

Kontrola i audyt

Realizacja funkcji kontrolnej Trybunału Sprawiedliwości UE

Sankcje finansowe dla państw członkowskich Unii

Sankcje finansowe za nieprzestrzeganie przez państwa członkowskie prawa Unii Europejskiej mogą sięgać milionów euro. Nakłada je Trybunał Sprawiedliwości UE w formie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu, w ramach kontroli wykonywania wyroków. Przypisał sobie bowiem rolę ostatecznego arbitra w tej dziedzinie. Artykuł przedstawia procedurę egzekwowania wyroków TSUE. Przybliżeniu zagadnienia służy analiza działalności Trybunału, pokazująca ewolucję jego linii orzeczniczej oraz polityki nakładania sankcji wypracowanej przez Komisję Europejską, wyrażoną w jej komunikatach.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Wprowadzenie

Prawo Unii Europejskiej stanowi system łączący cechy właściwe dla prawa

międzynarodowego z mechanizmami zapewnienia jego skuteczności, typowymi dla krajowych porządków prawnych. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości UE („TSUE”

lub „Trybunał”)¹, specyfika prawa unijnego wynika z jego konstytucyjnego charakteru, którego fundamentem jest założenie, że wszystkie państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić przestrzeganie oraz skuteczność tego porządku prawnego na swoich terytoriach².

Realizację tego celu w wymiarze ponadnarodowym umożliwia wyposażenie Komisji Europejskiej, jako tzw. „strażniczki traktatów”, w szeroki wachlarz uprawnień do badania, czy wypełniono obowiązki wynikające z prawa unijnego. Jednym z podstawowych służących temu narzędzi jest kompetencja do wszczynania przeciwko państwu członkowskim tzw. postępowań naruszeniowych (*infringement proceedings*), w rezultacie których TSUE może wydać wyrok deklaratoryjny, stwierdzający tego rodzaju naruszenie.

Należy jednak pamiętać, że uzyskanie wyroku Trybunału stwierdzającego uchybienie prawu UE przez państwo członkowskie jest tylko jednym z elementów zmierzających do zapewnienia skuteczności tego prawa. Drugi, o wiele istotniejszy etap tego postępowania, stanowią działania mające na celu skłonienie państwa członkowskiego, aby zastosowało się do wyroku stwierdzającego naruszenie, pod groźbą nałożenia odpowiednich sankcji.

Powyższe rozważania nabierają szczególnego znaczenia dla kwestii przestrzegania prawa w ramach specyficznej organizacji

międzynarodowej, jaką jest UE. Państwa, które ją tworzą przystąpiły do niej dobrowolnie, godząc się na konkretne zobowiązania określone w *acquis*. Jednakże uregulowania prawne organizacji zwykle ewoluują w zależności od potrzeb praktyki instytucjonalnej w ramach jej wewnętrznych struktur.

Zasadniczy problem powstaje jednak z chwilą, gdy państwa członkowskie nie są skłonne przestrzegać reguł, które same ustanowiły zgodnie z obowiązującymi procedurami. Taki problem stał się również stosunkowo szybko widoczny w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Trzeba bowiem odnotować, że w art. 171 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) zawarto jedynie dyspozycję dla Trybunału do wydania wyroku stwierdzającego naruszenie prawa oraz zobowiązanie dla państwa członkowskiego do podporządkowania się temu wyrokowi. Uregulowanie to szybko okazało się niewystarczające, gdyż w przypadku powtarzających się naruszeń i stosunkowo częstego niewykonywania wyroków, nie istniała możliwość podjęcia jakichkolwiek działań egzekucyjnych. Jedynym rozwiązaniem było ponowne wniesienie sprawy do Trybunału w celu stwierdzenia niewykonania poprzedniego wyroku. O ile Trybunał uznał zasadność takiej interpretacji traktatów³, to jednak niosło to ze sobą ryzyko naruszenia zasady

¹ W celu uproszczenia wywodu autor pominął odniesienia do zmian w nazwach TSUE na tle historycznym, wskazując w takich przypadkach na Trybunał Sprawiedliwości (TS), Sąd UE lub wcześniej Sąd Pierwszej Instancji (SPI).

² Por. wyrok TS z 6.3.2018 w sprawie C-284/16, Słowacja p. Achmea BV, EU:C:2018:158, pkt. 33 i 34.

³ Wyrok TS z 7.3.1996 w sprawie C-334/94, Komisja p. Francji, [1996] ECR I-01307, pkt 2 sentencji. Patrz też postanowienie Trybunału z 28.3.1980 w sprawach połączonych 24 i 97/80 R, Komisja p. Francji, [1980] ECR 01319, pkt. 10-12.

res iudicata i raczej nie świadczyło dobrze o skuteczności prawa UE⁴.

Różne propozycje wprowadzenia gwarancji przestrzegania tych orzeczeń w drodze sankcji długo nie znajdowały odzwierciedlenia w państwach członkowskich⁵. Sytuacja ta zmieniła się dopiero w trakcie negocjacji Traktatu z Maastricht, w którym zawarto przepis umożliwiający nałożenie sankcji finansowej w postaci kary pieniężnej lub ryczałtu w przypadku niewykonania wyroku Trybunału⁶. Przybrał on dość enigmatyczną formę, która zawiera się obecnie w art. 260 ust. 2 zdanie pierwsze i drugie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): „Jeżeli Komisja uzna, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag. Wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeżeli Trybunał stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może

na nie nałożyć ryczałtu lub okresową karę pieniężną”.

W niniejszym opracowaniu skupię się wyłącznie na zbadaniu zakresu i trybu stosowania art. 260 TFUE, pozostawiając poza zakresem rozważań pozostałe przepisy służące do dyscyplinowania unijnych państw członkowskich. Nie zostaną opisane odrębne procedury sankcyjne zdefiniowane w traktatach, tj. określające odpowiedzialność w Unii Gospodarczej i Walutowej (art. 126 TFUE), w ramach pomocy państwa na podstawie art. 107 TFUE, czy też określona w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, tzw. procedura praworządności⁷. Poza nurtem rozważań pozostawiam kwestię nakładania sankcji na państwa członkowskie w ramach środków tymczasowych, zarządzanych przez TSUE na podstawie art. 279 TFUE⁸, jak również regulacje umożliwiające zawieszenie płatności finansowanych z budżetu UE w określonych wypadkach, takich jak istniejące naruszenie prawa unijnego⁹, a także procedury korekt finansowych w ramach funduszy unijnych, w tym funduszy rolnych (procedura *clearance of accounts*).

⁴ Ibidem, pkt 19. Zob. też opis stanu prawnego w tym zakresie [w:] A. Sikora: *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków TSUE*, Warszawa 2011, Wolters Kluwer, s. 68-74.

⁵ Por. S. Andersen: *Procedural Overview and Substantive Comments on Articles 226 and 228 EC*, "Yearbook of European Law", 2008, s. 139.

⁶ Opis tego procesu przedstawia A. Sikora, op. cit., s. 74-80, a także analizuje go I. Kilbey: *Financial Penalties Under Article 228(2) EC: Excessive Complexity?* 44 "Common Market Law Review", 2007, s. 744 i 745.

⁷ Dla uproszczenia pominięto także implikacje wynikające z zastosowania art. 260 TFUE do Traktatu Euratom na mocy jego art. 106a.

⁸ Zob. postanowienie TS z 20.11.2018 w sprawie C-441/17 R, Komisja p. Polsce, EU:C:2017:877, pkt 118.

⁹ Rola tego rozwiązania jest szczególnie akcentowana w ramach prac legislacyjnych zmierzających do przygotowania regulacji dla nowej unijnej perspektywy finansowej. Zob. szerzej J. Łacny: *Zawieszenie wypłat funduszy UE przekazywanych państwom członkowskim naruszającym zasadę praworządności – nowy mechanizm warunkowości w prawie UE*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2018, nr 12; R. Poźdźik: *Wpływ naruszenia praworządności w państwach członkowskich na politykę spójności w latach 2021–2027*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2018, nr 12.

Celem artykułu jest przybliżenie zakresu kontroli sprawowanej przez TSUE nad przestrzeganiem prawa unijnego przez państwa członkowskie, zwłaszcza jeśli chodzi o możliwości przymuszenia ich do realizacji określonych zobowiązań¹⁰. Trzeba podkreślić, że wiąże się z tym także kontrola nad działaniami Komisji Europejskiej, będącej z jednej strony „strażniczką traktatów”, a z drugiej – stroną sporu w ramach postępowań naruszeniowych.

Dlatego najpierw zostanie przedstawiona analiza podejścia prezentowanego przez Komisję Europejską co do stosowania art. 260 TFUE, sformułowanego w komunikatach wydawanych przez tę instytucję. Następnie przedstawione zostanie orzecznictwo TSUE, co ułatwi przybliżenie funkcji kontrolnej sprawowanej przez Trybunał wobec państw członkowskich oraz propozycji Komisji. Analiza posłuży zarysowaniu linii orzeczniczych TSUE w tym obszarze.

Kontrola wykonywania wyroków TSUE

Podstawową wadą przepisu sankcyjnego, który został sformułowany w Traktacie z Maastricht był ogólnikowy charakter, który *prima facie* uniemożliwiał prawidłowe jego stosowanie w zgodzie z zasadą określoności przepisów prawnych. W art. 171 TWE wskazano bowiem jedynie, że skutkiem niewykonania wyroku Trybunału może być nałożenie okresowej

kary pieniężnej lub ryczałtu. Wysokość tych sankcji miała zaproponować Komisja, lecz przepis ten nie określał w żaden sposób ani metody ich obliczania, ani przesłanek nakładania na państwa członkowskie. Od samego początku rodziło to zatem wątpliwości, czy w istocie był on zgodny z zasadami prawa o podstawowym znaczeniu dla wszelkich regulacji represyjnych, takich jak zasada pewności prawa, niedziałania prawa wstecz, zasada równości oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań. Skoro jednak KE przypisano obowiązek osiągnięcia określonego celu, to środki, które powinna ona zastosować dla jego realizacji, powinny być na tyle skuteczne, żeby z tych zadań mogła wywiązać się w sposób możliwie najbardziej efektywny, zgodny ze standardami wyznaczonymi dla takich działań.

Rozwiązaniem tych wątpliwości miało stać się wydanie przez Komisję „Memorandum odnośnie do stosowania art. 171 TWE”, które przedstawiało podejście Komisji do obliczania sankcji finansowych w sposób jawny i dostępny dla wszystkich¹¹. Te ogólne ramy odniesienia zostały skonkretyzowane w komunikacie dotyczącym metod obliczania kar pieniężnych określonych w traktacie¹². W ten właśnie sposób instytucja ta wyszła naprzeciw realizacji ogólnych zasad prawa wobec niedostatków przepisu traktatowego, a jednocześnie dokonała samoograniczenia własnych uprawnień. Trzeba przy tym pamiętać, że takie

¹⁰ Należy podkreślić, że postępowania wykraczające poza stosowanie art. 258 oraz art. 260 TFUE są traktowane przez KE jako wykraczające poza jej kompetencję „strażniczek traktatów” – zob. Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Putting EU law into practice: The European Commission's oversight responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on European Union 2018*, pkt 4.

¹¹ *Memorandum on applying Article 171 of the EC Treaty*, Dz.Urz. WE C 242 z 21.8.1996, s. 7.

