

MICHAŁ PINDEL  
Uniwersytet Wrocławski

## CIEŻKIE I OCZYWISTE PRZEKROCZENIE GRANIC SWOBODNEGO UZNANIA PRZEZ INSTYTUCJE UNIJNE JAKO PRZESŁANKA ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ UE

### I. ISTOTA ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ UNII

W systemie ochrony prawnej Unii Europejskiej ustanowiono skargę odszkodowawczą, której celem jest naprawienie przez Unię szkód wyrządzonych przez jej instytucje, organy i pracowników (art. 340 TFUE). Odpowiedzialność ta opierać się powinna na zasadach wspólnych dla praw państw członkowskich i odzwierciedlać ma klasyczną zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej<sup>1</sup>. Dostyc szybko w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wykształciły się trzy przesłanki, po których spełnieniu możliwe było uzyskanie przez jednostkę odszkodowania<sup>2</sup>. Tradycyjnie już do przesłanek tych należą: bezprawne działanie bądź zaniechanie Unii, szkoda powstała po stronie osób prywatnych i związek przyczynowo-skutkowy między bezprawnością a zaistniałą szkodą.

Początkowo skarga odszkodowawcza nie stanowiła odrębnego środka prawnego, lecz powiązana była ściśle ze skargą na nieważność aktu prawa unijnego. Aby móc złożyć wniosek o odszkodowanie, potrzebny był najpierw wyrok stwierdzający bezprawność działania unijnych instytucji<sup>3</sup>. Takie podejście sprawiało, że jednostka mogła starać się tylko o uzyskanie odszkodowania za szkody wyrządzone jej wskutek bezprawnych decyzji administracyjnych. Uzyskanie odszkodowania za akty normatywne nie było możliwe z jednego prostego względu: jednostka

<sup>1</sup> B.P. Wróblewski, *Pozaukłowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty Europejskiej za akty normatywne*, Poznań 2005, s. 5.

<sup>2</sup> Wyrok TS w sprawie 4/69 *Alfons Luticke*, ECR [1971], s. 325.

<sup>3</sup> A. Knade-Plaskacz, *Zasada odpowiedzialności pozaukłownej Unii Europejskiej*, Toruń 2011, s. 105.

w praktyce nie posiadała *locus standi* do kwestionowania ważności aktów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym.

Na początku lat siedemdziesiątych skarga odszkodowawcza została uznana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za autonomiczny środek zaskarżenia, odrębny od innych skarg ustanowionych w traktatach<sup>4</sup>. Wywarło to ogromny wpływ na legitymację czynną jednostki, gdyż od tego czasu możliwe było ubieganie się o odszkodowanie za akty normatywne. Fakt taki spowodować mógł lawinę skarg odszkodowawczych przeciwko ówczesnym Wspólnotom. Wobec tego w orzecznictwie dokonano zaostrożenia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej za takie akty. W wyroku w sprawie *Schöppenstedt*<sup>5</sup> ETS przedstawił tezę (nazwaną potem potocznie „Formułą Schöppenstedt”), wedle której do uzyskania odszkodowania za akty normatywne potrzebne jest kwalifikowane naruszenie prawa w postaci „rażącego naruszenia nadrzędnej normy dotyczącej ochrony jednostki”<sup>6</sup>. W orzeczeniu tym nie sprecyzowano jednak, na czym takie kwalifikowane naruszenie prawa miałyby dokładnie polegać.

Początkowo Trybunał łączył kwalifikowane naruszenie prawa ze swobodą uznania przyznaną unijnym instytucjom. Uczynił to między innymi w wyroku w sprawie *HNL*<sup>7</sup>, w którym stwierdził, że kwalifikowane naruszenie prawa ma miejsce tylko w przypadku, gdy instytucja w sposób oczywisty i poważny przekroczyła granice wykonywania swoich uprawnień. Już rok później za kwalifikowane naruszenie prawa Trybunał uznał takie zachowanie unijnych instytucji, które graniczyło z arbitralnością<sup>8</sup>. Poprzez arbitralność rozumieć należy taką sytuację, w której wydawany akt prawny w ogóle nie był związany z celami, jakie miał osiągnąć wspólnotowy prawodawca<sup>9</sup>. Warunek ten jednak został potem zniesiony przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawach połączonych C-104/89 i C-37.90 *Mulder*<sup>10</sup>, ponieważ, jak komentuje doktryna, uznany został za zbyt wysoki<sup>11</sup>. W innych zapadłych wyrokach z tamtego okresu ETS kwalifikowane naruszenie prawa łączył z rozmiarem szkody poniesionej przez jednostkę<sup>12</sup>,

<sup>4</sup> Zob. m.in. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-491/93 *Richo Commodities Ltd.* przeciwko Komisji, ECR [1996], s. II-1131.

<sup>5</sup> Wyrok TS w sprawie 5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt*, ECR [1971], s. 975.

<sup>6</sup> N. Półtorak, *Komentarz do art. 288*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. 2, Warszawa 2010, s. 879.

<sup>7</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 83 i 94/76, 4, 15, 40/77 *HNL*, ECR [1978], s. 1209.

<sup>8</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 116 i 124/77 *Amylum NV i Tunnel Refineries Ltd.* przeciwko Komisji i Radzie, ECR [1979], s. 3497.

<sup>9</sup> R. Mańko, *Odpowiedzialność deliktowa Wspólnot Europejskich*, [w:] A. Łazowski (red.), *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, Warszawa 2005, s. 644.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-104/89 i C-37.90 *Mulder*, ECR [1992], s. II-3061.

