

Aleksandra Kluczevska

**WPŁYW ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ NA POLSKĄ REGULACJĘ PRAWNĄ
W ZAKRESIE ODPOWIEDZIALNOŚCI ODSZKODOWAWCZEJ
PAŃSTWA ZA NARUSZENIE PRAWA UNIJNEGO**

Wstęp

Jednym z mechanizmów pozwalających zapewnić skuteczność przestrzegania norm prawa unijnego przez państwa członkowskie jest odpowiedzialność odszkodowawcza w stosunku do jednostek, które ze względu na niezgodne lub niewłaściwe zastosowanie przepisów unijnych przez organ krajowy poniosły szkodę. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej jest pewną konsekwencją wynikającą z nałożonej na państwa członkowskie zasady lojalnej współpracy¹. By można było móc w pełni respektować powyższą zasadę, musi być stworzony system umożliwiający jednostce dochodzenie swoich praw z tytułu naruszenia przez państwa członkowskie prawa unijnego. Najczęściej taka sytuacja będzie miała miejsce w wypadku, gdy jeden z krajów Unii nie dokona implementacji dyrektywy lub wdroży jej przepisy w sposób nieprawidłowy. Zgodnie z ukształtowanym w tej kwestii orzecnictwem Trybunału Sprawiedliwości UE jednostka nie ma możliwości powołać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy w stosunkach horyzontalnych, czyli w sporze z drugim podmiotem prywatnym². Trybunał Sprawiedliwości twierdzi bowiem, że dyrektywa wiąże tylko państwo członkowskie, do którego jest adresowana, oraz ma na celu uniemożliwienie czerpania korzyści z niewykonania zobowiązań prawa unijnego. Byłoby nie do zaakceptowania, gdyby państwo, od którego ustawodawstwo unijne wymaga przyjęcia określonych norm rządzących stosunkami państwa

¹ Artykuł 4 ust. 3 TUE: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

² Sprawa C-91/92 Paola Faccini Dori v. Recreb Srl., ECR 1994, I-03325.

lub organów państwa z jednostkami i nadających określone prawa jednostkom, mogło wykorzystać właśnie niewykonanie zobowiązań w ten sposób, aby pozbawić jednostki korzyści wynikających z takich praw.

W związku z tym nie ma co do zasady możliwości, aby w stosunku horyzontalnym, a więc w sporze między dwoma podmiotami prywatnymi, osoba pokrzywdzona na skutek niewłaściwego implementowania dyrektywy bądź nieimplementowania jej wcale mogła powołać się na przepisy dyrektywy bezpośrednio przed sądem krajowym³. Jednak Trybunał z tego samego orzeczenia wywiódł twierdzenie: „gdy państwo członkowskie nie wykonuje zobowiązania do transponowania dyrektywy przewidzianego w art. 189 (3) Traktatu i gdy skutek zamierzony przez dyrektywę nie może zostać osiągnięty w drodze interpretacji prawa krajowego przez sądy, prawo unijne wymaga od państwa członkowskiego zaspokojenia szkody wyrządzonej jednostkom z powodu braku transpozycji dyrektywy z zastrzeżeniem, że spełnione są trzy warunki, mianowicie skutek zamierzony przez dyrektywę powinien pociągać za sobą przyznanie praw jednostkom, treść tych praw powinna dawać się określić na podstawie postanowień dyrektywy i musi istnieć związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem zobowiązania przez państwo i wyrządzoną szkodą. W tych okolicznościach do sądu krajowego należy przestrzeganie poszanowania prawa osób poszkodowanych do uzyskania zadośćuczynienia zgodnie z normami prawa krajowego dotyczącymi odpowiedzialności”.

Jest to jedno z pierwszych orzeczeń, w którym to Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w przypadku niewłaściwie zastosowanego prawa unijnego przez państwo członkowskie jednostka winna mieć możliwość dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej. Warto zauważyć, że od czasu tego wyroku w sprawie, a także innych orzeczeń dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego minęło już sporo czasu. Konsekwencją tych wszystkich orzeczeń Trybunału w tej kwestii stało się ukształtowanie zasady prawnej, w myśl której jednostka nabyła uprawnienie dochodzenia swoich praw przed sądem krajowym. Ukształtowanie się tej zasady oznacza nie tylko fakt, że została ona w sposób konsekwentny rozwinięta i ustabilizowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE, lecz także to, że jest respektowana i stosowana przez sądy krajowe⁴. Pomimo tego państwa członkowskie do dziś nie zdecydowały się na włączenie tej zasady do Traktatu. W związku z tym stwierdzić należy, że to konsekwentne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wypracowało zasady i warunki dochodzenia odszkodowania za naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie.

Przedmiotem moich rozważań będzie przede wszystkim udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ zasada odpowiedzialności odszkodowawczej miała na polską

³ *Ibidem*.

⁴ N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej – czy polskie prawo i orzecznictwo respektują wymogi prawa unijnego?*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2011, nr 3, s. 69.

regulację prawną i jak wygląda obecnie praktyka sądów dotycząca tej kwestii. Kolejnym ważnym zagadnieniem będzie zbadanie, czy polskie ustawodawstwo i praktyka polskich sądów pozwalają jednostce na efektywne dochodzenie swoich uprawnień, a więc czy wpływ unijnej regulacji na polskie przepisy jest wystarczający.

1. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie unijnym

Jak już zostało wcześniej wspomniane, zasada odpowiedzialności odszkodowawczej jest wynikiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE. W związku z tym podkreślić należy, że prawo do uzyskania odszkodowania za szkodę wyrządzoną jednostce ma charakter uprawnienia unijnego⁵. W konsekwencji nawet jeżeli prawo krajowe nie przewiduje takiego uprawnienia, to respektując zasadę efektywności prawa unijnego⁶, państwo członkowskie musi takie uprawnienie zagwarantować. Przy czym pozostawia mu się w tym względzie swobodę przy wyborze sposobu regulacji. Jednak to Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu⁷ sformułował przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, które do dziś pozostały aktualne. W tym zakresie, w jakim Trybunał definiuje te przesłanki, mają one wspólną, niezależną od prawa krajowego treść, a więc winny być stosowane w sposób jednolity przez wszystkie sądy krajowe⁸.

Wszelkie zagadnienia związane z dochodzeniem odpowiedzialności odszkodowawczej muszą pozostać zgodne ze wspomnianą wcześniej zasadą efektywności, jak również z zasadą równoważności, co oznacza, że przepisy krajowe stosowane wobec roszczeń odszkodowawczych wywodzonych z prawa unijnego nie mogą być mniej korzystne niż te stosowane w podobnych sprawach wynikających z prawa krajowego. Zasada efektywności nałożona na państwa członkowskie wymaga dodatkowo, aby uzyskanie takiego odszkodowania nie było dla jednostki niemożliwe albo nadmiernie utrudnione.

Wprawdzie to Trybunał w swoim orzeczeniu sformułował brzmienie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, jednak ze względu na ich uniwersalny charakter to sądy krajowe mają obowiązek każdorazowej wykładni tych przesłanek w odniesieniu do indywidualnego stanu faktycznego, zwłaszcza gdy prawo krajowe wprowadza korzystniejszy dla pokrzywdzonego standard odpowiedzialności⁹.

⁵ *Ibidem*, s. 70.

⁶ Zasada efektywności prawa unijnego polega na obowiązku podejmowania przez państwa członkowskie wszelkich środków właściwych do zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji UE.

⁷ Wyrok C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA p. Republice Federalnej Niemiec oraz The Queen p. Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd i in.*, Rec. 1996, I-1029.

⁸ N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, *op.cit.*, s. 70.

⁹ *Ibidem*, s. 72.

W kanon orzecznictwa unijnego wpisała się sprawa *Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland* oraz *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni*¹⁰. *Brasserie du Pêcheur* wniosła skargę odszkodowawczą do sądu niemieckiego, ponieważ poniosła straty wskutek utrzymywania przez RFN zakazu sprzedaży piwa, które nie spełniało określonych niemieckich norm. Trybunał uznał wcześniej te przepisy za niezgodne z Traktatem. Sprawa *Factortame* dotyczyła roszczeń hiszpańskich armatorów statków rybackich, którym władze brytyjskie odmówiły rejestracji pod banderą brytyjską (nie mogli łowić). Trybunał Sprawiedliwości uznał prawo brytyjskie za niezgodne ze swobodą przedsiębiorczości. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że zasada odpowiedzialności państwa „nie może zostać wyłączona, jeżeli naruszenie dotyczy bezpośrednio stosowanych przepisów prawa wspólnotowego”. Odpowiedzialność powstaje „we wszystkich przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego (...). Bez względu na to, jaki organ państwowy pogwałcił normy wspólnotowe”. Szczegółowe warunki odpowiedzialności odszkodowawczej zależą od charakteru naruszenia prawa unijnego. Żeby określić te warunki trzeba przede wszystkim mieć na względzie pełną efektywność norm wspólnotowych i efektywną ochronę praw, które one nadają. Takie zobowiązanie do współpracy zostało nałożone na państwa członkowskie w Traktacie (art. 4 ust. 3 TUE). Odpowiedzialność państw członkowskich w przypadku braku szczególnego uzasadnienia musi być poddana takiemu samemu reżimowi jak odpowiedzialność UE w podobnych sytuacjach. Gdy naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie jest powodowane przez władzę ustawodawczą działającą w takiej dziedzinie, w której dysponuje szerokim marginesem swobody decyzji odnośnie do podejmowania wyboru prawodawstwa, konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Przesłankami tymi są: naruszony przepis prawa unijnego zmierza do przyznania jednostkom uprawnień, naruszenie jest wystarczająco poważne, między naruszeniem prawa a powstałą szkodą istnieje bezpośredni związek przyczynowy. Obowiązkiem ustawodawcy krajowego jest takie zidentyfikowanie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, aby przepisy regulujące dochodzenie tych roszczeń spełniały warunki wynikające z wymogów równoważności i skuteczności¹¹.

W 2010 r. miała miejsca duża nowelizacja przepisów Kodeksu cywilnego, jednak w pracach legislacyjnych nad zmianami polskich przepisów dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej w ogóle nie wspomniano o unijnej zasadzie. W uzasadnieniu do nowelizacji Kodeksu cywilnego z 2010 r.¹² odnoszącej się do przepisów regulujących odpowiedzialność władzy publicznej stwierdzono,

¹⁰ Wyrok C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA p. Republice Federalnej Niemiec* oraz *The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in.*, Rec. 1996, I-1029.

¹¹ K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 211–275.

¹² Ustawa z 22 lipca 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (DzU nr 155, poz. 1037).