¹² *Method of calculating the penalty payment provided for pursuant to article 171 of the EC Treaty*, Dz.Urz. WE C 63 z 28.2.1997, s. 2.

formalnie niewiążące akty Komisji (komunikaty, zalecenia czy wytyczne) w przypadku, gdy wywołują skutki wobec podmiotów trzecich, stanowią w istocie akt o charakterze generalnym, którego niezgodność z prawem może być kwestionowana. Trybunał zdaje się traktować tego rodzaju dokumenty jako „pewną wskazówkę dla praktyki administracyjnej i od której administracja nie może odstępować w konkretnym przypadku bez podania powodów, które byłyby zgodne z zasadą równego traktowania”¹³. Podkreślając jednocześnie, że: „[p]rzyjmując takie normy postępowania i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, dana instytucja sama sobie wyznacza granice uznania i nie może odejść od tych norm bez narażania się na sankcję lub naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z tego powodu nie można wyłączyć, że takie ogólnie obowiązujące normy postępowania, pod pewnymi warunkami i w zależności od ich treści, mogą wywoływać skutki prawne”¹⁴. Nawiasem rzecz ujmując, takie podejście do skutków prawnych „soft law” Komisji Europejskiej niejako wymusza postawienie pytania o jego zgodność z ramami

wyznaczonymi przez Traktat Lizboński, który dokonał rozróżnienia aktów na delegowane (art. 290 TFEU) oraz wykonawcze (art. 291 TFEU). W związku z tym, w literaturze pojawiły się głosy wskazujące, że taki sposób traktowania tych dokumentów może nie być zgodny z regulacjami traktatowymi¹⁵.

Komisja Europejska jest zatem związana komunikatami, które wydaje, o ile nie są one sprzeczne z postanowieniami prawa unijnego¹⁶. Ponadto, przynajmniej teoretycznie, jeżeli pomyli się ona w obliczeniach kar finansowych, może to stanowić naruszenie zasad pewności prawa oraz uzasadnionych oczekiwań¹⁷. Odejście od zasad przedstawionych w komunikatach wymaga także szczegółowego uzasadnienia. Rozważania tego rodzaju Trybunał poczynił w zakresie unijnego prawa konkurencji, lecz wypowiedzi dotyczące ogólnych zasad prawa należy odnieść także do pozostałych dziedzin prawa UE, a także samych postępowań naruszeniowych. Wprawdzie jak dotąd TSUE nie miał okazji zająć się tego rodzaju problematyką przy nakładaniu sankcji finansowych na państwa członkowskie, lecz nie ulega wątpliwości, że zasady te powinny znaleźć zastosowanie we wszystkich postępowaniach o charakterze sankcyjnym¹⁸.

¹³ Wyrok TS z 28.6. 2005 w sprawach połączonych C-189, 202, 206, 207, 208 i 213/02 P Dansk Rørindustri A/S i in. p. Komisji, EU:C:2005:408, pkt 209.

¹⁴ Ibidem, pkt 211.

¹⁵ Odnośnie do argumentacji w obszarze prawa konkurencji patrz W. Weiß: *After Lisbon, can the European Commission Continue to Rely on 'Soft Legislation' in its Enforcement Practice?*, „Journal of European Competition Law & Practice”, 2011, vol. 2, nr 5, s. 450.

¹⁶ Przykładowo, zob. wyrok TS z 13.12.2002 w sprawie C-226/11, *Expedia p. Autorité de la concurrence i in.*, EU:C:2012:795, pkt 28.

¹⁷ Taki wniosek można wywieść na zasadzie analogii z wyroku TS z 18.5.2006 w sprawie C-397/03 P *Archer Daniels Midland Co., Archer Daniels Midland Ingredients Ltd p. Komisji*, EU:C:2006:328, pkt. 93 i 94.

¹⁸ Zob. szerzej w tym zakresie opinie rzecznika generalnego N. Jääskinena z 21.3.2013 w sprawie C-241/11, *Komisja p. Czechom*, EU:C:2013:181, pkt. 40-43.

W ramach postępowań wszczynanych w trybie art. 260 TFUE, do utrwalonego orzecznictwa należy stanowisko, zgodnie z którym komunikaty Komisji stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia, przyczyniając się do zagwarantowania przejrzystości, przewidywalności i pewności prawa¹⁹. Odrębną kwestią pozostaje, w jaki sposób zasady te w praktyce zostaną zagwarantowane państwom członkowskim, skoro znana im jest jedynie wyjściowa, potencjalna wysokość sankcji finansowych, których wymierzenie pozostaje w granicach swobodnego uznania sędziów. Co więcej, nie istnieją żadne progi ograniczające wysokość sankcji w przepisach rangi traktatowej²⁰, które mogłyby choćby w przybliżeniu stanowić informację o konsekwencjach naruszania prawa unijnego.

Jest to zatem element szerszej problematyki, gdyż przepis sankcyjny art. 260 TFUE, ze względu na swoją ogólnikowość, trudno odnieść do współczesnych standardów państwa prawa, zgodnie z którymi przepisy o charakterze represyjnym powinny być znane, określone oraz jasno wskazywać na konsekwencje ich naruszenia. Komisja Europejska próbowała zaradzić tym brakom za pomocą *soft law* – komunikatów kierowanych do państw członkowskich, które są jednak proponowane jednostronnie przez tę instytucję. Jednocześnie, sam Trybunał bardzo szeroko ujął zakres uznania, jaki przysługuje

mu w odniesieniu do nakładania sankcji na podstawie art. 260 TFUE, wskazując, że jego kompetencje nie są uzależnione od uprzedniego wydania komunikatów w tym obszarze przez Komisję, a same te akty nie są wiążące dla sędziów luksemburskich²¹.

Z uwagi zatem na to, że komunikaty Komisji Europejskiej odgrywają zasadniczą rolę w procedurze egzekucji przestrzegania wyroków TSUE, należy pokrótce przedstawić ramy sankcjonowania, którymi związała się ta instytucja. Komisja przez długi czas opierała metodologię obliczania i nakładania kar pieniężnych na stanowisku wypracowanym w dokumencie z 13 grudnia 2005 r., zatytułowanym „Stosowanie art. 228 traktatu WE” [SEC(2005) 1658]. Zasadnicze elementy zawierające przesłanki nakładania sankcji finansowych zostały sformułowane w dokumencie Komisji o charakterze wewnętrznym, jedynie w unijnych językach roboczych. Wygląda na to, że informacja o przyjęciu dokumentu w języku polskim, wraz z odesłaniem do systemu Eur-Lex, pojawiła się w Dzienniku Urzędowym UE dopiero w 2007 r.²² Wszelkie zmiany tego komunikatu były już jednak prawidłowo ogłaszane w części C Dziennika Urzędowego UE.

Co charakterystyczne, już na wstępie Komunikatu (jak i w wielu późniejszych) Komisja poczyniła zastrzeżenie, zgodnie z którym może odstąpić od zasad w nim

¹⁹ Wyrok TS z 4.7.2018 w sprawie C-626/16, Komisja p. Słowacji, EU:C:2018:525, pkt 83.

²⁰ Trudno uznać za takie ograniczenie sformułowanie zawarte w art. 260 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym Trybunał jest związany propozycją KE.

²¹ Wyrok TS z 12.7.2005 w sprawie C-304/02, Komisja p. Francji, EU:C:2005:444, pkt 85.

²² Patrz Dz.Urz. UE C 126 z 7.6.2007, s. 15. Wcześniej kryteria te były modyfikowane wewnętrznym dokumentem – PV(2001)1517/2 z 2.4.2001.

wyrażonych, jeśli wymaga tego specyfika sprawy, podając szczegółowe uzasadnienie, zwłaszcza przy obliczaniu ryczałtu²³. W samym dokumencie podkreślano, że jego podstawowym celem było zapewnienie przewidywalności sankcjonowania przez Komisję Europejską, przy zachowaniu proporcjonalności oraz wymogu równego traktowania wszystkich państw członkowskich. Zgodnie z tymi zasadami przy obliczaniu poszczególnych sankcji finansowych zawsze brane były pod uwagę: ciężar naruszenia prawa, okres jego trwania oraz efekt odstraszący kary.

Komunikat ten przez długi czas określał zasadnicze zręby wyznaczania zasad i trybu stosowania polityki sankcyjnej przez KE, był on zatem jedynie aktualizowany w odniesieniu do poszczególnych współczynników mających zastosowanie do państw członkowskich. Wynikało to głównie ze zmian ludnościowych oraz zmian w wartościach PKB²⁴.

Ponadto istotne dla zrozumienia polityki dyscyplinowania państw członkowskich przez Komisję są także komunikaty mające charakter ogólny, niejako sektorowy, tj. „Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego”²⁵, a także „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”²⁶.

Oba komunikaty oparte są na założeniu o fundamentalnym znaczeniu przestrzegania prawa dla funkcjonowania UE. W celu zapewnienia jego skuteczności konieczne jest zatem prowadzenie kontroli przestrzegania i egzekwowania prawa unijnego. W ramach realizacji tej funkcji Komisja przez inicjatywę legislacyjną odpowiednio kształtuje to prawo oraz dba o jego jakość, umożliwiając lepsze jego stosowanie. Ponadto, instytucja ta stale współpracuje z państwami członkowskimi w tym obszarze w drodze kontaktów nieformalnych oraz regularnych spotkań ekspertów krajowych. Wreszcie najdalej idącym uprawnieniem Komisji, pozwalającym na ingerencję w systemy prawne państw członkowskich jest sprawowanie kontroli przestrzegania i egzekwowania prawa unijnego przez wszczynanie postępowań o stwierdzenie uchybienia (postępowań naruszeniowych).

W tym zakresie komunikat z 2007 r. określił priorytety Komisji w dziedzinie kontroli przestrzegania prawa, wskazując na konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na stosowanie się do orzeczeń TSUE stwierdzających istnienie naruszenia. Zawiera on ponadto także ramy czasowe monitorowania postępu postępowań dotyczących

²³ *Stosowanie art. 228 traktatu WE* [SEC(2005) 1658], pkt 5.

²⁴ Zob. szerzej komunikaty KE w sprawie aktualizacji danych wykorzystywanych do obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych wskazywanych Trybunałowi Sprawiedliwości przez Komisję w ramach postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: SEC(2010) 923/3, z 1.9.2011, SEC(2011) 1024 final, z 31.8.2012, C(2012) 6106 final, z 21.11.2013, C(2013) 8101 final, z 17.9.2014 C(2014) 6767 final, z 5.8.2015 C(2015) 5511 final, z 9.8.2016 C(2016) 5091 final, z 15.12.2017 C(2017) 431 final, z 19.9.2018, C(2018) 5851 final, z 13.9.2019, C(2019) 6434. Warto wspomnieć, że wymóg aktualizowania wskaźników naliczania sankcji finansowych wynika z orzecznictwa TSUE – por. wyrok TS z 10.1.2008 w sprawie C-70/06, Komisja p. Portugalii, EU:C:2008:3, pkt. 49 i 50.

²⁵ Komunikat Komisji z 5.9.2007, C(2007) 502 final.

²⁶ Komunikat Komisji z 19.1.2017, C(2017) 18.

braku powiadomienia o środkach transpozycji (12 miesięcy), a także postępowań w sprawie zapewnienia stosowania wyroku Trybunału (od 12 do 24 miesięcy, z zastrzeżeniem szczególnych okoliczności w wyjątkowych przypadkach)²⁷.