<sup>11</sup> M. Górski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Unii Europejskiej*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 287.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału w sprawie C-133, 300 i 362/93 *Crispoltoni i in.*, ECR [1994], s. I-4836.

charakterem naruszonej normy prawnej<sup>13</sup>, niekiedy — jak na przykład w sprawie *Quellmehl*<sup>14</sup> — łączyły te obie przesłanki, nie wyjaśniając, czy należy interpretować je kumulatywnie czy rozłącznie<sup>15</sup>. Jak więc widać, Trybunał rozstrzygał sprawy *ad casum*, traktując kwalifikowane naruszenie prawa bardzo funkcjonalnie, dostosowując je do potrzeb danej sprawy<sup>16</sup>.

Ogromny wpływ na dalszy rozwój przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty miało ustanowienie przez Trybunał Sprawiedliwości zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich<sup>17</sup>. W wielu sprawach Trybunał wskazywał, że decydującym czynnikiem świadczącym o kwalifikowanym naruszeniu prawa przez organy państwa członkowskiego jest przyznana im przez prawo wspólnotowe swoboda działania<sup>18</sup>. Natomiast bez szczególnego uzasadnienia przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej Unii i państw nie powinny się różnić<sup>19</sup>. Nie trzeba było więc długo czekać na przeniesienie orzecznictwa dotyczącego odpowiedzialności państw członkowskich na grunt odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty<sup>20</sup>.

Po raz pierwszy przesłanki ustalone na potrzeby odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich zastosowane zostały do odpowiedzialności Wspólnoty w wyroku w sprawie *Bergaderm*<sup>21</sup>. W swoim wyroku Trybunał stwierdził, że w sytuacji, gdy unijnej instytucji przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania, oceną, czy doszło do istotnego naruszenia prawa, jest stwierdzenie, czy instytucja ta w sposób oczywisty i poważny przekroczyła granice przyznanego jej uznania. Wyłącznie w sytuacji, gdy instytucji tej lub temu organowi przysługuje jedynie bardzo ograniczony zakres swobodnego uznania lub nie mają go one wcale, jakiegokolwiek naruszenie prawa może wystarczyć do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa<sup>22</sup>. Według Trybunału ocena, czy nastąpiło istotne naruszenie prawa, powinno opierać się na „oczywistym i poważnym

<sup>13</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 241, 242, 245–250/78 *Maisgritz-DGV*, ECR [1979], s. 3017.

<sup>14</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 261 i 262 /78 *Quellmehl*, ECR [1979], s. 3045.

<sup>15</sup> A. Knade-Plaskacz, *Zasada odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej*, Toruń 2011, s. 101.

<sup>16</sup> G. Shermers, D. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, Haga 2001, s. 426.

<sup>17</sup> N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-43/93 *Brasserie du Pêcheur* i C-48/93 *Factortame III*, ECR [1996], s. I-01029; Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 oraz C-190/94 *Dillenkofer*, ECR [1996], s. I-04845.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych C-43/93 *Brasserie du Pêcheur* i C-48/93 *Factortame III*, ECR [1996], s. I-01029.

<sup>20</sup> P. Aalto, *Brasserie Bergaderm and Beyond*, Oxford 2011, s. 62.

<sup>21</sup> Wyrok TS w sprawie C-352/98P *Laboratoires Pharmaceutiques Bergaderm SA i inni przeciwko Komisji*, ECR [2000], s. I-5291, pkt 43–44.

<sup>22</sup> J. Łacny, *Kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie jako przesłanka pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej*, [w:]

naruszeniu granic szerokiego zakresu uznania, jakim prawodawca Unii dysponuje przy wykonywaniu kompetencji<sup>23</sup>.

Wyrok w sprawie *Bergaderm* stał się początkiem nowej linii orzeczniczej, odnośnie do kwalifikowanego naruszenia prawa. Od tamtej pory nie można mówić już o podziale odpowiedzialności odszkodowawczej na tak zwaną odpowiedzialność administracyjną i legislacyjną. Obecnie obowiązuje podział na odpowiedzialność za akty uznaniowe i akty, w których unijne instytucje nie posiadają szerokiej swobody uznania<sup>24</sup>.

Poważnym problemem badawczym jest zatem ustalenie, co oznacza ciężkie i oczywiste przekroczenie granic swobodnego uznania. Ustalenia tego nie da się dokonać bez analizy bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jakie zapadło przez ostatnich piętnaście lat. Pomocne będzie także starsze orzecznictwo z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, ponieważ też tam pojawiała się — aczkolwiek incydentalnie — kwestia swobody uznania przy orzekaniu z zakresu skarg odszkodowawczych.

## II. PRZEKROCZENIE GRANIC SWOBODNEGO UZNANIA

Od początku nowego stulecia odpowiedzialność odszkodowawcza Unii (Wspólnot) podzielona została w orzecznictwie unijnych sądów na odpowiedzialność za akty uznaniowe i akty, w których instytucjom nie przysługiwał szeroki margines swobody.

Teoretycznie w sytuacji, gdy unijne instytucje nie mają żadnego marginesu swobody lub margines ten jest niewielki, sama bezprawność środka powinna wystarczyć do zasądzenia jednostce odszkodowania. W praktyce jednak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej bada często także dodatkowe czynniki w postaci złożoności sprawy czy obiektywnych problemów ze stosowaniem unijnych przepisów. Nierzadko zdarza się więc, że Trybunał odmawia skarżącemu zasądzenia odszkodowania z powodu skomplikowania sprawy, przez co unijne instytucje mogły popełnić poważny, aczkolwiek — w ocenie Trybunału — usprawiedliwiony błąd. Przykładowo w sprawie *Holcim (Deutschland)*<sup>25</sup> Sąd Pierwszej Instancji wyłączył odpowiedzialność odszkodowawczą za bezprawną decyzję Komisji Europejskiej, uznając porozumienie przedsiębiorstw za niezgodne ze wspólnym rynkiem, powołując się na fakt, że całe postępowanie dotyczyło aż 42 różnych podmiotów i trwało 31 miesięcy, co znacząco wpłynęło na popełnione przez Ko-

W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> K. Leanerts, I. Maselis, K. Gutman, *UE procedural law*, Oxford 2014, s. 507.