że materia nią regulowana nie jest przedmiotem regulacji unijnej¹³. W związku z tym w przypadku naruszenia przez polską władzę publiczną przepisów unijnych, w konsekwencji czego jednostka ponosi szkodę, nie ma możliwości powołania się w sposób bezpośredni na przepisy polskiej regulacji, ponieważ kwestia ta nie została uregulowana. Z pomocą przychodzi więc orzecznictwo Trybunału i wskazane wcześniej przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej. Zresztą sam Sąd Najwyższy uznaje, że „przyznanie roszczenia przez ustawodawcę nie musi być wyrażone w przepisie *expressis verbis*, konieczne jest jednak określenie zasadniczych elementów niezbędnych do skonstruowania roszczenia. Można zatem wywieść roszczenie z określonego unormowania, jeżeli z jego treści wynika, że konsekwencją nałożonego na jedną stronę konkretnego obowiązku jest uprawnienie drugiej strony do żądania jego wykonania”¹⁴.

2. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego przez sądy

W wyroku *Brasserie du Pêcheur* Trybunał określił i doprecyzował przesłanki, na podstawie których jednostka może dochodzić odszkodowania za naruszenie prawa unijnego przez organy krajowe. Pojawiło się jednak pytanie, czy państwo członkowskie może również odpowiadać odszkodowawczo za działania swoich sądów.

Odpowiedź na to pytanie została zawarta w wyroku w sprawie *Gerhard Köbler*¹⁵. Dotyczyła ona austriackiego profesora, który domagał się specjalnego dodatku do wynagrodzenia. Przyznanie takiego dodatku uzależnione było od wykazania określonego stażu pracy na uniwersytetach austriackich. Sąd krajowy nie uwzględnił stażu, który profesor Köbler przepracował w innym państwie członkowskim. Orzekający w tej sprawie sąd administracyjny ostatniej instancji (*Verwaltungsgerichtshof* – *VwGH*) powziął wątpliwość w tej kwestii, czy taka decyzja względem profesora Köblera nie stanowi naruszenia swobody przepływu pracowników. W związku z tym sąd wystąpił do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni przepisów unijnych w kontekście rozpatrywanej sprawy. W międzyczasie w innej sprawie o podobnym stanie faktycznym (*Schöning-Kougebetopoulou*) Trybunał orzekł na korzyść pracownika. Sekretarz Trybunału poinformował o tym fakcie *VwGH*, prosząc o rozważenie wycofania pytania prejudycjalnego, skoro inny wyrok w analogicznej sprawie został wydany na korzyść profesora Köblera. Sąd austriacki zdecydował się wprowadzić na wycofanie pytania, jednak tym samym rozstrzygnął na niekorzyść skarżącego, stwierdzając, iż dodatek do wynagrodzenia, którego domagał się profesor Köbler, stanowi rodzaj premii lojalnościowej, która jako dozwolone ograniczenie

¹³ N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, *op.cit.*, s. 70.

¹⁴ Wyrok SN z 6 września 2012 r., I CSK 59/12.

¹⁵ Wyrok ETS z 15 listopada 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, dotychczas niepublikowany.

zasady swobody przepływu pracowników mogła być uzależniona od wykazania stażu wyłącznie na uniwersytetach austriackich.

W związku z tym na skutek niekorzystnego dla siebie wyroku VwGH profesor Köbler wniósł przeciwko państwu austriackiemu powództwo o odszkodowanie do sądu cywilnego w Wiedniu (Landesgericht). Prawo austriackie nie przewidywało powództwa o odszkodowanie, jeżeli przyczyną powstałej szkody było orzeczenie austriackich sądów najwyższych, w tym VwGH¹⁶. Wobec tego powstało pytanie, czy w takiej sytuacji, gdy jednostka ponosi szkodę za niezgodny z prawem unijnym wyrok sądu krajowego, istnieje możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa członkowskiego.

Stanowczość i upór profesora Köblera w dochodzeniu swoich praw pozwoliły na to, aby Trybunał po raz pierwszy wypowiedział się o tym, że państwo członkowskie może zostać zobowiązane do wyrównania szkody powstałej na skutek naruszenia prawa unijnego przez sąd krajowy. Przesłanki wskazane przez Trybunał Sprawiedliwości, na podstawie których można dochodzić odszkodowania za działania sądów, są podobne do tych, które Trybunał zawarł w orzeczeniu w sprawie *Brasserie*¹⁷.

Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości przyznanie jednostkom możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za sprzeczne z prawem unijnym rozstrzygnięcia władzy sądowniczej dodatkowo wzmacnia autorytet sędziów, poprawiając przy tym jakość systemu prawnego. Jednak zdaniem Trybunału odpowiedzialność odszkodowawcza za działania sądów ostatniej instancji powinna być wyjątkowa. Dlatego też Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrując sprawę profesora Köblera, uznał, iż państwo członkowskie może odpowiadać za działania swoich sądów tylko w przypadku „istotnego naruszenia prawa”. Trybunał podkreślił tutaj wyjątkowość, specyficzną naturę funkcji sądowniczej. Uznał ponadto, że zasada pewności prawa nie pozwala na automatyczne uchylanie wyroków sądowych, a także fakt, iż zasada niezawisłości sędziowskiej zezwala sędziom na stosowanie pewnej swobody w orzekaniu. W związku z tym odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za działania sądów może powstać w wyjątkowych okolicznościach, a więc wówczas, gdy sąd w sposób oczywisty naruszy prawo unijne. „Uwzględnieniu wymaga (...) zarówno specyfika funkcji sądowniczej, jak i też uzasadnione wymogi bezpieczeństwa prawnego. Państwo ponosi odpowiedzialność za sprzeczne z prawem wspólnotowym orzeczenie jedynie wyjątkowo, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo”¹⁸.

