

**KOMUNIKAT KOMISJI****Stosowanie art. 228 traktatu WE****I. Wprowadzenie**

1. Możliwość nałożenia kar pieniężnych na państwo członkowskie, które nie zastosowało się do wyroku w sprawie o naruszenie prawa wspólnotowego, została przewidziana w traktacie z Maastricht, który zmienił w tym względzie art. 171 traktatu WE (obecnie art. 228) oraz art. 143 traktatu Euratom<sup>1</sup>.
2. W 1996 r. Komisja opublikowała pierwszy komunikat dotyczący stosowania wyżej wymienionego przepisu<sup>2</sup>. W 1997 r. opublikowała drugi komunikat, w którym bardziej szczegółowo opisano metodę naliczania okresowych kar pieniężnych<sup>3</sup>, zaś w 2001 r. przyjęła decyzję wewnętrzną w sprawie określania współczynnika czasu trwania uchybienia stosowanego przy takich obliczeniach<sup>4</sup>. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydał w tym czasie trzy wyroki na mocy art. 228<sup>5</sup>. Potwierdził w nich obowiązywanie kryteriów określonych w komunikatach z 1996 r. i 1997 r.<sup>6</sup>.
3. Niniejszy komunikat zastępuje dwa komunikaty wymienione powyżej. Jego treść odpowiada w znacznej mierze treści komunikatów z 1996 r. i 1997 r., uwzględniając dodatkowo wydane od tego czasu orzecznictwo, szczególnie w odniesieniu do kar ryczałtowych i zasady proporcjonalności. Aktualizuje także metodę naliczania kar i dostosowuje ją do wymogów rozszerzonej Unii.
4. Ostateczna decyzja o nałożeniu sankcji na mocy w art. 228 należy do Trybunału Sprawiedliwości, który posiada pełną jurysdykcję w tym przedmiocie. Niemniej jednak Komisja, stojąc na straży traktatów, odgrywa w tego rodzaju sprawach rolę kluczową, gdyż to ona decyduje o wszczęciu postępowania na mocy art. 228, a w razie konieczności, o wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości ze wskazaniem sankcji w postaci kary ryczałtowej i/lub okresowej kary pieniężnej w określonej wysokości.

W myśl zasady przejrzystości Komisja przedstawia poniżej kryteria, jakie będzie stosować wskazując Trybunałowi wysokość kar pieniężnych w zależności od

---

<sup>1</sup> Wszystkie zawarte w niniejszym komunikacie odniesienia do art. 228 WE należy traktować jako odnoszące się także do art. 143 traktatu Euratom, gdyż przepisy te mają jednakowe brzmienie.

<sup>2</sup> Dz.U. C 242 z 21.8.1996, str. 6.

<sup>3</sup> Dz.U. C 63 z 28.2.1997, str. 2.

<sup>4</sup> Por. dok. PV (2001)1517/2 z 2 kwietnia 2001 r. Patrz pkt 17 niniejszego komunikatu.

<sup>5</sup> Wyroki z 4 lipca 2000 w sprawie C-387/97, *Komisja/Grecja*, Zb. orz. 2000, str. I-5047 z 23 listopada 2003 w sprawie C-278/01, *Komisja/Hiszpania*, Zb. orz. 2003, str. I-14141 z 12 lipca 2005 w sprawie C-304/02, *Komisja/Francja* (dotąd niepublikowany w Zb.orz.) .

<sup>6</sup> Patrz zwłaszcza wyrok w sprawie C-387/97, *Komisja/Grecja*, pkt 84-92.

okoliczności danej sprawy. Zaznacza przy tym, że o wyborze kryteriów i sposobie ich stosowania decydować będzie dążenie do zapewnienia skutecznego stosowania prawa wspólnotowego.

5. Analiza indywidualnych przykładów stosowania opisanych poniżej ogólnych zasad i kryteriów oraz tendencji w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości pozwoli Komisji opracować ostateczną koncepcję działania, dla której niniejszy komunikat będzie punktem wyjścia. Kara pieniężna zawsze powinna być dostosowana do okoliczności danej sprawy, dlatego wykonując swoje uprawnienia Komisja zastrzega sobie prawo do własnej oceny i podejmowania w stosownych, odpowiednio uzasadnionych przypadkach decyzji wykraczających poza ogólne zasady i kryteria, w tym do wymierzania ryczałtowej kary pieniężnej.