<sup>25</sup> Wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-28/03 *Holcim (Deutschland) AG* przeciwko Komisji, Zb. Orz. [2005], s. II-01357.

misję błędy. Podobnie w sprawie *Medici Grimm*<sup>26</sup> Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że skarżącej spółce nie należy się odszkodowanie za nieuznaniowe działanie legislacyjne Rady z powodu obiektywnej trudności w stosowaniu unijnych przepisów.

Co się zaś tyczy odpowiedzialności za akty uznaniowe, to podobnie jednak jak w przypadku orzeczenia w sprawie *Schöppenstedt*, gdzie Trybunał nie raczył wyjaśnić w żaden sposób definicji istotnego naruszenia normy przyznającej prawa jednostkom, również w sprawie *Bergaderm* Trybunał nie pokusił się o jakiegokolwiek wyjaśnienie, kiedy będziemy mieć do czynienia z ciężkim i oczywistym przekroczeniem granic swobodnego uznania. Analizując bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, można stwierdzić, że najczęściej ciężkim i oczywistym przekroczeniem granic władzy dyskrecjonalnej będzie nadużycie władzy przez unijne instytucje, oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności czy popełnienie ciężkich błędów proceduralnych.

#### 1. NADUŻYCIE WŁADZY

Nadużycie władzy przez unijne instytucje jest obok braku kompetencji naruszenia istotnych wymogów proceduralnych oraz niezgodności z traktatami jedną z czterech przesłanek nieważności prawa pochodnego, wyrażoną w artykule 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Istotą zarzutu nadużycia władzy jest stwierdzenie, że przyjęty akt prawny wydany został w celu innym niż deklarowany lub w celu obejścia procedury<sup>28</sup>. Do tej pory tylko w kilku sprawach w całej historii integracji europejskiej udało się powodom udowodnić nadużycie władzy przez unijne instytucje.

Chociaż w procedurze stwierdzenia nieważności prawa unijnego jej rola ma raczej marginalny charakter<sup>29</sup>, to jej udowodnienie przełoży się w praktyce na stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd, iż zakres swobodnego uznania przyznanego instytucjom unijnym został przekroczony w sposób oczywisty i poważny<sup>30</sup>. Przykładowo, w wyroku w sprawach połączonych 5/66, 7/66, 13-24/66 *Kampffmeyer* i in. przeciwko Komisji<sup>31</sup> Trybunał nadużycie przepisów materialnych i proceduralnych określił jako kwalifikowane naruszenie prawa. Z nowszego orzecznictwa należy wskazać na orzeczenie Sądu w sprawie C-252/07

<sup>26</sup> Wyrok SPI w sprawie T-364/03 *Medici Grimm KG* przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. [2006], s. II-00079.

<sup>27</sup> K. Scheuring, *Komentarz do artykułu 230 TWE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Komentarz do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej*, t. III, Warszawa 2010, s. 603.

<sup>28</sup> K. Scheuring, *Komentarz do art. 263*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 734.

<sup>29</sup> A. Toth, *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Oxford 2005, s. 368–370.

<sup>30</sup> K. Leanerts, I. Maselis, K. Gutman, *op. cit.*, s. 516.

<sup>31</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 56–60/74 *Kampffmeyer II*, ECR [1976], s. 711.

*Sungro*<sup>32</sup>, w którym Trybunał najpierw stwierdził nieważność rozporządzenia Rady na podstawie nadużycia władzy i przekroczenia zasady proporcjonalności, a potem w odrębnym postępowaniu przyznał powodowej spółce odszkodowanie.

Zaryzykować można stwierdzenie, że w pewnym okresie istnienia Wspólnot Europejskich udowodnienie nadużycia władzy było jedyną możliwością uzyskania od wspólnotowych instytucji odszkodowania. Chociaż nigdy nie zostało to stwierdzone *expressis verbis*, to pamiętać należy, że począwszy od wyroku w sprawie *Amylum*<sup>33</sup>, możliwość pociągnięcia instytucji wspólnotowych do odpowiedzialności odszkodowawczej ograniczona była w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości tylko do wypadków arbitralności.

Poprzez arbitralność rozumieć należy taką sytuację, w której wydawany akt prawny w ogóle nie był związany z celami, jakie miał osiągnąć wspólnotowy prawodawca<sup>34</sup>. Widać zatem ogromną zbieżność w rozumieniu pojęcia nadużycia władzy, jaką w swoich orzeczeniach w sprawach *FEDESA*, *Crispoltoni*<sup>35</sup>, *Windpark Groothusen p. Komisji* czy *Bank Melli Iran p. Radzie* przedstawił Trybunał, a prezentowaną w doktrynie definicją arbitralności. Przesłanka zachowania graniczącego z arbitralnością obowiązywała w orzecznictwie Trybunału przez ponad 12 lat i udowodnienie jej spełnienia było tak samo trudne, jak uzasadnienie, że wspólnotowe instytucje nadużyły przyznanej im władzy, przez co odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty ograniczała się niemal do charakteru incydentalnego<sup>36</sup>. Jak ciężko jest udowodnić takie zachowanie, wskazują poniższe przykłady.

W sprawie *Crispoltoni*<sup>37</sup> Rada ustanowiła rozporządzeniem wspólną organizację rynku tytoniowego. W rzeczywistości był on nieefektywny i wadliwy. W szczególności Trybunał zarzucił, iż system oparty na maksymalnych gwarantowanych ilościach był bardziej uciążliwy dla plantatorów niż system oparty na indywidualnych kwotach. Mimo to skarżącym nie udało się udowodnić działania wspólnotowych instytucji, które graniczyłyby z arbitralnością. Z podobną sytuacją skarżący spotkali się w sprawie *Rau*<sup>38</sup>, w której bardzo poważne zarzuty ostatecznie nie doprowadziły jednak do zasądzenia odszkodowania.

