

Justyna Łacny

Opinia na temat wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej dotyczących terminu uchwalenia projektu ustawy – Prawo wodne, konsekwencji jego nieuchwalenia i związanych z tym kosztów, którymi może być obciążona Rzeczpospolita Polska¹

Legal opinion on the requirements flowing from the EU law concerning a deadline to pass Water Law Bill (Sejm's paper no. 1529), consequences of its non-adoption and costs related to this, that Poland may be charged with (WAMP-1432/17(3)): According to the bill, the act should enter into force on 1st of July 2017, although without certain articles, which are supposed to enter into force later. In case of a non-adoption of the act the European Commission can initiate proceeding under article 258 Treaty on functioning if the European Union, urging to remedy the infringement. If the state does not eliminate the breach, the case may be brought before the Court of Justice of the European Union. If the Court finds that the complaint was justified, a financial penalty may be imposed on the country. The penalty is adopted in the form of a lump sum or a periodic financial penalty.

Keywords: Water Law | European Commission

Słowa kluczowe: prawo wodne | Komisja Europejska

Doktor hab. nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Nauk Prawnych PAN,
ekspert ds. legislacji BAS; justyna.lacny@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii są pytania odnoszące się do wymogów wynikających z prawa Unii Europejskiej w zakresie terminu uchwalenia projektu ustawy – Prawo wodne (druk sejmowy nr 1529/VIII kad.; dalej: projekt ustawy), konsekwencji jego nieuchwalenia oraz związanych z tym kosztów, którymi może być obciążona Rzeczpospolita Polska.

¹ Opinia sporządzona 11 lipca 2017 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu (druk sejmowy nr 1529/VIII kad.); BAS-WAPM-1432/17(3).

Termin uchwalenia projektu ustawy – Prawo wodne

Z projektu ustawy wynika, że zmierza on do wdrożenia do polskiego porządku prawnego następujących dyrektyw:

- dyrektywy Rady 91/271/EWG z 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.Urz. WE L 135 z 30 maja 1991 r., s. 40, ze zm. – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 26, Dz.Urz. WE L 67 z 7 marca 1998 r., s. 29 – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 4, s. 27, Dz.Urz. UE L 284 z 31 października 2003 r., s. 1 – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, s. 447, Dz.Urz. UE L 311 z 21 listopada 2008 r., s. 1, ze zm., Dz.Urz. UE L 353 z 28 grudnia 2013 r., s. 8; dalej: dyrektywa azotanowa),
- dyrektywy Rady 91/676/EWG z 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego (Dz.Urz. WE L 375 z 31 grudnia 1991 r., s. 1, ze zm. – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, s. 68, Dz.Urz. UE L 284 z 31 października 2003 r., s. 1 – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 4, s. 447, Dz.Urz. UE L 311 z 21 listopada 2008 r., s. 1, ze zm.),
- dyrektywy 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.Urz. WE L 327 z 22 grudnia 2000 r., s. 1 – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 5, s. 275, Dz.Urz. WE L 331 z 15 grudnia 2001 r., s. 1 – Dz.Urz. UE, polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, s. 358, Dz.Urz. UE L 81 z 20 marca 2008 r., s. 60, Dz.Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008, s. 84, ze zm., Dz.Urz. UE L 140 z 5 czerwca 2009 r., s. 114, ze zm., Dz.Urz. UE L 226 z 24 sierpnia 2013 r., s. 1, Dz.Urz. UE L 353 z 28 grudnia 2013 r., s. 8, Dz.Urz. UE L 311 z 31 października 2010 r., s. 32; dalej: ramowa dyrektywa wodna),
- dyrektywy 2006/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 lutego 2006 r. dotyczącej zarządzania jakością wody w kąpieliskach i uchylającą dyrektywę 76/160/EWG (Dz.Urz. UE L 64 z 4 marca 2006 r., s. 37, Dz.Urz. UE L 188 z 18 lipca 2009 r., s. 14, ze zm., Dz.Urz. UE L 353 z 28 grudnia 2013 r., s. 8),
- dyrektywy 2006/118/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. w sprawie ochrony wód podziemnych przed zanieczyszczeniem i pogorszeniem ich stanu (Dz.Urz. UE L 372 z 27 grudnia 2006 r., s. 19, Dz.Urz. UE L 182 z 21 czerwca 2014 r., s. 52),
- dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dz.Urz. UE L 288 z 6 listopada 2007 r., s. 27; dalej: dyrektywa powodziowa),
- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17 czerwca 2008 r. ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dz.Urz. UE L 164 z 25 czerwca 2008 r., s. 19),

- dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniającej i w następstwie uchylającej dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniającą dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008 r., s. 84, Dz.Urz. UE L 226 z sierpnia 2013 r., s. 1).

Zgodnie z art. 570 projektu ustawy proponowana ustawa miała wejść w życie w dniu 1 lipca 2017 r., z wyjątkiem przepisów określonych w tym artykule, które miały wejść w życie w innym terminie. Zgodnie z art. 569 projektu ustawy utracić miała moc ustawa z 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2015, poz. 469, ze zm.). Uchylana ustawa, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy (s. 2 i 3), implementowała do polskiego porządku prawnego dyrektywy, które mają być wdrożone mocą projektowanej ustawy. Zdaniem projektodawcy w ciągu 14 lat obowiązywania obecnej ustawy – Prawo wodne ujawniły się okoliczności wymagające wprowadzenia do niej licznych zmian, w szczególności w zakresie prawidłowego i pełnego wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy powodziowej, co skłoniło go do opracowania projektu ustawy. Szczegółowe obszary problematyczne nie zostały zidentyfikowane.

Należy wskazać, że o nieprawidłowej implementacji przez Polskę dyrektywy azotanowej orzekł Trybunał Sprawiedliwości (TS) w wyroku z 20 listopada 2014 r. w sprawie C-356/13 *Komisja v. Rzeczpospolita Polska* (EU:C:2014:2386). Wyrok ten, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, nie został dotąd wykonany przez Polskę, a jego wdrożenie ma zapewnić projektowana ustawa (s. 73 i 115 uzasadnienia do projektu ustawy). Problematyka skutków niewdrożenia wyroków Trybunału Sprawiedliwości przez państwo członkowskie została przedstawiona w końcowej części opinii.

Konsekwencje nieuchwalenia projektu ustawy – Prawo wodne

Podstawowe zasady odnoszące się do implementacji dyrektyw do krajowych porządków prawnych ustanawia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE, określającym charakter prawny dyrektyw, stanowią one akty prawne Unii Europejskiej wiążące każde państwo członkowskie, do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Dyrektywom nie przysługuje zatem – w odróżnieniu od rozporządzeń – przymiot bezpośredniego stosowania w państwach członkowskich. Zastosowanie dyrektywy uzależnione jest co do zasady od wdrożenia przez państwo członkowskie zawartych w niej norm prawnych do własnego porządku

prawnego, czyli od transpozycji polegającej na zmianie adresata ustanowionych na jej mocy norm prawnych z państw członkowskich na podmioty krajowe². Określenie sposobu wdrażania dyrektyw pozostawione jest państwu członkowskim³. Należy przy tym uwzględnić, że obowiązku transpozycji dyrektyw nie należy rozumieć czysto formalnie i technicznie, jako przyjęcia przepisów krajowych wchodzących w materialnoprawny zakres przepisów dyrektywy. Uchwalone przepisy krajowe muszą bowiem wdrażać postanowienia dyrektyw w sposób pełny i skuteczny, aby realizować jej cel, w tym umożliwić realizację praw i obowiązków nałożonych ich mocą na podmioty publiczne i prywatne (*effet utile*). Aby cel ten osiągnąć, w prawie Unii Europejskiej i w orzecznictwie sądów unijnych zostały ustanowione mechanizmy prawne, które mogą być wszczęte, jeżeli państwo członkowskie nie wywiązuje się z obowiązków transpozycyjnych. Zostały one opisane poniżej.

Postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu o naruszenie zobowiązań ciężących na nim na mocy traktatów (art. 258, 259 TFUE)

Brak terminowego wdrożenia przez państwo członkowskie dyrektyw do przepisów krajowych lub niewłaściwy sposób ich wdrożenia (np. niepełny, nieskuteczny) jest uznawany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości za naruszenie zobowiązań ciężących na państwie członkowskim na mocy traktatów. W takim przypadku Komisja Europejska (dalej: Komisja), działając jako strażnik traktatów (art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej), może wszcząć przeciwko takiemu państwu postępowanie⁴. Państwo jest wówczas przez Komisję zywane do usunięcia naruszenia, a jeżeli do tego nie dojdzie w wyznaczonym terminie, Komisja, po przeprowadzeniu określonej procedury, może wnieść na nie skargę do Trybunału Sprawiedliwości. Wówczas okoliczność naruszenia prawa Unii Europejskiej przez państwo członkowskie podlega sądowej ocenie. Postępowanie sądowe kończy wyrok, w którym Trybunał Sprawiedliwości albo uwzględnia skargę Komisji i potwierdza naruszenie prawa Unii Europejskiej, albo ją oddala, gdy uchybienia nie stwierdzi.

Ten rodzaj postępowania był prowadzony wobec Polski i zakończył się wydaniem przez Trybunał Sprawiedliwości wyżej wspomnianego wyroku w sprawie C-356/13 *Komisja v. Rzeczpospolita Polska*, stwierdzającego naruszenie przez Polskę dyrektywy azotanowej. Przepisy unijne nie określają terminu, w którym państwo członkowskie zobowiązane jest wykonać wyrok Trybunału Sprawiedliwości, stwierdzający naruszenie prawa Unii Europejskiej, nato-

² B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 46.

³ Por. wyrok TS z 30 maja 1991 r. w sprawie C-361/88 *Komisja v. Niemcy (TA-Luft)*.

⁴ Postępowanie takie może również wszcząć państwo członkowskie (art. 259 TFUE).

miast Trybunał ten przyjmuje, że państwo członkowskie powinno przystąpić do tego natychmiast i wykonać wyrok w możliwie najkrótszym terminie⁵. W przypadku omawianego wyroku Trybunału Sprawiedliwości od dnia jego wydania (20 listopada 2014 r.) do dnia wniesienia do Sejmu projektu ustawy mającego go realizować (26 kwietnia 2017 r.) minęły dwa lata i pięć miesięcy. Problematyka wykonywania przez państwa członkowskie wyroków Trybunału Sprawiedliwości i możliwych uchybień w tym zakresie zostanie przedstawiona w części końcowej opinii.

Roszczenia odszkodowawcze podmiotów prywatnych wobec państwa członkowskiego w celu wyrównania szkód poniesionych wskutek braku terminowego lub pełnego wdrożenia dyrektywy

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii Europejskiej, w tym za naruszenie obowiązku implementacji dyrektywy, została ustalona w drodze orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁶. Podmioty prywatne mogą dochodzić roszczeń odszkodowawczych od państwa członkowskiego, jeżeli: przepis dyrektywy zmierzał do nadania im uprawnień o określonej treści, państwo członkowskie przepisu tego nie wdrożyło terminowo lub wdrożyło go nieprawidłowo, a między niewdrożeniem lub nieprawidłowym wdrożeniem dyrektywy i doznaną z tego tytułu przez jednostkę szkodą istnieje związek przyczynowy. Odpowiedzialność państwa członkowskiego ma charakter obiektywny (bez konieczności wykazywania winy), a prawem właściwym do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest prawo krajowe.