## II. Zasady ogólne

6. Celem kar jest zapewnienie skutecznego stosowania prawa wspólnotowego. Ustalanie ich wysokości musi zdaniem Komisji opierać się na trzech podstawowych kryteriach:
  - *ciężar naruszenie prawa,*
  - *dlugość okresu naruszenia,*
  - *konieczność zapewnienia skutku odstraszającego, by zapobiec kolejnym przypadkom naruszenia.*
7. Kary, które Komisja proponuje Trybunałowi Sprawiedliwości, muszą być przewidywalne dla państw członkowskich i obliczone w oparciu o metodę, która uwzględnia zarówno zasadę proporcjonalności, jak i zasadę równego traktowania wszystkich państw członkowskich. Metoda musi być także jasna i stosowana w sposób jednolity, gdyż obowiązkiem Komisji będzie uzasadnienie wysokości proponowanej kwoty przed Trybunałem.
8. Z punktu widzenia skuteczności kary ważne jest, aby wyznaczać *kwoty* na tyle wysokie, by miały one *działanie odstraszające*. Nakładanie kary o charakterze czysto symbolicznym miałoby ten skutek, że środek, o którym mowa, będący istotnym uzupełnieniem postępowania w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego, nie spełniałby swojego najważniejszego zadania, jakim jest zapewnienie stosowania w pełni prawa wspólnotowego.
9. Z punktu widzenia budżetu, okresowe kary pieniężne i kary ryczałtowe stanowią „inne dochody” Wspólnoty w rozumieniu art. 269 traktatu WE i decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z 29 września 2000 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Dz.U. L 253 z 7.10.2000, str. 42.

## A. KARA RYCZAŁTOWA

10. W komunikacie z 1996 r. Komisja stwierdza: „biorąc pod uwagę, że podstawowym celem całego postępowania w sprawie naruszenia przepisów jest jak najszybsze wyeliminowanie powstałych uchybień (...) okresowa kara pieniężna jest środkiem najodpowiedniejszym”.

Komisja dodaje, że „nie rezygnuje z prawa wnoszenia o karę ryczałtową”. Niemniej jednak od tamtej pory stało się regułą, że w sprawach związanych z naruszeniem art. 228 Komisja wnosi o nałożenie okresowej kary pieniężnej, do czego przychyliła się Trybunał Sprawiedliwości, potwierdzając w ten sposób adekwatność takiej właśnie sankcji.

- 10.1. Z dotychczasowych doświadczeń wynika jednak, że państwa członkowskie często zwlekają z usuwaniem stwierdzonych nieprawidłowości do późnego etapu postępowania z art. 228, czasami aż do samego końca.

W związku z tym Komisja uważa, że należy ponownie przeanalizować kwestię kar finansowych przewidzianych w art. 228. Praktyka polegająca na wskazywaniu Trybunałowi wysokości okresowej kary pieniężnej, która ma być zapłacona po wydaniu orzeczenia, skutkuje bowiem tym, że opóźnienia w likwidowaniu uchybień nie wiążą się z żadnymi sankcjami, a zatem brak jest mechanizmu, który skutecznie przeciwdziałałby takim opóźnieniom.

Pozostanie przy okresowych karach pieniężnych i niedomaganie się kary ryczałtowej mogłoby zatem oznaczać zgodę na sytuację, w której Trybunał stwierdzałby, że dane państwo członkowskie uchybia swoim obowiązkom, a mimo to mogłoby ono bez żadnych konsekwencji kontynuować nielegalne praktyki. Tymczasem Komisja uważa, że każdy przypadek zwłoki w wykonaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości stanowi sam w sobie poważne naruszenie obowiązujących we Wspólnocie zasad praworządności i pewności prawnej.

- 10.2. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-304/02 *Komisja przeciwko Francji*, po raz pierwszy zastosowano sankcję złożoną z dwóch typów kar pieniężnych (okresowej kary pieniężnej i kary ryczałtowej) za to samo uchybienie.

- 10.3. Mając to na względzie, we wnioskach składanych do Trybunału Sprawiedliwości w związku z postępowaniem z art. 228 Komisja będzie od tej pory wskazywać:

- okresową karę pieniężną naliczaną za każdy dzień zwłoki następujący po wydaniu wyroku na mocy art. 228
- karę ryczałtową za niepowstrzymanie uchybienia między pierwszym wyrokiem stwierdzającym jego istnienie a wyrokiem na mocy art. 228.

