

mgr Ewa Bobin-Dobrzańska
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, UWr

Skarga na Państwo Członkowskie

Z TYTUŁU UCHYBIENIA ZOBOWIĄZANIOM

Skargi z art. 258-259 (+260) TFUE

- ❖ Jeden z przykładów postępowania spornego przed TSUE.
- ❖ Organ sądowy kompetentny do rozpatrzenia skarg z ww. artykułów: **Trybunał Sprawiedliwości**.
- ❖ Legitymacja procesowa czynna: Komisja Europejska (art. 258 TFUE), Państwo Członkowskie UE (art. 259 TFUE)
- ❖ Legitymacja procesowa bierna: Państwo Członkowskie UE (art. 258-259 TFUE)

Cel skarg z art. 258-259 TFUE

- ❖ **Kontrola wykonywania zobowiązań Państw wynikających z prawa UE;**
- ❖ Jak stwierdza Komisja: *„głównym celem postępowania w sprawie naruszenia przepisów jest zachęcenie państw członkowskich do dobrowolnego i jak najszybszego dostosowania się do prawa unijnego”*.

Ograniczenie przedmiotowe skarg

- ❖ Przedmiot skargi na Państwo Członkowskie nie jest nieograniczony – zawęża się do kompetencji, jakie zostały przyznane UE jako organizacji międzynarodowej i jej instytucjom.
- ❖ Przykłady obszarów, w których kompetencje UE są ograniczone:
 - ❖ WPZiB (dawny II filar) z wyjątkiem art. 40 TUE;
 - ❖ PWBis i art. 276 TFUE.

art. 276 TFUE

*W wykonywaniu swoich uprawnień dotyczących postanowień części trzeciej tytuł V rozdziały 4 i 5 odnoszących się do **przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej **nie jest właściwy w zakresie***

kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w Państwie Członkowskim

ani do orzekania w sprawie wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Skargi z art. 258-259 TFUE a art. 7 TUE

1. *Na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.*
(...)

2. *Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić, po wezwaniu Państwa Członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, poważne i stałe naruszenie przez to Państwo Członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2.*

3. *Po dokonaniu stwierdzenia na mocy ustępu 2, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów dla tego Państwa Członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego Państwa Członkowskiego w Radzie.* (...)

Rodzaje skarg na Państwa Członkowskie UE z TFUE

- ❖ Wyróżniamy dwa rodzaje skarg na PC, które różnicuje się przede wszystkim ze względu na podmiot, który jest uprawniony do złożenia skargi:
 - Art. 258 TfUE – **skarga Komisji Europejskiej**
 - Art. 259 TfUE - **skarga innego Państwa Członkowskiego**a różnica między ww. postępowaniami leży w podmiocie skarżącym
- ❖ Jednostka nie ma żadnej możliwości złożenia skargi przeciwko Państwu Członkowskiemu, która byłaby rozpatrywana bezpośrednio w postępowaniu przed TSUE.

-
- ❖ **Naruszenie prawa UE/ uchybienie prawu UE** przez Państwo Członkowskie może mieć dwojaki charakter i polegać na działaniu lub zaniechaniu.
 - ❖ Każde Państwo Członkowskie odpowiada za wszystkie **swoje organy**.
 - ❖ Podmiotem, przeciwko któremu może zostać wszczęte postępowanie, jest wyłącznie **państwo członkowskie**.
 - ❖ Postępowania z art. 258-259 składają się z **dwóch faz**:
 - ❖ **Części/ fazy/ procedury administracyjnej**: obejmuje działania KE, która bada sytuację, kieruje do Państwa Członkowskiego ostrzeżenie.
 - ❖ **Części/ fazy/ procedury sądowej**: podczas której TSUE stwierdza naruszenie przez Państwo Członkowskie zobowiązania wynikającego z prawa UE (lub stwierdza brak takiego naruszenia).

Skarga Komisji Europejskiej przeciwko Państwu Członkowskiemu – art. 258 TFUE

Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

-
- ❖ Kto? **Komisja Europejska**. Skąd KE pozyskuje informacje o istnieniu naruszenia?
 - ❖ Ustalenia własne
 - ❖ Skargi kierowanie przez inne PC
 - ❖ Skargi kierowanie przez jednostki
 - ❖ Kogo? **Państwo Członkowskie UE**
 - ❖ Podstawa skargi – **uchybie** jednemu z zobowiązań, jakie ciążą na PC na mocy **Traktatów**.