Możliwość wnoszenia przeciwko Polsce powództw odszkodowawczych z tytułu nieprawidłowego wdrożenia dyrektyw wodnych wymienionych powyżej w opinii wymagałaby ustalenia, czy przyznają one podmiotom uprawnienia, których realizacji mogłyby one dochodzić od państwa członkowskiego.

Bezpośredni skutek dyrektywy

Dyrektywy ze swojej natury oddziałują na prawo krajowe w sposób pośredni, przez implementujące je prawo krajowe. Jednak po upływie terminu implementacji dyrektywy mogą również wywierać takie skutki dla podmiotów prywatnych, jakie wywiera prawo krajowe, co w dogmatyce prawa jest określane jako bezpośredni skutek dyrektyw. Zasada bezpośredniego skutku dyrektyw została określona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁷, który przyjął,

⁵ Wyrok TS z 12 lutego 1987 r. w sprawie 69/86 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:1987:85, pkt 8.

⁶ Wyrok TS z 5 marca 1996 r. w sprawie C-46 i 48/93 *Brasserie du Pêcheur*.

⁷ Wyroki TS z: 5 kwietnia 1979 r. w sprawie C-148/78, *Ratti*; 26 lutego 1986 r. w sprawie C-152/84 *Marshall*, a także *Francovich*.

że podmioty prywatne mogą, dla ochrony praw przyznanych im mocą dyrektyw, powoływać się na nie wobec państwa członkowskiego, które uchybiło obowiązkom transpozycyjnym. Możliwość wywierania bezpośredniego skutku przez przepisy dyrektyw uzależniona jest od tego, czy są one bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne do ustalenia praw przysługujących jednostce.

Możliwość bezpośredniego stosowania przez polskie organy przepisów dyrektyw wodnych wymienionych powyżej w niniejszej opinii wymagałaby ustalenia, czy przyznają one podmiotom prywatnym bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne prawa.

Prowspółnotowa wykładnia przepisów krajowych, uwzględniająca cele dyrektywy

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wypracowana została również reguła, mająca zmniejszać niedogodności wynikające z nieprawidłowej transpozycji dyrektyw przez państwa członkowskie, zgodnie z którą wszystkie organy krajowe mają obowiązek interpretowania norm prawa krajowego w zgodzie z postanowieniami niewdrożonej lub wadliwie wdrożonej dyrektywy. Organy krajowe powinny rozstrzygać sprawy sporne związane z przedmiotem objętym regulacją dyrektywy w taki sposób, żeby te rozstrzygnięcia w najwyższym możliwym stopniu realizowały jej cele⁸. Granice wykładni prowspółnotowej wyznaczają zakaz wykładni przepisów krajowych *contra legem* i zakaz nakładania na podmioty prywatne obowiązków na podstawie dyrektywy (podstawą mogą być przepisy krajowe)⁹.

Koszty nieuchwalenia projektu ustawy – Prawo wodne, którymi może być obciążona Polska

Wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku potwierdzającego naruszenie przez Polskę dyrektywy azotanowej (sprawa C-356/13 *Komisja v. Rzeczpospolita Polska*) i zamiar jego wykonania w drodze przyjęcia projektu ustawy uzasadnia przedstawienie problematyki skutków prawnych mogących wyniknąć z niewykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości przez państwa członkowskie. Kwestię tę reguluje art. 260 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym, jeżeli państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości wydanego w trybie art. 258 TFUE, Komisja może skierować do niego sprawę, wnosząc o nałożenie na to państwo ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej w ustalonej przez siebie wysokości.

Z przytoczonych przepisów wynika, że jeżeli państwo członkowskie nie wykona wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego naruszenie prawa Unii Europejskiej (art. 258 TFUE), Komisja może wszcząć przeciwko temu pań-

⁸ Wyrok TS z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie C-14/83 *Von Colson*.