- 10.4. Zasada równego traktowania państw członkowskich wymaga, by wysokość kary ryczałtowej i okresowej kary pieniężnej określana była według wcześniej ustalonej i obiektywnej metody. Na takim właśnie systemowym i obiektywnym podejściu Komisja i Trybunał opierają od 1996 r. swoją praktykę w zakresie proponowania i ustalania okresowych kar pieniężnych na mocy art. 228 TWE. Metoda ta okazała się

jak dotąd skuteczna i sprawiedliwa. Logiczne jest zatem przyjęcie tego samego podejścia w odniesieniu do kary ryczałtowej.

- 10.5. Komisja dopuszcza też, w bardzo szczególnych przypadkach, możliwość zaproponowania wyłącznie kary ryczałtowej<sup>8</sup>.
11. Naturalną konsekwencją przyjęcia nowego podejścia w kwestii kary ryczałtowej jest to, że sam fakt wyeliminowania przez państwo członkowskie uchybienia stwierdzonego przez Trybunał przed wydaniem wyroku na mocy art. 228 nie jest dla Komisji podstawą do przerwania związanego z tym postępowania. Trybunał Sprawiedliwości, który nie może nałożyć okresowej kary pieniężnej, gdyż ta po usunięciu uchybienia staje się bezcelowa, może nadal zdecydować o nałożeniu ryczałtu jako kary odpowiadającej okresowi trwania nieprawidłowości, ponieważ ten aspekt sprawy nie stał się bezprzedmiotowy. Komisja postara się także bezzwłocznie powiadamiać Trybunał o fakcie wyeliminowania uchybienia niezależnie od tego, na jakim etapie jest dane postępowanie sądowe. Tak samo postąpi w sytuacji, gdy państwo członkowskie usunie nieprawidłowości stwierdzone wyrokiem na mocy art. 228, co będzie równoznaczne z przerwaniem obowiązku płacenia okresowej kary pieniężnej.
12. Poprzez zmianę systemu sankcji Komisja ma nadzieję skłonić państwa członkowskie do szybszego usuwania uchybień, a jednocześnie doprowadzić do zmniejszenia liczby zgłaszanych do Trybunału Sprawiedliwości spraw z art. 228.

## **B. ZASADA PROPORCJONALNOŚCI**

13. W najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości znaleźć można konkretne przykłady stosowania zasady proporcjonalności. W sprawach *C-387/97 Komisja przeciwko Grecji* i *C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii* Trybunał potwierdził, że okresowa kara pieniężna musi być dostosowana do okoliczności oraz proporcjonalna zarówno do wagi uchybienia, jak i możliwości finansowych danego państwa członkowskiego<sup>9</sup>. Za każdym razem, gdy Komisja ustala wysokość proponowanych Trybunałowi kar, starannie analizuje sposoby jak najlepszego uwzględnienia tej zasady. Sprawa *C-278/01 Komisja przeciwko Hiszpanii* pokazuje szczególnie wyraźnie, że system ustalania kar musi w odpowiednim stopniu przewidywać ewentualność zmiany okoliczności.

Z tego punktu widzenia z zasady proporcjonalności, a ściślej - zasady dostosowania kary do okoliczności, wynikają cztery rodzaje konsekwencji:

- 13.1. Po pierwsze, w przypadku, gdy zarzut dotyczy kilku uchybień, a Komisja uzna, że istnieją dostępne, jasne i obiektywne przesłanki pozwalające dokonać oddzielnej oceny tych uchybień bez naruszania celu postępowania z art. 228, wówczas w odniesieniu do każdego z tych uchybień proponuje odrębną karę, bez zwiększenia całkowitego wymiaru kary w stosunku do wcześniej stosowanej praktyki. Przyjęcie

---

<sup>8</sup> Takie podejście mogłoby na przykład okazać się właściwe w przypadku uchybień o powtarzającym się i wyjątkowym charakterze (gdy korzyści powstałe z takich uchybień zostały skonsumowane) lub w przypadku państw członkowskich, które podjęły wszystkie środki niezbędne do wykonania wyroku, lecz do osiągnięcia pożądanego skutku potrzeba określonego czasu.

<sup>9</sup> Patrz wyrok w sprawie *C-387/97 Komisja/Grecja* pkt 90 i wyrok w sprawie *C-278/01 Komisja/Hiszpania* pkt 41.

tego sposobu postępowania oznacza raczej, że całkowity wymiar sankcji zmniejszy się, w przypadku gdy państwo członkowskie zastosuje się częściowo do wyroku, to znaczy będzie kolejno eliminować uchybienia.