Procedura wewnętrzna KE dot. postępowania ze skargami indywidualnymi

- ❖ Pośrednia forma wszczęcia postępowania z art. 258 TFUE przez **jednostki**.
- ❖ **Jednostka** – osoba fizyczna i prawna.
- ❖ Jednostki są uprawnione do składania wniosków (skarg) do KE, w których powiadamiają o domniemanych naruszeniach przez PC prawa unijnego.
- ❖ Procedura określona w Komunikacie KE do PE i Rady:

Przebieg postępowania

Etap pierwszy - nieformalne postępowanie wyjaśniające

- ❖ Cel: nieformalne wyjaśnienie problemu z Państwem Członkowskim.
- ❖ Możliwość osiągnięcia drogą nieformalną porozumienia z Komisją, bez wszczynania formalnej procedury.
- ❖ Dwojaki sposób zakończenia etapu:
 - ❖ Ugoda = zakończenie sprawy;
 - ❖ brak ugody = KE decyduje o wszczęciu formalnego postępowania.



Etap drugi - formalne postępowanie wyjaśniające (przedsądowe)

- ❖ Przesłanka - państwo uchybia swoim zobowiązaniom i nie decyduje się na ugodę z KE w nieformalnym postępowaniu wyjaśniającym – **jaka jest rola KE?**
- ❖ KE **kieruje** do PC wezwanie do usunięcia uchybienia (*letter of formal notice*).
- ❖ PC powinno odpowiedzieć KE na wezwanie w rozsądnym terminie (co do zasady są to 2 m-ce, ale termin wskazany przez KE może być krótszy).
- ❖ Jeżeli PC nie wypełni zobowiązań po wezwaniu do usunięcia uchybienia, wówczas KE **może** sformułować tzw. uzasadnioną opinię.
- ❖ Jeżeli Państwo nie zastosuje się do umotywowanej opinii KE - Komisja **może** złożyć skargę do TSUE (jest to prawo Komisji, a nie obowiązek).



Etap trzeci - postępowanie sądowe

- ❖ Postępowanie sądowe wszczynane jest i opiera się na skardze KE, która musi być zgodna z uprzednio wydaną uzasadnioną opinią.
- ❖ Komisja Europejska w postępowaniu sądowym:
 - ❖ nie musi posiadać interesu prawnego;
 - ❖ Spoczywa na niej w całości ciężar wykazania uchybienia;
 - ❖ nie może zmienić sformułowanych w skardze zarzutów;
 - ❖ może skargę cofnąć, jeżeli PC zaniecha naruszenia prawa przed wydaniem orzeczenia.

W trakcie postępowania PC może zaniechać naruszeń prawa UE przed wydaniem orzeczenia przez TSUE – rozjazd procedury:

- ❖ PC wykonuje zobowiązanie w trakcie procedury przed TSUE, w wyniku czego KE cofa skargę → **umorzenie sprawy** przez Trybunał, który nie może z własnej inicjatywy kontynuować postępowania;
- ❖ PC wykonuje zobowiązanie w trakcie procedury przed TSUE, ale KE nie cofa skargi → wówczas TSUE rozpatruje sprawę, w wyniku czego może stwierdzić, iż Państwo Członkowskie w przeszłości nie wywiązało się z zobowiązania.

Środki tymczasowe, art. 279 TFUE

W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe.

- ❖ Celem środka jest zapobieżenie sytuacji, która mogłaby doprowadzić do niepowetowanych strat.
- ❖ Wnioskodawca (KE) musi wskazać okoliczności niecierpiące zwłoki i uprawdopodobnić faktycznie i prawnie konieczność zastosowania środka tymczasowego.
- ❖ Zastosowanie środka tymczasowego nie może przesądzać i nie przesądza o wyniku sprawy.

Przesłanki egzoneracyjne

- ❖ Przesłanki egzoneracyjne - są to okoliczności, na które może powołać się PC w celu usprawiedliwienia naruszenia zobowiązania i wyłączenia odpowiedzialności za powstałe naruszenie.
- ❖ Przesłanki te nie kwestionują istnienia naruszenia, ale zmierzają do wyłączenia odpowiedzialności Państwa.
- ❖ Jedyną przesłanką rzeczywiście egzonerującą odpowiedzialność Państwa Członkowskiego, którą uznaje Trybunał, jest siła wyższa (***force majeure***).