⁹ B. Kurcz, *Dyrektywy*, op. cit., s. 199.

stwu drugie postępowanie (art. 260 TFUE), którego przedmiotem będą działania podjęte przez to państwo w celu wykonania wyroku. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje, że jest to szczególnie postępowanie sądowe o charakterze egzekucyjnym¹⁰. Kończy je wyrok, w którym Trybunał Sprawiedliwości albo stwierdza, że państwo członkowskie wykonało wyrok i doprowadziło do stanu zgodnego z prawem Unii Europejskiej, albo że wyrok nie został wykonany i naruszenie prawa nadal istnieje. W tym drugim przypadku Trybunał Sprawiedliwości może nałożyć na państwo członkowskie okresową karę pieniężną lub ryczałt.

Kary finansowe, które mogą być nałożone na państwo członkowskie, zmierzają do wywarcia finansowego nacisku, mającego skłaniać je do usunięcia naruszenia prawa Unii Europejskiej stwierdzonego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości¹¹. Obie kary pełnią odmienne funkcje.

Okresowa kara pieniężna, jako kwota należna za okres niewykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości, ma w pierwszym rzędzie skłaniać państwo członkowskie do jak najszybszego wyeliminowania stwierdzonego w nim naruszenia prawa Unii Europejskiej. Najczęściej okresowa kara pieniężna jest nakładana za każdy dzień niewykonania wyroku, choć może być orzekana w innym okresie, np. półrocznym, gdy podjęte przez państwo członkowskie działania nie mogą być natychmiast widoczne¹². Natomiast ryczałt, będąc jednorazową kwotą do zapłaty, jest karą nakładaną na państwo członkowskie za niewykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, która ma działać odstrasza-jąco i zapobiegawczo względem kolejnych naruszeń prawa Unii Europejskiej¹³. Trybunał Sprawiedliwości dopuszcza łączne nakładanie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu. Podkreślając odmienne funkcje wypełniane przez te kary, stwierdził, że jest to właściwe, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się¹⁴.

¹⁰ Wyrok TS z 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2005:444, pkt 80, 92.

¹¹ Wyroki TS z: 14 marca 2006 r. w sprawie C-177/04 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2006:173, pkt 59–60; 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-109/08 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:346, pkt 28.

¹² Wyrok TS z 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2005:444, pkt 111.

¹³ Wyroki TS z: 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2000:356, pkt 90; 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2005:444; 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2008:695, pkt 33, 58; 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-568/07 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:342, pkt 46.

¹⁴ Wyrok TS z 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2005:444, pkt 81. Podobnie wyroki TS z: 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-109/08 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:346; 7 lipca 2009 r. w sprawie C-369/07 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:428.

Przepisy traktatowe nie określają sposobu ustalania wysokości okresowych kar pieniężnych ani ryczałtów. Jedyne odnoszące się do tej kwestii przepisy art. 260 ust. 2 TFUE stanowią, że wysokość tych kar powinna być odpowiednia do okoliczności. Trybunał Sprawiedliwości przyjmuje, że wysokość okresowej kary pieniężnej powinna uwzględniać czas trwania naruszenia, jego wagę, skutki niewykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności państwa członkowskiego w doprowadzeniu do stanu zgodnego z prawem i osiągnięty w tym zakresie postęp¹⁵. Natomiast wysokość ryczałtu powinna zależeć od powagi i czasu trwania naruszenia prawa, postawy państwa członkowskiego wobec wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości i jego możliwości finansowych oraz interesów prywatnych i publicznych wyrządzonych tym naruszeniem¹⁶.