<sup>32</sup> Wyrok Sądu w sprawie C-252/07 *Sungro*. Wyrok niepublikowany w zbiorze.

<sup>33</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 116 i 124/77 *Amylum NV i Tunnel Refineries Ltd.* przeciwko Komisji i Radzie, ECR [1979], s. 3497.

<sup>34</sup> R. Mańko, *op. cit.*, s. 646.

<sup>35</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych C-133, 300 i 362/93 *Crispoltoni i in.*, ECR [1994], s. I-4836.

<sup>36</sup> R. Mańko, *op. cit.*, s. 647.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału w sprawach połączonych C-133, 300 i 362/93 *Crispoltoni i in.*, ECR [1994], s. I-4836.

<sup>38</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 279-280, 285-286/84 *Rau* przeciwko Komisji, ECR [1987], s.1069.



## 2. NARUSZENIE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

Zasada proporcjonalności jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych Unii Europejskiej i towarzyszyła jej od samego początku integracji<sup>39</sup>, choć początkowo nie była wyrażona w traktatach, lecz tylko eksponowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości<sup>40</sup>. Po raz pierwszy w uregulowaniach traktatowych pojawiła się po zmianach wprowadzonych Traktatem z Maastricht. Obecnie jej treść znajduje się w art. 5 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i brzmi następująco: „zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów”<sup>41</sup>. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej doprecyzowuje, iż zasada proporcjonalności wymaga, aby akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji słusznych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej ilości odpowiednich środków, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>42</sup>. Doktryna podkreśla przy tym, że sytuacja, w której Trybunał bada proporcjonalność środka unijnego, ogranicza się tylko do sprawdzenia, czy instytucje unijne nie przyjęły aktu prawnego, który jest „oczywiście niewłaściwy” lub „wyraźnie nieodpowiedni”<sup>43</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż bezsprzecznie podstawową funkcją zasady proporcjonalności jest ograniczenie zakresu swobodnego uznania przyznanego instytucjom unijnym w procesie stanowienia prawa<sup>44</sup>. Wynikało to już z pierwszych orzeczeń ETS dotyczących tej zasady, a późniejsze orzecznictwo tylko potwierdzało to stanowisko. Już w 1957 roku w sprawie *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse przeciwko Wysokiej Władzy*<sup>45</sup> Trybunał stwierdził, że „w przypadkach, gdy Wysoka Władza upoważniona jest do wydawania środków we wspólnym interesie, może używać swoich uprawnień do przyjmowania takich uregulowań, jakie są wymagane w danych okolicznościach [...] z tym, że może podejmować działania tylko w tym zakresie, jaki jest ściśle konieczny”. Nowsze orzecznictwo także potwierdza ścisły związek pomiędzy zasadą proporcjonalności

<sup>39</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnoty Europejskiej*, PiS, 2005, nr 1, s. 105.

<sup>40</sup> Po raz pierwszy zasada proporcjonalności pojawiła się w orzeczeniu TS z 1956 roku w sprawie 8/55 *Federation Charbonniere de Belgique przeciwko Wysoka Władza EWWiS*, ECR [1956], s. 291.

<sup>41</sup> Art. 5, ust. 4 TUE.

<sup>42</sup> Wyrok TS w sprawie C-343/09 *Afton Chemical*, ECR [2010], s. I-7027, pkt 45.

<sup>43</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 91.

<sup>44</sup> *Ibidem*; J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*

<sup>45</sup> Wyrok TS w sprawie *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse przeciwko Wysokiej Władzy*, ECR [1958], s. 157.

a kompetencjami dyskrecjonalnymi<sup>46</sup>. Wskazać tu należy chociażby na fakt, że do oceny, czy unijne instytucje złamały zasadę proporcjonalności, Trybunał nakazuje zbadać, czy przekroczyły swoje kompetencje dyskrecjonalne<sup>47</sup> i *vice versa*, do oceny, czy w sposób ciężki i oczywisty przekroczyły zakres swojego swobodnego uznania, nakazuje zbadać naruszenie zasady proporcjonalności<sup>48</sup>.

W orzecznictwie panuje nawet pogląd, że „ustawodawcy wspólnotowemu należy przyznać zakres swobodnego uznania w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania globalnych ocen. W konsekwencji jedynie oczywiście niewłaściwy charakter aktu wydanego w tej dziedzinie w odniesieniu do celu, jaki realizują odpowiednie instytucje, może naruszyć ważność takiego aktu”<sup>49</sup>. Jak twierdzi Justyna Maliszewska-Nienartowicz, tak wysoko postawiony przez Trybunał próg proporcjonalności przyznaje unijnym instytucjom dość szeroki zakres władzy uznaniowej<sup>50</sup>. Wynika z tego, że nie każdy środek, który będzie nieodpowiedni, uznany zostanie za niezgodny z zasadą proporcjonalności<sup>51</sup>. Jak już wspomniano, środek taki musi być wyraźnie nieodpowiedni lub oczywiście niewłaściwy.

Nie oznacza to jednak, iż każdy brak proporcji w działaniu uznać należy za oczywiste i poważne przekroczenie granic swobodnego uznania, skutkujące odpowiedzialnością odszkodowawczą Unii Europejskiej. Co się tyczy sądowej kontroli warunków stosowania tej zasady w kontekście szerokiego zakresu uznania, którym dysponuje prawodawca Unii, jedynie w oczywisty sposób nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwa instytucja zamierza osiągnąć, charakter działania ustanowionego w tej materii może mieć wpływ na jego zgodność z prawem<sup>52</sup>. Nie chodzi zatem o ustalenie, czy środki przyjęte przez prawodawcę Unii są jedynymi lub możliwie najlepszymi, lecz czy są one, czy też nie ewidentnie nieodpowiednie względem założonego celu<sup>53</sup>.

---

<sup>46</sup> Wyrok TS w sprawie C-189/01 *Jippes i in.* ECR [2001], s. I-5689, pkt 82; zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 78 wyrok Sądu w sprawie T-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, Zb. Orz. [2010] s. I-13533 pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>47</sup> Wyrok Sądu z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie T-16/04 *Arcelor* przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb. Orz. [2010], s. II-00211, pkt 139.

<sup>48</sup> Wyrok Sądu w sprawie T 333/10 *Animal Trading Comapany*, pkt 84. Wyrok dotychczas niepublikowany w zbiorze.

<sup>49</sup> Wyrok TS w sprawie C-344/04 *International Air Transport Associoation i in.*, Zb. Orz. [2006], s. I-00403.

<sup>50</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, s. 105.

<sup>51</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 151.

<sup>52</sup> Wyrok TS w sprawie C-189/01 *Jippes i in.* ECR, [2001], s. I-5689, pkt 82.

<sup>53</sup> Wyrok Sądu w sprawie T 333/10 *Animal Trading Company*, pkt. 84. Wyrok dotychczas niepublikowany w zbiorze.



Jako przykładem dobrze ilustrującym logikę luksemburskich sędziów posłużyć się można wspomnianymi już powyżej orzeczeniami w sprawie *Rau*<sup>54</sup> oraz *Crispoltoni*<sup>55</sup>. Dowodzą one jasno, że nawet jeśli akt prawny nie spełnia założonych w nich celów, to i tak może zostać uznany za proporcjonalny, o ile wybór danego działania wpisywał się w zakres swobodnego uznania instytucji wydającej akt<sup>56</sup>.

W pierwszej z nich Komisja, w celu zredukowania nadwyżki masła, wydała rozporządzenie ustalające ceny jego sprzedaży przed świętami bożonarodzeniowymi. Chociaż skarżący dowiedli, że plan Komisji jest bardzo kosztowny i nieskuteczny, to jednak Trybunał stwierdził, że nie jest on oczywiście nieodpowiedni. Podobnie było w sprawie *Crispoltoni* — utworzona przez Radę wspólna organizacja rynku tytoniowego okazała się pomysłem nietrafionym. Doprowadziło to Trybunał do generalnego wniosku, że „jeśli prawodawca wspólnotowy ma ocenić przyszłe skutki zamierzonej regulacji, a dokładne przewidzenie tych skutków nie jest możliwe, jego ocena podlega krytyce tylko, jeśli wydaje się oczywiście wadliwa w świetle informacji dostępnych w czasie przyjmowania danej regulacji”<sup>57</sup>.

W sprawie *Animal Trading Company*<sup>58</sup> Trybunał badał, czy zakaz importu ptaków z ponad 160 państw w celu zniwelowania zagrożenia rozprzestrzeniania się tak zwanej ptasiej grypy, stanowił przejaw rażącego i oczywistego przekroczenia przez Komisję swoich uprawnień dyskrecyjnych, między innymi właśnie ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności. Komisja Europejska argumentowała, że nie przekroczyła zasady proporcjonalności, gdyż na takie szerokie działanie zezwala jej zasada ostrożności. Trybunał przypomniał jednak, że ochrona życia i zdrowia ludzkiego, która jest podstawowym celem zasady ostrożności, musi być zgodna z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji. Następnie zaś wskazał na fakt, iż Komisja nie dysponowała wystarczającymi dowodami naukowymi, aby zakazać importu ptaków z tak wielu państw, co potwierdza tylko, że zakaz ten był ewidentnie nieodpowiedni. Tym samym, działając wbrew zasadzie proporcjonalności, Komisja Europejska przekroczyła zakres swojego swobodnego uznania.

Mało restrykcyjne badanie przez Trybunał legalności unijnych aktów prawnych pod względem ich zgodności z zasadą proporcjonalności, a co za tym idzie — ewidentne zaostrenie przesłanek, po których spełnieniu akt prawny zostanie uznany za niezgodny z art. 5 ust 4 TUE, ma swoje racjonalne po-

<sup>54</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 279-280, 285-286/84 *Rau* przeciwko Komisji. ECR [1987], s. 1069.

<sup>55</sup> Wyrok TS C -133, 300 i 362/93 *Crispoltoni* i in., ECR [1994], s. I-4836.

<sup>56</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *op. cit.*, s. 76.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Wyrok Sądu w sprawie T 333/10 *Animal Trading Company*. Wyrok dotychczas niepublikowany w zbiorze.

wody i nie wynika bynajmniej z arbitralnego podejścia do działań instytucji unijnych<sup>59</sup>. Dzieje się tak, po pierwsze, z samej istoty władzy dyskrecjonalnej, która musi mieć dość szerokie granice, szczególnie podczas wykonywania uprawnień legislacyjnych, inaczej bowiem nie miałyby racji bytu. Po drugie zaś, naturą zasady proporcjonalności jest ingerencja władzy sądowniczej w zakres władzy ustawodawczej dopiero w momencie oczywistego przekroczenia swoich uprawnień.