Siła wyższa (force majeure)

- ❖ **Siła wyższa** – nietypowe, nieprzewidziane, niedające się przewidzieć i niemożliwe do odparcia zdarzenie, które spowodowało naruszenie prawa UE.
- ❖ To okoliczności zewnętrzne w stosunku do Państwa, których konsekwencji nie można było uniknąć mimo dołożenia wszelkich starań.
- ❖ Nie może to być przesłanka o charakterze czysto wewnętrznym (nieefektywne działanie systemu państwa, konflikt pomiędzy organami konstytucyjnymi państwa, strajk obywateli) czy incydentalnym (przemijającym, krótkotrwałym).

Skarga PC przeciwko innemu PC – art. 259 TFUE

Każde Państwo Członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli uznaje, że inne Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów.

Zanim Państwo Członkowskie wnieśli przeciwko innemu Państwu Członkowskiemu skargę opartą na zarzucanym naruszeniu zobowiązania, które na nim ciąży na podstawie Traktatów, powinno wnieść sprawę do Komisji.

Komisja wydaje uzasadnioną opinię, po umożliwieniu zainteresowanym Państwom przedstawienia, na zasadzie spornej, uwag pisemnych i ustnych.

*Jeśli Komisja nie wyda opinii **w terminie trzech miesięcy** od wniesienia sprawy, brak opinii nie stanowi przeszkody we wniesieniu sprawy do Trybunału.*

-
- ❖ Kto (applicant)? Państwo Członkowskie UE.
 - ❖ Kogo (respondent)? Inne Państwo Członkowskie UE.
 - ❖ Podstawa skargi – uchybienie jednemu z zobowiązań, jakie ciążą na PC na mocy Traktatów.
 - ❖ Przedmiot postępowania jest tożsamy jak w art. 258 TfUE
 - ❖ Odrębności występują na etapie procedury nieformalnej i postępowania formalnego (administracyjnego).

Przebieg postępowania

Formalne postępowanie wyjaśniające (przedsądowe)

- ❖ Państwo Członkowskie (applicant) kieruje skargę do KE.
- ❖ Komisja może skierować do Państwa „pozwanego” wezwanie do usunięcia uchybienia/ formalne ostrzeżenie.
- ❖ Komisja może wydać następnie umotywowaną opinię.
- ❖ Jeżeli KE się nie wypowie **w ciągu wskazanych 3 miesięcy**, bądź nie podejmie działań – wówczas Państwo Członkowskie składające skargę może wnieść ją do TSUE.
- ❖ Jeżeli KE nie stwierdzi naruszenia prawa, państwo skarżące może skierować swoją skargę do TSUE (**również po upływie 3 miesięcy!**).

Postępowanie sądowe

- ❖ Może zostać wszczęte dopiero **po 3 miesiącach** od rozpoczęcia postępowania administracyjnego.
- ❖ W skardze Państwo Skarżące nie może wnosić o nałożenie ryczałtu lub kary pieniężnej.
- ❖ Ciężar dowodu spoczywa na skarżącym PC.
- ❖ KE może interweniować po stronie jednej z państw (zależy od jej stanowiska)
- ❖ Praktyczna doniosłość omawianej skargi jest niewielka.

Art. 260 TFUE – wyrok TSUE i jego wykonanie

- Artykuł 260 wraz z art. 258 i 259 regulują skargę na PC naruszające zobowiązania wynikające z prawa unijnego.
- Przepis ten w ust. 1 zobowiązuje PC do wykonania wyroku TS stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom traktatowym.
- W ust. 2 tego przepisu uregulowano procedurę na wypadek, gdyby PC nie wykonało orzeczenia TS wydanego w trybie art. 258 i 259.
- W dodanym traktacie z Lizbony ust. 3 przewidziano specjalny tryb postępowania dotyczący jednej z form naruszenia obowiązków PC - braku poinformowania o środkach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy.

Art. 260 ust. 1 TFUE – zasada poszanowania orzeczeń sądowych

- ❖ Orzeczenie TS ma w zasadzie **charakter deklaratoryjny** - potwierdza to, co wynika z prawa unijnego i albo stwierdza brak istnienia, albo stwierdza istnienie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z Traktatów przez PC.
- ❖ **Wyrok** stwierdzający naruszenie:
 - ❖ **musi wskazywać, na czym polega naruszenie** (które może polegać na działaniu, jak i zaniechaniu);
 - ❖ **nie wskazuje terminu czy sposobu** wykonania zobowiązania;
 - ❖ **jest wiążący dla Państwa Członkowskiego** → zasada poszanowania decyzji sądowych (=obowiązek wykonania orzeczenia)
- ❖ Komisja nadzoruje wykonanie wyroku, gdyż jest instytucją unijną działającą tylko i wyłącznie w interesie UE, i należy to do jej kompetencji („strażniczka traktatów”).