- 13.2. Po drugie, uchybienia mogą być podobne w charakterze do tych, które były przedmiotem sprawy C-278/01 *Komisja przeciwko Hiszpanii* dotyczącej norm jakościowych dla wody w kąpieliskach, ustalonych dyrektywą 76/160/EWG, kiedy to Trybunał stwierdził, że „pełne wykonanie dyrektywy jest dla państw członkowskich szczególnie trudne” oraz że „można założyć, że państwo członkowskie, przeciwko któremu toczy się postępowanie, będzie w stanie zwiększyć stopień zgodności z dyrektywą, lecz nie zdoła w krótkim czasie zapewnić jej pełnego wykonania”. W tych okolicznościach, jak orzekł Trybunał „Kary, w których nie uwzględnia się postępu dokonanego przez państwa członkowskie w celu wypełniania jego zobowiązań, nie są ani dostosowane do okoliczności, ani proporcjonalne do wagi stwierdzonego uchybienia”<sup>10</sup>.

Dlatego w przypadku niektórych rodzajów uchybień, podobnych do tego, które polegało na niezastosowaniu się do przepisów dyrektywy 76/160/WE (charakteryzującej się zobowiązaniem do osiągnięcia konkretnych wyników), jeśli istnieje łatwy do zastosowania, matematyczny wzór na obliczanie wysokości sankcji w zależności od postępu w eliminowaniu uchybień, Komisja proponuje Trybunałowi zastosowanie właśnie takiego wzoru. Zbada też na podstawie indywidualnych przypadków, czy wskazane jest – a jeśli tak, to do jakiego stopnia – przyjęcie podobnego, łatwego w użyciu systemu obliczania kar w odniesieniu do innych rodzajów przewinień.

- 13.3. Po trzecie, sprawy C-278/01 *Komisja przeciwko Hiszpanii* i C-304/02 *Komisja przeciwko Francji* pokazują, że w niektórych przypadkach konieczne może się okazać wyznaczenie czasu odniesienia, na podstawie którego można będzie ocenić, jak długo po ogłoszeniu drugiego wyroku trwa stan niezgodny z prawem i od jakiej daty należy naliczać okresową karę pieniężną<sup>11</sup>. Jeśli zakres wykonania dyrektywy można oceniać jedynie w regularnych odstępach czasu, należy unikać sytuacji narastania okresowych kar pieniężnych w okresie, w którym faktycznie wyeliminowano uchybienie, choć nie zostało to oficjalnie stwierdzone. Dlatego, chociaż w dalszym ciągu obowiązywać będzie system dziennego naliczania okresowych kar pieniężnych, Komisja w stosownych przypadkach sugerować będzie stosowanie innego czasu odniesienia, np. sześciu miesięcy lub jednego roku. Czas odniesienia zależeć będzie od przewidzianej we właściwych przepisach metody weryfikacji zgodności z prawem.
- 13.4. Po czwarte, w szczególnych okolicznościach należy również dopuścić możliwość zawieszenia okresowej kary pieniężnej. Może na przykład okazać się, że jakiś czas po stwierdzeniu nieprawidłowości państwo członkowskie potwierdzi, iż podjęło wszystkie konieczne środki. Upłynąć musi wówczas pewien czas, zanim Komisja we współpracy z danym państwem członkowskim zweryfikuje skuteczność takich

---

<sup>10</sup> Patrz pkt 47-52 wyroku w sprawie C-278/01, *Komisja/Hiszpania*.

<sup>11</sup> Patrz pkt 43-46 wyroku w sprawie C-278/01 *Komisja/Hiszpania* oraz pkt 111-112 wyroku w sprawie C-304/02 *Komisja /Francja*.

środków<sup>12</sup>. W wyjątkowych przypadkach może się także zdarzyć, że państwo członkowskie podjęło już wszystkie środki konieczne do wykonania wyroku, lecz oczekiwane skutki pojawią się dopiero po jakimś czasie. Wskazane byłoby w takich sytuacjach, aby w treści wyroków wydawanych na mocy art. 228 Trybunał określał warunki zawieszenia, w tym możliwość dokonywania przez Komisję niezbędnych weryfikacji dla potwierdzenia, czy spełnione są warunki rozpoczęcia i zakończenia takiego zawieszenia. Komisja może w stosownych przypadkach zgłaszać do Trybunału swoje propozycje w tym względzie.