Kolejną modyfikację własnego podejścia do procedur egzekwowania prawa UE Komisja zaprezentowała w komunikacie z 2017 r. Przede wszystkim zapowiedziała rezygnację z systemu współpracy nieformalnej EU-Pilot, z wyjątkiem przypadków szczególnych²⁸. Ponadto, wskazała wyraźnie, że w ramach postępowań związanych z niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków transpozycji (stosownie do art. 260 ust. 3 TFUE) będzie odtąd zawsze wnosić do Trybunału o zasądzenie ryczałtu, co w rezultacie spowoduje niewycyfywanie przez nią złożonych skarg, nawet w wypadku usunięcia uchybienia przez państwo członkowskie²⁹.

Należy także odnotować, że poważna rewizja stanowiska KE nastąpiła po wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 14 listopada 2018 r. w sprawie C-93/17, KE p. Grecji³⁰. W orzeczeniu Trybunał, w związku z wejściem w życie zasad głosowania określonych w Traktacie Lizbońskim, dokonał zmiany w sposobie określania zdolności płatniczej państw członkowskich. Dotychczas bowiem wskaźnik uwzględniał

PKB oraz liczbę głosów, jakimi państwo członkowskie dysponowało w Radzie UE. W odniesieniu do Grecji sytuacja była jednak szczególna, gdyż na skutek kryzysu gospodarczego nastąpiły znaczne wahania (spadek) PKB tego kraju – w konsekwencji TSUE skłonny był uwzględnić przy obliczeniach kary rzeczywistą jego wartość w dniu badania okoliczności faktycznych sprawy³¹. Jednocześnie jednak TSUE zauważył, że od 1 kwietnia 2017 r. system ważenia głosów został zastąpiony systemem podwójnej większości kwalifikowanej (wymóg 55% członków Rady UE lub 72%, jeśli wniosek nie pochodzi od KE lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, a liczba ludności tych państw wynosić musi 65% ludności UE)³². Systemu tego zatem nie dało się zastosować według metodologii proponowanej przez Komisję³³, wobec czego zasadniczym wskaźnikiem do obliczania zdolności płatniczej państwa członkowskiego, zdaniem Trybunału, powinien być wyłącznie wskaźnik PKB³⁴.

Wyrok ten stał się impulsem dla KE do zmiany sposobu obliczania współczynnika „n” (odzwierciedlającego zdolność płatniczą państwa członkowskiego oraz jego znaczenie instytucjonalne), która opracowała nowy komunikat zmieniający dotychczasowe

²⁷ Komunikat Komisji z 5.9.2007, C(2007) 502 final, s. 10, pkt 3.

²⁸ Komunikat Komisji z 19.1.2017, C(2017) 18, s. 12.

²⁹ Ibidem, s. 15 i 16.

³⁰ EU:C:2018:903.

³¹ C-93/17, pkt. 132-135.

³² C-93/17, pkt 138.

³³ Por. szerzej wyjaśnienia zawarte w opinii rzecznika generalnego M. Watheleta z 16.5.2018 w sprawie C-93/17, ECLI:EU:C:2018:315, pkt. 137-140.

³⁴ C-93/17, pkt 142.

zasady jego określania³⁵. KE w swoim komunikacie nie zgodziła się z podejściem TSUE, aby na potrzeby obliczania współczynnika „n” odwoływać się jedynie do PKB państwa członkowskiego, ponieważ w jej ocenie, ten współczynnik odzwierciedla wyłącznie wymiar ekonomiczny danego państwa (współczynnik „n” wykazywałby wtedy znaczne zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi państwami). Ponadto, podejście takie spowodowałoby znaczny wzrost kwot sankcji dla ponad jednej trzeciej państw członkowskich³⁶. Komisja opowiedziała się za utrzymaniem czynnika znaczenia instytucjonalnego państw członkowskich przez uwzględnienie liczby przedstawicieli wybieranych do Parlamentu Europejskiego w poszczególnych państwach członkowskich³⁷.

Trudno oprzeć się wrażeniu, że podstawowym celem, który przyświecał służbom Komisji w konstruowaniu nowych zasad obliczania współczynnika „n” było dążenie, aby nowy system był jak najbardziej zbliżony z dotychczasową praktyką w tym obszarze. Widać to wyraźnie przy zmianie punktu odniesienia dla obliczania tego współczynnika. Dotychczas bowiem punkt odniesienia stanowił współczynnik „n” Luksemburga – obecnie jest to średnia PKB i liczby miejsc w Parlamencie Europejskim³⁸. Taka zmiana spowodowała jednak znaczne obniżenie kwot kar

pieniężnych, więc KE postanowiła wyliczone kwoty pomnożyć przez współczynnik korygujący 4,5. Po tej rewizji specjalny współczynnik „n” dla Polski wynosi 1,27, a minimalna kara ryczałtowa 3 275 000 euro. Wprawdzie nie wynika to wprost z treści komunikatu z 2019 r., jednak wydaje się, że Komisja nadal odnosi się do mocno już zdezaktualizowanego komunikatu „Stosowanie art. 228 traktatu WE” [SEC(2005) 1658. Pożądane byłoby wprowadzenie komunikatu ujednoliciającego i aktualizującego dotychczasowe podejście KE w tym obszarze w celu zapewnienia pewności, przewidywalności i przejrzystości prawa.

Przed przejściem do przeglądu metodologii stosowanej przez KE do obliczania sankcji finansowych, warto wspomnieć jeszcze o odrębnym komunikacie dotyczącym szczególnego przypadku wskazanego w art. 260 ust. 3 TFUE, kiedy w jednym postępowaniu Trybunał orzeka o naruszeniu przez państwo członkowskie obowiązku powiadomienia o środkach transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą oraz o sankcjach finansowych z tytułu tego uchybienia. W komunikacie Komisji – „Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE”³⁹ zwrócono uwagę, że pomimo znacznej swobody decyzyjnej w tym zakresie („o ile uzna za to właściwe”, Komisja

³⁵ Komunikat Komisji z 25.2.2019. Zmiana metody obliczania kar ryczałtowych i okresowych kar pieniężnych proponowanych przez Komisję w postępowaniach o naruszenie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, C(2019) 70.

³⁶ *Ibidem*, s. 2.

³⁷ Trzeba zauważyć, że wskaźnik ten może ulec zmianom na skutek Brexitu – por. art. 3 decyzji Rady Europejskiej (UE) 2018/937 z 28.6.2018 ustanawiająca skład Parlamentu Europejskiego (Dz.Urz. UE L 165 z 2.7.2018, s. 1).

³⁸ Szczegółowy wzór pozwalający na obliczenie tej średniej zawarto w przyp. 1 komunikatu Komisji z 25.2.2019. C(2011) 12.

zawsze będzie wnioskować o karę w takich sytuacjach, z wyłączeniem pewnych, szczególnych przypadków). Niestety, komunikat nie rozstrzyga zasadniczego dylematu – na czym polega brak powiadomienia o środkach transpozycji, w szczególności, czy wystarczy powiadomić o części środków, czy też musi to być informacja o kompletnej transpozycji dyrektywy⁴⁰. Podejście TSUE do tego zagadnienia zostanie omówione w dalszej części opracowania, poświęconej analizie jego orzecznictwa.

Warto zatem prześledzić metodykę obliczania sankcji finansowych wypracowaną przez Komisję Europejską – zgodnie z art. 260 ust. 2 TFUE może to być okresowa kara pieniężna oraz ryczałt. W tym miejscu należy zasygnalizować, że u samych początków stosowania tego przepisu doszło do sporu. Pojawiło się mianowicie pytanie, czy obie sankcje można stosować kumulatywnie, czy też raczej zastosowanie jednej wyklucza użycie drugiej. Kwestia została rozstrzygnięta przez TSUE w orzeczeniu C-304/02 KE p. Francji. W sprawie tej Komisja wniosła o nałożenie kary pieniężnej na Francję za naruszenia w obszarze rybołówstwa, jednakże Trybunał z urzędu postanowił rozważyć możliwość nałożenia także kary ryczałtowej⁴¹. Podkreślił bowiem, że obie sankcje mają na celu skłonienie państwa członkowskiego do wykonania wyroku stwierdzającego naruszenie prawa UE.

Jednocześnie okresowa kara pieniężna ma za zadanie skłonić do usunięcia naruszenia w jak najkrótszym czasie, a ryczałt sankcjonować negatywne skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i publicznych, zwłaszcza jeśli uchybienie trwało przez dłuższy czas⁴². Możliwe zatem jest orzeczenie obu sankcji, a nie stoi temu na przeszkodzie językowe brzmienie przepisu, w szczególności użycie łącznika „lub” (ang. *or*, fr. *ou*, niem. *oder*) może wskazywać na alternatywę łączną⁴³.

Odrzucono także argument, zgodnie z którym uwzględnienie okresu trwania naruszenia zarówno dla wyliczenia jednej, jak i drugiej kary, stanowiłoby naruszenie zasady zakazującej podwójnego karania za ten sam czyn (*ne bis in idem*)⁴⁴. Trybunałowi przysługuje szeroki zakres uznania w nakładaniu sankcji finansowych, a okoliczność, że w jednych sprawach orzeczono tylko jedną z kar, a w innych obydwie łącznie, nie stanowi sama w sobie naruszenia zasady równości, gdyż rodzaj sankcji oraz ich wysokość zależą od okoliczności konkretnej sprawy⁴⁵. TSUE podkreślił także, że postępowanie zmierzające do przymuszenia państwa członkowskiego do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie prawu UE jest postępowaniem szczególnym (postępowaniem egzekucyjnym), którego celem jest wywarcie nacisku ekonomicznego na realizację tego orzeczenia i w konsekwencji nie może ono być

⁴⁰ C(2011) 12, pkt 19.

⁴¹ C-304/02, pkt 75.

⁴² C-304/02, pkt 81.

⁴³ C-304/02, pkt 83.

⁴⁴ C-304/02, pkt 84.

⁴⁵ C-304/02, pkt. 85 i 86.

porównywane z postępowaniami krajowymi⁴⁶. W konsekwencji, Trybunał opierając się na wykładni funkcjonalnej, dopuścił możliwość nakładania zarówno kary pieniężnej, jak i ryczałtu w ramach jednego postępowania, a Komisja konsekwentnie przyjęła analogiczną praktykę. Metodologia obliczania sankcji finansowych, przyjęta przez tę instytucję, omówiona jest na następnej stronie.

Okresowa kara pieniężna⁴⁷

Pierwsza z sankcji finansowych obliczana jest co do zasady w dniach opóźnienia liczonych – od doręczenia państwu członkowskiemu wyroku wydanego na podstawie art. 260 TFUE – do dnia, w którym państwo usunęło stwierdzone naruszenie⁴⁸. Zgodnie z wytycznymi KE wylicza się ją według następującego wzoru: stawka dzienna okresowej kary pieniężnej = $SR \times WPN \times WOT \times n$, gdzie:
SR – to standardowa stawka ryczałtowa dla dziennych okresowych kar pieniężnych: 3116 euro;
WPN – współczynnik powagi naruszenia (wynosi on od 1 do 20);
WOT – współczynnik okresu trwania naruszenia (wynosi on od 1 do 3, naliczany jest przez KE w wysokości 0,1 na miesiąc od daty wydania wyroku TSUE stwierdzającego naruszenie⁴⁹, a w wypadku braku powiadomienia o środkach

transpozycji liczony jest od dnia następującego po dniu upływu terminu transpozycji⁵⁰);

n – współczynnik zdolności płatniczej państwa członkowskiego, wynikający z PKB oraz liczby miejsc przypadających mu w Parlamencie Europejskim (obecnie dla Polski wynosi on 1,27).

