WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 31 marca 2011 r. *

W sprawie C-407/09

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 228 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 22 października 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez M. Condou-Durande oraz A.M. Rouchaud-Joët, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Greckiej, reprezentowanej przez K. Samoni-Rantou oraz N. Dafniou, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

* Język postępowania: grecki.

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel (sprawozdawca), M. Ilešič, M. Safjan i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 września 2010 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o:

— stwierdzenie, że nie przyjmując środków niezbędnych do wykonania wyroku Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-26/07 Komisja przeciwko Grecji, w którym orzekł on, iż nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do dyrektywy Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz.U. L 261, s. 15, zwanej dalej „dyrektywą") Republika Grecka uchybiła swoim zobowiązaniom, ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie art. 228 ust. 1 WE;

— zasądzenie od Republiki Greckiej wpłacenia na rzecz Komisji na rachunek „środki własne Wspólnoty Europejskiej" okresowej kary pieniężnej w wysokości 72 532,80 EUR za każdy dzień zwłoki w przyjęciu środków wymaganych do wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie aż do dnia wykonania wspomnianego wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji;

— zasądzenie od Republiki Greckiej wpłacenia na rzecz Komisji na ten sam rachunek ryczałtu, który zostanie obliczony poprzez pomnożenie kwoty 10 512 EUR przez liczbę dni zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia ww. wyroku w sprawie Komisja

przeciwko Grecji do dnia wydania wyroku w niniejszej sprawie lub do dnia przyjęcia środków niezbędnych do wykonania wyroku we wspomnianej sprawie Komisja przeciwko Grecji, w razie gdyby nastąpiło ono wcześniej; oraz

— obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania.

Wyrok w sprawie Komisja przeciwko Grecji

2 W dniu 25 stycznia 2007 r. Komisja wniosła w trybie art. 226 WE skargę na uchybienie przez Republikę Grecką zobowiązaniom państwa członkowskiego, ponieważ państwo to nie dokonało transpozycji do swego porządku prawnego dyrektywy, na której transponowanie wyznaczono pierwotnie termin do dnia 1 lipca 2005 r.

3 W pkt 1 sentencji ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji Trybunał orzekł:

„Nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do [dyrektywy], Republika Grecka uchybiła swoim zobowiązaniom, ciążącym na niej na mocy tej dyrektywy".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

4 W dniu 29 lutego 2008 r. Komisja skierowała do Republiki Greckiej wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zwróciła się o przedstawienie w terminie dwóch miesięcy środków przyjętych w celu wykonania ww. wyroku Komisja przeciwko Grecji.

5 W odpowiedzi z dnia 10 września 2008 r. państwo to wskazało że projekt ustawy mającej na celu usunięcie uchybień stwierdzonych w wyroku z 2007 r. znajduje się w fazie końcowego opracowania.

6 Stwierdzając, że Republika Grecka wciąż nie wykonała ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji, w dniu 23 września 2008 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, w której wezwała je do przyjęcia niezbędnych środków w celu zastosowania się do wspomnianego wyroku w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tej uzasadnionej opinii. W piśmie tym Komisja zwróciła również uwagę Republiki Greckiej na kary pieniężne, jakie może nałożyć Trybunał na podstawie art. 228 ust. 2 WE na państwo członkowskie, które nie zastosowało się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego.

7 W dniu 10 września 2009 r., po wymianie wielu pism, Republika Grecka poinformowała Komisję, iż z powodu przedterminowych wyborów parlamentarnych grecki parlament musiał w dniu 7 września 2009 r. przerwać prace nad przyjęciem ustawy mającej na celu transpozycję dyrektywy. Przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w Grecji powoduje, że wszystkie projekty ustaw będące w toku przyjmowania muszą zostać odesłane do administracji w celu ponownego wszczęcia procedury

ustawodawczej po dokonaniu wyboru członków nowego parlamentu, i to niezależnie od tego na jakim etapie procesu przyjmowania się one znajdują.

8 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

Rozwój wydarzeń w toku niniejszego postępowania

9 W dniu 18 grudnia 2009 r. została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Republiki Greckiej* ustawa nr 3811/2009 (FEK A' 231/18.12.2009), która zapewnia zdaniem pozwanego państwa członkowskiego pełne wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji.

10 Po zbadaniu treści tej ustawy Komisja w replice uznała, że jej zdaniem Republika Grecka doprowadziła do zgodności prawa greckiego z ww. wyrokiem Komisja przeciwko Grecji.

11 W konsekwencji Komisja nie żąda już ustalenia okresowej kary pieniężnej. Jednakże podtrzymała ona swoje żądanie dotyczące zapłaty kwoty ryczałtowej.

W przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Argumentacja stron

12 W odniesieniu do zarzucanego Republice Greckiej uchybienia Komisja przypomina, że zgodnie z art. 228 ust. 1 WE jeśli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążą na mocy niniejszego traktatu, państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Co się tyczy terminu, w jakim powinno nastąpić wykonanie wyroku, Komisja precyzuje, iż z utrwalonego orzecznictwa wynika, że troska o bezzwłoczne i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego wymaga, by realizacja wykonania rozpoczęła się natychmiast i została zakończona w możliwie najszybszym terminie.

13 Jako że w niniejszej sprawie bezsporne jest, iż w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii z dnia 23 września 2008 r. Republika Grecka nie przyjęła środków ustawodawczych zapewniających wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji, zarzucane jej uchybienie zostało udowodnione.

14 Republika Grecka nie kwestionuje, iż nie przyjęła omawianych środków w terminie wyznaczonym we wspomnianej uzasadnionej opinii. Jako uzasadnienie państwo to wskazuje, iż musiało sprostać nieprzewidywalnym okolicznościom związanym w szczególności z poszukiwaniami środków na wypłatę kompensat przewidzianych w ramach systemu ustanowionego przez dyrektywę i ogłoszeniem przedterminowych wyborów parlamentarnych. Z tego względu projekt ustawy znajdujący się w zaawansowanej fazie procedury przyjmowania musiał zostać odesłany do właściwych

służb administracji w celu ponownego poddania go tej samej procedurze przed nowo wybranym parlamentem.

15 Republika Grecka uważa, że skoro Komisja została prawidłowo poinformowana o stopniu zaawansowania procedury ustawodawczej dotyczącej omawianego projektu ustawy oraz o organizacji przedterminowych wyborów parlamentarnych, to instytucja ta naruszyła spoczywający na niej obowiązek lojalnej współpracy, ponieważ wniosła niniejszą skargę na krótko przed przyjęciem ustawy usuwającej uchybienie. W tych okolicznościach skargę należy oddalić.

Ocena Trybunału

16 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału istnienie uchybienia powinno być oceniane według sytuacji istniejącej w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii oraz że zmiany, jakie nastąpiły później, nie mogą być brane pod uwagę przez Trybunał, chociażby stanowiły prawidłową transpozycję przepisu prawa Unii będącego przedmiotem skargi na uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie C-475/08 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-11503, pkt 30; z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie C-340/09 Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 39).

17 Jak przyznała Republika Grecka, środki ustawodawcze niezbędne w celu zapewnienia wykonania ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji zostały podjęte dopiero w chwili przyjęcia ustawy 3811/2009, opublikowanej w dniu 18 grudnia 2009 r., a zatem długo po upływie dwumiesięcznego terminu wyznaczonego w tym celu w uzasadnionej opinii z dnia 23 września 2008 r.

18 W takich okolicznościach należy stwierdzić, że nie podejmując do dnia, w którym upłynął termin określony w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję na podstawie art. 228 WE w dniu 23 września 2008 r., środków, jakich wymaga wykonanie ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 228 ust. 1 WE.

W przedmiocie kary pieniężnej

Argumentacja stron

19 Komisja uważa, że ze względu na czas trwania i powagę uchybienia zobowiązaniom zarzucanego Republice Greckiej nakazanie jej zapłaty ryczałtu jest uzasadnione.

20 Po pierwsze bowiem, pomiędzy wydaniem w dniu 18 lipca 2007 r. ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji a przyjęciem w dniu 18 grudnia 2009 r. środków krajowych niezbędnych dla jego wykonania upłynął znaczny okres czasu, a mianowicie 29 miesięcy. Po drugie, zarzucane Republice Greckiej uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego było szczególnie poważne, ponieważ dotyczyło braku transpozycji dyrektywy, która ze względu na cel i charakter jej przepisów ma następstwa transgraniczne, gdyż dotyczy zarówno osób zamieszkujących na terytorium Grecji, jak też obywateli innych państw członkowskich będących ofiarami przestępstw podczas wykonywania przysługującego im prawa do swobodnego przepływu w Grecji.

21 Komisja dodaje, że w niniejszej sprawie występują okoliczności obciążające, które należy uwzględnić przy określaniu ryczałtu.

22 Przede wszystkim przepisy dyrektywy oraz sentencja ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji są bardzo jasne i nie wywołują trudności interpretacyjnych. Następnie – nie istnieje żaden szczególny problem związany z transpozycją rzeczonej dyrektywy do prawa krajowego. Wreszcie Republika Grecka zareagowała na uzasadnioną opinię z siedmiomiesięcznym opóźnieniem.