Wydaje się, iż TSUE uznaje automatycznie oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności za kwalifikowane naruszenie prawa na potrzeby postępowania z art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>60</sup>. Dobitnie pokazują to niektóre wyroki Sądu i Trybunału. W sprawie C-310/04 *Hiszpania przeciwko Radzie*<sup>61</sup> Trybunał zakwalifikował oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności jako przekroczenie granic swobodnego uznania. Stwierdził on bowiem, że instytucje wspólnotowe nie udowodniły, iż nie przekroczyły szerokiego zakresu uznania, tym samym naruszając zasadę proporcjonalności. W sprawie *Sungro*<sup>62</sup>, w której powodowie domagali się odszkodowania na mocy powyższego wyroku C-310/04 *Hiszpania przeciwko Radzie*<sup>63</sup>, stwierdzającego nieważność rozporządzenia, Trybunał nawet nie odniósł się do przesłanki kwalifikowanego naruszenia prawa, tylko od razu zaczął analizować pojęcie szkody i związek przyczynowo-skutkowy. Wskazuje to jasno, iż Trybunał automatycznie zaliczył oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności jako rażące i oczywiste przekroczenie władzy dyskrecjonalnej, przyznanej instytucjom Wspólnoty.

Z powyższych orzeczeń wywnioskować można także konkluzje, jakoby nadużycie władzy i naruszenie zasady proporcjonalności miały bardzo podobny charakter. Zaznaczyć przy tym należy od razu, że na gruncie prawa Unii Europejskiej nadużycie władzy i naruszenie traktatu oraz jakiegokolwiek normy związanej z jej stosowaniem (czyli także zasady proporcjonalności) stanowi dwie odrębne przesłanki nieważności aktów prawnych. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można się oczywiście pokusić o stwierdzenie, iż każde nadużycie władzy stanowić będzie zarazem naturalnie poważne naruszenie zasady proporcjonalności, natomiast wydaje się, że nie każde oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności uznane zostałoby przez ETS za nadużycie władzy. W innym bowiem przypadku traktatowy sens rozgraniczenia tych dwóch przesłanek nieważności straciłby na wartości, a pamiętać należy, iż ogólną dyrektywą interpretacyjną jest wykładnia traktatów zgodnie z ich literą, duchem i systematyką.

<sup>59</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *op. cit.*, s. 86.

<sup>60</sup> Ch. Hilson, *The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability*, CMLRev. 42, 2005, s. 681.

<sup>61</sup> Wyrok TS w sprawie C-310/04 *Hiszpania przeciwko Radzie*, ECR. [2006], s. I-7285.

<sup>62</sup> Wyrok Sądu w sprawie C-252/07 *Sungro*. Wyrok niepublikowany w zbiorze.

<sup>63</sup> Wyrok TS w sprawie C-310/04 *Hiszpania przeciwko Radzie*, ECR [2006], s. I-7285.

## 3. INNE NARUSZENIA PRAWA

Obok nadużycia władzy oraz ciężkiego naruszenia zasady proporcjonalności także inne naruszenia prawa, takie jak poważne błędy proceduralne, przekroczenie zasady należytej staranności czy zasady uzasadnionych oczekiwań, skutkować mogą stwierdzeniem przez TSUE poważnego i oczywistego przekroczenia granic swobodnego uznania.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przywiązuje szczególną wagę do zachowania przez unijne instytucje zasady należytej staranności podczas wykonywania przez nie swoich uprawnień dyskrecyjnych. Ma to także swoje odbicie podczas orzekania z zakresu skarg odszkodowawczych. Niekiedy podmioty skarżące wprost powołują w treści skargi zasadę należytej staranności<sup>64</sup>, w innych sytuacjach powołują jedynie zasadę dobrej administracji, lecz z treści i charakteru sprawy jasno wynika, że chodzi także o zasadę staranności, a w innych występują one łącznie obok siebie<sup>65</sup>. Należy w tym miejscu nadmienić, że chociaż zasada należytej staranności jest szczególnym przejawem prawa do dobrej administracji<sup>66</sup>, to wzajemny zakres obu tych zasad niezupełnie jest jasny<sup>67</sup>. Jednak mimo sporu o charakter prawny zasady należytej staranności urosła ona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rangi zasady ogólnej, prawa unijnego<sup>68</sup>.

Wydaje się, że istotą naruszenia zasady należytej staranności na potrzeby stwierdzenia, że unijne instytucje przekroczyły zakres przyznanego im swobodnego uznania, jest wykazanie bardzo poważnych bądź też oczywistych błędów proceduralnych. Błędy te jednak, po pierwsze, powinny przyczynić się do bezprawnego charakteru aktu prawnego, a po drugie, nie powinny się one zdarzyć w normalnie działającej instytucji, wydającej akt w podobnych warunkach. To właśnie z powodu oczywistych i istotnych błędów w procedurze Trybunał bardzo często stwierdza poważne naruszenie granic swobodnego uznania przez Unię i jej instytucje.

Potwierdzają to chociażby dwa bardzo często opisywane w literaturze wyroki w sprawach: *Fresh Marine*<sup>69</sup> oraz *Camar i Tico*<sup>70</sup>. Sprawy te urosły nawet wśród

<sup>64</sup> Wyrok Sądu w sprawie T 333/10 *Animal Trading Company* pkt 84. Wyrok dotychczas nieopublikowany w zbiorze.

<sup>65</sup> P. Machnikowski, *Naruszenie prawa, jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej*, [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 307.

<sup>66</sup> H.P. Nehl, *Principles of administrative procedure in EC Law*, Oxford 1999, s. 32–34.

<sup>67</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 307.

<sup>68</sup> I. Kawecka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 202.

<sup>69</sup> Wyrok TS w sprawie C-472/00 *Fresh Marine*, ECR [2003], s. I-07541.