Komisja przyjęła praktykę ustalania metodologii wyznaczania wysokości obu kar w formie komunikatów. Obecnie stosowany jest komunikat z 2005 r.¹⁷. W komunikacie tym Komisja wskazała, że wysokość okresowej kary pieniężnej będzie ustalać za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału, chyba że w danym przypadku zostanie przyjęty inny okres odniesienia. Wysokość tej kary jest ustalana przez pomnożenie czterech współczynników: stawki bazowej¹⁸, wagi naruszenia prawa¹⁹, czasu trwania naruszenia²⁰ oraz współczynnika „n”²¹. Wysokość ryczałtu jest natomiast ustalana jako mini-

¹⁵ Wyroki TS z: 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01 *Komisja v. Królestwo Hiszpanii*, EU:C:2003:635, pkt 47; 12 lipca 2005 r. w sprawie C-304/02 *Komisja v. Republika Francuska* EU:C:2005:444, pkt 104; 10 stycznia 2008 r. w sprawie C-70/06 *Komisja v. Republika Portugalska*, EU:C:2008:3.

¹⁶ Wyrok TS z 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 *Komisja v. Republika Francuska*, EU:C:2008:695, pkt 61–63, 64.

¹⁷ Komunikat Komisji „Stosowanie art. 228 Traktatu WE”, SEC(2005) 1658, Dz.Urz. UE C 126 z 7 czerwca 2007 r., s. 15.

¹⁸ Stawka bazowa wynosi 680 euro dziennie i jest aktualizowana co roku, podobnie jak inne czynniki ekonomiczne uwzględniane w toku obliczania obu kar.

¹⁹ Współczynnik wagi naruszenia prawa jest określany w skali 1–20, w zależności od znaczenia zasad unijnych będących przedmiotem uchybienia i jego skutków dla interesów publicznego i prywatnych. Na wysokość tego współczynnika wpływają również: stopień precyzji naruszonego przepisu, precedensowy charakter wyroku TS oraz zakres działań państwa członkowskiego podjętych w celu jego wykonania i jego współpracy z Komisją w toku prowadzonej w tym celu procedury.

²⁰ Współczynnik czasu trwania naruszenia prawa jest odnoszony do okresu między wydaniem przez TS wyroku w trybie z art. 258 TFUE a wniesieniem przez Komisję skargi do TS w trybie z art. 260 ust. 2 TFUE. Jest ustalany w skali 1–3 i zwiększany o 0,1 za każdy kolejny miesiąc niewykonania wyroku TS.

²¹ Współczynnik „n” stanowi stałą średnią geometryczną, obliczoną dla każdego państwa członkowskiego na podstawie wysokości PKB tego państwa i liczby jego głosów w Radzie.

malna kara ryczałtowa, określana przez Komisję dla każdego państwa członkowskiego na podstawie wysokości jego PKB i liczby jego głosów w Radzie. Wartość ta jest aktualizowana co roku. Obecnie najniższy ryczałt został ustalony dla Malty (197 000 euro), natomiast najwyższy dla Niemiec (11 721 000 euro). Ryczałt ustalony dla Polski wynosi 1 838 000 euro. Wysokość ryczałtu może być określana, podobnie jak wysokość okresowej kary pieniężnej, przez przemnożenie współczynników stawki bazowej, powagi i czasu trwania naruszenia prawa oraz współczynnika „n”²². Ryczałt jest ustalany przy zastosowaniu tej metody, jeżeli obliczona na jej podstawie kwota jest wyższa niż minimalna kara ryczałtowa określona indywidualnie dla każdego państwa członkowskiego.

W celu wyegzekwowania okresowych kar pieniężnych i ryczałtów Komisja wydaje decyzje nakazujące państwom członkowskim ich zapłatę w wysokościach zasądzonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Dochody z okresowych kar pieniężnych i ryczałtów stanowią zasoby własne Unii, finansujące jej budżet (art. 311 TFUE).