Trybunał, podkreślając niezawisłość sądów, specyfikę działania organów ostatniej instancji, a także możliwość naruszenia autorytetów sędziów, stwierdził, że w sprawie profesora Köblera naruszenie prawa unijnego nie było „wystarczająco

¹⁶ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 46.

¹⁷ *Ibidem*, s. 43.

¹⁸ Wyrok ETS z 15 listopada 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, dotychczas niepublikowany.

oczywiste”. W konsekwencji państwo austriackie nie było zobowiązane do zapłaty pokrzywdzonemu odszkodowania. Orzeczenie w sprawie Köbler spotkało się z krytyką w orzecznictwie¹⁹, zwłaszcza że konkretne zdefiniowanie „oczywistości naruszenia” prowadzi do wątpliwości i trudności interpretacyjnych. Trybunał wskazał co prawda pewne kryteria rozstrzygające ewentualną odpowiedzialność państw za działania sądów ostatniej instancji. Zdaniem Trybunału przede wszystkim należałoby zbadać stopień precyzyjności naruszonej normy prawnej, a więc to, czy dany sędzia, rozstrzygając zagadnienie prawne, musiał zastosować przepis, który był skomplikowany i prowadził do wątpliwości interpretacyjnych. W takim wypadku odpowiedzialność za wyrok sądowy jest wyłączona albo podlega odpowiedniemu miarkowaniu. W następnej kolejności Trybunał nakazuje przeanalizować, czy wydane orzeczenie, które narusza prawo unijne, było naruszeniem świadomym, a także czy błąd sędziego może być w tej sprawie usprawiedliwiony. Przy rozstrzygnięciu o ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej za działania sądów należy również rozważyć, czy organy UE mogły przyczynić się do powstania naruszenia przez zajęcie stanowiska w spornej kwestii, a także czy istniał obowiązek po stronie sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

Naruszenie prawa unijnego zawsze należy uznać za wystarczająco poważne, gdy rozpatrywane orzeczenie jest w sposób rażący, oczywiście sprzeczne z orzecznictwem Trybunału w danej dziedzinie.

W kolejnym orzeczeniu, w sprawie *Traghetti del Mediterraneo SpA w likwidacji v. Repubblica Italia*, Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenie obowiązującego prawa unijnego przez sąd krajowy ostatniej instancji może wchodzić w rachubę tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy „sąd krajowy naruszy w sposób oczywisty obowiązujące prawo”. Państwo członkowskie może wprowadzać kryteria, których spełnienie uzasadnia pociągnięcie państwa członkowskiego do odpowiedzialności, jednak takie kryteria ograniczające odpowiedzialność nie mogą być swobodne i sięgać zbyt daleko. Dodatkowo „kryteria te nie mogą w żadnym razie nakładać wymagań idących dalej niż wynikające z kryterium oczywistego naruszenia obowiązującego prawa”.

Trybunał uznał w tej sprawie również, że „prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, które wyklucza w sposób generalny odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez sąd orzekający w ostatniej instancji z tego względu, że naruszenie to wynika z wykładni przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych i dowodów przeprowadzonej przez ten sąd. Prawo wspólnotowe stoi również na przeszkodzie obowiązywaniu ustawodawstwa krajowego, które ogranicza tę odpowiedzialność wyłącznie do przypadków winy umyślnej

¹⁹ N. Półtorak, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-224/01 Gerhard Köbler v. Austria*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, vol. 4, s. 180–188.

i innego poważnego uchybienia sędziego, jeśli ograniczenie to prowadzi do wykluczenia odpowiedzialności zainteresowanego państwa członkowskiego”.

Podsumowując, należy stwierdzić, że zasada efektywności prawa unijnego wymaga od państw członkowskich, aby umożliwiły jednostkom dochodzenie swoich praw z tytułu naruszenia prawa UE przez krajowe organy. Jednak, jak pokażało orzeczenie w sprawie Köbler, otrzymanie takiego odszkodowania w przypadku naruszenia prawa przez sądy ostatniej instancji może nastąpić zupełnie w wyjątkowych okolicznościach. Trybunał wskazał, dlaczego roszczenie odszkodowawcze za działania krajowych sądów może zostać uwzględnione wyłącznie w przypadku oczywistego, istotnego naruszenia prawa, jednak takie stanowisko luksemburskiego sądu nie do końca przekonuje. O ile w orzeczeniach sądowych nieostatecznych, a więc takich, od których przysługuje możliwość odwołania się, jednostka ma jeszcze możliwość wskazać na fakt naruszenia prawa przed sądem wyższej instancji, to już przy ostatecznym wyroku sądu ostatniej instancji wzruszenie takiego orzeczenia jest prawie niemożliwe. Z drugiej jednak strony Trybunał wziął pod uwagę zasadę pewności prawa. Zasada ta – zwana również zasadą przewidywalności – nakazuje poszanowanie przez podmiot stanowiący normy prawne istniejących stosunków prawnych. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż dokonywanie w procesie stanowienia prawa nieusprawiedliwionych żadnymi okolicznościami obiektywnymi zmian przekreślających wcześniejszy kierunek legislacyjny narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (wyrok z 12 kwietnia 2000 r., K. 8/98). Odstąpienie od tej zasady mogłoby nastąpić w sytuacji szczególnej konieczności uzasadnionej interesem publicznym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2000 r., P. 11/98).

3. Odpowiedzialność odszkodowawcza za działania sądów ostatniej instancji w polskiej regulacji prawnej

Przez wiele lat w polskim systemie prawnym odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za wyrządzenie szkody jednostce nie była nigdzie uregulowana. Wiązało się to przede wszystkim z faktem, iż w poprzednim ustroju politycznym nie było możliwości pociągnięcia władzy publicznej do odpowiedzialności za jej działania. Ustawą nowelizacyjną z 17 czerwca 2004 r. wprowadzono przepis art. 41⁷² k.c. zawierający znówelizowaną regulację prawną odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną takim wykonywaniem władzy publicznej, któremu nie można przypisać cechy bezprawności (tzw. szkody legalne). Celem regulacji prawnej, która wykracza poza minimalny standard ochrony jednostki określony przez art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, jest zapewnienie poszkodowanym kompensaty szczególnie dotkliwych uszczerbków spowodowanych władczą działalnością jednostek państwa i samorządu terytorialnego, jeżeli przemawiają za tym normy

etyczne, a wobec zgodnego z prawem zachowania sprawcy usunięcie tych następstw nie jest możliwe na podstawie przepisów ogólnych²⁰.

Trzeba zwrócić jednak uwagę na fakt, że przepisy polskiego kodeksu cywilnego uzależniają możliwość uzyskania odszkodowania od stwierdzenia bezprawności działania we właściwym do tego celu postępowaniu. W związku z tym ustawą z 22 grudnia 2004 r. (DzU z 2005 r., nr 13, poz. 98) wprowadzono w tytule VI księgi pierwszej części pierwszej dział VIII regulujący skargę o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Konieczność wprowadzenia tego rodzaju środka wiązała się z nowelizacją Kodeksu cywilnego dotyczącą odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną działaniem niezgodnym z prawem przy wykonywaniu władzy publicznej. Zgodnie z treścią art. 417¹ § 2 k.c., gdy szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Nowo wprowadzona skarga stanowi podstawowy (choć nie jedyny) środek umożliwiający stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia na gruncie postępowania cywilnego²¹.

Pytanie, jakie można zadać, to czy powyższy przepis znajdzie zastosowanie przy możliwości dochodzenia roszczeń za wyrok sądowy Sądu Najwyższego, który jest sprzeczny z prawem unijnym. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepis art. 424¹ k.p.c., który wskazuje, że w wypadku prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie prawomocnego orzeczenia niezgodnego z prawem można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem w postępowaniu ze skargi, chyba że strona nie skorzystała z przysługujących jej środków prawnych. Wydawać by się mogło, choć nie zostało to wprost powiedziane, że na podstawie tego przepisu można byłoby się domagać odszkodowania również za wyroki Sądu Najwyższego²².

²⁰ B. Więzowska, *Odpowiedzialność cywilna na zasadzie słuszności*, Warszawa 2009.

²¹ M.P. Wójcik, *Komentarz do art. 424(1) Kodeksu postępowania cywilnego*, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Warszawa 2012.

²² Zdaniem N. Półtorak interpretację tę potwierdza stanowisko Senatu uzasadniające poprawki do projektu sejmowego, które stwierdza: „Art. 4241a § 1 i 2 dotyczą wyroków sądów drugiej instancji, od których wniesiono skargę kasacyjną, oraz orzeczeń Sądu Najwyższego – od których skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem nie przysługuje. Nieco enigmatyczna, zdaniem Senatu, treść § 3 [art. 4241a § 1 i 2 – przyp. AK] omawianego artykułu stanowi, że w wypadkach, gdy skarga nie przysługuje, odszkodowania można domagać się bez uprzedniego stwierdzenia niezgodności orzeczenia z prawem. Z takiej redakcji dodawanego art. 4241a § 3 można wnioskować, że odnosi się on jedynie do orzeczeń Sądu Najwyższego (o których mowa w § 1 i 2), podczas gdy zgodnie z argumentacją wskazaną w uzasadnieniu projektu ustawy jest to przepis o znaczeniu kardynalnym mający zastosowanie do wszystkich prawomocnych orzeczeń, od których skarga nie przysługuje, wydanych na podstawie Kodeksu postępowania cywilnego (oraz ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze)”. Taką interpretację przyjmuje również N. Półtorak w *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, *op.cit.*, s. 70.

Nieco inaczej kształtuje się możliwość wzruszenia ostatecznego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przede wszystkim należy zauważyć, że na kształt przepisów ustawy w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi miało wpływ orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej za działania sądów krajowych. Skarga dotycząca stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia została uregulowana analogicznie do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, jednak z istotnymi modyfikacjami inspirowanymi prawem UE²³. Co do zasady skarga ta przysługuje od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, gdy przez ich wydanie została stronie wyrządzona szkoda. Artykuł 285a § 3 p.p.s.a. wyłącza możliwość złożenia skargi od orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, jednak przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadza istotną z punktu widzenia prawa unijnego regulację, na podstawie której można domagać się stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli niezgodność z prawem wynika z rażącego naruszenia prawa UE.

Wynika z tego, że również przed polskim sądem należy udowodnić, że naruszenie przepisów unijnych było rażące. W tym miejscu należałoby się zastanowić, o jakie orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, o których mowa w zd. 2 art. 285a § 3 p.p.s.a., chodziło ustawodawcy, „gdyby przyjąć, że zdanie to odnosi się do § 1 art. 285a – czy o wszystkie, czy tylko o te, które rozstrzygały jednoinstancyjnie, czy też o te, które były wydane w wyniku rozpoznania środka odwoławczego i rozstrzygały merytorycznie, np. na podstawie art. 188 p.p.s.a., czy wreszcie tylko o te, które uchylały orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazywały sprawę do ponownego rozpoznania lub oddalały ten środek, powodując uprawomocnienie się orzeczenia sądu pierwszej instancji. W tym ostatnim przypadku oddalenie środka odwoławczego nie może pozbawiać strony wniesienia skargi na podstawie art. 285a § 1 p.p.s.a. od prawomocnego już orzeczenia sądu pierwszej instancji. W przypadku uchylecia orzeczenia sądu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, mimo że orzeczenie NSA jest prawomocne, to nie kończy ono jeszcze postępowania w danej sprawie. W wyniku ponownego rozpoznania sprawy może zapaść orzeczenie takie samo jak przed zaskarżeniem lub zgoła odmienne. W związku z tym prawomocność orzeczenia NSA nie wywołuje jeszcze skutku w postaci wyrządzenia stronie szkody. Trudno byłoby również przyjąć, że w zd. 2 art. 285a § 3 p.p.s.a. mowa jest tylko o tych orzeczeniach NSA, które zostały wydane w wyniku rozpoznania środka odwoławczego od orzeczenia wydanego po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu pierwszej instancji, np. postanowienia odrzucającego skargę o wznowienie postępowania czy np. skargę o wznowienie postępowania w sprawie, w której właściwy do wznowienia postępowania był Naczelny Sąd Administracyjny.

²³ *Ibidem*, s. 74.

Reasumując, należy przyjąć, że zd. 2 art. 285a § 3 p.p.s.a. odnosi się wyłącznie do stwierdzenia zawartego w zdaniu pierwszym *in principio* tego artykułu i od każdego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem, jeżeli niezgodność ta wynika z rażącego naruszenia norm prawa Unii Europejskiej²⁴.

Polskie orzecznictwo, próbując wyjaśnić pojęcie rażącego naruszenia prawa, odwołuje się do dorobku unijnego, stwierdzając, że: „niezgodność z prawem – w rozumieniu art. 285a § 3 p.p.s.a., rozumieć należy bowiem jako oczywistą i rażącą obrazę prawa niebudzącą żadnych wątpliwości, mającą elementarny i kwalifikowany charakter jako szczególnie rażąco błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie prawa, które jest oczywiste, niewymagające głębszej analizy prawniczej, z góry widoczne, będące wynikiem oczywiście błędnej wykładni lub wadliwego zastosowania prawa, co można stwierdzić «na pierwszy rzut oka». Nie oznacza przy tym niezgodności z prawem wybór jednej z możliwych interpretacji przepisów prawa, choćby *a posteriori* okazała się nieprawidłowa”²⁵. Wynika z tego, że pojęcie rażącego naruszenia prawa w myśl polskiej judykatury nie różni się istotnie od pojęcia wypracowanego przez Trybunał Sprawiedliwości. Można nawet pokusić się w tym miejscu o stwierdzenie, że Trybunał wymienia jeszcze więcej przesłanek, które wskazują na to, że dane naruszenie prawa miało charakter rażący. Przy czym polski sąd zezwala na zastosowanie przedmiotowego przepisu wyłącznie, jeżeli rażące naruszenie prawa unijnego wynika z aktów stanowionych (a więc z rozporządzeń, dyrektyw, decyzji). W związku z tym jednostka w sporze przed polskim sądem nie będzie mogła powołać się na rażące naruszenie prawa unijnego, jeżeli naruszona norma nie wynika bezpośrednio z przepisów, które mają charakter wiążący. Ma to znaczenie przede wszystkim w sytuacji, gdy jednostka powołuje się przed sądem na konkretne orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości i z jego treści chce wywodzić dla siebie uprawnienia. W wyroku w sprawie II FNP 2/10 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: „orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej niemające charakteru wiążącego dla sądu krajowego nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 285a § 3 p.p.s.a.”²⁶.

W tym momencie można się zastanowić, czy fakt, że możliwość stwierdzenia niezgodności z prawem orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, a w konsekwencji możliwość domagania się z tego tytułu odszkodowania wyłącznie w przypadkach, gdy dochodzi do rażącego naruszenia przepisów prawa unijnego, nie jest sprzeczne z art. 77 Konstytucji. Z punktu widzenia prawa UE dozwolona

²⁴ B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011.

²⁵ Wyrok NSA z 26 sierpnia 2011 r., I GNP 1/11.

²⁶ Wyrok NSA z 14 grudnia 2010 r., II FNP 2/10.

jest tzw. dyskryminacja odwrotna, a więc sytuacja, gdy dany kraj Unii stanowi przepisy krajowe, które są surowsze i mniej korzystne dla obywateli, zapewniając równocześnie skuteczniejsze wykonanie przepisów unijnych, respektując tym samym zasadę efektywności prawa UE.

Artykuł 417¹ § 1 k.c. przewiduje możliwość domagania się odszkodowania, jeżeli dany akt prawny wyrządził jednostce szkodę. Takie odszkodowanie możliwe jest dopiero, gdy odpowiedni do tego organ stwierdzi niezgodność przedmiotowego aktu z Konstytucją. W Polsce takie uprawnienie ma jedynie Trybunał Konstytucyjny. Wątpliwość pojawia się w sytuacji, gdy jednostka będzie domagała się odszkodowania z tytułu naruszenia prawa unijnego z uwagi na sprzeczne z tym prawem polskie przepisy. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE²⁷, żaden z sądów państwa członkowskiego nie może samodzielnie dokonać oceny ważności i zgodności z Traktatem przepisów prawa unijnego. Jak się okazuje, polski Trybunał Konstytucyjny również odmawia odpowiedzi na pytanie o zgodność prawa krajowego z prawem unijnym²⁸. Pojawia się więc pytanie, w jaki sposób jednostka mogłaby dochodzić swoich praw przed sądem krajowym za wydany w jej sprawie akt prawny, którego przepisy są niezgodne z prawem unijnym i w konsekwencji wyrządzają szkodę. Każdy polski przepis korzysta z domniemania zgodności z Konstytucją aż do czasu jego ewentualnego uchylecia przez Trybunał. Wydaje się więc, że w takiej sytuacji nakazane byłoby jednostce, aby wystąpiła ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego bądź z roszczeniem do sądu krajowego, wskazując na naruszenie prawa unijnego i domaganie się, aby sąd wystąpił z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Przy czym budzi wątpliwość, czy konieczność wyczerpania drogi prawnej, jak to ma miejsce przy dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej, nie stanowi nieproporcjonalnego ograniczenia i nie pozbawia w istocie jednostki dochodzenia swych praw.

Trybunał Sprawiedliwości UE, wypowiadając się w podobnej sprawie²⁹, uznał, że przy założeniu podobieństwa roszczeń wywodzonych z orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości rozstrzygnięcia obu trybunałów powinny dawać taką samą możliwość wystąpienia z roszczeniami od-

²⁷ Wyrok 314/85 Foto-Frost p. Hauptzollamt Lübeck-Ost, Rec. 1987, 4199.

²⁸ Postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK 2006, nr 11, poz. 177.

²⁹ Wyrok w sprawie C-118/08 Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL przeciwko Administración del Estado: „Prawo Unii stoi na przeszkodzie stosowaniu normy prawa państwa członkowskiego, na podstawie której skarga o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oparta na naruszeniu prawa Unii przez ustawę krajową, stwierdzonym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydanym w trybie art. 226 WE, może zostać uwzględniona jedynie wówczas, gdy skarżący wyczerpał uprzednio wszystkie wewnętrzne środki odwoławcze służące zakwestionowaniu ważności niekorzystnego aktu administracyjnego wydanego na podstawie tej ustawy, jeżeli norma ta nie obowiązuje w odniesieniu do skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa opartej na naruszeniu konstytucji przez tę samą ustawę, stwierdzonym przez właściwy sąd”, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0118:PL:HTML\(4.10.2013\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0118:PL:HTML(4.10.2013)).

szkodowawczymi³⁰. Porównując powyższe środki odwoławcze, ETS doszedł do wniosku, że dotyczą one dokładnie tego samego przedmiotu, a mianowicie odszkodowania za szkodę poniesioną przez poszkodowanego z powodu działania lub zaniechania państwa. Ponadto, Trybunał wyjaśnił, że w zakresie prawa do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo Unii, jeżeli wskazane wyżej przesłanki zostaną spełnione, naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady te nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych krajowych środków prawnych (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności).

Podsumowanie

Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich uzyskała znaczenie generalnej zasady prawa unijnego. Jej treść nie wypływa bezpośrednio z przepisów Traktatu czy innych norm zawartych w aktach, jednak pomimo tego jest ona niezwykle skutecznym środkiem przeciwko naruszeniom przez państwa członkowskie uprawnień przyznanych prawem UE. Odpowiedzialność odszkodowawcza państw stanowi środek wykonywania uprawnień przyznanych prawem unijnym, który w sposób najbardziej stanowczy przeczy koncepcji, iż uprawnienia te mają być wykonywane jedynie za pomocą i w takim zakresie, w jakim pozwalają na to środki prawa krajowego. Omawiana zasada świadczy o tym, że prawo unijne zgodnie z regułą *ubi ius, ibi remedium* nie tylko przyznaje uprawnienia, ale również środki ich wykonywania, nawet jeżeli nie wynikają one wprost z przepisów prawa unijnego.

Warto zwrócić uwagę na to, że zasada prawna potrafiła wywrzeć duże znaczenie na regulacjach polskich przepisów prawnych. Niemalże wymusiła na polskim ustawodawcy, aby dokonał nowelizacji przepisów polskiej procedury. Z przepisów postępowania cywilnego, jak również z przepisów postępowania przed sądami administracyjnymi wynika, że jedyną możliwością domagania się odszkodowania za działania sądów jest stwierdzenie niezgodności takiego wyroku sądowego w odrębnym postępowaniu. Powstaje zatem wątpliwość, czy sam wymóg stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia czy ostatecznej decyzji we właściwym postępowaniu jest zgodny z wymogiem skuteczności rozwiązań służących dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych. W szczególności wymóg ten budzi poważne wątpliwości w sytuacji, gdy w istocie zamyka drogę do uzyskania odszkodowania wobec braku odpowiedniego postępowania, w którym możliwe byłoby stwierdzenie niezgodności z prawem³¹.

³⁰ N. Półtorak, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa...*, op.cit., s. 74.

³¹ *Ibidem*, s. 74.

Kolejną wątpliwością, jaka pojawia się w zakresie zgodności polskiej regulacji z przepisami unijnymi, jest art. 424¹ k.p.c., zgodnie z którym nie można oprzeć skargi o stwierdzenie niezgodności na zarzucie dotyczącym ustalenia faktów lub oceny dowodów. Jak wynika z orzeczenia w sprawie *Traghetti*, wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu błędów w ustaleniu faktów lub ocenie dowodów przez sąd stoi w oczywistej sprzeczności ze standardem unijnym³². Zwłaszcza że Trybunał Sprawiedliwości niedawno rozpatrywał podobną sprawę związaną z ustawodawstwem włoskim. 10 lutego 2009 r. Komisja skierowała do Republiki Włoskiej pismo podnoszące, że w ocenie Komisji Republika Włosa nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z ogólnej zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii przez sąd ostatniej instancji z uwagi na istniejące w prawie włoskim (w ustawie nr 117/88) wyłączenie odpowiedzialności państwa włoskiego za szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa UE wynikającym z interpretacji przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych albo dowodów przez sąd i ograniczanie tej odpowiedzialności wyłącznie do przypadków winy umyślnej lub poważnego uchybienia³³. Trybunał przypomniał, że choć prawo krajowe może doprecyzować kryteria odnoszące się do charakteru i stopnia naruszenia, które muszą zajść, aby realizowały się przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE, to jednak państwo w żadnym przypadku nie może nakładać bardziej rygorystycznych wymogów niż te, które dotyczą oczywistego naruszenia prawa. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej wynika bowiem z samego prawa UE i leżącego po stronie państwa członkowskiego obowiązku zapewnienia temu prawu efektywności, w tym ustanowienia środków niezbędnych dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (art. 19 ust. 1 TUE)³⁴.

Na tej podstawie zgodzić się należy z przedstawicielami doktryny, iż przepis art. 424⁴ k.p.c. jest niezgodny z prawem unijnym. *De lege ferenda* należy postulować zmianę art. 424⁴ k.p.c. poprzez usunięcie zeń zd. 2. Jednak zanim taka zmiana miałaby nastąpić, należałoby oczekiwać od judykatury takiej interpretacji wskazanego przepisu, która w przypadku skarg dotyczących naruszenia prawa UE realizowałaby zasadę pośredniego skutku prawa Unii i pomijałaby w ustaleniu relewantnego kontekstu prawnego zd. 2 w art. 424⁴ k.p.c., czyli dopuszczałaby co do zasady zarzut błędnych ustaleń faktycznych lub błędnej oceny dowodów jako przesłankę skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, o ile błąd ten wypełniałby znamiona oczywistego naruszenia prawa Unii³⁵.

Należy żywić nadzieję, że w przyszłości polska regulacja prawna zostanie w pełni dostosowana do wymogów, jakie stawia przed nią prawo unijne. Ważny jest bowiem praktyczny wymiar zasady pierwszeństwa, w tym zasady efektywnej ochrony sądowej,

³² *Ibidem*,

³³ Wyrok TS z 24 listopada 2011 r., C-379/10.

³⁴ M. Górski, *Glosa do wyroku TS z dnia 24 listopada 2011 r., C-379/10*, Lex 2012.

³⁵ *Ibidem*.

tak aby jednostka mogła w pełni dochodzić swoich praw za wyrządzoną jej szkodę. Nie można w pełni osiągnąć celów prawa, jeżeli nie jest ono właściwie stosowane. Jeżeli akty prawne nie będą właściwie stosowane, istnieje ryzyko, że cele polityki europejskiej nie zostaną osiągnięte, a swobody gwarantowane przez Traktaty będą jedynie fikcją.

Na tej podstawie stworzenie jednostce możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych należy ocenić pozytywnie. Ustawodawca unijny, w pełni respektując nadaną państwom członkowskim autonomię proceduralną, nie wymaga powołania unijnych podmiotów. Nie wymaga również, aby to unijny sąd zajął się rozpatrywaniem spraw dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej za działania państw członkowskich. To każde państwo członkowskie ma za zadanie stworzyć taką regulację, która w sposób efektywny pozwoli jednostce dochodzić swoich uprawnień przed sądami krajowymi.

W związku z tym stwierdzić należy, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej miała nie tylko duży wpływ na brzmienie polskich przepisów k.p.c. i p.p.s.a, ale również na praktykę orzecniczą polskich sądów. Okazało się bowiem, że zasada bezpośredniego skutku, w tym zasada pierwszeństwa, po szeregu lat obowiązywania nie dały obywatelom państw członkowskich dostatecznej ochrony przed działaniami państwa sprzecznymi z prawem unijnym. Jediną możliwością zagwarantowania jednostkom przyznanych im praw było wprowadzenie systemu sankcji za naruszenie zobowiązań wobec UE. Jednak, jak wykazałam, pomimo dużego wpływu przepisów unijnych na krajowe systemy prawne nie wszystkie regulacje krajowe spełniają wymóg efektywności stawiany przez prawo unijne. Podniesienie postulatu wskazującego na potrzebę pilnej zmiany obowiązujących przepisów należy uznać za zasadne i korzystne zarówno dla obywateli Unii, jak i dla samego państwa polskiego, w stosunku do którego istnieje obecnie ryzyko powstania sporu z Komisją Europejską na tym tle.

THE IMPACT OF COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION TO THE POLISH LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF STATE LIABILITY FOR INFRINGEMENT OF THE EU LAW

Summary

The consequence of the principle of the primacy of EU law should be able to obtain a compensation for damage for infringement of the EU law by member state.

The rule that the Member States face the liability for damages for the infringement of the EU law is well established in the jurisprudence of the CJEU. This principle should be taken into account when applying and interpreting Polish provisions on the State's liability.

One aspect of this study is the issue of State responsibility for the actions of the courts. Court of Justice gives the opportunity to assert such claims, but under certain conditions, as a serious infringement of EU law. It turns out that the judgments of the Court have had a major impact on the Polish legislation. Both the rules of civil procedure and administrative procedure have been revised. What's more, Polish Act provides for the annulment of the final orders/decision of the Supreme Administrative Court, where the Court has grossly violated EU law. The question is, despite of these Polish rules, the principle of effectiveness EU law is guaranteed.