<sup>70</sup> Wyrok SPI w sprawie T-457/04 *Camar i Tico*, ECR [2008], s. II-00215.

doktryny do sztandarowych wyroków, w których Trybunał Sprawiedliwości odwoływał się do zakresu swobodnego uznania podczas rozpatrywania skargi odszkodowawczej<sup>71</sup>. W pierwszej z nich urzędnicy Komisji Europejskiej wykreślili ze sprawozdania spółki Fresh Marine kilka linijek tekstu, uważając je za zbędne, w następstwie czego Komisja Europejska cofnęła powodowej spółce licencję eksportową. W drugiej Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie w wyniku niedokładnego zbadania sprawy. W innej sprawie Komisja nie uwzględniła w toku postępowania dokumentu przedstawionego przez firmę ubiegającą się o dopłatę eksportową, co w zasadniczy sposób wpłynęło na jej obniżenie<sup>72</sup>. W każdej z tych spraw Trybunał opowiedział się w swoich wyrokach za przyznaniem poszkodowanym spółkom odszkodowania.

Istnieje dość bogata linia orzecznicza, w której Trybunał przyznawał przedsiębiorcom odszkodowania za naganne postępowanie w sprawach z dziedziny zamówień publicznych. W niektórych sytuacjach były to po prostu liczne, pojedyncze błędy, które łącznie, w ocenie judykatury można było zaliczyć jako kwalifikowane naruszenie prawa<sup>73</sup>, w innych chodziło na przykład o nadużycie przepisów proceduralnych<sup>74</sup>. W skrajnych przypadkach zdarzało się nawet, że do przetargu dopuszczana została spółka mająca konflikt interesów z jednym z członków komitetu oceniającego<sup>75</sup>.

Ciekawym przypadkiem była sprawa spółki *Citymo SA*. Trybunał dopatrywał się przekroczenia granic swobodnego uznania poprzez naruszenie nie tylko przepisów proceduralnych, ale i zasady uprawnionych oczekiwań. W wyroku Sąd Pierwszej Instancji zarzucił Komisji, że nadużyła ona władzy do zawierania zamówień publicznych w ten sposób, iż wiedząc, że nie jest możliwe podpisanie umowy ze spółką *Citymo*, nadal przez dwa miesiące prowadziła rozmowy, narażając powodową spółkę na ogromne straty<sup>76</sup>. Doktryna podkreśla tu dwie rzeczy: po pierwsze, że naruszenie zasady ochrony zaufania (uprawnionych oczekiwań) może przyczynić się do odpowiedzialności odszkodowawczej Unii Europejskiej, o ile podmiot gospodarczy, „działając starannie i ostrożnie nie mógł przewidzieć, że jego oczekiwania nie zostaną spełnione”<sup>77</sup>. Po drugie zaś wskazuje się, że ge-

<sup>71</sup> Zob. m.in. K. Leanerts, I. Maselis, K. Gutman, *op. cit.*, s. 507; Ch. Hilson, *The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability*, CMLRev. 42, 2005, s. 681; 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; R. Mańko, *op. cit.*, s. 648.

<sup>72</sup> Wyrok SPI w sprawie T-285/03 *Agraz* i in. przeciwko Komisji, Zb. Orz. [2005], s. I-342.

<sup>73</sup> Wyrok SPI w sprawie T-40/01 *Scan Office Design*, ECR [2002], s. II-05043.

<sup>74</sup> Wyrok TS w sprawach połączonych 5/66, 7/66, 13-24/66 *Kampffmeyer* i in. przeciwko Komisji.

<sup>75</sup> Wyrok SPI w sprawie T-160/ 03 *AFCOn Management Consultants*, ECR [2005], s. II-00981.

<sup>76</sup> Wyrok SPI w sprawie T-271/04 *Citymo S.A.* przeciwko Komisji, ECR [2007], s. II-01375.

<sup>77</sup> P. Machnikowski, *op. cit.*, s. 307.

neralnie odszkodowania związane z zawieraniem umów cywilnoprawnych są w krajach europejskich realizowane poprzez odpowiedzialność kontraktową, a nie deliktową<sup>78</sup>. Pamiętać jednak trzeba, że ta ostatnia w prawie unijnym zarezerwowana jest dla roszczeń wynikających z niewykonywania podpisanych przez Unię umów międzynarodowych.

### III. SZCZEGÓLNY PRZYPADEK ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ

W sprawach z zakresu dziedziny konkurencji zaprezentowane powyżej zasady odpowiedzialności Unii nie zawsze mają w pełni zastosowanie. W szczególności w sytuacjach zgodności koncentracji przedsiębiorstw na wspólnym rynku. Dzieje się tak z kilku powodów.

Po pierwsze, jak wskazał Sąd Pierwszej Instancji w wyroku w sprawie *My Travel Group*<sup>79</sup>, „zakres uznania, jakie należy przyznać Komisji w ramach kwestii odpowiedzialności pozaumownej dotyczących kontroli koncentracji, ma zastosowanie zarówno do indywidualnego badania błędów, które mogą zostać popełnione w fazie analizy skutków koncentracji, jak i do łącznego badania takich błędów”. Nie można więc uznać za oczywiste przekroczenie granic uznania takich sytuacji, jak duża liczba błędów czy zła analiza skutków koncentracji, jeśli Komisja Europejska potrafi logicznie uzasadnić, dlaczego postępowała w dany sposób. Często też analiza skutków koncentracji ma niepewny, prospektywny charakter, co zdaniem Sądu także wyłącza odpowiedzialność Unii.

Po drugie, orzecznictwo Sądu i Trybunału Sprawiedliwości wskazuje na znaczącą rolę Komisji Europejskiej jako regulatora prawa konkurencji<sup>80</sup>. Gdyby zaś pojęcie przekroczenia granic uznania definiowane było jako wszelkie naruszenia lub zawinienia instytucji, nawet te istotne, ale popełnione w sytuacji normalnego funkcjonowania Komisji, doprowadziłoby to do zahamowania kontroli koncentracji poprzez lawinę skarg odszkodowawczych<sup>81</sup>. Dlatego też w tej dziedzinie uzyskanie odszkodowania możliwe jest tylko w przypadku, gdy wyraża się ono w akcie oczywiście sprzecznym z przepisem prawa i znacząco szkodliwym dla interesów stron trzecich<sup>82</sup> i nie jest ono niczym uzasadnione<sup>83</sup>. Według Trybunału

<sup>78</sup> *Ibidem*.