Od czasu wprowadzenia, na mocy traktatu z Maastricht (1992), możliwości nakładania okresowych kar pieniężnych i ryczałtów, Trybunał Sprawiedliwości orzekł je w 30 wyrokach dotyczących 11 państw członkowskich²³. Najwięcej kar nałożył na Grecję (osiem wyroków²⁴), Portugalię (sześć wyroków²⁵) i Włochy

²² Różnica polega na tym, że w przypadku ryczałtu stawka bazowa jest niższa i wynosi 230 euro, a okres naruszenia prawa liczony jest od dnia wydania przez TS wyroku na mocy art. 258 TFUE do dnia, w którym państwo członkowskie wyeliminowało naruszenie prawa UE, a jeżeli to nie nastąpiło, do dnia wydania przez TS wyroku na mocy art. 260 TFUE. Komunikat z 2005 r., pkt 21.

²³ Belgii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburga, Niemiec, Portugalii, Republiki Czeskiej, Szwecji i Włoch.

²⁴ Wyroki TS z: 15 października 2015 r. w sprawie C-167/14 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2015:684; 2 grudnia 2014 r. w sprawie C-378/13 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2014:2405; 31 marca 2011 r. w sprawie C-407/09 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2011:196; 7 lipca 2009 r. w sprawie C-369/07 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:428; 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-109/08 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:346; 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-568/07 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2009:342; 4 lipca 2000 r. w sprawie C-387/97 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2000:356; 7 września 2016 r. w sprawie C-584/14 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2016:636.

²⁵ Wyroki TS z: 10 stycznia 2008 r. w sprawie C-70/06 *Komisja v. Republika Portugalska*, EU:C:2008:3; 15 stycznia 2014 r. w sprawie C-292/11 P *Komisja v. Republika Portugalska*, EU:C:2014:3; 25 czerwca 2014 r. w sprawie C-76/13 *Komisja v. Republika Portugalska*, EU:C:2014:2029; 2 grudnia 2014 r. w sprawie C-196/13 *Komisja v. Republika Włochy*, EU:C:2014:2407; 22 czerwca 2016 r. w sprawie C-557/14 *Komisja v. Republika Portugalska*, EU:C:2016:471.

(cztery wyroki²⁶). Najwyższe ryczałty wyniosły 40 mln euro²⁷ i 30 mln euro²⁸. Zwraca uwagę wzrostowa tendencja do nakładania omawianych kar. Pierwsze cztery wyroki zapadły w ciągu sześciu lat, podczas gdy dwa kolejne w 2008 r., a trzy następne w 2009 r.

Oddzielną kwestią, którą należałoby rozważyć w kontekście przyjmowania projektu ustawy, jest pytanie o skutki mogące powstać w sferze finansowania z funduszy unijnych projektów, wobec których mają zastosowanie wymogi dyrektyw wodnych, określonych powyżej w niniejszej opinii. W szczególności powstaje pytanie, czy opóźnienia legislacyjne mogą skutkować wstrzymaniem finansowania z Unii Europejskiej tego rodzaju projektów lub prowadzić do innych skutków finansowych. Zagadnienia te wykraczają poza ramy pytania, które było podstawą do napisania tej opinii.

²⁶ Wyroki TS z: 18 lipca 2006 r. w sprawie C-119/04 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2006:489; 17 listopada 2011 r. w sprawie C-496/09 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2011:740; 16 lipca 2015 r. w sprawie C-653/13 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2015:478; 17 września 2015 r. w sprawie C-367/14 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2015:611.

²⁷ Wyrok TS z 2 grudnia 2014 r. w sprawie C-196/13 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2014:2407.

²⁸ Wyroki TS z: 13 maja 2014 r. w sprawie C-184/11 *Komisja v. Królestwo Hiszpanii*, EU:C:2014:316; 17 listopada 2011 r. w sprawie C-496/09 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2011:740; 17 września 2015 r. w sprawie C-367/14 *Komisja v. Republika Włoska*, EU:C:2015:611; 7 września 2016 r. w sprawie C-584/14 *Komisja v. Republika Grecka*, EU:C:2016:636.