Okresowa kara pieniężna nakładana potencjalnie na Polskę może przybrać wartość od 3957,32 euro (wartość minimalna) do 237439,2 euro (wartość maksymalna) za każdy dzień opóźnienia.

Ryczałt

Pewną ciekawostką może być to, że sankcja ta określana jest w postaci minimalnej stawki stałej lub w postaci kwoty ustalonej w stawkach dziennych, co w zasadzie przypomina obliczanie okresowej kary pieniężnej, choć w odniesieniu do innego okresu. Komisja przyjmuje sposób obliczania, który daje większą kwotę. Celem kary jest bowiem co do zasady zastosowanie sankcji za niewykonywanie przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE do dnia usunięcia uchybienia lub wydania wyroku na podstawie art. 260 TFUE. Jedynie w wypadku naruszenia zobowiązań na skutek braku powiadomienia o środkach transpozycji, za dzień początkowy przyjmuje się dzień

⁴⁶ C-304/02, pkt 91.

⁴⁷ Wprawdzie KE posługuje się terminem ang. *penalty payment* fr. *montant de l'astreinte*, niem. *Zwangsgelde*, czyli kara pieniężna, a sama KE określa ją jako karę dzienną, to jednak rozwój orzecznictwa TSUE sprawił, że modyfikacji uległa też nazwa.

⁴⁸ SEC(2005) 1658, pkt 14.

⁴⁹ SEC(2005) 1658, pkt 17.

⁵⁰ C(2011) 12, pkt 27.

przypadający po dniu upływu terminu transpozycji⁵¹. KE oblicza ryczałt według następującego wzoru: stawka dzienna kary ryczałtowej = $SR \times WPN \times n \times D$, gdzie:

SR – to standardowa stawka ryczałtowa dla kar ryczałtowych: 1 039 euro;

WPN – współczynnik powagi naruszenia (wynosi on od 1 do 20);

n – współczynnik zdolności płatniczej państwa członkowskiego, wynikający z PKB oraz liczby miejsc przypadających mu w Parlamencie Europejskim (obecnie dla Polski wynosi on 1,27);

D – liczba dni trwania naruszenia.

Obecnie dla Polski minimalna kwota ryczałtu wynosi 3 275 000 euro, liczona w stawkach dziennych wynosi od 1319,53 euro (wartość minimalna) do 26390,6 euro (wartość maksymalna).

Komisja Europejska przywiązuje dużą wagę do znaczenia ogólnych zasad prawa dla prowadzonych postępowań. Do podstawowych należy zaliczyć: przewidywalność możliwych do nałożenia kar dla państw członkowskich, a także ich zgodność z zasadą proporcjonalności oraz równego traktowania, w szczególności uwzględniającą jednolitość ich obliczania⁵². KE wskazuje jedynie na charakter odstrasżający sankcji finansowych orzekanych przez TSUE⁵³. Poglądu tego można faktycznie bronić

w odniesieniu do okresowej kary pieniężnej, jednakże jest on wysoce dyskusyjny w odniesieniu do ryczałtu, którego zasadniczym celem jest ukaranie państwa członkowskiego z tytułu nieusunięcia naruszenia stwierdzonego wyrokiem TSUE (lub w szczególnym przypadku z tytułu braku powiadomienia o środkach transpozycji). Argument ten znajduje wsparcie w praktyce Komisji, która została przez nią opisana w komunikatach, a zgodnie z którą nie wycofuje ona skargi z TSUE, ilekroć wniosła o orzeczenie ryczałtu, nawet w sytuacji, gdy państwo członkowskie usunęło naruszenie. W mojej ocenie, przemawia to za wyraźną funkcją represyjną tej sankcji finansowej, tym bardziej, że TSUE bierze tutaj pod uwagę także działanie państwa członkowskiego w warunkach recydywy⁵⁴.

Podstawowe znaczenie Komisja przypisuje też w procesie sankcjonowania zasadzie proporcjonalności. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, chodzi o to, aby sankcje były odpowiednie do okoliczności sprawy, proporcjonalne do stwierdzonego naruszenia oraz do zdolności płatniczych państwa członkowskiego UE⁵⁵. W tym zakresie w komunikacie dotyczącym sposobu sankcjonowania wskazano na następujące aspekty tej zasady. Po pierwsze, w wypadku możliwości wyodrębnienia w sposób obiektywny i przejrzysty szeregu

⁵¹ C(2011) 12, pkt 27.

⁵² SEC(2005) 1598, pkt 7.

⁵³ SEC(2005) 1598, pkt 8.

⁵⁴ Wyrok TS z 9.12.2008 w sprawie C-121/07, Komisja p. Francji, EU:C:2008:695, pkt 69; wyrok TS z 19.12.2012 w sprawie C-279/11, Komisja p. Irlandii, EU:C:2012:834, pkt 70; Wyrok TS z 17.9.2015 w sprawie C-367/14, Komisja p. Włochom, EU:C:2015:611, pkt 120.

⁵⁵ Zasada ta została sformułowana w odniesieniu do okresowej kary pieniężnej, lecz jak się wydaje, znajduje zastosowanie również do kary ryczałtowej – por. wyrok TS z 25.11.2003 w sprawie Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2003:635, pkt 41.

zarzutów wobec państwa członkowskiego, KE występuje o nałożenie kar z tytułu każdego z nich, przy założeniu, że nie spowoduje to podwyższenia ogólnych kwot kar. Po drugie, wysokość kar powinna zawsze odpowiadać okolicznościom sprawy, w tym postępowaniu poczynionym przez państwo członkowskie w realizowaniu zobowiązań wynikających z wyroku Trybunału lub z prawa UE. W szczególności Komisja zadeklarowała, że w odniesieniu do zobowiązań rezultatu wskazywać będzie odpowiednie formuły uwzględniające postęp w osiąganiu odpowiednich rezultatów⁵⁶. Ponadto, o ile co do zasady okresowa kara pieniężna wyliczana jest w stawkach dziennych, to jednak nie można wykluczyć, że w okolicznościach konkretnej sprawy czas ten powinien zostać określony indywidualnie (np. jako kara półroczna). Wreszcie, w odniesieniu do pewnego rodzaju naruszeń, które wymagają podjęcia określonych specjalistycznych działań w celu weryfikacji, czy doszło do usunięcia uchybienia (np. w sprawach dotyczących zaburzenia warunków hydrologicznych na określonym obszarze), może być niezbędne zastosowanie możliwości zawieszenia naliczania okresowej kary pieniężnej⁵⁷.

Należy także wspomnieć o ważnej innowacji wprowadzonej przez Traktat z Lizbony, a mianowicie rezygnacji z istotnego etapu w procedurze administracyjnej (uzasadnionej opinii) przed wniesieniem

skargi do Trybunału na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE. Obecnie jedynym formalnym wymogiem poprzedzającym etap postępowania przed TSUE jest umożliwienie wypowiedzenia się państwu członkowskiemu w odpowiedzi na zarzuty formalne, zazwyczaj w terminie dwóch miesięcy od ich otrzymania. W praktyce jednak Komisja przesyła państwu członkowskiemu nieformalne pismo z prośbą o wskazanie sposobu wykonania wyroku w terminie dwóch miesięcy od jego wydania. Państwa członkowskie mogą ubiegać się o przedłużenie tych terminów, nie dłużej jednak niż o dwa miesiące w odniesieniu do zarzutów formalnych i to po spełnieniu określonych przesłanek⁵⁸. Trzeba także mieć na uwadze, że zgodnie ze stanowiskiem Komisji postępowanie w sprawie wykonania wyroku TSUE nie powinno co do zasady trwać dłużej niż 24 miesiące⁵⁹. W praktyce jednak procedura taka może trwać znacznie dłużej, zwłaszcza w przypadku szczególnie złożonych i trudnych do implementacji zobowiązań, wymagających znacznych nakładów finansowych po stronie państwa członkowskiego.

Po tym przybliżeniu trybu i metodologii naliczania sankcji finansowych przyjętych przez Komisję, warto dokonać przeglądu działalności orzeczniczej Trybunału, aby zweryfikować przyjęte założenia teoretyczne związane ze stosowaniem sankcji wobec państw członkowskich.

⁵⁶ SEC(2005) 1658, pkt 13.2.

⁵⁷ SEC(2005) 1658, pkt 13.4.

⁵⁸ Odnosnie do wytycznych KE w sprawie przedłużania terminów w postępowaniach naruszeniowych por. *Extension of deadlines in infringement procedures*, EU Law Network, <<https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=8985>> (dostęp 14.8.2019).

⁵⁹ Komunikat Komisji z 5.9.2007, C(2007) 502 final, s. 10.

Kontrola realizacji zobowiązań wynikających z prawa UE

Na wstępie należy podkreślić, że Trybunał uznaje siebie za jedyną instytucję posiadającą kompetencję do orzekania w przedmiocie nakładania sankcji finansowych na państwa członkowskie. Nie dość bowiem, że komunikaty opracowane przez KE uważa jedynie za użyteczny punkt odniesienia, ale także przyznaje sobie całkowitą swobodę ustalenia okresowej kary pieniężnej oraz ryczałtu. Może być ona nakładana w wysokości i w formie, które uważa on za odpowiednie do skłonienia państwa członkowskiego, aby położyło kres niewykonywaniu zobowiązań wynikających z pierwszego wyroku Trybunału⁶⁰.

Rozumowanie takie znajduje oczywiście wsparcie w literalnym brzmieniu art. 260 TFUE, w którym wspomina się jedynie o kontroli sprawowanej w tym zakresie przez TSUE. Należy przy tym zauważyć, że przepis znajduje zastosowanie w wypadku konieczności nałożenia sankcji za niewykonanie przez państwo członkowskie zobowiązań powstałych w toku realizacji różnych uprawnień proceduralnych KE, jednakże dla uproszczenia w niniejszym opracowaniu rozpatrywane są skutki niewykonania zobowiązań wynikających z wydania wyroku na podstawie art. 258 TFUE oraz szczególnego przypadku wskazanego w art. 260 ust. 3 TFUE⁶¹. Teoretyczne

bowiem, jak zauważył Trybunał, w ramach tego postępowania mogą być rozpatrywane wyłącznie naruszenia zobowiązań wynikających z traktatu, które uznał on za uzasadnione w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 258 TFUE⁶². W praktyce jednak Trybunał stosunkowo szeroko analizuje całość zobowiązań państwa członkowskiego w ramach przedmiotu sporu wytyczonego w postępowaniu z art. 258 TFUE, co oczywiście stawia pod znakiem zapytania relację między art. 258 oraz art. 260 TFUE.

Patrząc jednak w nieco szerszym kontekście należy podkreślić, że takie podejście budzi szereg wątpliwości w świetle zasad ogólnych wypracowanych przez sam Trybunał w odniesieniu do interpretacji przepisów o charakterze represyjnym wobec jednostek.

Szczególnie problematyczne pozostaje bowiem pytanie, w jaki sposób może zostać zachowana pewność prawa⁶³, przewidywalność oraz równe jego stosowanie w odniesieniu do państw członkowskich, jeżeli w sposób dostatecznie wyraźny oraz precyzyjny nie zostało określone z jakimi sankcjami będą spotykać się naruszenia tego rodzaju.