23 Na rozprawie Komisja zaproponowała zmniejszenie początkowo określonej przez nią na 10 512 EUR dziennej stawki ryczałtu do 10 248 EUR. Kwota ta miała być uzyskana zgodnie z komunikatem Komisji SEC(2005) 1658 z 13 grudnia 2005 r. w sprawie stosowania art. 228 WE poprzez pomnożenie stawki bazowej w wysokości 200 EUR przez współczynnik wagi uchybienia w wysokości 12 oraz współczynnik „n" który w przypadku Republiki Greckiej wynosi 4,27, a nie 4,38, jak poprzednio. Tę dzienną stawką ryczałtu należy zresztą zastosować do całego okresu niewykonania wspomnianego w pkt 20 niniejszego wyroku.

24 Tytułem żądania głównego Republika Grecka podnosi, że w niniejszej sprawie nie należy nakładać na nią ryczałtu. Na poparcie swych żądań wskazuje ona przede wszystkim, że zastosowała się do ww. wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego zanim wyrok wydany przez Trybunał na mocy art. 228 ust. 2 WE został ogłoszony, a w każdym razie w rozsądnym terminie, biorąc pod uwagę trudności finansowe, z którymi się ostatnio zmagała i obecnie ciągle się zmaga. Następnie Republika Grecka podnosi, że nie istnieje żadne ryzyko powrotu do tych naruszeń. Wreszcie dodaje ona, że zarzucanego jej uchybienia nie można uważać za szczególnie poważne, ponieważ konsekwencje niewykonania rzeczonego wyroku w sprawie Komisja przeciwko Grecji dla interesu publicznego i interesów prywatnych były zaledwie pośrednie i nie miały charakteru rzeczywistego i istotnego.

25 Tytułem ewentualnym, w przypadku gdyby Trybunał uznał jednak skargę za zasadną i nakazał Republice Greckiej zapłatę ryczałtu, przypomina ona, że Trybunał powinien określić jego kwotę w sposób taki, aby była ona proporcjonalna do obecnych „możliwości finansowych" tego państwa członkowskiego.

26 W tym względzie Republika Grecka podnosi, że współczynnik 4,27 wykorzystywany przez Komisję dla wyrażenia możliwości finansowych Republiki Greckiej, określony na podstawie danych gospodarczych za 2008 r., nie odpowiada obecnym uwarunkowaniom ekonomicznym, ponieważ grecki produkt krajowy brutto znacznie obniżył się w latach 2009 i 2010. Ponadto możliwości finansowe państwa członkowskiego nie mogą być prawidłowo ocenione bez uwzględnienia w szczególności deficytu publicznego i długu publicznego tego państwa lub odnotowanej w nim stopy inflacji.

27 W świetle powyższych uwag Republika Grecka uważa, że ryczałt powinien zostać obniżony do minimalnej wysokości przewidzianej we wspomnianym komunikacie SEC(2005) 1658, a mianowicie do 2 190 000 EUR. Ponadto w czasie rozprawy Republika Grecka wniosła o zezwolenie jej na skorzystanie z zapłaty ryczałtu w częściach, bez odsetek w wypadku nałożenia go na nią w wyroku, który ma być wydany.

Ocena Trybunału

28 Należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż o ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić państwo członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka miałoby tendencję do utrwalania się, o tyle nałożenie ryczałtu opiera się przede wszystkim na ocenie skutków niewykonania zobowiązań danego państwa członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez długi czas od chwili wydania stwierdzającego je wyroku (zob. w szczególności

wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9159, pkt 58).

29 Zadaniem Trybunału jest, w każdej zawisłej przed nim sprawie i na podstawie okoliczności danego przypadku, jak i stopnia perswazji i odstraszania, który uzna za wymagany, określenie kar pieniężnych właściwych w celu zapewnienia wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie w najszybszym możliwym czasie i zapobieżenia powtarzaniu się analogicznych naruszeń prawa wspólnotowego (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 59).

30 W odniesieniu do ewentualnego nałożenia ryczałtu należy przypomnieć, że powinno ono w każdym przypadku pozostać funkcją całokształtu istotnych elementów związanych z naturą stwierdzonego uchybienia, jak i postawą państwa członkowskiego, którego dotyczy postępowanie wszczęte na podstawie art. 228 WE (zob. w szczególności ww. wyrok z w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 62).

31 Jeśli Trybunał podejmie decyzję o nałożeniu ryczałtu, to do niego należy w ramach wykonywania przysługującego mu swobodnego uznania określenie go w taki sposób, aby po pierwsze, był on stosowny do okoliczności i po drugie, proporcjonalny do stwierdzonego uchybienia, jak również do możliwości finansowych danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-568/07 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-4505, pkt 47).

