OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 4 września 2008 r. [1]

Spis treści

Spis treści

I — Wprowadzenie . . . . . I - 2126

II — Ramy prawne . . . . . I - 2127

A — Prawo wspólnotowe . . . . . I - 2127

B — Prawo krajowe . . . . . I - 2129

III — Stan faktyczny, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne . . . . . I - 2130

IV — Postępowanie przed Trybunałem . . . . . I - 2133

V — Podstawowe argumenty stron . . . . . I - 2134

A — W przedmiocie pytania pierwszego . . . . . I - 2134

B — W przedmiocie pytania drugiego . . . . . I - 2135

C — W przedmiocie pytania trzeciego . . . . . I - 2136

D — W przedmiocie pytania czwartego . . . . . I - 2138

E — W przedmiocie pytania piątego . . . . . I - 2140

VI — Ocena prawna . . . . . I - 2142

A — Uwagi wstępne . . . . . I - 2142

B — W przedmiocie pytania pierwszego . . . . . I - 2143

1. Właściwe metody wykładni . . . . . I - 2143

2. Prawa indywidualne w orzecznictwie Trybunału . . . . . I - 2144

1 — Język oryginału: niemiecki.

3. Wykładnia spornych dyrektyw . . . . . I - 2146

4. Ocena . . . . . I - 2149

C — W przedmiocie pytania drugiego . . . . . I - 2150

1. Swobody podstawowe jako publiczne prawa podmiotowe . . . . . I - 2150

2. Pierwszeństwo stosowania prawa wtórnego . . . . . I - 2151

3. Wniosek . . . . . I - 2153

D — Kwestia wstępna w przedmiocie pytania trzeciego i czwartego . . . . . I - 2153

1. Właściwość ustawodawców krajowych . . . . . I - 2153

2. Wymogi równoważności i skuteczności . . . . . I - 2154

3. Ocena . . . . . I - 2155

E — W przedmiocie pytania trzeciego . . . . . I - 2156

1. Znaczenie pytania prejudycjalnego dla rozstrzygnięcia sporu . . . . . I - 2156

2. Postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jako mechanizm obiektywnej kontroli legalności . . . . . I - 2157

3. Brak konieczności uprzywilejowania roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa . . . . . I - 2158

4. Wniosek . . . . . I - 2158

F — W przedmiocie pytania czwartego . . . . . I - 2159

1. Uwagi wstępne . . . . . I - 2159

2. Orzecznictwo Trybunału . . . . . I - 2160

3. Porównanie z uregulowaniem przedawnienia w art. 46 statutu Trybunału I - 2161

4. Ocena . . . . . I - 2162

G — W przedmiocie pytania piątego . . . . . I - 2162

1. Istnienie obowiązku zapobiegania szkodom przez osobę zainteresowaną . . I - 2162

2. Racjonalny charakter skorzystania z pierwotnej ochrony prawnej . . . . . I - 2164

3. Racjonalny charakter w przypadku potrzeby złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zawisłości postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego . . . . . I - 2165

VII — Wnioski . . . . . I - 2166

I — Wprowadzenie

1. Podstawą niniejszej sprawy jest wniosek Bundesgerichtshof o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE, w którym przedłożył on Trybunałowi pięć pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni zasady pozaumownej odpowiedzialności państw członkowskich z powodu naruszenia prawa wspólnotowego.

2. Pytania te powstały w ramach sporu pomiędzy Danske Slagterier — organizacją branżową duńskich ubojni mających formę spółdzielni i hodowców świń — (zwaną dalej „skarżącą") a Republiką Federalną Niemiec (zwaną dalej „pozwaną"), dotyczącego naprawienia szkody, którego skarżąca żąda na podstawie nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 64/433/EWG — zmienionej dyrektywą 91/497/EWG [2] — oraz dyrektywy 89/662/EWG [3].

3. Pytania te dotyczą przede wszystkim przesłanek przewidzianych dla roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, uwzględnienia ewentualnego obowiązku zapobiegania szkodom przez poszkodowanych podczas wykonywania ochrony sądowej oraz stosowania zasad przedawnienia, podlegającego co do zasady prawu krajowemu.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 29 lipca 1991 r. zmieniająca i ujednolicająca dyrektywę 64/433/EWG dotyczącą problemów sanitarnych wpływających na handel świeżym mięsem we Wspólnocie w celu rozszerzenia jej stosowania na produkcję i wprowadzanie na rynek świeżego mięsa (Dz.U. L 268, s. 69).

3 — Dyrektywa Rady z dnia 11 grudnia 1989 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 395, s. 13).

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

4. Artykuł 5 dyrektywy 64/433 zmieniony dyrektywą 91/497 stanowi:

„1. Państwa członkowskie gwarantują, że urzędowy lekarz weterynarii uznaje za niezdatne do spożycia przez ludzi:

[…]

o) mięso wydające silny zapach płciowy".

5. Artykuł 6 dyrektywy 64/433 brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie gwarantują, że:

[…]

b) mięso

[…]

iii) bez uszczerbku dla przypadków określonych w art. 5 ust. 1 lit. o) — niekastrowanych knurów o wadze tuszy przekraczającej 80 kg, poza przypadkami gdy zakład jest w stanie zagwarantować, za pomocą metody uznanej w procedurze ustanowionej w art. 16 lub przy braku takiej metody za pomocą metody uznanej przez właściwe władze, że tusze wydające silny zapach płciowy mogą być wykryte, nosi specjalny znak określony przez decyzję 84/371/EWG [Komisji z dnia 3 lipca 1984 r. ustanawiającą cechy charakterystyczne specjalnego znaku świeżego mięsa określonego w art. 5 lit. a) dyrektywy 64/433/EWG (Dz.U. L 196, s. 46)] i zostaje poddane obróbce cieplnej zgodnie z dyrektywą 77/99/EWG [Rady z dnia 21 grudnia 1976 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływają-

cych na handel wewnątrzwspólnotowy produktami mięsnymi (Dz.U. 1977, L 26, s. 85), zmienioną ostatnio dyrektywą 89/662];

[…]

g) postępowanie określone w poprzednich punktach jest przeprowadzane w zakładzie pochodzenia lub w każdym innym zakładzie wskazanym przez urzędowego lekarza weterynarii;

[…]".

6. Artykuł 5 dyrektywy 89/662 stanowi:

„1. Państwa członkowskie przeznaczenia stosują następujące środki:

a) Właściwe organy mogą sprawdzić w miejscu przeznaczenia towarów, poprzez wyrywkowe, niedyskryminacyjne kontrole weterynaryjne, czy są spełniane wymogi art. 3; jednocześnie mogą pobrać próbki do badania.

b) Ponadto, jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego tranzytu lub państwa członkowskiego przeznaczenia ma informację pozwalającą domniemywać naruszenie, kontrole mogą być przeprowadzane podczas przewozu towarów przez jego terytorium, włącznie z kontrolą zgodności w odniesieniu do środków transportu".

7. Zgodnie z art. 7 dyrektywy 89/662:

„1. Jeżeli podczas kontroli przeprowadzanej w miejscu docelowym przesyłki lub podczas przewozu właściwe władze państwa członkowskiego stwierdzą,

[…]

b) że towary nie spełniają warunków przewidzianych w dyrektywach Wspólnoty lub w przypadku braku decyzji w sprawie norm wspólnotowych przewidzianych przez te dyrektywy przez normy krajowe, mogą one, pod warunkiem że względy zdrowotne i zdrowia zwierząt na to pozwalają, dać odbiorcy lub jego przedstawicielowi wybór między

— zniszczeniem towarów lub

— wykorzystaniem towarów do innych celów, włącznie ze zwrotem ich z upoważnienia właściwych organów do państwa zakładu, z którego pochodzą".

8. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 89/662 stanowi:

„1. W przypadkach przewidzianych w art. 7 właściwe władze państwa członkowskiego przeznaczenia bezzwłocznie kontaktują się z właściwymi władzami państwa członkowskiego wysyłającego. Te ostatnie organy stosują wszelkie niezbędne środki i zawiadamiają właściwe władze pierwszego państwa członkowskiego o rodzaju przeprowadzonych kontroli i podjętych decyzjach oraz o ich uzasadnieniu".

B — *Prawo krajowe*

9. Bürgerliches Gesetzbuch w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2001 r. (niemiecki kodeks cywilny w starym brzmieniu, zwany dalej „BGB") zawiera następujące regulacje:

„§ 195

Ogólny termin przedawnienia wynosi trzydzieści lat".

„§ 839

1. Urzędnik, który umyślnie lub na skutek niedbalstwa naruszy obowiązki służbowe w stosunku do osoby trzeciej, jest zobowiązany do wyrównania szkód poniesionych z tego tytułu przez osobę trzecią. W przypadku gdy urzędnikowi można zarzucić jedynie niedbalstwo, odpowiada on za szkodę tylko wtedy, gdy poszkodowany nie może w inny sposób uzyskać odszkodowania.

2. Urzędnik, który naruszy swoje obowiązki służbowe przy rozstrzyganiu sprawy, odpowiada za szkody poniesione z tego tytułu jedynie wówczas, gdy naruszenie obowiązku nastąpiło wskutek przestępstwa. Przepis ten nie znajduje zastosowania w przypadku niezgodnej z prawem odmowy lub opóźnienia wykonania obowiązków służbowych.

3. Obowiązek naprawienia szkody nie powstaje, jeżeli poszkodowany zaniechał, umyślnie lub przez niedbalstwo, zapobieżenia powstaniu szkody poprzez skorzystanie ze środka prawnego".

„§ 852

1. Roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym ulega przedawnieniu z upływem lat trzech od chwili, w której poszkodowany dowiedział się o szkodzie i o osobie obowiązanej do jej naprawienia, a niezależnie od powzięcia wiadomości z upływem lat trzydziestu od popełnienia czynu.

2. Jeżeli między osobą zobowiązaną do naprawienia szkody i uprawnioną do odszkodowania toczą się negocjacje dotyczące należnego odszkodowania, bieg przedawnienia zostaje wstrzymany do czasu, gdy jedna ze stron odmówi kontynuowania negocjacji.

3. Jeżeli wskutek czynu niedozwolonego zobowiązany do naprawienia szkody uzyskał kosztem poszkodowanego korzyść, obowiązany jest do jej wydania również po upływie terminu przedawnienia według przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu".

III — Stan faktyczny, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

10. Skarżąca, wykonując uprawnienie swoich członków, dochodzi od pozwanej odszkodowania z powodu naruszenia europejskiego prawa wspólnotowego. Zarzuca ona pozwanej, że od początku roku 1993 do roku 1999 na mięso niekastrowanych knurów z Danii nałożyła faktyczny zakaz importu, wskutek którego jej członkowie ponieśli szkodę w wysokości co najmniej 280 mln DEM.

11. W Danii od początku lat 90. niekastrowane knury były hodowane jako zwierzęta rzeźne. Ich mięso podczas podgrzewania może wydawać silny zapach lub mieć specyficzny smak. W celu stwierdzenia istnienia i wyselekcjonowania mięsa wydzielającego zapach podczas uboju mierzono skatol,

produkt rozkładu powstający w jelitach. Zdaniem pozwanej wydzielany zapach jest rezultatem hormonu androstenonu, natomiast badanie zawartości skatolu nie prowadzi do wiarygodnych wyników.

12. Zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. o) dyrektywy 64/433 w brzmieniu dyrektywy 91/497 państwa członkowskie gwarantują, że urzędowy lekarz weterynarii za niezdatne do spożycia przez ludzi uznaje mięso wydające silny zapach płciowy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) państwa członkowskie gwarantują, że mięso — bez uszczerbku dla przypadków określonych w art. 5 ust. 1 lit. o) — niekastrowanych knurów o wadze tuszy przekraczającej 80 kg nosi specjalny znak i zostaje poddane obróbce cieplnej, poza przypadkami gdy zakład jest w stanie zagwarantować, za pomocą uznanej metody, że tusze wydające silny zapach płciowy mogą być wykryte.

13. Pozwana w pismach z dnia 18 i 26 stycznia 1993 r. poinformowała najwyższe władze weterynaryjne państw członkowskich, że art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 64/433 został transponowany do niemieckiego porządku prawnego w taki sposób, że niezależnie od limitu wagowego ustanawia się limit 0,5 μg/g androstenonu, którego przekroczenie powoduje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. o) mięso jest niezdatne do spożycia przez ludzi i nie może być wwożone do Niemiec jako świeże mięso. Ponadto pisma te wskazują, iż wszystkie przesyłki wieprzowiny z innych państw członkowskich — niezależnie od oznaczenia ich jako zdatnych do spożycia — są zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/622 badane w miejscu przeznaczenia. Zgodnie z tym właściwe urzędy niemieckie skontrolowały później wiele dostaw wieprzowiny z Danii, które w przypadku przekroczenia dopuszczalnej wartości androstenonu zostały zakwestionowane i cofnięte.

14. W następstwie skargi wniesionej przez Komisję Trybunał w wyroku z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-102/96 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-6871, stwierdził naruszenie przez pozwaną przywołanych przepisów dyrektywy.

15. Skarżąca opiera swoje żądanie naprawienia szkody na twierdzeniu, że duńscy hodowcy świń i ubojnie w wyniku sprzecznego z prawem wspólnotowym postępowania pozwanej najpierw zmniejszyli, a w październiku 1993 r. niemal całkowicie wstrzymali produkcję niekastrowanych knurów. Natomiast w latach 1993–1999 w celach sprzedaży do Niemiec wyhodowano i dokonano uboju około 39 mln wykastrowanych świń. W przypadku sprzedaży odpowiedniej liczby niekastrowanych świń oszczędności w kosztach wyniosłyby co najmniej 280 mln DEM.

16. W odniesieniu do złożonego w dniu 6 grudnia 1999 r. wniosku o wydanie nakazu zapłaty Landgericht uznał skargę co do zasady za uzasadnioną za okres od dnia 7 grudnia 1996 r., a w zakresie roszczeń odszkodowawczych za szkody powstałe do dnia 6 grudnia 1996 r. skargę oddalił z powodu przedawnienia. Sąd apelacyjny co do zasady w całości uznał skargę za uzasadnioną. W kasacji dopuszczonej przez sąd apelacyjny pozwana wnosi o oddalenie skargi w całości.

17. Bundesgerichtshof jako instancja kasacyjna uważa, że w niniejszym sporze powstaje kwestia, jak dalece konkretni producenci mięsa wieprzowego i podmioty wprowadzające je do obrotu mogą w przypadku naruszenia dyrektyw harmonizujących powoływać się na prawa przyznane im przez prawo pierwotne. Ponadto zauważa on konieczność wyjaśnienia kwestii dotyczących wpływu zasad prawa wspólnotowego na regulację pozostawioną zasadniczo prawu krajowemu, dotyczącą konkretnego określenia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, w szczególności w zakresie jego przedawnienia i skutków prawnych ewentualnego naruszenia obowiązku zapobiegania szkodom poprzez wniesienie środków prawnych („pierwszeństwo pierwotnej ochrony prawnej").

18. W dniu 12 października 2006 r. postanowił on zatem zawiesić postępowanie w sprawie kasacji pozwanego i skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

1) Czy przepisy art. 5 ust. 1 lit. o) oraz art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) dyrektywy Rady 64/433/EWG z dnia 26 czerwca 1964 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na handel wewnątrzwspólnotowy świeżym mięsem w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 91/497/EWG z dnia 29 lipca 1991 r. (Dz.U. L 268, s. 69) w związku z art. 5 ust. 1, art. 7 i 8 dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 365, s. 13) przyznają producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu prawa, które w przypadku błędnej transpozycji lub błędnego stosowania mogą prowadzić do powstania odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane naruszeniem zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego?

2) Niezależnie od treści odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze, czy w przypadku transpozycji i stosowania przywołanych dyrektyw, naruszających prawo wspólnotowe, producenci mięsa wieprzowego i podmioty wprowadzające je do obrotu mogą powoływać się na naruszenie art. 30 traktatu WE (obecnie art. 28 WE) w uzasadnieniu roszczenia odszkodowawczego z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego?

3) Czy prawo wspólnotowe wymaga, aby bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane naruszeniem zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnoto-

wego został przerwany w związku z wszczęciem postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE lub przynajmniej zawieszony do czasu jego zakończenia, jeżeli prawo krajowe nie przewiduje skutecznego środka prawnego mogącego zmusić państwo członkowskie do dokonania transpozycji dyrektywy?

4) Czy bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane naruszeniem zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego, opartego na niewłaściwej transpozycji dyrektywy i wynikającym z tego (faktycznym) zakazie przywozu, rozpoczyna się, niezależnie od mających zastosowanie przepisów krajowych, dopiero po dokonaniu właściwej transpozycji, czy też bieg terminu przedawnienia może rozpocząć się zgodnie z przepisami prawa krajowego już wtedy, gdy wystąpią pierwsze szkody i można się spodziewać wystąpienia kolejnych? Jeżeli dokonanie właściwej transpozycji miałoby mieć wpływ na bieg terminu przedawnienia, to czy jest tak co do zasady, czy też tylko wtedy, gdy dyrektywa przyznaje prawa jednostkom?

5) Czy w świetle okoliczności, że państwa członkowskie nie mogą uregulować przesłanek roszczenia odszkodowawczego z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego mniej korzystnie aniżeli w przypadku podobnych środków prawnych, które dotyczą jedynie prawa krajowego, oraz że otrzymanie odszkodowania nie może zostać uniemożliwione lub nadmiernie utrudnione, istnieją ogólnie względy, które przemawiają przeciwko uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym obowiązek naprawienia szkody nie powstaje, jeżeli poszkodowany umyślnie lub wskutek niedbalstwa zaniechał zapobieżenia szkodzie poprzez wykorzystanie środka prawnego? Czy względy przemawiające przeciwko temu „pierwszeństwu pierwotnej ochrony prawnej" występują również wtedy, gdy jest ono uwarunkowane tym, iż można racjonalnie oczekiwać od poszkodowanego jego wykorzystania? Czy w świetle prawa wspólnotowego nie jest to racjonalne już wtedy, gdy właściwy sąd krajowy przypuszczalnie nie mógłby rozstrzygnąć przedmiotowych kwestii dotyczących prawa wspólnotowego bez wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich bądź gdy wszczęte już zostało postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE?

IV — Postępowanie przed Trybunałem

19. Postanowienie odsyłające wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 6 listopada 2006 r.

20. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy Republiki Federalnej

Niemiec, Republiki Greckiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Francuskiej, Republiki Czeskiej i Republiki Włoskiej oraz Komisja złożyły uwagi na piśmie w terminie wskazanym w art. 23 statutu Trybunału.

21. W rozprawie, która odbyła się w dniu 21 maja 2008 r., wzięli udział pełnomocnicy procesowi skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym oraz pełnomocnicy rządów Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Greckiej, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Francuskiej, Republiki Włoskiej, Zjednoczonego Królestwa i Komisji celem przedstawienia uwag.

23. W uzasadnieniu wymienione strony postępowania wskazują przede wszystkim, że w szczególności z motywów dyrektyw 64/433 i 89/662 wynika zamiar usunięcia barier weterynaryjnych, które naruszają rynek wewnętrzny, a mianowicie z jednej strony poprzez harmonizację podstawowych wymogów dotyczących ochrony zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, a z drugiej poprzez rezygnację z kontroli weterynaryjnych na granicach wewnętrznych. Celem art. 5 ust. 1 lit. o) i art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 64/433 jest ochrona zdrowia konsumentów oraz harmonizacja odpowiednich kontroli. Artykuł 5 ust. 1, art. 7 i 8 dyrektywy 89/662 nakładają na państwa członkowskie obowiązek uznania przydatności do spożycia produktów kontrolowanych przez państwo członkowskie wysyłające i w przypadku odmiennej oceny przeprowadzenie przewidzianego w dyrektywie postępowania.

V — Podstawowe argumenty stron

A — *W przedmiocie pytania pierwszego*

22. Rząd niemiecki, jak również rząd grecki, polski, francuski i włoski są zdania, że ani art. 5 ust. 1 lit. o) w związku z art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 64/433, ani przepisy art. 5, 7 i 8 dyrektywy 89/662 nie mogą stanowić źródła praw indywidualnych producentów mięsa wieprzowego i podmiotów wprowadzających je do obrotu, wobec czego nie jest spełniona pierwsza z trzech przesłanek odpowiedzialności państw członkowskich w przypadku nieprawidłowej transpozycji rozpatrywanych dyrektyw.

24. Rząd niemiecki podnosi, że — w przeciwieństwie do dyrektyw ocenionych w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in. (wyrok z dnia 19 listopada 1991 r., Rec. s. I-5357) i w sprawach połączonych C-178/94, C-179/94, od C-188/94 do C-190/94 Dillenkofer i in. (wyrok z dnia 8 października 1996 r., Rec. s. I-4845) — właściwe w niniejszej sprawie dyrektywy 89/662 i 69/433 w żadnym miejscu nie wymieniają wydzielonego kręgu osób, którym miałyby być przyznane szczególne prawa. Sam związek określonego kręgu osób z przedmiotem regulacji nie uzasadnia jeszcze nadania praw podmiotowych.

25. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, Komisja oraz rząd czeski są zdania, że producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu przysługuje prawo podmiotowe do ochrony przed kontrolami, które miałyby szerszy zasięg niż przewidziany w dyrektywie. W tym kontekście skarżący podnosi, że państwa członkowskie nie mogły ustalać wymogów dotyczących obrotu, które by wykraczały poza art. 6 dyrektywy 64/433. Artykuł 8 dyrektywy 89/662 zakazuje instytucjom krajowym stosowania art. 7 tejże dyrektywy bez przeprowadzenia procedury rozstrzygania sporów. Tym samym uznane zostało prawo jednostki do zwolnienia od środków państwa przeznaczenia, o których mowa w art. 7. Zdaniem skarżącej art. 5 ust. 1 lit. o) dyrektywy 91/497 powinien gwarantować, że przydatność do spożycia zasadniczo powinien stwierdzać kraj pochodzenia. Omawiana regulacja ma zatem na celu ochronę jednostek przed krajowymi praktykami, wykraczającymi poza dyrektywę.

26. Komisja odwołuje się w swoim piśmie do wyroku Trybunału w sprawie Komisja przeciwko Niemcom [4], w którym stwierdzone zostało przywoływane naruszenie dyrektyw 64/433 i 89/662. Według Komisji z odpowiednich przepisów tych dyrektyw wynika, że mają one na celu stworzenie zharmonizowanego systemu urzędowych kontroli sanitarnych, opierającego się na równoważności wymogów sanitarnych we wszystkich państwach członkowskich, poprzez przeniesienie kontroli do państwa wysyłającego. Przywołane dyrektywy należą do środków mających na celu stopniową realizację rynku wewnętrznego. Komisja wskazuje w tym kontekście, że Trybunał już w sprawie Dillenkofer i in. orzekł, iż fakt, że celem dyrektywy jest również realizacja rynku wewnętrznego, nie wyklucza jednak, by jej przepisy służyły również ochronie praw podmiotowych.

B — *W przedmiocie pytania drugiego*

27. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, Komisja i rząd grecki prezentują stanowisko, że producenci mięsa wieprzowego i podmioty wprowadzające je do obrotu w uzasadnieniu roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego za szkody spowodowane wskutek naruszającej prawo wspólnotowe transpozycji i stosowania dyrektyw 64/433 i 89/662, niezależnie od tego, czy na podstawie przepisów dyrektyw należy przyznać im prawa indywidualne, mogą powoływać się na naruszenie art. 28 WE. Wprawdzie harmonizacja pozbawia państwa członkowskie możliwości przywoływania podstaw uzasadnienia na podstawie art. 30 WE, nie wyklucza jednak stosowania art. 28 WE. Postanowienie to może być wprawdzie konkretyzowane przez prawo wtórne, lecz nie może zostać wyłączone. W takim przypadku jak niniejszy cel ochronny art. 28 WE jest zgodny z celem ochronnym przepisów dyrektyw 64/433 i 89/662. Naruszenie normy prawa wtórnego stanowi zatem jednocześnie naruszenie normy prawa pierwotnego.

28. Rząd niemiecki, podobnie jak i rządy francuski, polski i włoski są natomiast zdania, że w przypadku gdy stosowane przepisy dyrektywy nie przyznają jednostce praw indywidualnych, nie może się ona powołać na naruszenie art. 28 WE w celu uzasadnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności

4 — Przywołanego w pkt 14 opinii.

państwa wobec państwa członkowskiego. Z wyroku Trybunału, w którym stwierdzono naruszenie przywołanych dyrektyw, wynika, że poprzez ich przepisy zostały zharmonizowane środki do stwierdzenia i oceny zapachu płciowego knurów. Środek państwa członkowskiego należy zatem zbadać nie na podstawie prawa pierwotnego, lecz w świetle właściwych przepisów prawa wtórnego.

29. Według rządu niemieckiego z uwagi na fakt, iż legalność kwestionowanego środka państwa członkowskiego może być oceniania wyłącznie w oparciu o prawo wtórne, ta sama zasada powinna obowiązywać w przypadku badania kwestii, czy środek ten narusza prawa indywidualne. Twierdzi on przy tym, że niezbędna jest zbieżność między kryterium oceny legalności środka krajowego a kryterium istnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. W takim rozumieniu naruszona norma prawna i norma nadająca prawa podmiotowe muszą być identyczne.

30. Rząd niemiecki i polski podnoszą ponadto, że w przypadku badania naruszenia prawa wtórnego i naruszenia pierwotnego prawa wspólnotowego zastosowanie znajdują zupełnie odmienne kryteria. Podczas gdy brak transpozycji dyrektywy stanowiłby już naruszenie dyrektywy, to takie samo zachowanie państwa członkowskiego — przy założeniu, że nie została dokonana harmonizacja w prawie wtórnym — należałoby zbadać pod kątem jego zgodności z art. 28 WE i ewentualnego objęcia ugruntowanym w prawie pierwotnym uzasadnieniem. Niniejszy przypadek nie ma poza tym charakteru transgranicznego i nie podlega tym samym zakresowi stosowania art. 28 WE, gdyż duńscy hodowcy świń oraz ubojnie nie eksportują samodzielnie swoich towarów. Poniesiona w danym przypadku strata stanowi jedynie efekt następczy.

C — W przedmiocie pytania trzeciego

31. *Wszystkie rządy*, które złożyły uwagi, jak również Komisja są zdania, że prawo wspólnotowe nie wymaga, by wniesienie przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego prowadziło do przerwania biegu przedawnienia w odniesieniu do roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego lub do jego zawieszenia na czas trwania tego postępowania.

32. Wskazani uczestnicy postępowania uzasadniają to autonomią państw członkowskich w zakresie prawa procesowego. Zezwala ona każdemu państwu członkowskiemu na ustalenie terminów przedawnienia oraz samodzielne uregulowanie ich przerwania lub zawieszenia, pod warunkiem że odpowiednie przepisy nie są mniej korzystne dla osoby uprawnionej niż przepisy dotyczące krajowych roszczeń w ramach odpowiedzialności państwa i nie uniemożliwiają one ani nie utrudniają nadmiernie wykonywania roszczenia na podstawie prawa wspólnoto-

wego. Wynika to poza tym z wyroku z dnia 10 lipca 1997 r. w sprawie C-261/95 Palmisani, Rec. s. I-4025, pkt 40, w odniesieniu do terminów zawitych w przypadku roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Założenie, iż termin przedawnienia nie jest przerywany ani zawieszany wskutek postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jest zgodne również z zasadą efektywności. Komisja jest zdania, że prawo wspólnotowe wymaga przerwania lub zawieszenia przedawnienia jedynie wówczas, gdy sam zainteresowany wnosi środek prawny, aby wypełnić tym samym swój obowiązek ograniczania rozmiarów szkody.

33. Poza tym rządy niemiecki i polski twierdzą, że orzecznictwo do art. 288 ust. 2 WE w odniesieniu do odpowiedzialności samej Wspólnoty sformułowało bardzo restrykcyjne wymogi. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził, że bieg przedawnienia musi przerwać sam uprawniony (wyrok Sądu z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie T-20/94 Hartmann przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-595, pkt 117 i nast.). Postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest poza tym aktem kontroli leżącej w interesie publicznym, którego pierwszym celem nie jest ochrona praw indywidualnych. W konsekwencji kwestia, czy należy wszcząć postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, leży wyłącznie w zakresie uznania Komisji, przy czym uprawniony nie może wymusić odpowiedniej skargi. Rząd grecki wskazuje ponadto, iż wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest ograniczone terminem.

34. *Wszystkie rządy*, które złożyły uwagi, jak również Komisja reprezentują zgodny pogląd, że brak krajowego środka odwoławczego, który mógłby zmusić państwo członkowskie do dokonania transpozycji dyrektywy, jest bez znaczenia w odniesieniu do szczegółowych warunków wykonywania prawa wynikającego z odpowiedzialności państwa, a w szczególności do jego przedawnienia.

35. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym zanim odniosła się do pytania trzeciego, odnosi się do kwestii tego, czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się analogicznemu stosowaniu § 852 BGB, za czym opowiada się sąd krajowy. Paragraf 852 BGB przewiduje trzyletni termin przedawnienia, w przeciwieństwie do innych norm, które ustanawiają dłuższe terminy. W prawie niemieckim nie jest jasne, który przepis krajowy regulujący przedawnienie należy zastosować w przypadku odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Odnośnie do tej kwestii nie istnieje ani regulacja ustawowa, ani orzecznictwo sądów najwyższych. Także w literaturze prezentowane są różne stanowiska. Analogiczne zastosowanie § 852 BGB, którego przedmiotem jest właściwie osobista odpowiedzialność urzędnika, po raz pierwszy w niniejszym przypadku stanowiłoby zdaniem skarżącej naruszenie zasad pewności i zrozumiałości prawa, jak również zasady skuteczności. Termin przedawnienia, aby spełniał swoje zadanie, jakim jest zagwarantowanie pewności prawa, musi być ustalony wcześniej (wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. s. I-6325, pkt 137). Poza tym naruszona została również zasada równoważności, gdyż osoba potrzebująca pomocy prawnej, która dochodzi roszczeń na podstawie krajowego prawa dotyczącego odpowiedzialności państwa, wie, jaki przepis regulujący przedawnienie znajduje zastosowanie w przypadku

jej roszczenia, natomiast ta osoba, która występuje przeciwko państwu niemieckiemu w oparciu o prawo wspólnotowe, może jedynie spekulować, która regulacja dotycząca przedawnienia znajdzie analogiczne zastosowanie.

36. Skarżąca podnosi następnie, że prawo wspólnotowe sprzeciwia się analogicznemu stosowaniu § 852 BGB również dlatego, że jako skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym, wbrew stanowisku sądu krajowego, przed rokiem 1997 nie mogła posiadać wiedzy odnośnie do tożsamości podmiotów ponoszących odpowiedzialność odszkodowawczą. Przed wydaniem wyroku z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-302/97 Konle, Rec. s. I-3099, nie mogła ona wiedzieć, czy ma występować przeciwko samemu państwu członkowskiemu, czy też przeciwko krajom związkowym, których instytucje naruszyły prawo wspólnotowe poprzez środki użyte w ramach stosowania prawa.

37. Komisja zakłada, że sąd krajowy jeszcze przed trzecim i czwartym pytaniem prejudycjalnym stawia w domyśle pytanie, czy prawo wspólnotowe sprzeciwia się analogicznemu stosowaniu regulacji § 852 BGB, która dotyczy przedawnienia krajowego roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa. Zdaniem Komisji do zadań sądów krajowych należy w szczególności zbadanie w odniesieniu do zasady skuteczności, czy zainteresowani wskutek naruszenia prawa wspólnotowego mają możliwość wystarczająco dokładnego poznania praw wynikających z odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego i dochodzenia tych praw. Jedynie całościowe badanie prawa krajowego i szczególnych okoliczności faktycznych postępowania przed sądem krajowym umożliwiają sądowi krajowemu stwierdzenie, czy skarżącej poprzez analogiczne stosowanie § 852 BGB ust. 1 uniemożliwiono uzyskanie wystarczającej wiedzy na temat jej praw oraz dochodzenie ich przed sądem krajowym.

38. W przedmiocie samego pytania trzeciego skarżąca twierdzi w postępowaniu przed sądem krajowym, że postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE jest środkiem odwoławczym w rozumieniu prawa niemieckiego, przy czym należy przyjąć bardzo szerokie rozumienie pojęcia środka odwoławczego. Zgodnie z wywodami skarżącej porównywalne środki odwoławcze prawa krajowego, które z powodu szczególnych właściwości całościowego zachowania wywołującego szkodę nie były dostępne, przerywają w każdym razie przedawnienie. W konsekwencji jest ona zdania, że zasada równoważności wymaga, by postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego lub skardze złożonej przez skarżącą do Komisji przyznać taki sam skutek jak niemieckiemu środkowi zaskarżenia w porównywalnej sytuacji.

D — *W przedmiocie pytania czwartego*

39. Wszystkie otrzymane uwagi, z wyjątkiem uwag skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym, brzmią zasadniczo zgodnie w taki sposób, że prawo wspólnotowe nie wymaga, by termin przedawnienia przewidziany

w prawie krajowym rozpoczął swój bieg dopiero w momencie dokonania pełnej transpozycji danej dyrektywy. A zatem termin przedawnienia może zacząć bieg również już w chwili wystąpienia pierwszych szkód i przewidywalności kolejnych, nawet jeśli chwila ta miałaby nastąpić przed dokonaniem pełnej transpozycji dyrektywy.

40. W tym zakresie w wymienionych uwagach podniesiono, że zasadniczo prawo krajowe powinno określać, kiedy rozpoczyna się bieg terminu przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, przy czym należy respektować zasady równoważności i skuteczności. W odniesieniu do zasady skuteczności wskazano w szczególności, że — jak stwierdził Trybunał w związku z roszczeniami o zwrot nienależnych opłat — nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności, gdy państwa członkowskie przewidują termin zawity, który upływa jeszcze przed doprowadzeniem do stanu zgodnego z prawem wspólnotowym (wyrok z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie C-228/96 Aprile, Rec. s. I-7141, pkt 45). Odmienny wniosek nie wynika również z wyroku z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90 Emmott, Rec. s. I-4269, pkt 23, w którym Trybunał stwierdził, że do momentu właściwej transpozycji dyrektywy państwo członkowskie, które nie wypełniło jeszcze tego obowiązku, nie może powoływać się na spóźnione złożenie skargi. Jak wyjaśniono później w wyroku w sprawie Aprile, orzeczenie to zostało podjęte wyłącznie na podstawie szczególnych okoliczności konkretnego przypadku.

41. Zjednoczone Królestwo na rozprawie prezentowało zasadniczo stanowisko, że do przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności na mocy prawa wspólnotowego należy stosować prawo krajowe, przy czym trzyletni termin przedawnienia, taki jak przewidziany w prawie niemieckim, nie sprzeciwia się zasadom równoważności i skuteczności. Skuteczności nie przeciwstawia się również okoliczność, że krajowa regulacja dotycząca przedawnienia znajduje analogiczne zastosowanie do roszczenia z tytułu odpowiedzialności na mocy prawa wspólnotowego. Ponadto prawo wspólnotowe nie wymaga, by termin przedawnienia przewidziany w prawie krajowym zaczynał bieg dopiero po dokonaniu pełnej transpozycji danej dyrektywy.

42. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym przyjmuje najpierw, że wywołujące szkodę zachowanie niemieckich władz, wbrew założeniu sądu krajowego, można zakwalifikować wyłącznie jako działanie ciągłe, co skutkuje tym, że termin przedawnienia może rozpocząć swój bieg po zakończeniu działania lub zaniechaniu dalszych szkodliwych działań. Można to w szczególności wywieść z wyroku z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do 298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. I-6619, pkt 77 i nast. Trybunał orzekł, że przepis krajowy, na podstawie którego termin przedawnienia do wniesienia skargi o odszkodowanie biegnie od dnia, w którym porozumienie lub uzgodniona praktyka zostały wprowadzone w życie, mógłby uczynić praktycznie niemożliwym wykonanie prawa do żądania naprawienia szkody spowodowanej przez to porozumienie lub zakazaną praktykę. W takiej sytuacji bowiem nie można wykluczyć, że termin przedawnienia upłynie, zanim jeszcze naruszenie ustanie, wobec czego poszkodowany mógłby nie mieć możliwości wniesienia skargi.

43. Ponadto skarżąca twierdzi, że zasady ustanowione w wyroku w sprawie Emmott wyjątkowo powinny znaleźć zastosowanie również w niniejszej sprawie, ponieważ także tutaj wystąpiły szczególne okoliczności. Polegają one na braku pewności prawa, która wynika ze złożoności współoddziaływania znajdujących zastosowanie przepisów dyrektywy. Kolejna szczególna cecha wynika z faktu, że władze niemieckie nie przeprowadziły procedury rozstrzygania sporów przewidzianej w art. 8 dyrektywy 89/662, co również doprowadziło do braku pewności prawa. Dlatego zainteresowane podmioty gospodarcze nie miały praktycznie możliwości powołania się wobec władz niemieckich bezpośrednio na swoje prawa wynikające z dyrektyw.

44. Wreszcie skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym podnosi posiłkowo, na wypadek gdyby podlegające ocenie zachowanie wywołujące szkodę nie zostało potraktowane jako działanie ciągłe, iż wykładni § 852 BGB należy dokonać zgodnie z prawem wspólnotowym co najmniej w ten sposób, że odszkodowanie byłoby wyłączone jedynie za okres powyżej trzech lat od złożenia skargi z tytułu odpowiedzialności państwa.

E — *W przedmiocie pytania piątego*

45. Rząd włoski z uwagi na swoje wywody w przedmiocie pytania trzeciego i czwartego nie widzi konieczności odnoszenia się do pytania piątego.

46. Wszystkie inne rządy biorące udział w postępowaniu reprezentują zasadniczo pogląd, że prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się stosowaniu przepisu krajowego takiego jak § 839 ust. 3 BGB, zgodnie z którym obowiązek naprawienia szkody nie występuje, jeżeli poszkodowany umyślnie lub wskutek niedbalstwa zaniechał wniesienia środka odwoławczego w celu zapobieżenia szkodzie. Odsyłają one do wyroku z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur i Factortame, Rec. s. I-1029, pkt 102, z którego wynika, że sąd krajowy zawsze może zbadać, czy poszkodowany działał z należytą starannością w celu ograniczenia wysokości szkody oraz czy w szczególności wykorzystał wszystkie dostępne mu środki ochrony prawnej.

47. Ponadto rządy te podnoszą, że stosowanie § 839 ust. 3 BGB nie narusza zasady skuteczności, chyba że, jak zauważa rząd czeski, przepis ten będzie interpretowany w ten sposób, że wykorzystanie przez poszkodowanego wszystkich dostępnych środków prawnych będzie wymagane niezależnie od tego, czy ich wykorzystanie w odniesieniu do okoliczności danego przypadku wydaje się mieć sens, czy też nie. Obowiązkiem sądów krajowych jest ocena tego, czy należy wymagać od poszkodowanego, by powoływał się na prawa wynikające z dyrektywy, która nie została prawidłowo przetransponowana.

48. Rząd niemiecki podkreśla, że prymat pierwotnej ochrony prawnej nie sprzeciwia się zasadzie skuteczności prawa wspólnotowego, gdyż roszczenie z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego nie może zostać ogólnie wyłączone, lecz może to nastąpić wyłącznie w sytuacjach, w których osoba występująca z roszczeniem, naruszając swój obowiązek zmniejszenia szkody, nie podjęła ochrony prawnej przewidzianej przez pierwotne prawo wspólnotowe. Twierdzi on, że pierwotna ochrona prawna nie jest nieracjonalna ani w przypadku prawdopodobnego wniosku sądu krajowego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE, ani w przypadku prowadzenia postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE.

49. Rządy czeski, polski i francuski twierdzą, że na racjonalność wymogu podjęcia pierwotnej ochrony prawnej nie ma wpływu fakt, czy sąd rozpatrujący sprawę przypuszczalnie nie mógłby odpowiedzieć na rozpatrywane pytania z zakresu prawa wspólnotowego bez wniesienia do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE, bądź czy wszczęte już zostało postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE.

50. Komisja uważa, że prawo wspólnotowe sprzeciwia się stosowaniu takiego przepisu krajowego jak § 839 ust. 3 BGB, gdyż roszczenie z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego jest uzależniane od dodatkowej przesłanki negatywnej. Jednakże sąd krajowy w celu ustalenia szkody zawsze może na gruncie prawa wspólnotowego zbadać, czy osoba poszkodowana zachowała należytą staranność, by zapobiec szkodzie lub ograniczyć jej rozmiary.

51. Skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym wskazuje w pierwszej kolejności, że przedmiotem § 839 ust. 3 BGB jest odpowiedzialność urzędnika, a nie państwa, jeżeli odpowiada ono za działania urzędników. Ponieważ jednostka nie może się w tym kontekście powołać na równoległe postępowanie innych zainteresowanych, stosowanie tego przepisu prowadziłoby konkretnie do tego, że każde z ponad 15 000 zainteresowanych duńskich przedsiębiorstw musiałoby równolegle we wszystkich krajach związkowych występować przeciwko danym podmiotom odpowiedzialnym za urzędy naruszające swoje obowiązki, co przy ponad 50 funkcjonujących różnych urzędach oznaczałoby wszczęcie ponad 750 000 procedur prawnych. Tego rodzaju przesłanka dochodzenia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego prowadziłaby do osłabienia skuteczności prawa wspólnotowego. Podsumowując, skarżąca twierdzi, że również ona uznaje istnienie obowiązku ograniczenia rozmiarów szkody. Nie może on jednak sięgać tak daleko, by osoba poszkodowana musiała podjąć każdy możliwy środek prawny, by nie utracić swojego roszczenia na gruncie prawa wspólnotowego.

VI — Ocena prawna

A — *Uwagi wstępne*

52. Instytucja prawna odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego zawdzięcza swoje istnienie i dokładniejsze ukształtowanie orzecznictwu Trybunału. W fundamentalnym w tej dziedzinie wyroku w sprawie Francovich i in. [5] Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie jest zobowiązane na podstawie zasady prawa wspólnotowego, która przyznaje prawa jednostkom, do naprawienia obywatelom tych szkód, które zostały im wyrządzone wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego. Trybunał wnioskuje z tego, że państwo członkowskie musi odpowiadać również za takie szkody, które zostają wyrządzone jednostce z tego powodu, że dyrektywa nie została w terminie transponowana do prawa krajowego [6].

53. Znaczenie tego wyroku jest czytelne dopiero wówczas, gdy weźmie się pod uwagę rozwój wspólnotowego prawa dotyczącego odpowiedzialności państwa w toku wykładni dokonanej przez sądy, opartej na zasadzie skuteczności prawa wspólnotowego, obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich zgodnie z art. 10 WE oraz w szczególności zasady odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty [7]. Co prawda prawo wspólnotowe, w odróżnieniu od instytucji prawnej pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty, mającej swoją podstawę w art. 288 ust. 2 WE [8], wciąż nie posiada wyraźnej regulacji dotyczącej odpowiedzialności państw członkowskich, jednakże nie jest obecnie kwestionowane, że odpowiedzialność państwa na mocy prawa wspólnotowego wynika z systemu ustanowionego w traktacie i uzasadnia prawo do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo wspólnotowe [9].

5 — Wyżej wymieniony w pkt 24 opinii, pkt 37. W każdym razie Trybunał już we wcześniejszych wyrokach orzekł, że państwa członkowskie zasadniczo zobowiązane są do ponoszenia wobec osoby poszkodowanej odpowiedzialności w ramach przepisów prawa krajowego w przedmiocie odpowiedzialności państwa za skutki szkody, która została wyrządzona jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego (zobacz wyrok z dnia 22 stycznia 1976 r. w sprawie 60/75 Russo, Rec. s. 45, pkt 7–9). M. Wathelet, S. Van Raepenbusch, La responsabilité des État membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?, *Cahiers de droit européen*, nr 1-2 (1997), s. 15, są zdania, że powstanie zasady odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego było do przewidzenia już na długo przed wyrokiem w sprawie Francovich. W pierwszej kolejności wskazują wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. s. 1141, w którym orzeczono prymat stosowania prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, jak również w związku ze spoczywającym na państwach członkowskich obowiązkiem odszkodowania z tytułu naruszeń prawa wspólnotowego, na wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r. w sprawie 6/06 Humblet, Rec., s. 1125, w którym w ramach traktatu EWWiS po raz pierwszy uznano obowiązek państw członkowskich do usuwania skutków środków niezgodnych z prawem.

6 — Wyżej wymieniony w pkt 24 opinii wyrok w sprawie Francovich i in. pkt 46.

7 — Podstawa zasady wspólnotowej odpowiedzialności za działania państwa wypływa z różnych czynników uzasadniających. Trybunał powołuje się w pierwszej kolejności na zasadę praktycznej skuteczności („effet utile") prawa wspólnotowego i równocześnie na konieczność skutecznej ochrony uprawnień, które prawo wspólnotowe przyznaje podmiotom gospodarczym lub które chce na ich korzyść uzasadnić. Ponadto przytacza on wynikający z art. 10 WE obowiązek państwa członkowskiego usuwania skutków postępowania niezgodnego z prawem wspólnotowym i ostatnio wskazuje ponadto na zasadę ogólną, nierozdzielnie związaną z porządkami prawnymi państw członkowskich, która umożliwia, by niezgodny z prawem sposób postępowania władz publicznych pociągał za sobą obowiązek naprawienia szkody tym spowodowanej (zobacz w tym zakresie M. Gellermann, *EUV/EGV*, red. R. Streinz, Munchen 2003, tom 57, art. 288, pkt 38; B. Wegener, M. Ruffert, *Kommentar zu EUV/EGV*, red. C. Calliess, M. Ruffert, wyd. 3, 2007, art. 288, pkt 36; J. Hidien, *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden 1999, s. 12 i nast.). K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2nd ed., London 2006, pkt 3-041, s. 109, w orzecznictwie dotyczącym pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty dostrzegają ważną podstawę wykształcenia wspólnotowej odpowiedzialności za działanie państwa.

8 — Zobacz w przedmiocie instytucji prawnej pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty na podstawie art. 288 ust. 2 WE moją opinię z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji (wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r.), Zb.Orz. I-5475, pkt 72 i nast.

9 — Zobacz wyroki: ww. w pkt 24 w sprawie Francovich i in., pkt 35; ww. w pkt 46 w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame, pkt 31; z dnia 26 marca 1996 r. w sprawie C-392/93 British Telecommunications, Rec. s. I-1631, pkt 38; z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. s. I-2553, pkt 24; ww. w pkt 24 w sprawie Dillenkofer i in., pkt 20; z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-127/95 Norbrook Laboratories, Rec. s. I-1531, pkt 106; z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97 Haim, Rec. s. I-5123, pkt 26.

54. Prawo wspólnotowe przyznaje prawo do odszkodowania, gdy spełnione są trzy przesłanki: naruszony przepis prawa ma na celu przyznanie praw jednostkom, naruszenie jest dostatecznie istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między naruszeniem zobowiązania ciążącego na państwie oraz szkodą poniesioną przez osoby poszkodowane [10]. W wyroku w sprawie Dillenkofer i in. [11] Trybunał dodatkowo nieznacznie przeformułował pierwszą przesłankę w szczególności w odniesieniu do przypadków, w których brakuje środków do dokonania transpozycji dyrektywy w terminie — cel nałożony przez dyrektywę obejmuje nadanie jednostkom uprawnień, których treść można ustalić na podstawie dyrektywy — jednocześnie jednak podkreśla, że oba sformułowania zasadniczo znaczą to samo [12].

55. Odnośnie do podziału kompetencji między sądami wspólnotowymi a sądami państw członkowskich należy zauważyć, że zasadniczo do zadań sądów krajowy należy ustalenie, czy w konkretnym przypadku spełnione są przesłanki odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego [13]. Natomiast kwestia istnienia i zakresu odpowiedzialności państwa za szkody, które wynikły z takiego naruszenia, dotyczy wykładni samego prawa wspólnotowego, która jako taka należy do właściwości Trybunału [14].

B — *W przedmiocie pytania pierwszego*

1. Właściwe metody wykładni

56. Pierwsze pytanie Bundesgerichtshof dotyczy stwierdzenia, czy przepisy art. 5 ust. 1 lit. o) oraz art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) dyrektywy Rady 64/433 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 91/497 w związku z art. 5 ust. 1, art. 7 i 8 dyrektywy Rady 89/662 przyznają producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu prawa podmiotowe w rozumieniu pierwszej przesłanki istnienia roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego.

57. Ten wymóg minimalny, w którym znajduje wyraz funkcja ochrony jednostki, którą

10 — L. Goffin, À propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des États membres en cas de violation du droit communautaire, *Cahiers de droit européen*, nr 5-6, 1997, s. 537 i nast.; K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, op.cit. w przypisie 7, pkt 3-042, s. 109; R. Knez, Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti, *Revizor*, nr 4/5, 2003, rocznik 14, s. 105; F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, wyd. 5, Munchen 1998, s. 505 oraz E. Guichot, *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Valencia 2007, s. 473 i nast., zakładają trzy przesłanki: (1) naruszony przepis prawa ma na celu przyznanie praw jednostkom, (2) naruszenie jest dostatecznie istotne oraz (3) istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem a poniesioną szkodą. Zobacz m.in. ww. w pkt 46 wyroki w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame, pkt 51, w sprawie Hedley Lomas, pkt 25, w sprawie Haim, pkt 36; wyroki: z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-63/01 Evans, Rec. s. I-14447, pkt 83; z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-278/05 Robins i in., Zb.Orz. I-1053, pkt 69.

11 — Wyżej wymieniony w pkt 24, pkt 23.

12 — Podobnie również rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-150/99 Stockholm Lindöpark (wyrok dnia 18 stycznia 2001 r.), Rec. s. I-493, pkt 51.

13 — Wyroki: ww. w pkt 46 w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame, pkt 22; ww. w przypisie 9 w sprawie British Telecommunications, pkt 41; ww. w przypisie 12 w sprawie Stockholm Lindöpark, pkt 38.

14 — Wyżej wymieniony w pkt 46 wyrok w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame, pkt 25.

pełni roszczenie z tytułu odpowiedzialności państwa, jest spełniony, gdy dany przepis wspólnotowy zmierza do przyznania prawa wystarczająco skonkretyzowanej grupie osób, którego treść można ustalić na podstawie naruszonego przepisu [15].

58. Adresatami dyrektyw są zgodnie z art. 249 ust. 3 WE w pierwszym rzędzie państwa członkowskie, zwłaszcza że wymagają one transpozycji. Jednakże dyrektywy mogą mieć również charakter chroniący osoby trzecie, jeżeli wyraźnie zobowiązują one państwa członkowskie do ustanowienia praw indywidualnych [16]. W drodze wykładni należy stwierdzić, czy przepis prawa wspólnotowego w tym kontekście zmierza do ustanowienia praw podmiotowych, przy zastosowaniu zasad wykładni, które zostały uznane przez orzecznictwo Trybunału [17]. Decydujące jest przy tym brzmienie, cel właściwych przepisów oraz motywy kierujące prawodawcą wspólnotowym, które wynikają z preambuł danych aktów wspólnotowych [18].

2. Prawa indywidualne w orzecznictwie Trybunału

59. Chciałabym zauważyć, że nie podzielam stanowiska skarżącej w postępowaniu krajowym, rządu czeskiego oraz Komisji, iż sporne przepisy mogą przyznawać producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu prawa indywidualne. Moim zdaniem wniosek ten wynika z całościowego spojrzenia na dotychczasowe

15 — Wyroki: ww. w pkt 24 w sprawie Francovich i in., pkt 46; w sprawie Dillenkofer i in., pkt 46. Według W. Berga, *EU-Kommentar*, red. J. Schwarze, Baden-Baden 2000, art. 288, pkt 79, 80, s. 2304, wystarcza już, gdy dana norma, na przykład przepis dyrektywy, ma na celu przyznanie prawa określonej grupie osób. Jeżeli bezsporne jest, że celem przepisu jest przyznanie prawa, należy zbadać, czy z danego przepisu można określić treść spornego prawa. Konieczne jest, by w drodze wykładni można było wywnioskować minimalną treść przepisu w rozumieniu minimalnego prawa.

16 — Zobacz J. Hidien, op.cit. w przypisie 7, s. 48, który wskazuje na to, że dyrektywa z definicji skierowana jest wyłącznie do państw członkowskich w znaczeniu związania celem lub „obligation de résultat". W sprawie Francovichi in. sporne roszczenie o rekompensatę w przypadku upadłości pracodawcy miało przypaść pracownikowi dopiero w wyniku transpozycji i wydania odpowiednich regulacji krajowych. Trybunał potwierdził jednakże roszczenie jednostki o odszkodowanie.

17 — Zobacz ogólnie w przedmiocie uznanych przez orzecznictwo zasad wykładni wyroki: z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie C-1/96 Compassion in World Forming, Rec. s. I-1251, pkt 49; ww. w pkt 14 w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 24. Zgodnie z powyższymi wyrokami przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa wspólnotowego należy wziąć pod uwagę nie tylko brzmienie, lecz również kontekst, w jakim ten przepis został użyty, oraz cele regulacji, w jakiej się znajduje.

18 — M. Ruffert, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 288, pkt 54, s. 2358, jest zdania, że orzecznictwo Trybunału nie jest w przypadku tej przesłanki zbyt pomocne. Trybunał bada po pierwsze brzmienie oraz cel przepisów dyrektywy w świetle ich ochronnego przeznaczenia i bierze pod uwagę w szczególności motywy preambuły (zob. ww. w przypisie 7 wyroki w sprawach: Dillenkofer i in., pkt 30 i nast., ww. w przypisie 9 w sprawie Norbrook Laboratories, pkt 108). Sąd Pierwszej Instancji wskazuje z drugiej strony na ogólną zasadę prawa (zakaz dyskryminacji) (zobacz wyrok Sądu z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie T-57/00 Banan-Kompaniet i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-607, pkt 64). Autor jest zdania, że w stosunku do niniejszej problematyki można zastosować kryteria, które należy stosować w odniesieniu do zagadnienia uprawnienia osobistego w przypadku transpozycji dyrektywy oraz bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Zgodnie z tymi kryteriami prawo podmiotowe istnieje, jeżeli przepis prawa wspólnotowego zgodnie z jego obiektywnym celem chroni interesy jednostki, które jednak muszą być rzeczywiste i wyodrębnione.

orzecznictwo Trybunału w przedmiocie przepisów dotyczących odpowiedzialności państwa oraz spornych przepisów wspólnotowych. Zanim odniosę się do tego ostatniego, chciałabym jednak przypomnieć niektóre sytuacje, w których Trybunał uznał istnienie prawa indywidualnego, i w ten sposób uwypuklić różnice w stosunku do niniejszego przypadku.

60. Należy przede wszystkim przywołać wyrok w sprawie Francovich i in. [19], w którym Trybunał stwierdził, że przepisy dyrektywy 80/987/EWG [20] są wystarczająco dokładne zarówno w odniesieniu do określenia grupy osób, jak również przyznanego pracownikom prawa do gwarancji zaspokojenia ich niespełnionych roszczeń w przypadku niewypłacalności pracodawcy, i na tej podstawie stwierdził istnienie prawa podmiotowego.

61. Ponadto Trybunał w wyroku w sprawie Dillenkofer i in. [21] uznał istnienie praw indywidualnych w dyrektywie 90/314/EWG w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek [22], ponieważ dyrektywa ta „ma na celu przyznanie prawa konsumentom, gwarantującego zwrot zapłaconych kwot oraz podróż powrotną w przypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora".

62. W wyroku w sprawie Norbrook Laboratories [23] Trybunał orzekł, że dyrektywa 81/851/EWG [24], która przewiduje, że odrzucenie wniosku o wydanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu weterynaryjnych produktów leczniczych może nastąpić wyłącznie z powodów w niej wymienionych, przyznaje jednostce prawo do uzyskania zezwolenia w przypadku spełnienia określonych przesłanek. Przesłanki te zostały ustalone w dyrektywach 81/851 i 81/852/EWG w wyraźny i wyczerpujący sposób. Z tego Trybunał wywnioskował, że treść prawa, które zostało przyznane temu, kto złożył wniosek o wydanie zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, można zatem określić wystarczająco precyzyjnie na podstawie tej dyrektywy.

63. Wreszcie w wyroku w sprawie Stockholm Lindöpark [25] Trybunał stwierdził, że art. 17 ust. 1 i 2 w związku z art. 2, art. 6 ust. 1 i art. 13 część B lit. b) szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych — wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 91), który przyznaje prawo do odliczenia, jest na tyle jasny, dokładny i bezwarunkowy, że jednostka może się na niego powołać przed sądem krajowym wobec państwa członkowskiego.

19 — Wyżej wymieniony w pkt 24, pkt 26.

20 — Dyrektywa Rady z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.U. L 283, s. 23).

21 — Wyżej wymieniony w pkt 24, pkt 42.

22 — Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek (Dz.U. L 158, s. 59).

23 — Wyżej wymieniony w przypisie 9 wyrok w sprawie Norbrook Laboratories, pkt 108.

24 — Dyrektywa Rady z dnia 28 września 1981 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do weterynaryjnych produktów leczniczych (Dz.U. L 317, s. 1).

25 — Wyżej wymieniony w przypisie 12 wyrok w sprawie Stockholm Lindöpark, pkt 33.

64. Dyrektywy, które Trybunał interpretował we wskazanych sprawach, cechuje to, że przyznają one albo roszczenia cywilnoprawne pracownikom lub konsumentom w formie roszczeń odszkodowawczych, albo roszczenia publicznoprawne obywatelowi wobec administracji o konkretne świadczenie określone w dyrektywie. Jak słusznie stwierdził Trybunał, można przy tym na podstawie brzmienia i celu danego przepisu wystarczająco jasno ustalić zarówno uprawnionego, jak i treść roszczenia. Tymczasem w niniejszym przypadku, jak wynika z wykładni danych przepisów prawa wspólnotowego, brakuje podobnych elementów.

3. Wykładnia spornych dyrektyw

65. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że dyrektywa 64/433 w brzmieniu dyrektywy 91/497 zmierza do realizacji rynku wewnętrznego dla świeżego mięsa przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony zdrowia. Prawodawca wspólnotowy, w świetle motywu drugiego, trzeciego i czwartego dyrektywy 64/433, posłużył się metodą zbliżania ustawodawstw, aby poprzez usunięcie przeszkód w wymianie handlowej, które wynikają z „różnic istniejących między wymogami sanitarnymi dotyczącymi mięsa w państwach członkowskich", ułatwić wewnątrzwspólnotową wymianę gospodarczą.

66. Dyrektywa 64/433 wprowadziła zatem zharmonizowany system kontroli sanitarnych, który opiera się na równoważności wymogów sanitarnych we wszystkich państwach członkowskich i gwarantuje zarówno ochronę zdrowia, jak i równe traktowanie towarów. W następstwie tego systemu kontrole sanitarne powinny zostać przeniesione do kraju wywozu [26]. To ostatnie zostanie osiągnięte z pomocą dyrektywy 89/662, która ustanawia zasady kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym. Kontrole te, które do tej pory odbywały się na wewnątrzwspólnotowych granicach państw członkowskich, zostaną zgodnie z motywem piątym dyrektywy 89/662 przeniesione do kraju pochodzenia świeżego mięsa.

67. Niezależnie od powyższego dyrektywa 89/662 w art. 5 daje państwom członkowskim przeznaczenia możliwość przeprowadzenia wyrywkowych, niedyskryminacyjnych kontroli weterynaryjnych w celu sprawdzenia zgodności towarów z obwiązującymi przepisami sanitarnymi. W oczywisty sposób jest to przepis służący zachowaniu zdrowia publicznego w ramach systemu wprowadzonego przez dyrektywę. Daje on bowiem na mocy art. 7 uprawnienie do wydania zakazu wprowadzania mięsa do obrotu, jeżeli przy wywozie zostaną stwierdzone nieprawidłowości. W takim przypadku przewidziano, by państwo, które skorzystało z takiej możli-

26 — Podobnie wyroki: z dnia 6 października 1983 r. w sprawach połączonych od 2/82 do 4/82 Delhaize Frères, Rec. s. 2973, pkt 11; z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawach połączonych C-277/91, C-318/91 i C-319/91 Ligur Carni i in., Rec. s. I-6621, pkt 25; ww. w pkt 14 w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 26.

wości, niezwłocznie wszczęło szczególną procedurę zgodnie z art. 8 w celu poprawy sytuacji w związku z nieprawidłowościami w odniesieniu do zgodności towaru z przepisami sanitarnymi.

68. Podczas gdy wskazane dyrektywy wyraźnie za główny cel przyjmują realizację rynku wewnętrznego [27], prawie zupełnie milczą, jaka rola w ramach kontroli weterynaryjnych powinna przypaść producentom lub eksporterom mięsa. W przeciwieństwie do tego, co podniosła na rozprawie pozwana, należy bowiem zapytać nie tylko o prawa producentów mięsa, lecz w szczególności również o prawa eksporterów mięsa, zwłaszcza że skarżąca jedną część mięsa wysyłanego do Niemiec eksportuje poprzez swoją niemiecką spółkę zależną ESS FOOD [28]. Skarżąca tworzy zatem ekonomiczną całość, prowadząc, wbrew twierdzeniom pozwanego, transgraniczną działalność gospodarczą (produkcja w Danii, a sprzedaż w Niemczech).

69. W wyroku w sprawie Komisja przeciwko Niemcom [29] Trybunał stwierdził, że dyrektywa jest źródłem praw i obowiązków jednostki wtedy, gdy zobowiązuje ona państwa członkowskie poprzez dokładne i szczegółowe przepisy do wydania powiązanych ze sobą regulacji w zakresie zakazów, zezwoleń oraz procedur kontrolnych. Znamiona te są jednak w niniejszym przypadku spełnione jedynie częściowo. Chociaż dyrektywa 89/662 ustanawia procedury kontroli i przekazywania informacji między właściwymi organami krajowymi, jednakże poprzez jedynie dorozumiany obowiązek tolerowania kontroli weterynaryjnych w państwie pochodzenia lub wyrywkowych, niedyskryminacyjnych kontroli weterynaryjnych w państwie przeznaczenia, dozwolonych na podstawie art. 5 ust. 1 lit. a) dyrektywy 89/662, można ustalić jednoznacznie jedynie niektóre prawa, na które przed właściwym organem mógłby się w danym przypadku powołać producent mięsa lub podmiot wprowadzający je do obrotu. Są to wyłącznie prawa o charakterze proceduralnym, jak na przykład przysługujące nadawcy lub jego przedstawicielowi zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/662 prawo wyboru między zniszczeniem lub przeznaczeniem przesyłki do innego użytku, łącznie z jej zwrotem. W dalszej kolejności art. 8 ust. 2 dyrektywy 89/662 przewiduje obowiązki właściwych organów względem nadawcy lub jego przedstawiciela związane z uzasadnianiem decyzji organów oraz pouczeniem o ewentualnych środkach ochrony prawnej.

70. Widać więc, że wskazane przepisy dyrektywy 89/662 ograniczają się zasadniczo do regulacji proceduralnych aspektów kontroli administracyjnych, przy czym producenci mięsa wieprzowego i wprowadzający je do obrotu odgrywają pasywną rolę, gdyż mają obowiązek tolerowania środków właściwych

27 — Zobacz ww. w pkt 14 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 27, w postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w którym Trybunał stwierdził, że „przywołane dyrektywy (dyrektywa 64/433 w brzmieniu dyrektywy 91/497) oraz dyrektywa 89/662 zaliczają się do środków umożliwiających stopniową realizację rynku wewnętrznego".

28 — Zobacz pkt 23 pisma skarżącej.

29 — Wyrok z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-131/88, Rec. s. I-825, pkt 7.

organów. W konsekwencji nie przyznają one praw, których treść można zdefiniować w sposób na tyle wystarczający, by były one źródłem roszczenia danej grupy osób z tytułu odpowiedzialności państwa.

71. Praw indywidualnych nie można również wywieść z art. 5 ust. 1 lit. o) oraz art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) dyrektywy 64/433 w brzmieniu dyrektywy 91/497, ponieważ przepisy te ustanawiają wyłącznie obowiązek organów krajowych uznania mięsa, które wydziela silny zapach płciowy, za niezdatne do spożycia. Jednocześnie przepisy dyrektywy ustanawiają obowiązek specjalnego oznaczenia mięsa niekastrowanych knurów o wadze tuszy przekraczającej 80 kg oraz poddania go obróbce cieplnej. Głównym celem dyrektyw jest zatem harmonizacja kontroli weterynaryjnych i zasad dotyczących bezpieczeństwa sanitarnego. Harmonizacja ta powinna zostać osiągnięta poprzez prawidłowe wypełnianie przez państwa członkowskie obowiązków ustanowionych w przywołanych dyrektywach. Celem tych dyrektyw nie jest ochrona praw producentów, a tylko państwa członkowskie zobowiązuje się do działania.

72. Należy zgodzić się z opinią skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym, zgodnie z którą przepisy te należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie nie mogą ustalać wymogów dotyczących obrotu, które by wykraczały poza art. 6. Taką interpretację przyjmuje rzecznik generalny A.M. La Pergola w opinii w sprawie Komisja przeciwko Niemcom [30], która została

30 — W opinii z dnia 3 lutego 1998 r. w sprawie C-102/96 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-6871, pkt 8, rzecznik generalny A.M. La Pergola wyjaśnia, że nie ulega wątpliwości, że ustanowione przez organy niemieckie obowiązki oznaczenia i obróbki cieplnej mięsa wieprzowego naruszają art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii). Brzmienie tego przepisu jest bowiem jasne i niebudzące wątpliwości: Jedynie tusze o wadze przekraczającej 80 kg należy oznaczyć i poddać obróbce cieplnej; jednakże zakłady mogą nie zagwarantować, za pomocą wspólnej metody lub przy braku takiej metody za pomocą metody uznanej przez właściwe władze państwa pochodzenia, że „tusze wydające silny zapach płciowy mogą być wykryte". Natomiast niemieckie organy wymagały oznaczenia i poddania obróbce cieplnej również tusz o mniejszej wadze niż wspomniane 80 kg. Poza tym stawiały one takie wymagania niezależnie od tego, czy organ państwa pochodzenia zastosował metody właściwe do wykrycia mięsa wydającego silny zapach płciowy; w spornej notatce znajdował się wyraźny zapis: „wyłącznie zmodyfikowany test immunoenzymatyczny prof. Clausa był uznawany jako szczególna metoda pozwalająca na identyfikację androstenonu". Zdaniem rzecznika generalnego naruszenie art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) jest zatem oczywiste.

potwierdzona przez Trybunał w wyroku z dnia 12 listopada 1998 r. [31]. Jednakże nie może to, jak słusznie wskazał rząd polski w swoich pisemnych uwagach [32], w żadnym wypadku znaczyć, że z obowiązku nałożonego na państwo członkowskie niewątpliwie wynika prawo podmiotowe jednostki. Odmienna wykładnia prowadziłaby do interpretowania każdego interesu gospodarczego uczestników rynku, który by został zaspokojony w przypadku usunięcia przeszkód w wewnątrzwspólnotowej wymianie handlowej, jako prawa indywidualnego. Sam fakt, iż przepis przynosi obywatelowi korzyści, nie stanowi jeszcze źródła prawa podmiotowego, lecz co najwyżej korzystne odzwierciedlenie prawa [33]. Doktryna publicznego prawa podmiotowego potwierdza istnienie prawa podmiotowego, gdy przepis bezwzględnie obowiązujący służy nie tylko interesowi publicznemu, lecz — przynajmniej również — interesowi poszczególnych jednostek. W celu dochodzenia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa w nawiązaniu do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału należy zatem zadać pytanie, czy naruszony przepis przyznaje osobie poszkodowanej prawo podmiotowe w rozumieniu chronionej prawnie pozycji [34]. Ze względu na powyższe uwagi należy temu jednoznacznie zaprzeczyć w odniesieniu do przywoływanych tutaj dyrektyw.

4. Ocena

73. W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że przepisy art. 5 ust. 1 lit. o) oraz art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) dyrektywy Rady 64/433 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 91/497 w związku z art. 5 ust. 1, art. 7 i 8 dyrektywy Rady 89/662 nie przyznają producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu praw, które w przypadku błędnej transpozycji lub błędnego stosowania dyrektywy mogą prowadzić do powstania odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego.

31 — Zobacz ww. w pkt 14 wyrok z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 32, 33. Zobacz w tym zakresie F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises — nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris 1998, s. 68, która wskazuje, iż w przypadku pełnej harmonizacji organy państw członkowskich nie mają już możliwości ustanawiania w stosunku do towarów z innych państw członkowskich innych wymogów w celu wprowadzenia ich do obrotu niż wymogi ustanowione przez prawo wspólnotowe.

32 — Pisemne uwagi rządu polskiego, pkt 14.

33 — Podobnie H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, wyd. 11, München 1997, § 8, pkt 8, s. 152. Zobacz w kontekście roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa, M. Nettesheim, *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien*, Berlin 1999, s. 43, który do przyjęcia, że dyrektywa przyznaje prawo podmiotowe, wymaga, by „prawnie chronione indywidualne interesy były wspierane w znaczącym zakresie". Nie jest wystarczające, gdy „przepis transponujący dotyczy sfery interesów jednostki". Podobnie nie wystarczy, że działanie, które należy spowodować na podstawie przepisu dyrektywy, „dotyczy spraw jednostki w sposób, który wspiera jej interesy". Autor rozróżnia między zwykłymi „interesami" a „prawami" (jako prawnie chronionymi interesami). Według S. Laut Beljin, *Staatshaftung im Europarecht*, Köln 2000, s. 139, początkowo węższe pojęcie prawa podmiotowego stanowi obecnie pojęcie rodzajowe dla praw w znaczeniu ścisłym oraz dla prawnie chronionych interesów i sytuacji prawnych. Twierdzi on, że należy odróżnić interesy prawne od „zwykłych interesów gospodarczych, politycznych, estetycznych lub innych". Nie istnieje prawna ochrona interesów, gdzie występuje zwykłe odbicie prawa: czysto faktyczny skutek normy prawnej, a nie jej skutek zamierzony normatywnie, zwykłe „odzwierciedlenie".

34 — Trybunał używa z reguły pojęcie „prawa indywidualnego", jednakże ma przy tym na myśli oczywiście „prawo podmiotowe". R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden 1985, s. 164, pod pojęciem praw podmiotowych z punktu widzenia teorii prawa rozumie sytuacje i stosunki prawne. Odwołuje się on przy tym do teorii prawa B. Windscheida i R. von Jheringa. Według B. Windscheida prawem podmiotowym jest „przyznana przez porządek prawny władza lub panowanie nad wolą", według R. von Jheringa prawa podmiotowe to „prawnie chronione interesy". Spór pomiędzy tymi teoriami doprowadził do powstania licznych tzw. teorii kombinacji. Z jednej strony prawo podmiotowe jest definiowane jako władza prawna, która jest przyznawana jednostkom przez porządek prawny jako środek służący zaspokajaniu interesów ludzkich. G. Jellinek definiuje to prawo jako „uznaną przez porządek prawny i chronioną ludzką władzę nad wolą, odnoszącą się do jakiegoś dobra lub interesów". Według H. Maurer, op.cit. w przypisie 33, § 8, pkt 2, s. 149, publiczne prawo podmiotowe to z punktu widzenia jednostki „władza prawna przyznana jednostce na mocy prawa publicznego, która daje możliwość oczekiwania od państwa określonego zachowania dla ochrony własnych interesów".

C — *W przedmiocie pytania drugiego*

74. Na wypadek gdyby sporne dyrektywy nie przyznawały praw tej grupie osób, Bundesgerichtshof pyta w drugim pytaniu prejudycjalnym o to, czy w uzasadnieniu roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego mogą powoływać się one na naruszenie art. 28 WE.

1. Swobody podstawowe jako publiczne prawa podmiotowe

75. W orzecznictwie Trybunału zostało uznane, że prawa indywidualne można wywodzić również z przepisów prawa pierwotnego w przedmiocie swobód podstawowych. Swobody podstawowe nie tylko stwarzają prawo obiektywne, lecz także przyznają jednostkom władzę prawną powołania się wobec zobowiązanych podmiotów na zawarte w nich wymogi normatywne. Ponieważ przyznają one ten status prawny wobec władzy publicznej, można je nazywać publicznymi prawami podmiotowymi [35]. W konsekwencji w przypadku ich naruszenia zasadniczo może przysługiwać na ich podstawie roszczenie z tytułu odpowiedzialności państwa. Znajduje to bezspornie zastosowanie w przypadku właściwych w niniejszej sprawie przepisów dotyczących swobody przepływu towarów [36].

76. Trybunał w wyroku w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame [37] uznał za spełnioną pierwszą przesłankę roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa także w przypadku naruszenia art. 28 WE, ponieważ art. 28 WE „nakłada wprawdzie na państwa członkowskie zakaz, lecz przyznaje również jednostkom prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe".

77. Trybunał potwierdził to stanowisko w wyroku w sprawie Hedley Lomas [38] i jednocześnie rozciągnął je na wewnątrzwspólnotowy handel zwierzętami rzeźnymi. Przyczyną tej sprawy był spór pomiędzy przedsiębiorstwem Hedley Lomas Ltd a Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (ministerstwem ds. rolnictwa, rybołówstwa i żywności) Anglii i Walii dotyczący odmowy wydania

35 — Podobnie T. Kingreen, w: C. Calliess, M Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 28–30, pkt 9, s. 578; tenże, *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin 1999 r., s. 23 i nast.

36 — P.C. Müller-Graff, *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, red. H. von der Groeben, J. Schwarze, Baden-Baden 2003, tom 1, art. 28, pkt 316, s. 1065, wskazuje na to, że na państwie członkowskim ciąży obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostce wskutek tego, że podjęło ono środki z naruszeniem art. 28 WE lub nie podjęło żadnych środków dla ochrony swobody przepływów towarów względem pokrzywdzenia osób prywatnych, o ile spełnione są dalsze przesłanki roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego.

37 — Wyżej wymieniony w przypisie 9, pkt 54.

38 — Wyżej wymieniony w przypisie 9, pkt 27–29, z odesłaniem do wyroku z dnia 29 listopada 1978 r. w sprawie 83/78 Pigs Marketing Board, Rec. s. 2347, pkt 66, 67, w którym Trybunał wskazał, że „postanowienia art. 30 i 34 traktatu EWG oraz rozporządzenia nr 2795/75 stosowane bezpośrednio i przyznają prawa jednostkom, które muszą być chronione przez sądy krajowe".

przez ministerstwo wnioskowanego przez Hedley Lomas Ltd zezwolenia na wywóz do Hiszpanii żywych owiec, przeznaczonych na ubój. Decyzja ta była uzasadniona tym, że zwierzęta w tamtejszych zakładach uboju są traktowane w sposób, który jest niezgodny z dyrektywą 74/577/EWG dotyczącą zasad ogłuszania zwierząt przed ubojem. Trybunał uznał odmowę wydania zezwolenia wywozowego za ograniczenie ilościowe, które narusza art. 28 WE i nie jest uzasadnione na gruncie art. 30 WE, oraz wyjaśnił, że art. 28 WE przyznaje prawa jednostkom. Z uwagi na to, że Zjednoczone Królestwo w czasie wystąpienia naruszenia nie musiało podejmować decyzji legislacyjnych i praktycznie nie miało zakresu uznania, Trybunał uznał, że samo naruszenie prawa pierwotnego może wystarczyć do ustalenia istnienia istotnego naruszenia.

78. Przeanalizować należy jednak kwestię, czy osoba poszkodowana może powołać się na prawo pierwotne, gdy w danej dziedzinie wydana została dyrektywa harmonizująca, a ponadto czy ta dyrektywa nie stanowi zamkniętych ram prawnych dla oceny zobowiązań państw członkowskich, a w każdym razie dla oceny ewentualnej odpowiedzialności państwa członkowskiego. W tym kontekście należy powołać się na wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom [39], w którym Trybunał stwierdził mianowicie, że przepisy dotyczące stwierdzenia silnego zapachu płciowego w przypadku niekastrowanych knurów zostały zharmonizowane.

39 — Wyżej wymieniony w pkt 14 wyrok z dnia 12 listopada 1998 r., pkt 29, 36.

2. Pierwszeństwo stosowania prawa wtórnego

79. Przeciwko bezpośredniej możliwości odwołania do swobód podstawowych przyznanych w prawie pierwotnym mogłoby przemawiać stanowisko prezentowane w utrwalonym orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym od chwili całkowitej harmonizacji w drodze dyrektywy określonej dziedziny na płaszczyźnie prawa wspólnotowego każdą regulację krajową dotyczącą tego zakresu należy oceniać na podstawie przepisów tej dyrektywy, a nie przepisów traktatu WE [40]. Trybunał zwrócił uwagę w tym kontekście również na to, że dyrektywy, tak samo jak całe wtórne prawo wspólnotowe, należy interpretować w świetle przepisów traktatu WE dotyczących swobodnego przepływu towarów.

80. Inaczej niż we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał przejawia obecnie tendencję, by z kryteriów oceny wykluczyć wyraźnie nie tylko powołanie się na ustanowione w prawie pierwotnym względy uzasadniające wymie-

40 — Wyroki: z dnia 5 października 1977 r. w sprawie 5/77 Tedeschi, Rec. s. 1555, pkt 35; z dnia 30 listopada 1983 r. w sprawie 227/82 Van Bennekom, Rec. s. 3883, pkt 35; z dnia 12 października 1993 r. w sprawie C-37/92 Vanacker i Lesage, Rec. s. I-4947, pkt 9; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-323/93 Centre d'insémination de la Crespelle, Rec. s. I-5077, pkt 31; z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawach połączonych C-427/93, C-429/93 i C-436/93 Bristol-Myers Squibb i in., Rec. s. I-3457, pkt 25; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-324/99 Daimler Chrysler, Rec. s. I-9897, pkt 32; z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. s. I-14887, pkt 64.

nione w art. 30 WE, lecz również samo zastosowanie art. 28 WE [41]. Prawo wtórne konkretyzuje prawo pierwotne i w tym zakresie jest wyłącznym kryterium dla działań państw członkowskich [42]. Z tego powodu wykluczone jest powołanie się na te względy uzasadniające. W wyrokach w sprawie Deutscher Apothekerverband [43], w sprawie Radlberger Getränkegesellschaft [44] i w sprawie Denkavit [45] orzecznictwo to zostało ostatnio potwierdzone [46].

81. W rozstrzygniętych do tej pory sprawach chodziło o badanie zgodności regulacji krajowej z prawem wspólnotowym lub o to, czy konkretne państwo członkowskie wypełniło swoje zobowiązania wynikające z danej dyrektywy. Nie jestem jednak zdania, by w niniejszym przypadku można było zastosować wnioski Trybunału, zgodnie z którymi wyłącznym odniesieniem jest dyrektywa.

82. W niniejszym przypadku dyrektywy, które naruszyła pozwana, dotyczą jedynie proceduralnych aspektów kontroli weterynaryjnych. Jeżeli dyrektywa ogranicza się do regulowania szczegółów proceduralnych [47], to nie można moim zdaniem przypuszczać, by prawodawca wspólnotowy chciał za pomocą tej dyrektywy kształtować również prawa obywateli Unii i chciał pozbawić ich możliwości powołania się na swobodę przepływu towarów z art. 28 WE.

83. W przypadku proponowanej tutaj wykładni nie istnieje niebezpieczeństwo obchodzenia określonych w orzecznictwie Trybunału przesłanek powstania roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa. Naruszenie przepisów dyrektywy, które z powodu swojego proceduralnego charakteru nie przyznają praw podmiotowych, nie wyklucza bowiem per se roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Należy raczej dokładnie zbadać, czy naruszenie tych przepisów proceduralnych nie prowadzi także do naruszenia prawa podmiotowego obywatela Unii do dostępu do rynku z art. 28 WE. W niniejszym postępowaniu powinien to zbadać sąd krajowy. Wbrew twierdzeniu rządu niemieckiego, naruszenie przepisu dyrektywy nie prowadzi zatem automatycznie do naruszenia art. 28 WE, a zatem nie istnieje niebezpieczeństwo niejasnego zakresu odpowiedzialności państw członkowskich.

41 — Wyroki: ww. w przypisie 40 w sprawie Deutscher Apothekerverband, pkt 65; z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-309/02 Radlberger Getränkegesellschaft, Zb.Orz. s. I-11763, pkt 53; z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-145/02 Denkavit, Zb.Orz. s. I-51, pkt 22.

42 — Podobnie również T. Kingreen, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 28–30, pkt 18, który jest zdania, że prawo wtórne jest „środkiem, w którym odbywa się rozstrzygające dla porządku prawnego Unii sformułowanie i zarysowanie gwarancji swobód podstawowych w konkretne, rozgraniczone prawa i obowiązki".

43 — Wyżej wymieniony w przypisie 40, pkt 65.

44 — Wyżej wymieniony w przypisie 41, pkt 53.

45 — Wyżej wymieniony w przypisie 41, pkt 22.

46 — T. Kingreen, op.cit. w przypisie 35, s. 151; tenże w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 28–30, pkt 18, oświadcza, że Trybunał stosunek między swobodami podstawowymi a wtórnym prawem wspólnotowym rozpatruje najczęściej jako problem uzasadnienia naruszenia. Z powodu braku kompetencji państw członkowskich wykluczone jest powołanie się na względy uzasadniające, jeżeli dany przypadek został uregulowany na gruncie prawa wtórnego. Wskazuje on jednak na to, że Trybunał zwłaszcza w swoim nowszym orzecznictwie omawia tę kwestię również pod kątem zakresu stosowania.

47 — Zobacz pkt 71 niniejszej opinii.

3. Wniosek

84. Na drugie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że duńscy producenci mięsa wieprzowego i podmioty wprowadzające je do obrotu mogą powoływać się na naruszenie art. 28 WE w uzasadnieniu roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Do kompetencji sądu krajowego należy zbadanie, czy naruszenie przepisów dyrektyw, które nie przyznają żadnego prawa podmiotowego, prowadzi do naruszenia prawa obywatela Unii do dostępu do rynku z art. 28 WE.

D — *Kwestia wstępna w przedmiocie pytania trzeciego i czwartego*

85. Zarówno pytanie trzecie, jak i czwarte odnoszą się do skutków prawa wspólnotowego wobec krajowych przepisów dotyczących przedawnienia. Z postanowienia odsyłającego [48] wynika, że Bundesgerichtshof w pierwszej kolejności zwraca się z prośbą o udzielenie odpowiedzi na kwestię wstępną, a mianowicie na pytanie, czy wspólnotowe zasady równoważności i skuteczności sprzeciwiają się stosowaniu trzyletniego terminu przedawnienia z § 852 ust. 1 BGB.

48 — Postanowienie odsyłające Bundesgerichtshofs z dnia 12 października 2006 r., s. 20, pkt 24.

1. Właściwość ustawodawców krajowych

86. Przede wszystkim należy zauważyć, że prawo wspólnotowe — wyłączając art. 46 statutu Trybunału — nie reguluje kwestii przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności w przypadku pozaumownej odpowiedzialności Wspólnot.

87. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału [49] wynika raczej, iż skutki wyrządzonych szkód należy usuwać w ramach krajowych porządków prawnych. Z powodu braku regulacji wspólnotowej do kompetencji krajowych porządków prawnych państw członkowskich należy zatem wskazanie właściwych sądów i takie ukształtowanie postępowania w przypadku skarg, by jednostce zagwarantowana był pełna ochrona praw wynikających z prawa wspólnotowego.

88. Z tego powodu Trybunał wyraźnie uznał, że do właściwości państw członkowskich należy prawne uregulowanie terminów zawitych dla podnoszenia zarzutów w sprawach podatkowych [50]. W tym zakresie wydaje się rozsądne, by także w przypadku ustalenia terminu, po upływie którego przedawnia się roszczenie o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa

49 — Wyżej wymieniony w pkt 24 wyrok w sprawie Francovich i in., pkt 37, 42.

50 — Wyroki: ww. w pkt 32 w sprawie Palmisani, pkt 27, 28; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-114/95 i C-115/95 Texaco i Olieselskabet Danmark, Rec. s. I-4263, pkt 60; z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie C-188/95 Fantask i in., Rec. s. I-6783, pkt 47–49; z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. s. I-4951, pkt 33, 34.

wspólnotowego, uznać kompetencję państw członkowskich [51], a mianowicie niezależnie od tego, czy w porządku prawnym państwa członkowskiego terminy te klasyfikowane są jako materialne lub procesowe przesłanki skargi lub odpowiedzialności [52].

2. Wymogi równoważności i skuteczności

89. Ponadto Trybunał stwierdził, że ustanowienie rozsądnych terminów do dochodzenia prawa stanowi przypadek zastosowania podstawowej zasady pewności prawa, wobec czego terminy zawite i terminy przedawnienia są zasadniczo zgodne z prawem wspólnotowym, o ile warunki ich stosowania odpowiadają zasadzie równoważności i skuteczności [53].

90. Pod pojęciem zasady równoważności rozumie się z jednej strony, że materialne i formalne przesłanki określone w prawie odszkodowawczym poszczególnych państw nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych krajowych środków odwoławczych. Zasadę skuteczności należy definiować w ten sposób, że przesłanki te nie mogą być również tak ustalane, by uniemożliwiały one lub nadmiernie utrudniały w praktyce otrzymanie odszkodowania [54].

51 — Podobnie C. Pestalozza, Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung, *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Armin zum 65. Geburtstag*, Berlin 2000, s. 291, według którego jeżeli ani prawo wspólnotowe, ani art. 34 niemieckiej konstytucji nie podają szczegółów, w przypadku roszczenia wspólnotowego stosuje się uzupełniająco prawo niemieckie. Wskazuje on przy tym na przepisy cywilnoprawne dotyczące przyczynienia się poszkodowanego i na przepisy dotyczące przedawnienia. M. Gellermann, op.cit. w przypisie 7, art. 288, pkt 56, twierdzi, że kwestię, po upływie jakiego okresu przedawnia się roszczenie o odszkodowanie, określają odpowiednie regulacje prawa krajowego. Jego zdaniem, nie można zastosować tu art. 46 statutu Trybunału, gdyż roszczenie z tytułu odpowiedzialności jest wprawdzie przewidziane w prawie wspólnotowym, lecz jego konkretny kształt wynika z prawa krajowego. Dokładniejsze określenie terminów przedawnienia jest zatem zastrzeżone dla państw członkowskich, przy czym muszą one odpowiadać jedynie wymogom wynikającym z zasady skuteczności i z zakazu dyskryminacji. Podobnie również J. Hidien, op.cit. w przypisie 7, s. 71. Według U. Kischel, Gemeinschaftliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung, *Europarecht*, zeszyt 4, 2005, s. 450, terminy przedawnienia należą do autonomii procesowej państw członkowskich i to niezależnie od tego, czy terminy te według prawa krajowego należy sklasyfikować procesowo lub materialnie.

52 — Zgodnie z prawem niemieckim termin zawity i przedawnienie różnią się skutkiem. W przypadku terminu zawitego prawo wygasa wraz z upływem terminu, natomiast przedawnienie przyznaje jedynie prawo do odmowy spełnienia świadczenia. Upływ terminu zawitego w postępowaniu należy wziąć pod uwagę z urzędu, natomiast termin przedawnienia wyłącznie na wniosek. Podczas gdy przedawnienie dotyczy tylko roszczeń (§ 194 BGB), termin zawity odnosi się również do innych praw, przede wszystkim praw podmiotowych konstytutywnych, lecz wyjątkowo także roszczeń (zobacz O. Palandt, H. Heinrichs, *Bürgerliches Gesetzbuch*, wyd. 64, Munchen 2005, przegląd § 194, pkt 13.

53 — Zobacz wyroki: z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 Rewe, Rec. s. 1989, pkt 5; w sprawie 45/76 Comet, Rec. s. 2043, pkt 13, 16; ww. w przypisie 5 w sprawie Francovich i in., pkt 43; z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/95 Peterbroeck, Rec. s. I-4599, pkt 14 i nast.; ww. w pkt 32 w sprawie Palmisani, pkt 27; z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-126/97 Eco Swiss, Rec. s. I-3055, pkt 45; z dnia 22 lutego 2001 r. w sprawach połączonych C-52/99 i C-53/99 Camarotto i Vignone, Rec. s. I-1395, pkt 28, 30; z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. s. I-6297, pkt 29; z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. s. I-6619, pkt 62. Podobnie również A. Von Bogdandy, *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, tom 1, München 2007, art. 10, pkt 48, 54, 54a.

54 — Wyroki: ww. w przypisie 5 w sprawie Francovich i in., pkt 41–43; ww. w przypisie 9 w sprawie Norbrook Laboratories, pkt 111; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 Köbler, Rec. s. I-10239, pkt 58.

91. Zasadniczo konkretne stwierdzenie, czy krajowy przepis proceduralny spełnia te przesłanki, należy do kompetencji sądów krajowych, których zadaniem jest zagwarantowanie zgodnie z zasadą współpracy sformułowaną w art. 10 WE ochrony prawnej, która wynika dla jednostki z bezpośredniego skutku przepisów prawa wspólnotowego. W przypadku gdy sąd krajowy stwierdzi, że przepis prawa krajowego nie jest w tym zakresie zgodny z prawem wspólnotowym, nie może go wówczas zastosować [55].

92. Abstrakcyjne ustalenie powyższych przesłanek należy jednak do kompetencji Trybunału, którego zadaniem w ramach wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidzianych w art. 234 WE jest zapewnienie jednolitego i równego stosowania prawa wspólnotowego [56].

93. W przedmiocie przestrzegania zasady równoważności nie powstają według mnie żadne wątpliwości odnośnie do ustalenia trzyletniego terminu przedawnienia, jak to przewiduje § 852 ust. 1 BGB, ponieważ według informacji uzyskanych od sądu krajowego sytuacje o charakterze wspólnotowym traktowane są oczywiście tak samo jak te o charakterze krajowym.

55 — Podobnie już rzecznik generalny G. Cosmas w opinii z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie Palmisani (wyrok ww. w pkt 32), pkt 20.

56 — Zobacz ww. w przypisie 55 opinię rzecznika generalnego G. Cosmasa w sprawie Palmisani, pkt 21; oraz ww. w pkt 32 wyrok w tej sprawie, pkt 33.

94. Odnośnie do przestrzegania zasady skuteczności nie można stwierdzić, jak dalece termin trzyletni uniemożliwiałby lub nadmiernie utrudniał dochodzenie roszczeń przyznanych przez prawo wspólnotowe [57], ponieważ Trybunał z jednej strony zasadniczo zakłada zgodność z prawem wspólnotowym krajowych terminów zawitych oraz terminów przedawnienia, a z drugiej strony w wyroku w sprawie Palmisani [58] za dozwolony uznał, zgodnie z obecnym stanem przepisów wspólnotowych, nawet jednoroczny termin zawity na wniesienie skargi odszkodowawczej. To samo znajduje zastosowanie odnośnie do terminu zawitego lub terminu przedawnienia wynoszącego dwa [59], trzy [60] lub pięć lat [61] do skarg o zwrot nienależnego świadczenia.

3. Ocena

95. Należy zatem stwierdzić, że wspólnotowe zasady równoważności i skuteczności nie sprzeciwiają się stosowaniu trzyletniego terminu, po którego upływie przedawnia się

57 — Opinia ta reprezentowana jest również w literaturze fachowej. Zobacz np. M. Gellermann, op.cit. w przypisie 7, art. 288, pkt 56; J Hidien, op.cit. w przypisie 7, s. 72; P. Schwarzenegger, *Staatshaftung — Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Wien 2001, s. 137; F. Ossenbühl, *Staatshaftungsrecht*, wyd. 5, Munchen 1998, s. 520, którzy uważają trzyletni termin przedawnienia za niebudzący wątpliwości z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Zobacz ponadto opracowany przez Study Group on a European Civil Code oraz Research Group on EC Private Law (Acquis Group) *Draft Common Frame of Reference*, który w części III 7:201 przewiduje, stanowiący regułę, trzyletni termin przedawnienia [zobacz *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law — Draft Common Frame of Reference*, Interim Outline Edition, red. C. von Bar i in., München 2008, s. 185].

58 — Wyżej wymieniony w pkt 32.

59 — Wyżej wymieniony w przypisie 53 wyrok w sprawie Camarotto i Vignone, pkt 30.

60 — Wyżej wymieniony w przypisie 50 wyrok w sprawie Edis.

61 — Wyroki z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 Haahr Petroleum, Rec. s. I-4085, pkt 49; ww. w przypisie 50 w sprawie Fantask i in., pkt 49.

roszczenie z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego.

E — *W przedmiocie pytania trzeciego*

1. Znaczenie pytania prejudycjalnego dla rozstrzygnięcia sporu

96. Bundesgerichtshof ma na celu stwierdzenie, czy bieg terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie w ramach odpowiedzialności państwa szkód spowodowanych niewłaściwą transpozycją dyrektywy został przerwany lub przynajmniej zawieszony, gdy Komisja wszczęła postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE, jeżeli prawo krajowe nie przewiduje skutecznego środka prawnego mogącego zmusić państwo członkowskie do dokonania transpozycji dyrektywy.

97. Z postanowienia odsyłającego wynika, że postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE zostało wszczęte przeciwko Republice Federalnej Niemiec w dniu 27 marca 1996 r. i zakończyło się wyrokiem stwierdzającym uchybienie z dnia 12 listopada 1998 r. O pierwszych szkodach osoby poszkodowane dowiedziały się już w 1993 r., jednakże dochodziły swoich roszczeń odszkodowawczych poprzez wniesienie skargi dopiero w grudniu 1999 r. Biorąc jako podstawę roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa, jak przyjął Bundesgerichtshof, obowiązujący w prawie niemieckim trzyletni termin przedawnienia § 852 ust. 1 BGB [62] i opierając się na znajomości okoliczności, które mogły uzasadniać wymóg wniesienia skargi o odszkodowanie za zachowania administracji, należałoby zdaniem Bundesgerichtshof ustalić rozpoczęcie biegu przedawnienia na połowę roku 1996 r. [63]. Nie można zatem wykluczyć możliwości przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Istotne dla

62 — Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu zapewnienia pełnego stosowania prawa wspólnotowego państwa członkowskie muszą nie tylko dostosować swoje prawo do prawa wspólnotowego, lecz również stworzyć tak precyzyjną, jasną i przejrzystą sytuację, aby jednostki mogły poznać całość ich praw i powołać się na nie przed sądem krajowym (zob. podobnie, w odniesieniu do dyrektyw, wyroki: z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie C-360/87 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-791, pkt 12; z dnia 15 czerwca 1995 r. w sprawie C-220/94 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-1589, pkt 10). Zobacz ponadto wyroki: z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-162/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-541, pkt 22–25; z dnia 6 marca 2003 r. w sprawie C-478/01 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. s. I-2351, pkt 20. Jak już wskazałam w mojej opinii z dnia 13 września 2007 r. w sprawie C-319/06 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-4323 (wyrok z dnia 19 czerwca 2008 r.), pkt 75, zasada ta ma zastosowanie tym bardziej wówczas, jeśli prawo państwa członkowskiego nakłada na jednostki obowiązki i grozi sankcjami w przypadku działania naruszającego te obowiązki. Moim zdaniem sytuacja prawna musi być jasna także w świetle stosowanych przepisów dotyczących przedawnienia, aby osoba poszkodowana wskutek niezgodnego z prawem wspólnotowym działania państwa członkowskiego mogła dochodzić roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa, zanim ulegnie ono przedawnieniu. Bundesgerichtshof zakłada stosowanie § 852 ust. 1 BGB, a tym samym w sposób wyraźny, że zgodnie z prawem niemieckim w stosunku do roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy dotyczące odpowiedzialności za działania administracji z ich trzyletnim terminem przedawnienia, a nie przykładowo zasady tak zwanej ingerencji równoznacznej z wywłaszczeniem z jej trzydziestoletnim terminem przedawnienia. Wskazuje on przy tym w pkt 23 postanowienia odsyłającego na opinię, która dominuje w literaturze fachowej. Zobacz także G. Schulze, Staatshaftung [art. 288 EGV, § 839 BGB], *Zivilrecht unter europäischem Einfluss*, red. M. Gebauer, T. Wiedmann, Stuttgart 2005, rozdział 16, pkt 29, s. 649, który zakłada stosowanie przepisów dotyczące deliktowej odpowiedzialności za działania administracji.

63 — Zobacz postanowienie odsyłające Bundesgerichtshof z dnia 12 października 2006 r., pkt 33, 42. Bundesgerichtshof opiera swoje rozważania na niemieckim orzecznictwie sądów najwyższych w przedmiocie obliczania terminów przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody oraz na przeważającej opinii reprezentowanej w literaturze fachowej. Zakłada on, że skarżąca mogła wnieść skargę o odszkodowanie już w połowie 1996 r., a zatem od tego momentu zaczął biec termin przedawnienia. Z jednej strony wymaga on wiedzy osoby poszkodowanej o szkodzie (pkt 34), z drugiej jednak, by szkody zostały wyrządzone poprzez wielokrotne, powtarzające się działania, a nie były spowodowane przez jedno działanie ciągłe (pkt 42).

rozstrzygnięcia zawisłego przed sądem krajowym sporu jest, czy złożenie przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wywarło wpływ na bieg terminu przedawnienia.

2. Postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jako mechanizm obiektywnej kontroli legalności

98. Na początku należy przypomnieć, że zgodnie z wyrokiem w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame [64] powstanie roszczenia odszkodowawczego przeciwko państwu członkowskiemu nie jest uzależnione od orzeczenia w przedmiocie danego naruszenia w postępowaniu na podstawie art. 226 WE.

99. Ponadto specyficzna funkcja postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przemawia moim zdaniem przeciwko zawieszającemu lub przerywającemu skutkowi skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na bieg terminu przedawnienia roszczenia odszkodowawczego. Odmiennie niż postępowanie przed sądem krajowym, postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE nie służy ochronie indywidualnych interesów, lecz stanowi raczej procedurę obiektywnej kontroli legalności [65], która upoważnia Komisję do interwencji w ogólnym interesie Wspólnoty przeciwko naruszeniu przez państwa członkowskie przedmiotowego prawa wspólnotowego, bez konieczności naruszenia praw Komisji lub praw obywateli Unii [66].

100. W związku z pełnioną przez nią rolą jako instytucji stojącej na straży traktatu Komisja ma wyłączne kompetencje do podjęcia decyzji, czy wskazane jest wszczęcie postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i w przedmiocie jakiego działania bądź zaniechania państwa członkowskiego należy wszcząć to postępowanie [67]. Uznanie to wyklucza prawo jednostek do wymagania od niej, aby zajęła stanowisko określonego rodzaju. A fortiori jednostka nie ma prawa domagać się wszczęcia postępowania na podstawie art. 226 WE, a tym bardziej wniesienia skargi do Trybunału. Wyłączone jest również złożenie skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 akapit czwarty WE [68] na odmowę Komisji.

64 — Wyżej wymieniony w przypisie 9, pkt 54.

65 — W. Cremer, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 226, pkt 2, s. 1979, mówi o „procedurze obiektywnej kontroli prawnej". K. Lenaerts, The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union, *Common Market Law Review*, 2007, zeszyt 6, s. 1636, przypomina, że postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE dotyczy stwierdzenia przez Trybunał, że zachowanie państwa członkowskiego narusza prawo wspólnotowe. Jako cel tego postępowania słusznie nie została wskazana ochrona indywidualnych interesów.

66 — Wyroki: z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie 167/73 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 359, pkt 15; z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-422/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-1097, pkt 16; z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie C-431/92 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-2189, pkt 21. Zobacz w tym kontekście moją opinię z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie C-503/04 Komisja przeciwko Niemcom (wyrok z dnia 18 lipca 2007 r.), Zb.Orz. s. I-6153, pkt 55. Dlatego też zgodnie z utrwalonym orzecznictwem (zob. wyroki: z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-333/99 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-1025, pkt 23; z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawach połączonych C-20/01 i C-28/01 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-3609, pkt 29; z dnia 2 czerwca 2005 r. w sprawie C-394/02 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-4713, pkt 14, 15; z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie C-33/04 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-10629, pkt 65) w ramach kompetencji, jakie przysługują Komisji na mocy art. 226 WE, nie ma ona obowiązku wykazywania istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi. Zadaniem Komisji jest bowiem czuwanie z urzędu i w interesie ogółu nad stosowaniem prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie oraz żądanie stwierdzenia istnienia ewentualnych uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, które z niego wynikają, celem spowodowania ich zaprzestania.

67 — Wyżej wymieniony w przypisie 66 wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 22.

68 — Zobacz wyroki: z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie 247/87 Star Fruit przeciwko Komisji, Rec. s. 291, pkt 11; z dnia 17 maja 1990 r. w sprawie C-87/89 Sonits i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1981, pkt 6; wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 9 stycznia 1996 r. w sprawie T-575/93 Koelman przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 71.

101. Brak możliwości jednostki, by wymusić prawnie wszczęcie postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, oraz wynikająca z tego niepewność dotycząca tego, czy i kiedy dokładnie taki krok może zostać podjęty, zakazują moim zdaniem powoływania się na zawieszenie lub przerwanie biegu przedawnienia w wyniku wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Komisję. Funkcja zawieszenia biegu przedawnienia w wyniku wniesienia środka prawnego polega właśnie na tym, by zapobiec utracie przez wierzyciela jego roszczenia wskutek upływu czasu, pomimo że już zaczął dochodzić go sądownie [69]. Przesłanką tego jest jednak, aby wierzyciel faktycznie dochodził swoich praw. Jeżeli jednak wniesienie przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie stanowi „dochodzenia praw" sensu stricte, ponieważ nie służy — jak już wskazano — ochronie interesów indywidualnych, trudno zrozumieć, dlaczego miałoby mieć skutek zawieszający lub przerywający przedawnienie.

3. Brak konieczności uprzywilejowania roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa

102. Okoliczność, czy — jak w tym kontekście dodaje sąd krajowy — brakuje skutecznego środka prawnego, za pomocą którego osoby poszkodowane mogłyby zmusić państwo członkowskie bezpośrednio, a zatem nie w drodze odpowiedzialności państwa, do usunięcia naruszenia prawa wywołującego odpowiedzialność państwa, jest moim zdaniem nieistotna.

103. W tym kontekście należy bowiem wziąć pod uwagę, że zasady równoważności i skuteczności kierują się przeciwko mniej korzystnemu traktowaniu sytuacji rządzonych prawem wspólnotowym. Nie wymagają one jednak, by traktować je lepiej niż sytuacje rządzone prawem krajowym. Przyznanie postępowaniu o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego skutków prawnych względem postępowania krajowego oznaczałoby jednakże lepsze traktowanie wskutek związanego z tym zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia.

4. Wniosek

104. Na trzecie pytanie prejudycjalne należy zatem odpowiedzieć, że zasady prawa wspólnotowego w przedmiocie odpowiedzialności państw członkowskich i art. 226 WE nie wymagają, by przewidziany w prawie krajowym bieg terminu przedawnienia roszczenia o naprawienie szkody w ramach odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego został przerwany w związku z wszczęciem postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE lub zawieszony do czasu jego zakończenia.

69 — Według O. Palandt, H. Heinrichs, op.cit. w przypisie 52, § 204, pkt 1 i przegląd § 194, pkt 10, zgodnie z celem przedawnienia wierzyciel musi mieć możliwość zapobieżenia przedawnieniu poprzez dochodzenie roszczenia. Jeżeli nie wykorzystuje on tej okazji, to utrata prawa spowodowana przedawnieniem jest uzasadniona.

F — *W przedmiocie pytania czwartego*

1. Uwagi wstępne

105. Poprzez czwarte pytanie prejudycjalne zmierza się do ustalenia, czy bieg terminu przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa opartego na niewłaściwej transpozycji dyrektywy rozpoczyna się, niezależnie od mających zastosowanie przepisów prawa krajowego, dopiero po dokonaniu właściwej transpozycji, czy też bieg terminu przedawnienia może rozpocząć się zgodnie z przepisami prawa krajowego już wtedy, gdy wystąpią pierwsze skutki szkody i można się spodziewać wystąpienia kolejnych. Na wypadek gdyby dokonanie pełnej transpozycji miało mieć wpływ na początek biegu terminu przedawnienia, sąd krajowy pyta, czy jest tak co do zasady, czy też tylko wtedy, gdy dyrektywa przyznaje prawa jednostkom.

106. Wobec braku odpowiedniej regulacji wspólnotowej w przedmiocie obliczania terminów przedawnienia właściwe jest prawo krajowe, przy czym znów należy przestrzegać zarówno zasady równoważności, jak i zasady skuteczności. W postanowieniu odsyłającym nic nie wskazuje na to, by roszczenie o naprawienie szkody z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego było według prawa niemieckiego procesowo traktowane inaczej niż odpowiednie roszczenia odszkodowawcze, które dotyczą wyłącznie prawa krajowego. Dokładne badanie konkretnego przypadku należy jednak do kompetencji sądu krajowego.

107. W ramach pytania czwartego należy zatem głównie odnieść się do wymogu skuteczności. Należy tym samym zbadać, czy bez wyznaczenia początku terminu przedawnienia na moment dokonania właściwej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego praktycznie uniemożliwione lub nadmiernie utrudnione byłoby dochodzenie indywidualnych praw przyznanych w prawie wspólnotowym.

108. Z wyjątkiem skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym żadna ze stron nie wydaje się reprezentować takiej opinii. Przeważa raczej pogląd, że prawo wspólnotowe nie zobowiązuje państwa członkowskiego do takiego uregulowania terminów przedawnienia, aby termin przedawnienia rozpoczynał się dopiero w momencie dokonania właściwej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Uważam, że poglądowi temu należy dać pierwszeństwo, także ze względu na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, jak i porównanie z regulacją dotyczącą przedawnienia w art. 46 statutu Trybunału.

2. Orzecznictwo Trybunału

109. Trybunał w związku ze skargami o zwrot obciążeń fiskalnych pobranych z naruszeniem dyrektywy stwierdził zgodność z prawem wspólnotowym krajowych terminów zawitych, które rozpoczynają swój bieg również przed dokonaniem właściwej transpozycji danej dyrektywy [70].

110. Trybunał w wyroku w sprawie Emmott [71] orzekł co prawda, że będące w zwłoce państwo członkowskie do momentu właściwej transpozycji dyrektywy nie może powoływać się na opóźnienie skargi wniesionej przeciwko niemu przez jednostkę w celu ochrony praw przyznanych jej w przepisach dyrektywy oraz że termin do wniesienia skargi w prawie krajowym może rozpocząć bieg dopiero od tego momentu.

111. Niemniej w późniejszym orzecznictwie [72] Trybunał wyjaśnił, że rozstrzygnięcie w sprawie Emmott było uzasadnione szczególnymi okolicznościami tego przypadku, w którym skarżąca przed sądem krajowym wskutek upływu terminu do wniesienia skargi została pozbawiona wszelkiej możliwości dochodzenia wynikającego z dyrektywy prawa do równego traktowania.

112. Ponadto z akt nie wynika, by zachowanie niemieckich władz w związku ze spornym terminem przedawnienia określonym w § 852 ust. 1 BGB mogło prowadzić w niniejszym przypadku, podobnie jak w sprawie Emmott, do tego, że skarżąca byłaby pozbawiona wszelkiej możliwości dochodzenia swoich praw przed sądami krajowymi.

70 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-260/96 Spac, Rec. s. I-4997, pkt 32, w którym Trybunał stwierdził, że „prawo wspólnotowe nie zakazuje państwu członkowskiemu, w takich okolicznościach jak w postępowaniu przed sądem krajowym, powoływania się w przypadku skarg o zwrot obciążeń fiskalnych pobranych z naruszeniem dyrektywy na krajowy termin zawity, który biegnie od momentu uiszczenia spornych obciążeń, nawet jeżeli w tym czasie dyrektywa nie została jeszcze w prawidłowy sposób przetransponowana do prawa krajowego”.

71 — Wyrok z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90, Rec. s. I-4269, pkt 21, 24. Rozstrzygnięcie to zostało uzasadnione tym, że do chwili prawidłowej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego jednostki nie miały możliwości poznania w pełnym zakresie swoich praw. W związku z tym jedynie prawidłowa transpozycja dyrektywy może sprawić, by ustał ten stan niepewności. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że termin do wniesienia skargi według prawa krajowego może rozpocząć bieg dopiero w tej chwili.

72 — Wyroki: z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-338/91 Steenhorst-Neerings, Rec. s. I-5475, pkt 19; z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie C-410/92 Johnson, Rec. s. I-5483, pkt 26; z dnia 15 września 1998 r. w sprawach połączonych od C-279/96 do C-281/96 Ansaldo Energia i in., Rec. s. I-5025, pkt 19–21; ww. w przypisie 70 w sprawie Spac, pkt 27–32; ww. w przypisie 50 w sprawie Fantask i in., pkt 50–52; ww. w przypisie 50 w sprawie Texaco i Olieselskabet Danmark, pkt 48; ww. w przypisie 61 w sprawie Haahr Petroleum, pkt 52.

3. Porównanie z uregulowaniem przedawnienia w art. 46 statutu Trybunału

113. Na fakt, że naruszenie zasady skuteczności nie następuje, gdy termin przedawnienia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa rozpoczyna swój bieg również przed dokonaniem prawidłowej transpozycji danej dyrektywy, wskazują także zasady dotyczące granic czasowych dla dochodzenia roszczeń na podstawie odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty Europejskiej zawarte w art. 288 akapit drugi WE [73].

114. W orzecznictwie sądów wspólnotowych uznaje się bowiem, że termin przedawnienia z art. 46 statutu Trybunału nie zaczyna biegu, dopóki nie zostaną spełnione przesłanki, od których zależy obowiązek odszkodowawczy, a w szczególności — w przypadkach w których odpowiedzialność opiera się na akcie ustawodawczym — nie wystąpią szkody spowodowane tym aktem [74]. Za podstawę przyjmuje się przy tym chwilę, w której skarżący dowiedział się o zdarzeniu powodującym szkodę [75].

115. W związku z tym nie można twierdzić, że ustalenie początku terminu przedawnienia na chwilę przed dokonaniem pełnej transpozycji dyrektywy nadmiernie utrudnia lub wręcz uniemożliwia dochodzenie roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa. Prawo wspólnotowe w swoim obecnym stanie nie wymaga zatem, by za podstawę przyjmować dopiero chwilę dokonania pełnej transpozycji. Wręcz przeciwnie, uregulowania dokładnej chwili rozpoczęcia biegu przedawnienia należy dokonać w prawie krajowym [76].

73 — Uważam, że uwzględnianie zasad odpowiedzialności pozaumownej także w związku z ustalaniem terminów przedawnienia jest zgodne z prawem, ponieważ Trybunał, nadając kształt instytucji prawnej odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, oparł się również na tych zasadach (zobacz K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, op.cit. w przypisie 7). Orzecznictwo wywarło silny wpływ zarówno na odpowiedzialność Wspólnoty, jak i odpowiedzialność państwa na mocy prawa wspólnotowego, które były kształtowane przez Trybunał równolegle do siebie. Z funkcjonalnej zbieżności obu reżimów odpowiedzialności wynika siłą rzeczy zgodność ocen — z zastrzeżeniem kompetencji państw członkowskich w ramach transpozycji do prawa krajowego odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Prowadziło to w przypadku konkretyzacji przesłanek faktycznych do wzajemnego oddziaływania na siebie kierunków orzecznictwa (podobnie również G. Schulze, op.cit. w przypisie 62, rozdział 16, pkt 2, 3, s. 638).

74 — Zobacz wyrok z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawach połączonych 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 i 5/81 Birra Wührer i in. Przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 85, pkt 10, zgodnie z którym w przypadku skargi przeciwko Wspólnocie z tytułu jej odpowiedzialności termin przedawnienia nie może rozpocząć biegu aż do chwili spełnienia wszystkich przesłanek, od których zależy obowiązek naprawienia szkody, oraz skonkretyzowania się w szczególności szkody, która ma zostać naprawiona; oraz wyroki Sądu Pierwszej Instancji: z dnia 16 kwietnia 1997 r. w sprawie T-20/94 Hartmann przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-595, pkt 107; z dnia 9 grudnia 1997 r. w sprawach połączonych T-195/94 i T-202/94 Quiller i Heusmann, Rec. s. II-2247, pkt 114. Zobacz ponadto opinię rzecznika generalnego E. Sharpston z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-51/05 P Komisja przeciwko Cantina sociale di Dolianova (wyrok z dnia 17 lipca 2008 r.), Zb.Orz. s. I-5341, pkt 94. Według H.W. Rengelinga, A. Middeke, M. Gellermann, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2003, § 9, pkt 57, s. 202, termin przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej rozpoczyna bieg dopiero wówczas, gdy zostaną spełnione wszystkie przesłanki, od których zależy obowiązek naprawienia szkody, oraz skonkretyzowania się w szczególności szkody, która ma zostać naprawiona. W tym przypadku należy w szczególnie oprzeć się na chwili, w której skarżący uzyskał wiedzę o zdarzeniu powodującym szkodę.

75 — Zobacz wyrok z dnia 7 listopada 1985 r. w sprawie 145/83 Adams przeciwko Komisji, Rec. s. 3539, pkt 50, 51.

76 — Podobnie również P. Schwarzenegger, op.cit. w przypisie 57, s. 137, którego zdaniem ustalenie początku terminu przedawnienia należy do kompetencji sądu krajowego.

116. Powyższe rozważania czynią zbędną opinię w przedmiocie drugiej części pytania prejudycjalnego.

4. Ocena

117. Z tego powodu na czwarte pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że prawo wspólnotowe w obecnym stanie nie wymaga, by bieg terminu przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, opartego na niewłaściwej transpozycji dyrektywy i wynikającym z tego (faktycznym) zakazie przywozu, rozpoczynał się dopiero wraz z dokonaniem jej pełnej transpozycji.

G — *W przedmiocie pytania piątego*

1. Istnienie obowiązku zapobiegania szkodom przez osobę zainteresowaną

118. Piąte pytanie prejudycjalne dotyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy roszczenia, których dochodziła skarżąca, mogłyby zostać wykluczone na podstawie § 839 ust. 3 BGB z takim uzasadnieniem, że skarżąca umyślnie lub w wyniku niedbalstwa zaniechała zapobieżenia powstaniu szkody za pomocą środka prawnego, oraz czy ewentualne powołanie się na ten przepis narusza zasady równoważności i skuteczności.

119. Jak wyjaśnił Trybunał w wyroku w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame [77], sąd krajowy w celu ustalenia szkody podlegającej naprawieniu może zbadać, czy poszkodowany w odpowiedni sposób starał się zapobiec wystąpieniu szkody lub ograniczyć jej rozmiary, a w szczególności czy w terminie skorzystał ze wszystkich dostępnych mu środków ochrony prawnej.

120. Wskazując na wyrok w sprawie Mulder i in., Trybunał stwierdził ponadto, że zgodnie z ogólną zasadą wspólną dla systemów

77 — Wyżej wymieniony w przypisie 9, pkt 84.

prawnych państw członkowskich poszkodowany musi w odpowiedni sposób działać na rzecz ograniczenia rozmiaru szkody, o ile nie chce się narazić na ryzyko osobistego poniesienia jej skutków [78].

121. Trybunał przyznaje zatem, że w celu dokonania oceny roszczenia odszkodowawczego może okazać się konieczne uwzględnienie okoliczności, czy poszkodowany w odpowiedni sposób starał się zapobiec szkodzie lub ograniczyć jej rozmiary, a w szczególności czy w terminie skorzystał ze wszystkich dostępnych środków ochrony prawnej. Jak słusznie zauważył Bundesgerichtshof w pkt 49 postanowienia odsyłającego, Trybunał rozważył poza tym nie tylko obniżenie roszczenia wskutek przyczynienia się, lecz również przypadek całkowitej utraty roszczenia.

122. Jednakże orzecznictwo to w żadnym razie nie prowadzi koniecznie do wniosku, że uchybienia poszkodowanego na płaszczyźnie pierwotnej ochrony prawnej przed naruszeniami wynikającymi z działań państwa mają co do zasady powodować — podobnie jak w prawie niemieckim — wyłączenie roszczenia. Należy raczej założyć, że możliwość tę będzie należało uwzględnić jedynie w wyjątkowych przypadkach, podczas gdy zawinione naruszenie obowiązku zapobieżenia szkodzie prowadzić będzie co do zasady jedynie do obniżenia roszczenia odszkodowawczego [79].

123. Przemawia za tym również okoliczność, że obowiązek zmniejszenia rozmiarów szkody jest uznawany także w ramach pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty na podstawie art. 288 akapit drugi, a jego nieprzestrzeganie, stosownie do stopnia przyczynienia się, prowadzi do obniżenia lub wręcz do całkowitego wyłączenia roszczenia o naprawienie szkody [80].

124. Nie ma zasadniczo wątpliwości odnośnie do skuteczności w przypadku dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności państwa, o ile te zasady prawa wspólnotowego są respektowane przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu prawa krajowego,

78 — Tamże, pkt 85, z odesłaniem do wyroku dnia 19 maja 1992 r. w sprawach połączonych C-104/89 i C-37/90 Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-3061, pkt 33.

79 — Podobnie A. Hatje, Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht, *Europarecht*, zeszyt 3, 1997, s. 305, który pod względem dogmatycznym wychodzi z założenia, że uchybienia osoby występującej z roszczeniem na płaszczyźnie pierwotnej ochrony prawnej przed naruszeniami wynikającymi z działań państwa zasadniczo nie wyłączają roszczenia, lecz w pierwszej kolejności wywierają wpływ jedynie na zakres roszczenia o naprawienie szkody. Podobnie także S. Beljin, op.cit. w przypisie 33, s. 67, który nie sądzi, by Trybunał zamierzał uwzględniać przyczynienie się w takim stopniu jak w prawie niemieckim. Twierdzi on, że Trybunał bierze za podstawę zasadę prawa wspólnotowego o treści prawnowspólnotowej, wobec czego nie wszystkie elementy § 254 i § 839 ust. 3 BGB znajdują zastosowanie, lecz tylko te, które odpowiadają ogólnej zasadzie prawa wspólnotowego.

80 — Zobacz ww. w przypisie 75 wyrok w sprawie Adams przeciwko Komisji, pkt 53. H.W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann, op.cit. w przypisie 74, § 9, pkt 55, 56, s. 201.

a oprócz całkowitej utraty roszczenia dopuszcza się także możliwość obniżenia roszczenia o naprawienie szkody. W odniesieniu do zasady równoważności stosowanie § 839 ust. 3 BGB nie budzi wątpliwości, ponieważ także wobec odpowiednich krajowych roszczeń z tytułu odpowiedzialności organów państwa obowiązuje zastrzeżenie pierwszeństwa pierwotnej ochrony prawnej.

125. W konsekwencji prawo wspólnotowe co do zasady nie sprzeciwia się stosowaniu regulacji krajowej, która — jak § 839 ust. 3 BGB — przewiduje wyłączenie odpowiedzialności w przypadkach zawinionego nieskorzystania z pierwotnej ochrony prawnej [81].

81 — W ten sposób również M. Gellermann, op.cit. w przypisie 7, art. 288, pkt 54. W. Berg, op.cit. w przypisie 15, art. 288, pkt 93, s. 2308, jest zdania, że w przypadku bezpośrednio stosowanych norm prawa wspólnotowego zainteresowany, w przypadku gdy organy wykonawcze pozbawiają go jego praw, zawsze musi najpierw spróbować sądowego egzekwowania swoich praw. Tylko w razie jego niepowodzenia pozostaje dochodzenie roszczeń o naprawienie szkody. Co do zasady pierwszeństwo pierwotnej ochrony prawnej stosuje się również w przypadku roszczeń o naprawienie szkody spowodowanej działaniem lub zaniechaniem ustawodawcy. Zdaniem H.J. Papier, „Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht", *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, Allgemeines Umweltrecht*, Köln 1998, pkt 44, s. 1470, nic nie przemawia za tym, by wyrażona w § 839 ust. 3 BGB zasada pierwszeństwa sądowoadministracyjnej pierwotnej ochrony prawnej nie miała mieć zastosowania w przypadkach naruszenia prawa wspólnotowego poprzez działania sprzeczne z obowiązkami administracji. Rozwinięta przez Trybunał instytucja odpowiedzialności w prawie wspólnotowym pozostawia poszczególnym państwom członkowskim zadanie usuwania w ramach krajowych przepisów o odpowiedzialności skutków naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać danemu państwu członkowskiemu. T. Von Danwitz, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht — Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, s. 425, przypis 40, reprezentuje opinię, że dozwolone mogą pozostać ograniczenia odpowiedzialności w postaci obowiązku zmniejszenia szkody lub jej zapobieżenia. Wskazuje on przy tym na opinię rzecznika generalnego G. Tesaura z dnia 28 listopada 1995 r. w sprawach połączonych Brasserie du Pêcheur i Factortame (ww. w pkt 46), w szczególności na pkt 104, w którym rzecznik odniósł się wyraźnie do § 839 ust. 3 BGB. C. Dörr, Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, s. 603, wskazuje na to, że III Izba Cywilna Bundesgerichtshof nie miała zasadniczych wątpliwości co do stosowania w odniesieniu do roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego koncepcji prawnych — na których oparte są § 254 i § 839 ust. 3 BGB — dotyczących przyczynienia się oraz konieczności zapobiegania ewentualnym szkodom poprzez skorzystanie ze środków prawnych.

2. Racjonalny charakter skorzystania z pierwotnej ochrony prawnej

126. Do innego wniosku nie prowadzi również badanie wyroku w sprawie Metallgesellschaft i in. [82], w którym Trybunał uwzględnił jedynie szczególne okoliczności poszczególnych przypadków i sprecyzował swoje orzecznictwo zasadniczo w ten sposób, że nie można wymagać od zainteresowanego, aby korzystał ze środków ochrony prawnej, które nie są korzystne dla jego żądania.

127. Moim zdaniem wyrok w sprawie Metallgesellschaft i in. uzupełnia wyrok w sprawie Brasserie du Pêcheur i Factortame, wprowadzając element „racjonalnego charakteru pierwotnej ochrony prawnej". Odzwierciedla on w tym zakresie słuszną opinię reprezentowaną przez rządy niemiecki [83] i czeski [84] oraz przez skarżącą [85], zgodnie z którą w interesie skuteczności nie można od poszkodowanego wymagać, by wykorzystał wszystkie dostępne mu środki prawne, bez względu na to, czy w odniesieniu do okoliczności danego przypadku ich wykorzystanie wydaje się racjonalne, czy nie.

82 — W wyroku z dnia 8 marca 2001 r. w sprawach połączonych C-397/98 i C-410/98, Rec. s. I-1727, pkt 106, Trybunał stwierdził, że wykonywanie uprawnień przyznanych jednostkom w bezpośrednio stosowanych przepisach prawa wspólnotowego byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, jeśli ich skargi o zwrot lub o odszkodowanie oparte na naruszeniu prawa wspólnotowego byłyby oddalane lub podniesione roszczenia obniżane już z tego powodu, że zainteresowani zaniechali dochodzenia korzyści prawnej, której nie przyznawało im prawo krajowe, aby korzystając ze środków prawnych, zaskarżyć decyzję odmowną państwa członkowskiego, powołując się na pierwszeństwo i bezpośrednią skuteczność prawa wspólnotowego. Wniosek ten można wyjaśnić tym, że w tej sprawie alternatywny środek odwoławczy nie umożliwiłby skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym zapobiegnięcia szkodzie lub ograniczenia jej rozmiarów.

83 — Uwagi rządu niemieckiego, pkt 185.

84 — Uwagi rządu czeskiego, pkt 38.

85 — Uwagi skarżącej w postępowaniu krajowym, pkt 275.

3. Racjonalny charakter w przypadku potrzeby złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub zawisłości postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

128. Dalej idącą kwestię, czy można wymagać skorzystania z pierwotnej ochrony prawnej, gdy sąd rozpatrujący sprawę przypuszczalnie nie mógłby odpowiedzieć na dane pytania z zakresu prawa wspólnotowego bez wniesienia do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE bądź gdy wszczęte już zostało postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE, należy ocenić w świetle moich wywodów w przedmiocie pytania trzeciego.

129. Jak już tam wskazałam [86], postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE ze względu na swoją specyficzną funkcję jako mechanizm obiektywnej kontroli legalności w interesie ogółu nie może być traktowane jako „ochrona prawna" sensu stricte [87]. W konsekwencji ani złożenie skargi do Komisji, ani wniesienie przez Komisję skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie mogą zastąpić skorzystania z pierwotnej ochrony prawnej. Skorzystanie z pierwotnej ochrony prawnej nie jest zatem nieracjonalne, gdy zawisłe jest postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE.

130. W przypadku skorzystania z pierwotnej ochrony prawnej, kiedy sąd krajowy przypuszczalnie wystąpi z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE, wskazana jest ocena zróżnicowana. W takim przypadku kwestia potrzeby złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pojawi się co do zasady w ramach postępowania na płaszczyźnie państwa członkowskiego, zmierzającego do zapewnienia pierwotnej ochrony prawnej. Skuteczności tej ochrony nie umniejsza jednak przykładowo to, że sąd krajowy może złożyć do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Uważam, iż jest raczej odwrotnie. Postępowanie prejudycjalne na podstawie art. 234 WE jest bowiem instrumentem współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi, dzięki któremu dostarcza on tym sądom wskazówek co do wykładni prawa wspólnotowego, które są im potrzebne do rozwiązania zawisłego przed nimi sporu [88].

131. W tym względzie należy dodać, że postępowanie prejudycjalne oprócz funkcji zachowania jednolitości prawa ma również wybitne znaczenie dla indywidualnej ochrony prawnej, ponieważ zapewnia praktyczną skuteczność praw przyznanych jednostce w prawie wspólnotowym [89]. Podstawowe zasady strukturalne prymatu i bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego oraz

86 — Punkty 98–101 niniejszej opinii.

87 — M. Preiß-Jankowski, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips, *Juristische Schriftenreihe*, tom 94, Bremen 1997, s. 88, wskazuje na to, że skuteczność ochrony prawnej obywatela nakazuje nawet, by zrezygnowano z wyraźnego wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego. Po pierwsze jednostka nie może bowiem sama wszcząć takiego postępowania i po drugie spowodowałoby ono istotne opóźnienie procesu odszkodowawczego.

88 — Zobacz m.in. wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-83/91 Meilicke, Rec. s. I-4871, pkt 22; z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-380/01 Schneider, Rec. s. I-1389, pkt 20.

89 — B. Wegener, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), op.cit. w przypisie 7, art. 234, pkt 1.

będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym odpowiedzialność państwa na mocy prawa wspólnotowego zostały wypracowane w związku z wnioskami sądów krajowych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem reprezentowanym przez rządy polski i czeski, zgodnie z którym prawdopodobieństwo, że do Trybunału zostanie skierowany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, samo w sobie nie może być wystarczającym powodem przyjęcia wniosku, że nie można wymagać skorzystania ze środka prawnego.

VII — Wnioski

132. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Bundesgerichtshof:

1. Przepisy art. 5 ust. 1 lit. o) oraz art. 6 ust. 1 lit. b) ppkt iii) dyrektywy Rady 64/433 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę Rady 91/497 w związku z art. 5 ust. 1, art. 7 i 8 dyrektywy Rady 89/662 nie przyznają producentom mięsa wieprzowego i podmiotom wprowadzającym je do obrotu pozycji prawnej, która w przypadku błędnej transpozycji lub błędnego stosowania mogłaby prowadzić do powstania roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego.

2. Duńscy producenci mięsa wieprzowego i podmioty wprowadzające je do obrotu mogą powoływać się na naruszenie art. 28 WE w uzasadnieniu roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego. Do kompetencji sądu krajowego należy jednak zbadanie, czy naruszenie przepisów dyrektyw, które nie przyznają praw podmiotowych, prowadzi do naruszenia prawa dostępu obywatela Unii do rynku wynikającego z art. 28 WE.

3. Zasady prawa wspólnotowego w przedmiocie odpowiedzialności państw członkowskich i art. 226 WE nie wymagają, by przewidziany w prawie krajowym bieg terminu przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego został przerwany w związku z wszczęciem postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE lub przynajmniej zawieszony do czasu jego zakończenia.

4. Prawo wspólnotowe w obecnym stanie nie wymaga, by termin przedawnienia roszczenia z tytułu odpowiedzialności państwa na mocy prawa wspólnotowego, opartego na niewłaściwej transpozycji dyrektywy i wiążącym się z tym (faktycznym) zakazie przywozu, rozpoczynał bieg dopiero wraz z dokonaniem jej prawidłowej transpozycji.

5. Prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się regulacji krajowej, zgodnie z którą jednostka nie może domagać się naprawienia szkody, jeżeli umyślnie lub z powodu niedbalstwa zaniechała jej zapobieżeniu poprzez skorzystanie z alternatywnego środka prawnego, także wtedy gdy w ramach tego środka właściwy sąd krajowy prawdopodobnie nie mógłby rozstrzygnąć omawianych kwestii prawa wspólnotowego bez wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału bądź gdy wszczęte już zostało postępowanie o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.