### **III. Ustalanie kwoty okresowej kary pieniężnej**

14. Okresowa kara pieniężna nakładana na państwo członkowskie to kwota, naliczana zasadniczo za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu wyroku Trybunału (chyba, że w danym przypadku przyjęto inny czas odniesienia (por. pkt 13.3), licząc od daty przekazania państwu członkowskiemu treści drugiego wyroku Trybunału aż do dnia, w którym uchybienie przestaje mieć miejsce.

Kwotę okresowej kary pieniężnej oblicza się:

- przez pomnożenie stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia i współczynnik czasu trwania;
- przez pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik ustalony dla każdego państwa (współczynnik „n”) w zależności od jego możliwości finansowych i liczby głosów, jaką dysponuje w Radzie.

#### **A. USTALANIE JEDNOLITEJ STAWKI BAZOWEJ**

15. Stawka bazowa to ustalona, stała kwota stanowiąca podstawę mnożenia przez współczynniki. Jest miarą kary za naruszenie zasady praworządności i nieprzestrzeganie wyroków Trybunału we wszystkich sprawach z art. 228. Ustala się ją w taki sposób, aby:

- pozostawić Komisji margines swobody przy stosowaniu odpowiedniego współczynnika wagi uchybienia,
- kara była rozsądna i możliwa do zapłacenia przez wszystkie państwa członkowskie,
- kwota pomnożona przez współczynnik wagi była na tyle wysoka, by wywierać odpowiednią presję na dane państwo członkowskie.

Stawka bazowa kary pieniężnej wynosi **600** euro dziennie<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Na przykład, państwo członkowskie oskarżone o dopuszczenie do pogorszenia się stanu środowiska naturalnego na określonym obszarze wskutek prac melioracyjnych może następnie wybudować niezbędną z ekologicznego punktu widzenia infrastrukturę pozwalającą przywrócić właściwe warunki hydrologiczne. Aby ocenić, czy prace przyniosły pożądany skutek, potrzebny może być określony czas na monitorowanie.

<sup>13</sup> Jednolita stawka bazowa w wysokości 500 euro, opublikowana w 1997 r. została zindeksowana według wskaźnika PKB i zaokrąglona. Komisja będzie aktualizować wartość stawki bazowej co trzy lata zgodnie z inflacją.

## B. WSPÓŁCZYNNIK WAGI UCHYBIENIA

16. Niewykonanie wyroku Trybunału jest zawsze przewinieniem poważnym. Jednak na potrzeby ustalenia wysokości sankcji pieniężnej Komisja weźmie pod uwagę także dwa dodatkowe aspekty, ściśle związane z uchybieniem będącym podstawą wyroku, a mianowicie : *wagę zasad wspólnotowych będących przedmiotem uchybienia oraz skutki takiego uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego.*
- 16.1. Aby ocenić wagę zasad wspólnotowych będących przedmiotem uchybienia, Komisja weźmie pod uwagę charakter i doniosłość takiej zasady bardziej niż jej rangę w hierarchii norm. Dlatego na przykład naruszenie zasady równego traktowania zawsze będzie uznawane za bardzo poważne przewinienie niezależnie od tego, czy wynika ze złamania zasady ustanowionej bezpośrednio traktatem, czy też określonej w rozporządzeniu lub dyrektywie. Ogólnie rzecz biorąc, uchybienia polegające na naruszeniu podstawowych praw i czterech podstawowych wolności chronionych traktatem powinny być uznawane za poważne i skutkować odpowiednio wysokimi karami pieniężnymi.
- 16.2. Gdy sytuacja tego wymaga, należy też wziąć pod uwagę, czy wyrok Trybunału, do którego nie stosuje się dane państwo członkowskie, stanowi część utrwalonego orzecznictwa (na przykład, gdy wyrok w sprawie o naruszenie prawa wspólnotowego jest poprzedzony podobnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu wstępnym). Decydującym czynnikiem może być jednoznaczny (bądź dwuznaczny czy niejasny) charakter naruszonej zasady<sup>14</sup>.
- 16.3. Należy wreszcie w stosownych przypadkach brać pod uwagę, że sytuacja, w której państwo członkowskie podejmuje środki według niego wystarczające w celu zastosowania się do wyroku, ale Komisja uważa inaczej, różni się od sytuacji, w której państwo członkowskie nie podejmuje żadnych środków. Właściwie w tym ostatnim przypadku nie może być wątpliwości, że państwo członkowskie łamie przepisy art. 228 ust. 1. Za okoliczność obciążającą traktuje się także brak lojalnej współpracy z Komisją podczas postępowania przewidzianego w art. 228 ust. 2 akapit pierwszy<sup>15</sup>. Z drugiej strony wśród okoliczności łagodzących w stosownych przypadkach wymienić należy pojawiające się w trakcie wykonywania wyroku wątpliwości związane z interpretacją przepisów lub wewnętrzne trudności z jego wykonaniem w krótkim terminie.
- 16.4. *Skutki uchybienia dla interesu ogólnego i jednostkowego* należy oceniać indywidualnie. Można uwzględnić przy tym następujące, przykładowe elementy:
- utrata zasobów własnych Wspólnoty,