32 W konsekwencji w celu orzeczenia w przedmiocie żądania nałożenia ryczałtu na Republikę Grecką należy uwzględnić całokształt okoliczności zarzucanego jej uchybienia, a w szczególności jej postawę, czas trwania naruszenia oraz jego wagę.

33 Co się tyczy, po pierwsze, postawy państwa członkowskiego, należy zaznaczyć, że władze greckie odpowiedziały z dużym opóźnieniem zarówno na wezwanie do usunięcia uchybienia, jak i na uzasadnioną opinię. Ponadto, jak wynika z pisma Republiki Greckiej z dnia 22 czerwca 2009 r., bezsporne jest, iż w owym dniu projekt ustawy niezbędnej do wykonania ww. wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji nie został jeszcze przedłożony do przyjęcia greckiemu parlamentowi, podczas gdy działanie potrzebne w celu całkowitego usunięcia uchybienia stwierdzonego w tym wyroku nie stanowiło żadnej szczególnej trudności.

34 W odniesieniu, po drugie, do czasu trwania naruszenia będącego przedmiotem niniejszej skargi, należy przypomnieć, że jakkolwiek art. 228 WE nie precyzuje terminu, w jakim ma nastąpić wykonanie wyroku, to jednak zostało ustalone, że realizacja wykonania powinna rozpocząć się natychmiast i powinna zostać zakończona w możliwie najszybszym terminie (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 51).

35 W niniejszym sporze należy zaznaczyć, że od wydania ww. wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji do dnia 18 grudnia 2009 r., w którym opublikowano ustawę 3811/2009 dostosowującą ustawodawstwo krajowe do sentencji tego wyroku, upłynęło 29 miesięcy.

36 Nie może zostać uwzględnione przedstawione w tym względzie przez Republikę Grecką uzasadnienie, a mianowicie okoliczność, iż opóźnienie w wykonaniu wspomnianego wyroku było spowodowane trudnościami wewnętrznymi związanymi z procedurą ustawodawczą i przeprowadzeniem przedterminowych wyborów. Jak Trybunał już wielokrotnie podkreślał, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 50).

37 Należy zatem stwierdzić, że zarzucane Republice Greckiej uchybienie trwało przez znaczny okres czasu.

38 W odniesieniu, po trzecie, do wagi naruszenia, należy zauważyć, że stwierdzone uchybienie zaszkodziło realizacji swobody podstawowej, a mianowicie swobodnego przepływu osób w jednolitej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

39 Jak bowiem zaznaczył rzecznik generalny w pkt 43 opinii, nawiązując do motywu drugiego dyrektywy, prawodawca Unii uważa, że ochrona nietykalności cielesnej obywatela Unii Europejskiej udającego się z jednego państwa członkowskiego do innego jest następstwem prawa do swobodnego przepływu osób oraz że środki mające na celu ułatwienie kompensaty dla ofiar przestępstw przewidziane w dyrektywie przyczyniają się do realizacji tej swobody.

40 W świetle powyższych uwag Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie nakazanie Republice Greckiej zapłaty ryczałtu jest uzasadnione.

41 Co się tyczy wysokości tego ryczałtu, po pierwsze, należy zaznaczyć, iż pomimo uwag przedstawionych w pkt 33–39 niniejszego wyroku Republika Grecka usunęła zarzucane jej uchybienie.

42 Po drugie, należy mieć na uwadze możliwości płatnicze tego państwa członkowskiego w świetle najnowszych danych gospodarczych przedstawionych do oceny Trybunałowi.

43 Mając na uwadze ogół powyższych rozważań, słuszne jest w świetle oceny okoliczności sprawy określenie ryczałtu, jaki zgodnie z art. 228 ust. 2 akapit trzeci WE Republika Grecka powinna zapłacić, na kwotę 3 mln EUR.

44 W związku z tym należy nakazać zapłatę przez Republikę Grecką na rzecz Komisji, na rachunek „środki własne Unii Europejskiej", ryczałtu w wysokości 3 mln EUR.

W przedmiocie kosztów

45 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Greckiej kosztami postępowania, a Republika Grecka przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie podejmując do dnia, w którym upłynął termin określony w uzasadnionej opinii wydanej przez Komisję Wspólnot Europejskich na podstawie art. 228 WE w dniu 23 września 2008 r., środków, jakich wymaga wykonanie wyroku z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-26/07 Komisja przeciwko Grecji, Republika Grecka uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 228 ust. 1 WE.**

2) Republice Greckiej nakazuje się zapłatę na rzecz Komisji Europejskiej na rachunek „środki własne Unii Europejskiej" ryczałtu w wysokości 3 mln EUR.

3) Republika Grecka zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy