłączenie z zakresu odpowiedzialności państwa na mocy prawa krajowego przypadków, gdy naruszenie prawa wspólnotowego polega na błędnej wykładni przepisów przez sąd krajowy ostatej instancji stoi w sprzeczności z obowiązkiem zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony przysługujących im na gruncie prawa wspólnotowego uprawnień.

⁵ Rzecznik Generalny w pkt 70 opinii podkreślił, że pomimo braku określenia przez ETS hierarchii ważności wskazanych przez ETS okoliczności faktycznych, które sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę, fakt naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy stanowi szczególnie istotny element oceny stopnia naruszenia prawa wspólnotowego.

Zdaniem Trybunału wyłączenie takie jest niedopuszczalne z następujących względów:

Po pierwsze, wykładnia przepisów prawa stanowi istotę działalności orzeczniczej. To właśnie w drodze wykładni przepisów prawa (zarówno krajowego jak i wspólnotowego) sąd rozstrzyga zawisły przed nim spór.

Po drugie, taka wykładnia może być źródłem naruszenia prawa wspólnotowego, w szczególności, gdy sąd nada normie wspólnotowego prawa materialnego lub procesowego oczywiście błędne znaczenie lub gdy dokonana wykładnia prawa krajowego prowadzi w praktyce do naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego.

Zdaniem Trybunału przyznanie możliwości dochodzenia przez jednostkę odszkodowania z powodu niezgodnej z prawem wspólnotowym wykładni dokonanej przez sąd ma szczególnie istotne znaczenie, jeżeli chodzi o orzeczenia sądów krajowych ostatniej instancji. Sądy te zobowiązane są bowiem do zapewnienia jednolitości linii orzeczniczej na terenie danego państwa członkowskiego.

Takie samo znaczenie dla wydania prawidłowego rozstrzygnięcia jak dokonanie właściwej wykładni ma poprawna ocena stanu faktycznego i zgromadzonych w sprawie dowodów. Zdaniem Trybunału, ocena taka, nierzadko wymagająca złożonych analiz, może również prowadzić do naruszenia prawa wspólnotowego⁶.

Prawidłowość ustalenia stanu faktycznego sprawy ma szczególne znaczenie w sferze pomocy państwa. Generalne wyłączenie odpowiedzialności państwa w tym przypadku prowadzi do osłabienia gwarancji procesowych przysługujących jednostkom, gdyż ochrona praw wynikających z TWE w znacznej mierze zależy od prawidłowego ustalenia stanu faktycznego. Pozbawia to jednostki do dochodzenia sądowej ochrony przyznanych im na mocy prawa wspólnotowego uprawnień nawet, jeśli błędne działanie sądu stanowi oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego.

Ograniczenia odpowiedzialności państwa do przypadków winy umyślnej lub poważnego uchybienia sędziego.

Trybunał podkreślił, że zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Köbler* odpowiedzialność państwa za sprzeczne z prawem wspólnotowym działania sądów ostatniej instancji jest ograniczona do wyjątkowych przypadków, gdy naruszenie prawa przez sąd ma charakter oczywisty. W celu określenia, czy w konkretnej sprawie nastąpiło naruszenie prawa wspólnotowego uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za orzeczenie sądu, konieczne jest rozważenie wszystkich elementów danego stanu faktycznego. W szczególności należy wziąć pod uwagę następujące kryteria:

- stopień skomplikowania i precyzjności naruszonej normy prawnej,
- czy naruszenie było świadome,
- czy błąd co do prawa był usprawiedliwiony,
- jakie jest stanowisko organów wspólnotowych w spornej kwestii,
- czy sąd był zobowiązany do wystąpienia z pytaniem prawnym, zgodnie z przepisem art. 234 TWE zd. trzecie⁷.

⁶ Rzecznik Generalny w pkt 62-63 oraz 87-92 swojej opinii omawia możliwe do wystąpienia sytuacje, w których niezgodność orzeczenia z prawem wspólnotowym wynikać będzie z błędnej wykładni prawa bądź niewłaściwego ustalenia stanu faktycznego sprawy.

⁷ Pkt 53-56 orzeczenia w sprawie *Köbler*.

Trybunał podkreślił, że ze względu na ograniczenie odpowiedzialności państwa za orzeczenia sądów krajowych najwyższego szczebla do wyjątkowych przypadków, państwa członkowskie – co do zasady – uprawnione są do ograniczenia tej odpowiedzialności w drodze prawa krajowego.

Przepisy krajowe ograniczające zakres odpowiedzialności państwa za działania sądów mogą jednak być stosowane pod warunkiem, że nie wyłączają odpowiedzialności w każdym przypadku stwierdzenia oczywistego naruszenia prawa w rozumieniu orzeczenia w sprawie *Köbler*.

Znaczenie orzeczenia w sprawie *Traghetti* dla praktyki sądów administracyjnych.

Orzeczenie w sprawie *Traghetti* ilustruje powstające trudności z zapewnieniem skuteczności wspólnotowej zasady odpowiedzialności państwa, zinterpretowanej przez Trybunał w sprawie *Köbler*. Rzeczywiste wykonanie orzeczenia w sprawie *Köbler* wymagać może zmiany dotychczasowych regulacji lub przyjęcia nowych przepisów zapewniających realną możliwość dochodzenia przez jednostki odszkodowania za sprzeczne z prawem wspólnotowym działania sądów krajowych.

Orzeczenie w sprawie *Traghetti* wyraźnie wskazuje, że ograniczenie odpowiedzialności państwa do przypadków oczywistego naruszenia prawa przez sąd ostatniej instancji nie oznacza, że państwa członkowskie uprawnione są do dalszego ograniczenia tej odpowiedzialności w drodze krajowych przepisów. Tym samym wszelkie dodatkowe warunki przewidziane w prawie krajowym, wykraczające poza kryteria odpowiedzialności państwa określone w sprawie *Köbler* stoją w sprzeczności z prawem wspólnotowym i nie mogą stanowić przesłanki odmowy uznania roszczenia odszkodowawczego.

Opracowanie

Piotr Wróbel

Asystent specjalista ds. prawa europejskiego