<sup>79</sup> Wyrok SPI w sprawie T-212/03 *My Travel Group*, Zb. Orz. [2008], s. II-01967.

<sup>80</sup> M.K. Kolasiński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty Europejskiej za szkody wyrządzone przy koncentracji przedsiębiorstw — glosa do wyroku Sądu Pierwszej Instancji z 11.07.2007 r. w sprawie T-51/03 — Schneider Electric przeciw Komisji*, Glosa-Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach, 2008, nr 3, s. 115.

<sup>81</sup> Wyrok SPI w sprawie T-251/03 *Schneider Electric*, Zb. Orz. [2007], s. II-02237.

<sup>82</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*, s. 117.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej „taka definicja progu powstania odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty chroni margines swobody działania oraz swobodę oceny, z jakich powinien korzystać, w interesie ogólnym, wspólnotowy regulator konkurencji”<sup>84</sup>.

Z takim poglądem Trybunału nie zgadza się piśmiennictwo. Marek Kolasiński wskazuje, że według niego obniżenia tak wysokiego progu odpowiedzialności odszkodowawczej wcale nie wpłynie negatywnie na realizację przez Komisję swojej funkcji regulatora konkurencji<sup>85</sup>. Z zasady efektywnej ochrony prawnej, której w tak wielu swoich orzeczeniach domaga się Trybunał, wynikać powinna zasada odszkodowania dla jednostek za niezgodne z prawem działania władzy publicznej. T. Pajor wskazuje natomiast, że owa ochrona swobody działania unijnych instytucji nie może wyrażać się w szukaniu — niejako na siłę — przesłanek egzoneracyjnych w postaci np. złożoności sprawy czy współprzyczynienia się poszkodowanego do szkody<sup>86</sup>.

#### IV. PODSUMOWANIE

Początkowo kwalifikowane naruszenie prawa stosowane było tylko do działalności legislacyjnej unijnych organów. Do odszkodowania za akty administracyjne wystarczała zasadniczo sama bezprawność. Trybunał nie miał jednak jednolitej koncepcji co do pojęcia, jakie działania mieszczą się w zakresie istotnego naruszenia prawa. Sytuacja ta zaczęła zmieniać się na początku XXI stulecia pod wpływem orzecznictwa dotyczącego odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. W swoim wyroku w sprawie *Bergdarm* jako przesłankę kwalifikowanego naruszenia prawa przyjął, nie jak to było wcześniej, charakter prawny aktu, jakim Unia wyrządziła szkodę podmiotowi prywatnemu, lecz zakres uznania, jakim dysponowały unijne instytucje podczas wykonywania swoich kompetencji. Tam, gdzie unijne instytucje posiadają szeroki zakres władzy dyskrecyjnej, do zaistnienia odpowiedzialności odszkodowawczej Unii potrzebne jest oczywiste i rażące przekroczenie granic swobodnego działania. Tam, gdzie zakres uznania jest niewielki lub nie ma go wcale, zwykła bezprawność co do zasady powinna wystarczyć do zasądzenia odszkodowania.

Po analizie bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z zakresu skarg odszkodowawczych stwierdzić należy, że Trybunał ma obecnie pewną systemową koncepcję dotyczącą tego, jakie działania kwalifikują się do miana ciężkiego i oczywistego przekroczenia przez unijne instytucje zakresu

<sup>84</sup> Wyrok SPI w sprawie T-251/03 *Schneider Electric*, Zb. Orz. [2007], s. II-02237.

<sup>85</sup> M.K. Kolasiński, *op. cit.*, s. 119.

<sup>86</sup> T. Pajor, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesor Biruty-Lewaszkiwicz Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 171.



swobodnego uznania. Do takich sytuacji w szczególności należy oczywiste naruszenie zasady proporcjonalności, nadużycie władzy czy haniebne błędy proceduralne. Ten wysoki już i tak próg odpowiedzialności odszkodowawczej podnoszą dodatkowo rozmaite wyjątki, których w orzecznictwie luksemburskiego Trybunału niemało. Często bowiem się zdarza, że Trybunał wyłącza odpowiedzialność Unii z powodu skomplikowania sprawy trudności w stosowaniu przepisów czy ewentualnego strachu przed nadmiernym paraliżem prawodawczym unijnych instytucji (prawo konkurencji).

Doktryna generalnie krytykuje tak wysoko postawiony próg odpowiedzialności i od dawna domaga się jego obniżenia, odwołując się do zasady efektywnej ochrony prawnej.

## MANIFEST AND SERIOUS DISREGARD OF THE LIMITS OF DISCRETION BY THE EU INSTITUTIONS AND BODIES

### Summary

In accordance with Article 340 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), the EU is obliged to undo any damage caused by its institutions as well as officials, connected with the exercise of public authority. The premises of such responsibility are: wrongful act of the Union, damage and the causal link between this damage and the action of the EU. These principles are common to all Member States.

Nonetheless, not every wrongful act leads *ad hoc* to liability for damages. It is so because a qualified breach of a superior norm conferring rights of individuals in areas where the Union makes economic policy choices (so-called *Schöppenstedt Formula*) is needed. According to the already established case law of the Court of Justice, wherever the EU institutions possess wide discretion, the *Schöppenstedt Formula* has to be used. However, it is applicable only where the Union has a narrow margin of discretion, or does not possess it at all. Additionally, the wrongful act itself is enough to obtain compensation. It should be remembered that the misuse of power does not automatically result in reimbursement of compensation to an individual. In accordance with established case law, initiated in the statement of the ECJ in *Bergaderm* case, the infringement should have a serious character, because otherwise “the general interest of the Community would be threatened”.