Sprowadzając rzecz do absurdu, można bowiem wskazać, że Komisja mogłaby równie dobrze nie wydawać żadnego komunikatu dotyczącego kar finansowych, lecz jedynie wnieść do Trybunału żądanie

⁶⁰ Zob. wyrok TS z 22.6.2016 w sprawie C-557/14, Komisja p. Portugalii, EU:C:2016:471, pkt 69.

⁶¹ Odnosnie do zastosowania art. 260 TFUE por. A. Sikora: *Financial penalties for non-execution of judgments of the Court of Justice*, [w:] A. Łazowski, S. Blockmans (red.): *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham/Northampton 2016, s. 326-328.

⁶² Wyrok TS z 10.9.2009 w sprawie C-457/07, Komisja p. Portugalii, EU:C:2009:531, pkt 47.

⁶³ Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada pewności prawa nie zostaje naruszona w przypadku zmiany reguł proceduralnych – zob. wyrok TS z 11.12.2012 w sprawie C-610/10, Komisja p. Hiszpanii, EU: C:2012:781, pkt 50.

ich zasądzenia, a ten mógłby orzekać o nich arbitralnie⁶⁴. Zresztą taka wykładnia oznacza, że paradoksalnie państwa członkowskie nie korzystają z ochrony, którą zobowiązane są same zapewnić w swoich systemach prawnych podczas stosowania tego rodzaju przepisów przy nakładaniu sankcji na podmioty prywatne. Zgodnie ze stanowiskiem samego Trybunału: „Nałożenie okresowej kary lub ryczałtu nie ma na celu wyrównania jakiegokolwiek szkody wyrządzonej przez zainteresowane państwo członkowskie, lecz wywarcie na to państwo nacisku ekonomicznego, który skłoni je do usunięcia stwierdzonego uchybienia”⁶⁵.

Kolejną krytykę postanowień TFUE dotyczących nakładania sankcji finansowych dokonały państwa członkowskie w ramach postępowania zmierzającego do nałożenia kar na Hiszpanię. Postępowanie to było o tyle specyficzne, że zostało wszczęte przed zmianami wprowadzonymi Traktatem Lizbońskim, a Trybunał orzekał już po jego wejściu w życie, dokonując zmian o charakterze proceduralnym w art. 260 ust. 2 TFUE. W tym zakresie Hiszpania podniosła, że orzekanie zgodnie z nowym przepisem naruszałoby zasadę pewności prawa, niedziałania prawa wstecz oraz jej prawa do obrony.

W odniesieniu do tych zarzutów Trybunał zauważył, że zasada pewności prawa

nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu nowych regulacji proceduralnych ze skutkiem natychmiastowym. Wprawdzie nie zostało to wyrażone wprost, lecz domniemywać można, że skoro nie uległy zmianie przepisy materialnoprawne określające sankcje, a państwa członkowskie były w pełni świadome ich brzmienia, to ani zasada pewności prawa, ani też zasada zakazująca wstecznego stosowania przepisów, nie znajdują zastosowania⁶⁶. Ponadto państwo członkowskie mogło w pełni wykorzystać swoje prawo do obrony, gdyż wypowiedziało się w odpowiedzi na zarzuty formalne, dodatkowe zarzuty oraz jeszcze jedno pismo informujące o wniesieniu sprawy do Trybunału⁶⁷.

Zwodniczość takiego rozumowania została dopiero stosunkowo niedawno zauważona w doktrynie, gdzie zresztą podkreślono, że pomimo zapewnień TSUE o swobodnym zakresie uznania w nakładaniu sankcji finansowych, co do zasady odnosi się ono do propozycji sformułowanych przez Komisję. Trybunał jedynie nieznacznie modyfikuje w ramach ogólnie przyjętej konwencji sankcjonowania żądania zaproponowane w skargach składanych przez tę instytucję⁶⁸. Z drugiej strony, trudno jednak przyjąć, że z nazbyt ogólnikowego brzmienia art. 260 TFUE da się wywieść brak możliwości stosowania instrumentów w nim zawartych, prowadziłyby

⁶⁴ Z orzecznictwa Trybunału wynika wyraźnie, że może on zasądzić sankcję finansową, która nie została zaproponowana przez KE – por. wyrok TS z 18.7.2007 w sprawie C-503/04, Komisja p. Niemcom, EU:C:2007:432, pkt 22.

⁶⁵ C-304/02, pkt 91. Z następnego pktu tego wyroku wynika, że TSUE uznaje postępowanie prowadzone na podstawie art. 228 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską za rodzaj postępowania egzekucyjnego.

⁶⁶ Wyrok TS z 11.12.2012 w sprawie C-610/10, Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2012:781, pkt. 50 i 51.

⁶⁷ C-610/10, Komisja p. Hiszpanii, pkt 52.

⁶⁸ A. Kornezow: *Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU: Fairness v. Predictability, or How to 'Bridge the Gaps'*, "Columbia Journal of European Law", 2014, vol. 20, nr 3, s. 300.

to bowiem do podważenia zasady *effet utile* prawa pierwotnego UE. Obecną działalność orzeczniczą TSUE w tym zakresie uznać zatem można za wyraz rozsądnego kompromisu w tym obszarze, z tym jednak zastrzeżeniem, że art. 260 TFUE należy zaliczyć do przepisów o charakterze represyjnym (w terminologii ETPCz o charakterze karnym), a co za tym idzie dopuszczalne jest odwoływanie się jedynie do zawężającej wykładni tego przepisu. Niestety, postulat ten zupełnie nie znajduje zastosowania w orzecznictwie Trybunału, co zostanie szerzej uwypuklone w dalszej części artykułu.

W tym miejscu można jedynie przywołać najbardziej jaskrawy przykład szerokiej wykładni art. 260 TFUE, tj. dopuszczenie przez Trybunał możliwości kumulatywnego zasądzenia okresowej kary pieniężnej oraz ryczałtu, co nie wynika wprost z literalnego brzmienia tego przepisu.

Wykonanie wyroku stwierdzającego naruszenie prawa

Jednym z podstawowych celów, stanowiących warunek konieczny nałożenia sankcji finansowych na państwo członkowskie, jest zbadanie jak wykonało ono zobowiązania nałożone w wyroku TSUE stwierdzającym naruszenie⁶⁹.

Postępowanie toczące się przed TSUE na podstawie art. 260 TFUE ma charakter

obiektywny – polega na obiektywnej weryfikacji realizacji zobowiązań państwa członkowskiego⁷⁰, a rolę Trybunału jest określić stopnia perswazji i odstraszania, które uzna za wymagane dla ich skutecznej realizacji⁷¹.

Ciężar dowodowy co do zasady spoczywa tutaj na służbach KE, w szczególności jeśli chodzi o wykazanie, w jakim zakresie choć część zobowiązań została wykonana przez państwo członkowskie⁷². Jednakże, jeśli Komisja dostarczyła odpowiednią liczbę informacji wskazujących na dalsze trwanie naruszenia, ciężar dowodu zostaje przerzucony na drugą stronę i w takiej sytuacji to państwo członkowskie musi podważyć w sposób zasadniczy i szczegółowy przedstawione dane i wypływające z nich wnioski⁷³. Przy czym, jeżeli dokonało zmian legislacyjnych w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, postępowanie egzekucyjne może dotyczyć przepisów krajowych, które nie są identyczne z przepisami wskazywanymi w uzasadnionej opinii, a zatem gdy przedmiot sporu nie ulegnie zmianie⁷⁴.

Komisja nie musi wówczas informować państwa członkowskiego o wadach w transpozycji, gdyż brak takiego wskazania nie uniemożliwia usunięcia naruszenia, nie narusza również prawa do obrony, jak również nie wpływa na wytyczenie granic sporu⁷⁵. Ponadto, w odniesieniu do

⁶⁹ Kwestia orzeczenia wydawanego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE dla uproszczenia wyводу zostanie pominięta i przedstawiona w dalszej analizie.

⁷⁰ C-304/02, Komisja p. Francji, pkt 44.

⁷¹ Wyrok TS z 4.6.2009 w sprawie C-568/07, Komisja p. Grecji, EU:C:2009:342, pkt 46.

⁷² Wyrok TS z 4.7.2000 w sprawie C-387/97, Komisja p. Grecji, EU:C:2000:356, pkt 73.

⁷³ Wyrok TS z 18.7.2006 w sprawie C-119/04, Komisja p. Włochom, EU:C:2006:489, pkt 41.

⁷⁴ Wyrok TS z 14.3.2006 w sprawie C-177/04, Komisja p. Francji, EU:C:2006:173, pkt 37.

⁷⁵ C-177/04, Komisja p. Francji, pkt 42.

odzyskiwania pomocy uznanej za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, KE nie jest zobowiązana do wskazywania jej dokładnej kwoty. Wystarczy, jeśli jej decyzja zawiera wskazówki pozwalające adresatowi na samodzielne, bez nadmiernych trudności, ustalenie kwoty niezbędnej do odzyskania⁷⁶. Ponadto, jeżeli państwo członkowskie zamierza odzyskać tę pomoc w inny sposób niż za pomocą środków pieniężnych, to musi ono przekazać Komisji wszystkie informacje pozwalające na weryfikację, czy wybrany środek stanowi odpowiednią realizację tej decyzji, a przyjęte środki muszą być wystarczająco przejrzyste, tj. pozwalać na weryfikację, czy umożliwiają usunięcie zniekształceń konkurencji, a także wywoływać skutki identyczne do zwrotu funduszy⁷⁷.

Trzeba podkreślić, że proces wykonywania wyroku Trybunału musi zacząć się od razu i zostać zakończony tak szybko, jak tylko jest to możliwe, bez nieuzasadnionej zwłoki (*unreasonable delay*)⁷⁸. Natomiast datą referencyjną dla stwierdzenia niewykonywania wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE jest data upływu terminu na odpowiedź na zarzuty formalne (wezwanie do usunięcia uchybienia) skierowane przez KE w procesie wykonywania tego wyroku⁷⁹.

Rozpatrując okoliczności konkretnej sprawy Trybunał bierze pod uwagę w szczególności skutki niezgodności z jego wyrokiem dla interesów prywatnych i publicznych (takich jak zagrożenie dla zdrowia ludzi oraz stworzenie zagrożenia dla środowiska)⁸⁰ oraz pilność w przymuszeniu państwa członkowskiego, aby doprowadziło do stanu zgodności z prawem UE⁸¹. Należy przy tym pamiętać, że wytyczne KE nie są wiążące dla Trybunału i odnosi się to także w szczególności do współczynników okresu trwania naruszenia (Trybunał nie jest związany skalą proponowaną przez Komisję)⁸².

Do utrwalonej linii orzeczniczej należy zaliczyć stwierdzenie, że wewnętrzne okoliczności (przykładowo takie jak trudności w implementacji dyrektyw), przepisy lub praktyki nie mogą stanowić przesłanki wyłączającej bezprawność naruszenia (ang. *to justify a failure to comply*, fr. *pour justifier le non-respect*) zobowiązań i terminów wynikających z prawa UE⁸³. Analogicznie zresztą wewnętrzny podział kompetencji organów centralnych i regionalnych pozostaje bez wpływu na wyłączną odpowiedzialność państwa członkowskiego wobec UE za realizację zobowiązań wynikających z jej prawa⁸⁴. Jeżeli państwo

⁷⁶ Wyrok TS z 12.10.2000 w sprawie C-480/98, Hiszpania p. Komisji, EU:C:2000:559, pkt 25 i cyt. tam orzecznictwo.

⁷⁷ Wyrok TS z 7.7.2009 w sprawie C-369/07, Komisja p. Grecji, EU:C:2009:428, pkt. 79-81.

⁷⁸ Zasada ta, oczywista jak się wydaje, została sformułowana już dość dawno – por. wyrok TS z 6.11.1985 w sprawie 131/84, Komisja p. Włochom, EU:C:1985:447, pkt 7.

⁷⁹ C-610/10, Komisja p. Hiszpanii, pkt 67.

⁸⁰ Z orzecznictwa Trybunału wynika, że naruszenie unijnych norm dotyczących ochrony środowiska oraz swobodnego przepływu towarów traktowane jest jako szczególnie poważne zob. C-121/07, Komisja p. Francji, pkt. 77 i 78.

⁸¹ C-387/97, Komisja p. Grecji, pkt 92.

⁸² C-177/04, Komisja p. Francji, pkt. 70 i 71. Jedynie na marginesie można zauważyć, że Trybunał podkreślił, że nie jest związany skalą zaproponowaną przez Komisję, jednak w niniejszej sprawie nie wykroczył poza tę skalę.

⁸³ C-387/97, Komisja p. Grecji, pkt 70. Por. też wyrok w sprawie C-70/06, Komisja p. Portugalii, pkt 22.

⁸⁴ Wyrok TS z 13.5.2014 w sprawie C-184/11, Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2014:316, pkt 43.

członkowskie napotka nieprzewidziane trudności lub też dowie się o nieprzewidzianych przez Komisję skutkach jej działań, powinno podać te problemy pod ocenę tej instytucji wraz z propozycją dokonania odpowiednich zmian⁸⁵. Oba te podmioty powinny też współpracować w dobrej wierze w celu pokonania tego rodzaju trudności⁸⁶.

Ponadto, za okoliczności łagodzące, obniżające wymiar sankcji finansowych TSUE uznaje kryzys finansowy (jako obniżający zdolność płatniczą państwa członkowskiego), czy też wykonanie w znacznej części zobowiązań państwa członkowskiego⁸⁷, dobrą współpracę z Komisją⁸⁸, poczynienie znacznych wydatków inwestycyjnych w celu wykonania wyroku⁸⁹, czy też to, że jest to pierwsze naruszenie państwa członkowskiego⁹⁰. Za okoliczność podobnego rodzaju w pewnym zakresie Trybunał uznał także brak drugiego filara w państwie członkowskim przy brakach transpozycyjnych dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami.

Z kolei za podstawową okoliczność obciążającą Trybunał uznaje znaczny upływ czasu, przez który zobowiązanie wynikające z prawa UE nie było wykonywane⁹¹.

Okresowa kara pieniężna

Nałożenie na państwo członkowskie okresowej kary pieniężnej możliwe jest tylko wtedy, gdy naruszenie trwało do dnia kiedy Trybunał badał okoliczności faktyczne sprawy,⁹² w przeciwnym wypadku, nawet jeśli uchybienie trwało w momencie upływu okresu odpowiedzi na uzasadnioną opinię, nie ma podstaw do nakładania okresowej kary pieniężnej⁹³. Wskazując wysokość okresowej kary pieniężnej, Trybunał zasadniczo bada częstotliwość proponowanej kary, jej charakter (stały lub malejący), a następnie wylicza dokładną wysokość⁹⁴. Warto wspomnieć o słynnej już sprawie naruszenia dyrektywy kąpieliskowej przez Hiszpanię⁹⁵, w której TSUE nałożył na to państwo członkowskie okresową karę pieniężną w wymiarze rocznym, z uwzględnieniem procenta kąpielisk niespełniających wymogów tej dyrektywy. Trybunał analizuje także ewentualne trudności w implementacji dyrektywy,

⁸⁵ C-184/11, Komisja p. Hiszpanii, pkt 66.

⁸⁶ Wyrok TS z 5.5.2011 w sprawie C-305/09, Komisja p. Włochom, EU:C:2011:274, pkt 34.

⁸⁷ C-270/11, Komisja p. Szwecji, pkt 55.

⁸⁸ Pod warunkiem przedstawiania wiarygodnych harmonogramów – zob. C-328/16, Komisja p. Grecji, pkt 123. *Contra* wyrok TS z 4.7.2018 w sprawie C-626/16, Komisja p. Słowacji, EU:C:2018:525, pkt 104.

⁸⁹ Wyrok TS z 31.5.2018 w sprawie C-251/17, Komisja p. Włochom, EU:C:2018:358, pkt 76.

⁹⁰ C-270/11, Komisja p. Szwecji, pkt 55.

⁹¹ C-251/17, Komisja p. Włochom, pkt 77.

⁹² C-304/02, Komisja p. Francji, pkt 31. W praktyce Trybunał zdaje się uznawać za datę referencyjną datę rozprawy – por. wyrok TS z 22.2.2018 w sprawie C-328/16, Komisja p. Grecji, EU:C:2018:98, pkt 86.

⁹³ C-119/04, Komisja p. Włochom, pkt. 45-47.

⁹⁴ Wyrok TS z 25.11.2003 w sprawie C-278/03, Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2003:635, pkt 42.

⁹⁵ Dyrektywa Rady 76/160/EWG z 8.12.1975 dotycząca jakości wody w kąpieliskach (Dz. Urz. WE 1976, L 31, s. 1).

wynikające z prawa UE, co stanowi podstawę do obniżenia współczynnika powagi naruszenia⁹⁶.

Pewne odrębności w określaniu wysokości okresowej kary pieniężnej przewidziane są także w sprawach z zakresu pomocy publicznej, zwłaszcza, jeżeli występują trudności w określeniu beneficjentów pomocy lub jej kwot⁹⁷. TSUE stosunkowo często nakłada karę pieniężną w wymiarze półrocznym⁹⁸.

Należy także zauważyć, że TSUE dokonał istotnych modyfikacji w sposobie wymierzania okresowej kary pieniężnej wobec państw członkowskich, w stosunku do wytycznych Komisji Europejskiej.

Po pierwsze, Trybunał dopuścił możliwość opóźnienia w egzekwowaniu okresowej kary pieniężnej, w celu umożliwienia państwu wykazania, że położyło już kres naruszeniu, czego nie było w stanie dokonać wcześniej, zazwyczaj z uwagi na niedostatki w materiale dowodowym w danym postępowaniu⁹⁹. W tym kontekście sędziowie luksemburscy zaznaczyli, że okresowa kara pieniężna może być nakładana, tylko jeśli naruszenie nie zostało usunięte w dniu ogłoszenia wyroku TSUE¹⁰⁰.

Po drugie, coraz częściej można zaobserwować nową praktykę nakładania okresowej kary pieniężnej o charakterze malejącym (degresywnej)¹⁰¹. Trybunał wprawdzie nadmienia, że choć zasadą powinno być wymaganie okresowej kary pieniężnej w całości aż do czasu przyjęcia wszystkich środków niezbędnych do zakończenia naruszenia, to w wyjątkowych przypadkach możliwe jest nałożenie kary uwzględniającej postępy osiągnięte przez państwo członkowskie¹⁰². W każdym wypadku zatem Trybunał zobowiązany jest określić sposób obliczania tej kary oraz okres, w jakim będzie nakładana¹⁰³. Najczęściej zresztą dzieje się tak, gdy naruszenie przekłada się na znaczną liczbę pomniejszych zarzutów, jak np. obowiązek zamykania i rekultywowania poszczególnych składowisk odpadów w danym państwie członkowskim. Trybunał podkreśla, że zasądzenie tego rodzaju kary musi być wykonalne oraz musi zostać spełniony warunek, aby kara nadal miała charakter perswazyjny i odstraszający¹⁰⁴. Jednakże, jak się wydaje, taki sposób sformułowania tej sankcji sprawia, że obliczenie jej właściwej kwoty może być niełatwym zadaniem i stanowić

⁹⁶ C-278/01, Komisja p. Hiszpanii, pkt 53.

⁹⁷ C-496/09, Komisja p. Włochom, pkt 32, odnośnie do specyfiki dowodowej tego rodzaju spraw zob. też pkt. 70-78 tego orzeczenia.

⁹⁸ C-304/02, Komisja p. Francji, pkt 112; wyrok TS z 17.11.2011 w sprawie C-496/09, Komisja p. Włochom, EU:C:2011:740, pkt 54; wyrok z 17.10.2013 w sprawie C-533/11, Komisja p. Belgii, EU:C:2013:659, pkt 73.

⁹⁹ C-369/07, Komisja p. Grecji, pkt 125. W tym przypadku TS dopuścił opóźnienie skuteczności okresowej kary pieniężnej o jeden miesiąc, co było spowodowane dostarczeniem przez Grecję niedostatecznej jakości środków dowodowych.

¹⁰⁰ Wyrok TS z 2.12.2014 w sprawie C-378/13, Komisja p. Grecji, EU:C:2014:2405, pkt 51.

¹⁰¹ Wyrok TS z 16.7.2016 w sprawie C-653/13, Komisja p. Grecji, EU:C:2015:478, pkt 82.

¹⁰² Wyrok TS z 2.12.2014 w sprawie C-196/13, Komisja p. Włochom, EU:C:2014:2407, pkt 106; C-378/13, Komisja p. Grecji, pkt 60-63.

¹⁰³ C-196/13, Komisja p. Włochom, pkt 107.

¹⁰⁴ C-367/14, Komisja p. Włochom, pkt 109.

podstawę do dalszych sporów między KE a państwem członkowskim¹⁰⁵. Co ciekawe, o kary tego rodzaju wnioskują coraz częściej sama Komisja, która przynajmniej teoretycznie w zgodzie ze swoimi komunikatami powinna wnioskować o karę dzienną.

Ryczałt

Trybunał podchodzi dość ogólnikowo do wyliczeń ryczałtu proponowanych przez Komisję Europejską, podkreślając jednocześnie, że nałożenie tej sankcji nie ma charakteru automatycznego¹⁰⁶. TSUE ma raczej tendencję do zasądzenia określonej, z góry wskazanej kwoty nieopartej na precyzyjnych wyliczeniach, np. 20 mln euro, wskazując, że stanowi to słuszną ocenę szczególnych okoliczności sprawy (fr. *une juste appréciation des*

circumstances)¹⁰⁷. Brak szczegółowych wyliczeń oraz ich uzasadnienia w orzecznictwie Trybunału może sugerować, że orzeka on karę ryczałtową opierając się wyłącznie na zasadzie słuszności. Z reguły wyjaśnienia Trybunału co do zasadności lub jej braku nakładania ryczałtu są nadzwyczaj lakoniczne¹⁰⁸. Można przy tym odnieść wrażenie (jak wskazano powyżej), że TSUE w pewien sposób traktuje tę sankcję jako środek „ukarania” państwa członkowskiego za brak współpracy z Komisją¹⁰⁹, zwłaszcza jeśli kontekst prawny i faktyczny wskazuje, że skuteczne zapobieganie podobnym naruszeniom wymaga przyjęcia środków odstrasżających¹¹⁰.

TSUE zdarzało się także orzekać kwoty ryczałtu wynoszące mniej niż minimalna kwota ryczałtu wskazywana przez Komisję¹¹¹.

¹⁰⁵ Por. szczegółowy sposób obliczania okresowej kary pieniężnej składającej się z trzech członów w wyroku TS z 7.9.2016 w sprawie C-584/14, Komisja p. Grecji, EU:C:2016:636, pkt. 88-92. Zob. też C-378/13, Komisja p. Grecji, pkt 65; C-328/16, Komisja p. Grecji, pkt. 104-108; wyrok TS z 25.7.2018 w sprawie C-205/17, Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2018:606, pkt. 66-68; C-251/17, Komisja p. Włochom, pkt. 86-88.

¹⁰⁶ C-121/07, Komisja p. Francji, pkt 63.

¹⁰⁷ C-304/02, pkt 115; C-369/07, Komisja p. Grecji, pkt 149; C-121/07, pkt 87; wyrok TS z 4.6.2008 w sprawie C-109/08, Komisja p. Grecji, EU:C:2009:346, pkt 54; wyrok TS z 31.3.2011 w sprawie C-407/09, Komisja p. Grecji, EU:C:2011:196, pkt 42; C-496/09, Komisja p. Włochom, pkt 96; C-610/10, Komisja p. Hiszpanii, pkt 147; C-279/11, Komisja p. Irlandii, pkt 80; C-374/11, Komisja p. Irlandii, pkt 52; wyrok TS z 17.10.2013 w sprawie C-533/11, Komisja p. Belgii, EU:C:2013:659, pkt 62; C-576/11, Komisja p. Luksemburgowi, pkt 66; C-270/11, Komisja p. Szwecji, pkt 59; C-196/13, pkt 120; C-378/13, Komisja p. Grecji, pkt 79; wyrok TS z 25.6.2014 w sprawie C-76/13, Komisja p. Portugalii, EU:C:2014:2029, pkt 67; C-557/14, Komisja p. Portugalii, pkt 100; C-584/14, Komisja p. Grecji, pkt 104; wyrok z 15.10.2015 w sprawie C-167/14, Komisja p. Grecji, EU:C:2015:684, pkt 79; C-653/13, Komisja p. Grecji, pkt 95; C-367/14, Komisja p. Włochom, pkt 126; wyrok TS z 4.12.2014 w sprawie C-243/13, Komisja p. Szwecji, EU:C:2014:2413, pkt 66; C-328/16, Komisja p. Grecji, pkt 128; C-626/16, Komisja p. Słowacji, pkt 105; C-205/17, Komisja p. Hiszpanii, pkt 80; wyrok TS z 13.7.2017 w sprawie C-388/16, Komisja p. Hiszpanii, EU:C:2017:548, pkt 46; C-251/17, Komisja p. Włochom, pkt 102.

¹⁰⁸ Zob. choćby C-503/04, Komisja p. Niemcom, pkt 41. Trzeba jednak odnotować, że w nowszym orzecznictwie Trybunał znacznie więcej miejsca pozostawia na uzasadnienie wysokości kary ryczałtowej, być może pod wpływem krytyki jego dotychczasowej działalności orzeczniczej.

¹⁰⁹ Przedmiotem analizy jest bowiem w takim przypadku głównie postawa państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie – por. C-568/07, Komisja p. Grecji, pkt. 44 i 45.

¹¹⁰ C-496/09, Komisja p. Włochom, pkt 89.

¹¹¹ C-568/07, Komisja p. Grecji, pkt 61; C-205/17, Komisja p. Hiszpanii, pkt. 71-73 i 80.

Postępowanie szczególne – art. 260 ust. 3 TFUE

Traktat Lizboński wprowadził istotną modyfikację do procedury karania państw członkowskich w zakresie informowania Komisji o środkach transpozycji.

Zgodnie z art. 260 ust. 3 TFUE, jeżeli KE uzna, że państwo członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, może ona, o ile uzna to za właściwe, wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności. Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa UE, może nałożyć na to państwo sankcje finansowe w wysokości nieprzekraczającej konkretnej kwoty, wskazując jednocześnie termin skuteczności zobowiązania do zapłaty. Celem tego przepisu było przymuszenie państw członkowskich do sprawnego informowania służb Komisji o środkach implementujących, co miało umożliwić tej instytucji szybką weryfikację realizacji zobowiązań wynikających z prawa UE. W praktyce, za każdym razem kiedy państwo członkowskie nie przekaze informacji o pełnej transpozycji w bazie krajowych środków wykonawczych, komisyjny system informatyczny po około dwóch miesiącach po upływie terminu transpozycji generuje tabele z zaległościami. Są one następnie w trybie obiegowym przyjmowane przez Kolegium Komisarzy i wysyłane jako wezwanie do usunięcia uchybienia.

Do tej pory jednak procedura ta nie prowadziła do nałożenia sankcji, gdyż Komisja wycofywała skargi z Trybunału z chwilą, gdy otrzymywała informację państwa członkowskiego o dokonaniu pełnej transpozycji.

Sytuacja uległa zmianie wraz z ewolucją polityki KE, która w każdym przypadku wnosi teraz o zasądzenie ryczałtu. Należy także wspomnieć, że przepis budził pewne kontrowersje między państwami członkowskimi a Komisją. Te pierwsze stały bowiem na stanowisku, iż tylko brak informacji o jakiegokolwiek transpozycji spełnia warunki wskazane w tym przepisie, służby Komisji uważały natomiast, że te przesłanki są spełnione wyłącznie, gdy całość przepisów dyrektywy została poprawnie transponowana¹¹².

Wątpliwości związane z interpretacją art. 260 ust. 3 TFUE rozstrzygnął dopiero precedensowy wyrok TSUE w sprawie C-543/17, Komisja p. Belgii. Trybunał na wstępie podkreślił, że obowiązek informowania Komisji w sposób jasny i precyzyjny o przepisach transponujących dyrektywy wywodzi się z obowiązku lojalnej współpracy (skodyfikowanym obecnie w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Stanowić on może zatem samodzielną podstawę naruszenia zobowiązań wynikających z prawa UE, dochodzoną w trybie art. 258 TFUE¹¹³. Sędziowie luksemburscy odwołali się przy tym do wykładni historycznej tego przepisu i uzgodnień poczynionych w ramach kręgu

¹¹² Por. też S. Gáspár-Szilágyi: *What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures?*, "19 European Public Law" (2013), nr 2, s. 291-294.

¹¹³ Wyrok TS z 8.7.2019 w sprawie C-543/17, Komisja p. Belgii, EU:C:2017:922, pkt 51.

dyskusyjnego w sprawie funkcjonowania Trybunału Sprawiedliwości (CONV 636/03, s. 10 i 11).

Celem tego przepisu było bowiem skłonienie państw członkowskich do szybkiego usuwania uchybień oraz przyspieszenie nakładania sankcji pieniężnych przez Trybunał. Powołując się na wykładnię historyczną TSUE odrzucił interpretację, że przepis ma zastosowanie tylko wtedy, gdy państwo członkowskie nie poinformowało o wszystkich przepisach implementujących¹¹⁴. Niosłoby to bowiem ryzyko, że państwo członkowskie będzie przekazywać informację o przepisach zapewniających wdrożenie niewielkiej liczby postanowień dyrektyw albo też o przepisach, które w oczywisty sposób nie mają na celu jej transpozycji, a jedynie powstrzymanie KE od stosowania art. 260 ust. 3 TFUE¹¹⁵. Nie można jednak uznać za zasadną interpretacji, zgodnie z którą przesłanka poinformowania KE o przepisach transponujących dyrektywę jest spełniona jedynie w odniesieniu do tych państw członkowskich, które prawidłowo wdrożyły tę dyrektywę i poinformowały o tym w terminie¹¹⁶. Trybunał ponownie odwołał się do wykładni historycznej wskazując, że członkowie Konwentu rozróżniali między przypadkami niepoinformowania o implementacji a brakiem samej transpozycji. Z kontekstu tego przepisu wynika, że interpretacja

przyjęta przez KE prowadziłaby do obejścia zastosowania art. 260 ust. 2 TFUE¹¹⁷, gdy tymczasem konieczne jest pogodzenie ze sobą prerogatyw Komisji z prawem do obrony państw członkowskich, a także umożliwienie Trybunałowi swobodnej oceny realizacji przez nie zobowiązań wynikających z prawa UE.

Podsumowując zatem, art. 260 ust. 3 TFUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek przekazania wystarczająco jasnych i precyzyjnych informacji o przepisach transponujących dyrektywy – muszą one wskazywać, w odniesieniu do każdego przepisu unijnego, przepisy krajowe zapewniające transpozycję. Tym samym Trybunał ustanowił domniemanie spełnienia tego obowiązku za każdym razem, gdy państwo członkowskie przekaże te informacje wraz z tabelą korelacji przepisów transponujących. Możliwe jest jego obalenie przez Komisję jedynie wtedy, gdy wskaże ona, jakich przepisów brakuje lub że nie obejmują one całego terytorium państwa członkowskiego. Jednocześnie w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE, Trybunał nie ma obowiązku badania prawidłowości transpozycji¹¹⁸. Ponadto w związku z tym, że sankcje finansowe realizują ten sam cel, orzecznictwo dotyczące art. 260 ust. 2 TFUE znajduje zastosowanie w odniesieniu do postępowań prowadzonych na podstawie art. 260 ust. 3 TFUE¹¹⁹.

¹¹⁴ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt 53.

¹¹⁵ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt 54.

¹¹⁶ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt 55.

¹¹⁷ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt. 56 i 57.

¹¹⁸ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt 59.

¹¹⁹ C-543/17, Komisja p. Belgii, pkt 61.

Wydaje się, że w przełomowym wyroku w sprawie C-543/17 Trybunał próbował przedstawić wykładnię mającą na celu pogodzenie przeciwstawnych interesów KE i państw członkowskich, przy zachowaniu *effet utile* art. 260 ust. 3 TFUE. Pozostaje jednak pytanie, czy rozwiązanie to jest możliwe do zastosowania w praktyce.

Egzekucja wyroku wydanego na podstawie art. 260 ust. 2 i 3 TFUE

Zgodnie z art. 280 TFUE wyroki TSUE podlegają wykonaniu na warunkach określonych w art. 299 TFUE, który reguluje postępowanie egzekucyjne aktów Rady, Komisji lub EBC, nakładających zobowiązania pieniężne na podmioty inne niż państwa (akty te stanowią tytuł egzekucyjny). Postępowanie egzekucyjne jest przy tym regulowane przez przepisy procedury cywilnej państwa członkowskiego, będącego miejscem egzekucji. W związku z tym powstaje pytanie o zasadniczym znaczeniu, czy regulacja ta znajduje zastosowanie do egzekucji zobowiązań wobec państw członkowskich. Choć zdania, co do dopuszczalności takiej procedury są podzielone w piśmiennictwie¹²⁰, możliwe wydają się co najmniej dwie interpretacje.

Po pierwsze, jeśli uznać, że odesłanie w art. 280 TFUE odnosi się do całego

art. 299, to w tym kontekście reguluje on egzekucję zobowiązań pieniężnych jedynie wobec podmiotów niepaństwowych. Wsparcie dla takiej wykładni stanowi utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym art. 260 TFUE określa specjalną procedurę egzekucyjną wyroków wydanych na podstawie art. 258 TFUE, a zatem stanowi *lex specialis* wobec art. 280 TFUE. W takiej sytuacji, skoro państwa-strony traktatu nie zawarły wyraźnego ograniczenia w odesłaniu zawartym w powyższym przepisie, do wyroków Trybunału mają zastosowanie wszystkie warunki wskazane w art. 299 TFUE¹²¹. A zatem, w miejsce sformułowania „Akty Komisji, Rady, EBC”, należy jedynie wstawić określenie „wyroki TSUE”. Taka wykładnia uniemożliwiałaby egzekucję wyroków Trybunału wobec podmiotów państwowych w trybie postępowań przed sądami krajowymi.

Po drugie, jeśli jednak uznać, że art. 280 TFUE odsyła jedynie do art. 299 (akapitów 2–4), to otwiera to możliwość egzekucji wszelkich wyroków TSUE również wobec państw członkowskich. Rodzić to musi jednak oczywiste pytanie, w jakim zakresie można pogodzić takie rozwiązanie ze zwyczajową zasadą prawa międzynarodowego, zgodnie z którą państwu przysługuje immunitet egzekucyjny. Ponadto wyroki wydane na podstawie art. 260 TFUE

¹²⁰ Większość przedstawicieli doktryny zdaje się dopuszczać taką możliwość – por. K. Kowalik-Bańczyk: *Artykuł 280* [w:] A. Wróbel (red.): *TFUE. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012, Wolters Kluwer, s. 561. Zob. też Ch. Gaitanides: *Artikel 280* [w:] H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.): *Europaisches Unionsrecht. Band 4*, Baden-Baden 2015, Nomos, s. 1037 oraz K.P.E. Lasok: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, Bloomsbury 2017, s. 1217-1219, pkt. 16.170-16.171.

¹²¹ Podobnie choć niejednoznacznie J. Schwarze: *Artikel 244* [w:] J. Schwarze (red.): *EU-Kommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1861, nb. 1.

raczej ze swej istoty nie nadają się do egzekucji – jedyną kwotą wyraźnie wskazaną w takim orzeczeniu jest kwota ryczałtu. Ostateczna wysokość okresowej kary pieniężnej zależy od okresu realizacji zobowiązania. Tymczasem wyłącznym podmiotem posiadającym jurysdykcję do określenia czy zobowiązanie wynikające z wyroku wydanego na podstawie art. 258 TFUE zostało wykonane jest Trybunał. TSUE orzekł tak na kanwie sprawy C-292/11 P, Komisja p. Portugalii, w rozstrzygnięciu której unieważnił decyzję KE określającą wysokość zobowiązania państwa członkowskiego wynikającego z wcześniejszego wyroku. Przemawiać to może za koniecznością ponownego przeprowadzenia postępowania w trybie art. 260 ust. 2 TFUE, aby Trybunał wyraźnie wskazał należną kwotę w wyroku, który dopiero mógłby podlegać egzekucji. Należy jednak przyznać, że trudno przewidzieć stanowisko Trybunału w tym względzie, a sama procedura egzekucyjna określona w art. 299 TFUE, jak dotąd nigdy nie była wykorzystywana w praktyce w kontekście wykonania wyroków wydanych w związku z art. 260 TFUE.

Wprawdzie, jak podkreśla Trybunał, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek usuwania bezprawnych skutków naruszenia prawa unijnego zgodnie z zasadą lojalnej współpracy¹²², lecz w praktyce nie wszystkie państwa członkowskie są skłonne do szybkiej reakcji¹²³. Szereg wątpliwości budzi możliwość wyegzekwowania sankcji finansowych od państwa członkowskiego w drodze potrącenia. Taką ewentualność dopuszczają wewnętrzne regulacje KE sformułowane w decyzji z 2 maja 2013 r. (COM(2013) 2488 final)¹²⁴. W takich sytuacjach instytucja ta, po wyroku nakładającym sankcje finansowe na państwo członkowskie, z reguły przesyła nieformalne pismo z prośbą o przekazanie informacji co do wykonania wyroku¹²⁵. W piśmiennictwie jednak znaczne kontrowersje budzi dopuszczalność potrącenia ewentualnych kar finansowych zasądzonych przez TSUE z płatności konkretnego państwa członkowskiego wobec UE¹²⁶. Oczywiście Komisja Europejska miała naturalną tendencję do władczego rozstrzygnięcia sporów co do wykonania wyroku Trybunału na mocy swojej decyzji, lecz TSUE wyraźnie wskazał, że narusza

¹²² Wyrok TS z 21.6.2007 w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06, *Office national des pensions i in.*, EU:C:2007:373, pkt 37.

¹²³ Zob. szerzej co do problemów z odzyskaniem płatności od Grecji w B. Jack: *Article 260(2) TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgments?* "19 European Law Journal", 2013, nr 3, s. 411-414. Zob. Też ostatni wyrok TS z 12.11.2019 w sprawie C-261/18, Komisja p. Irlandii, EU:C:2019:955, pkt 120.

¹²⁴ Commission Decision of 2 May 2013 on the internal procedure provisions for the recovery of amounts receivable arising from direct management and the recovery of fines, lump sums and penalty payments under the Treaties, replacing Decision C(2011) 4212 final of 17 June 2011.

¹²⁵ L. Prete: *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer 2017, lit. C Execution of Penalties.

¹²⁶ M.in. por. M. Górka: *Kary finansowe nakładane na państwa członkowskie UE na podstawie art. 228 Traktatu WE*, „Państwo i Prawo”, 2005/6, s. 71; I.C. Kamiński: *Sankcje finansowe wymierzone państwu członkowskim na mocy art. 228 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)*, „PWPMEiP” nr 5, s. 138; P. Wenners: *Making effective use of Article 260 TFEU* [w:] A. Jakab, D. Kochenov (red.): *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford 2017, OUP, s. 87 i 88.

to jego wyłączną jurysdykcję oraz proceduralne prawa państw członkowskich¹²⁷. W obecnym kształcie wątpliwości związane z aktem Komisji dotyczącym sposobu wykonania wyroku nakładającego sankcje finansowe na państwo członkowskie będzie rozstrzygał Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z nowym brzmieniem art. 51 lit. c Statutu Trybunału Sprawiedliwości¹²⁸. Uznać zatem należy, że dopiero po takiej weryfikacji akt Komisji podlegałby egzekucji w trybie art. 299 TFUE.

O ile takie podejście Trybunału zdaje się znacznie utrudniać działania Komisji zmierzające do egzekwowania kar finansowych przez potrącenia oparte na zasadach ogólnych¹²⁹, to jednak należy pamiętać, że istnieje cały szereg odrębnych uregulowań, które mogą stanowić podstawę takich działań. Odnosi się to zwłaszcza do uregulowań związanych z wydatkowaniem środków dostępnych w ramach polityki spójności, pochodzących z budżetu UE¹³⁰.

Podsumowanie

Powyższa analiza wykazała wyraźnie, że TSUE skutecznie przypisał sobie rolę ostatecznego arbitra w kontrolowaniu

realizacji zobowiązań wynikających z prawa UE. Ewolucja orzecznictwa zdaje się w naturalny sposób wymuszać zawężającą interpretację wyroków nakładających sankcje finansowe na państwa członkowskie, gdyż każdy spór w tym zakresie powinien być w zasadzie wniesiony do rozstrzygnięcia przez Trybunał. Interesujące są wnioski wypływające z przeglądu stopniowej rozbudowy judykatury w tym obszarze, w którym Trybunał wraz z Komisją – jak się wydawało – „martwego” przepisu zdołał stworzyć działający mechanizm przestrzegania prawa UE.

Taki sposób wypracowania mechanizmu egzekucyjnego sprawił jednak, że został obciążony pewnymi niedostatkami prawnymi (jak brak zasady pewności co do ostatecznej wysokości sankcji pieniężnej) już w chwili powstania. Trzeba jednak przyznać, że państwa członkowskie jak dotąd nie kontestowały (inaczej niż w toku argumentacji przed TSUE) takiego rozwoju sytuacji prawnej, a więc może on być uznany za stałą praktykę funkcjonowania UE.

Sam system sankcji finansowych zasądzanych na podstawie art. 260 TFUE nie wydaje się być szczególnie pewną i szybką metodą zapewnienia skuteczności

¹²⁷ C-292/11 P, Komisja p. Portugalii, pkt. 52-55. Zob. też komentarz [w:] L. Prete: *Enforcement Actions*, [w:] R. Schütze, T. Tridimas (red.): *The European Union Legal Order*. "Oxford Principles of EU Law", Oxford 2018, OUP, s. 977.

¹²⁸ Patrz motyw 3 preambuły oraz art. 1 pkt 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) 2019/629 z 17.4.2019 zmieniającego Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości UE (Dz.Urz. UE L 111 z 25.4.2019, s. 1).

¹²⁹ Zob. analizę odnośnie do zakresu uznania kompetencji KE w tym obszarze [w:] T. van Rijn: *Les sanctions pécuniaires de l'article 260 TFUE: 5 ans après le Traité de Lisbonne*, 51 „Cahiers de droit Européen” 2015, nr 2-3, s. 565. Por. też uwagi co do praktycznych trudności z tym związanych [w:] L. Prete: *Infringement Proceedings in EU Law*, w lit. C Execution of Penalties.

¹³⁰ Przykładowo, art. 32 ust. 3 lit. f rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 z 21.6.1999 ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych – zob. wyrok Sądu UE z 19.4.2013 w sprawach połączonych T-99/09 i T-308/09, Włochy p. Komisji, EU:T:2013:200 potwierdzony wyrokiem TS z 6.11.2014 w sprawie C-385/13 P, Włochy p. Komisji, EU:C:2014:2350.

przestrzegania prawa UE. Spory wynikające z toczących się procesów są bowiem długotrwałe i angażują znaczne środki, zarówno po stronie Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich. Trudno przy tym wyobrazić sobie, w jaki sposób możliwe byłoby przymuszenie suwerennego państwa do pokrycia zobowiązań finansowych z tytułu egzekucji wyroku TSUE. Trzeba wyraźnie podkreślić, że sankcje nakładane w trybie art. 260 TFUE nie mają charakteru odszkodowawczego, ich celem nie jest pokrycie ewentualnych szkód wyrządzonych UE, czy też innym państwom członkowskim¹³¹.

Obecnie zatem ciężar sankcji przesuwają się raczej w stronę ograniczania finansowania ze środków UE w przypadkach naruszania tego prawa¹³². Koszty nieprzebrzegania prawa UE mogą być wysokie – przykładowo w latach 2014–2016 sankcje finansowe nałożone przez TSUE na państwa członkowskie zasilily budżet UE w kwocie 339 mln euro¹³³.

dr ŁUKASZ AUGUSTYNIAK
radca prawny w Departamencie Prawnym
Ministerstwa Klimatu

¹³¹ M. Górka: *Kary finansowe...*, op.cit., s. 62.

¹³² W tym duchu R. Bieber, F. Maiani: *Enhancing Centralised Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, "51 Common Market Law Review", 2014, s. 1077.

¹³³ Putting EU law into practice: *The European Commission's oversight responsibilities under Article 17(1) of the Treaty on European Union 2018*, pkt 97.

Opinie wyrażone w tym artykule są wyrazem osobistych poglądów autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest on związany.

Artykuł na ten sam temat w języku angielskim zamieszczamy na kolejnych stronach.
The English version of the article starts on the next page.

Słowa kluczowe: sankcje finansowe, prawo UE, wyroki TSUE, ryczałt, okresowa kara pieniężna, niewykonanie wyroku TSUE, komunikaty KE

Key words: financial sanctions, EU law, CJEU judgments, lump sum, periodic penalty payment, non-execution of CJEU judgment, Communication from the Commission