Art. 260 ust. 2 TFUE - procedura ponownego postępowania o uchybienie zobowiązania

- ❖ **art. 260 ust. 2 TfUE** - niewykonanie wyroku lub niewykonanie go w pełni.
- ❖ Jeżeli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie nie wykonało lub nie w pełni wykonało wyrok TSUE, może wszcząć procedurę z art. 260 ust. 2 TfUE
- ❖ kolejne uchybienie = kolejne postępowanie.

Przebieg postępowania

Postępowanie nieformalne



Postępowanie formalne, administracyjne

- ❖ Komisja wzywa PC do usunięcia uchybienia w postaci niewykonania lub niepełnego wykonania wyroku TSUE.
- ❖ KE musi dać PC możliwość wypowiedzenia się w kwestii niewykonania wyroku TSUE.
- ❖ Komisja nie ma jednak obowiązku wystosowania do PC uzasadnionej opinii przed wniesieniem skargi do TSUE.



Postępowanie sądowe

❖ Cel postępowania:

- ❖ stwierdzenie niewykonania wyroku wydanego w procedurze z art. 258/ 259 TfUE;
 - ❖ zobowiązanie Państwa do wykonania wyroku wydanego zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE;
 - ❖ nałożenie kary.
- ❖ Jeżeli Państwo nie wykonuje zobowiązania → Komisja może złożyć skargę do TSUE, której **obligatoryjnym elementem** jest określenie wysokości okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu

Okresowa kara pieniężna a ryczałt

Okresowa kara pieniężna - płacona **okresowo**, do czasu wykonania zobowiązania (usunięcia naruszenia). Stosowana tam, gdzie można się spodziewać kontynuacji naruszenia przez PC.

Ryczałt - charakter **jednorazowy** za cały okres naruszenia. Okres naruszenia liczy się od wydania pierwszego wyroku przez TS, w którym stwierdzono naruszenie prawa UE przez PC. Stosowane tam, gdzie doszło do zakończenia trwania naruszenia.

Sankcje pieniężne

- ❖ W Traktatach nie określono kwoty ryczałtu lub kary pieniężnej.
- ❖ Wysokość kary ustala się na podstawie **3 kryteriów**:
 - ❖ **wagi naruszenia przepisów**, stopnia i powagi naruszenia;
 - ❖ **czasu trwania** naruszenia;
 - ❖ konieczności uzyskania **efektu odstraszającego**,
- ❖ O nałożeniu kary ryczałtowej lub pieniężnej orzeka TSUE, który **nie jest związany** propozycją Komisji ze skargi.

Postępowanie z art. 260 ust. 3 TFUE

*3. Jeżeli Komisja wniesie skargę do Trybunału zgodnie z artykułem 258, uznając, że dane Państwo Członkowskie uchybiło obowiązkowi poinformowania o środkach podjętych w celu transpozycji dyrektywy przyjętej zgodnie z procedurą ustawodawczą, Komisja **może**, o ile uzna to za właściwe, **wskazać kwotę ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej** do zapłacenia przez dane Państwo, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.*

*Jeżeli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, **może nałożyć na dane Państwo Członkowskie ryczałt lub okresową karę pieniężną** w wysokości **nie przekraczającej** kwoty wskazanej przez Komisję. Zobowiązanie do zapłaty staje się skuteczne w terminie określonym w wyroku Trybunału.*

-
- ❖ Sytuacja, w której Państwo Członkowskie uchybia przepisom proceduralnym, a nie materialnym prawa UE → uchybiecie obowiazkowi poinformowania o srodkach podjetych w celu transpozycji dyrektywy.
 - ❖ Charakter uznaniowy uprawnienia KE (Komisja **moze** zlozyc skarge).
 - ❖ Kare lub ryczaft naklada TS na wniosek Komisji.
 - ❖ We wniosku KE wskazuje wysokość kary do zaplacenienia.
 - ❖ TS moze nałozyc na dane Państwo Członkowskie karę **w wysokości nieprzekraczającej** kwoty wskazanej przez KE.

Dziękuję za uwagę.