---

<sup>14</sup> Państwo członkowskie, które narusza jasną zasadę lub działa wbrew utrwalonemu orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości, popełnia poważniejsze przewinienie niż to, które stosuje nieprecyzyjną i złożoną zasadę wspólnotową, która nigdy nie była przedmiotem interpretacji lub oceny Trybunału. Patrz w tym względzie orzecznictwo Trybunału w sprawie odpowiedzialności za naruszanie prawa wspólnotowego, w szczególności wyrok z 26 marca 1996 r. w sprawie C-392/93 *British Telecommunications*, Zob. orz. 1996, str. I-1631.

<sup>15</sup> Patrz pkt 92 wniosków rzecznika generalnego, Leenderta Geelhoeda, w sprawie C-304/02 *Komisja/Francja*.

- wpływ uchybienia na funkcjonowanie Wspólnoty,
- poważna lub nieodwracalna szkoda dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego,
- straty ekonomiczne lub inne straty poniesione przez osoby fizyczne lub podmioty gospodarcze, w tym straty o charakterze niematerialnym, np. związane z rozwojem osobistym,
- straty finansowe wynikłe z uchybienia,
- ewentualne korzyści finansowe, jakie państwo członkowskie czerpie z tytułu niezastosowania się do wyroku Trybunału,
- względna waga uchybienia w stosunku do obrotu lub wartości dodanej w danym sektorze gospodarczym państwa członkowskiego, którego dotyczy sprawa,
- liczba ludności dotkniętej uchybieniem (wagę uchybienia można uznać za mniejszą, jeśli nie dotyczy ono całego państwa członkowskiego),
- odpowiedzialność Wspólnoty wobec państw spoza UE,
- to, czy dane uchybienie ma charakter jednorazowy, czy też występuje powtórnie (na przykład jako powtarzające się opóźnienie w transpozycji dyrektyw w określonym sektorze gospodarki).

16.5. Poza tym, rozpatrując *interesy jednostkowe* przy obliczaniu wysokości kary, Komisja nie dąży do wypłaty odszkodowań dla osób, które ucierpiały w wyniku uchybień, gdyż odszkodowania takie można uzyskać jedynie w drodze postępowania przed sądem krajowym. Skupia się raczej na *skutkach, jakie wynikają z danego uchybienia dla osób i podmiotów gospodarczych*; stąd na przykład inaczej traktuje się skutki jednostkowego przypadku naruszenia prawa (nieuznanie kwalifikacji zawodowych), a inaczej brak transpozycji dyrektywy w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji, co wpływa na interesy całej grupy zawodowej.

16.6. Waga uchybienia modyfikuje stawkę bazową kary o współczynnik wynoszącym od 1 do 20.

### **C. WSPÓLCZYNNIK CZASU TRWANIA**

17. przy określaniu wysokości okresowej kary pieniężnej czas trwania uchybienia liczy się od daty wydania pierwszego wyroku aż do momentu wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Długości tego okresu odpowiada współczynnik, przez który mnoży się stawkę bazową.



W zależności od czasu trwania uchybienia współczynnik ten zmienia się od 1 do 3, zwiększając się o 0,10 na miesiąc, począwszy od daty wydania wyroku na mocy art. 226<sup>16</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że przy naliczaniu okresowej kary pieniężnej i kary ryczałtowej należy uwzględnić czas trwania uchybienia odpowiednio do funkcji tych kar<sup>17</sup>.

#### **D. UWZGLĘDNIANIE MOŻLIWOŚCI FINANSOWYCH PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO**

18. Kwota okresowej kary pieniężnej musi być proporcjonalna do przewinienia, a zarazem odstrasżająca.

Działanie odstrasżające przejawia się w dwóch aspektach. Kara musi być na tyle wysoka, aby:

- skłonić państwo członkowskie do usunięcia nieprawidłowości (musi zatem być wyższa niż korzyści, jakie to państwo czerpie z tytułu uchybienia),
- zniechęcać państwo członkowskie do powtórnego naruszenia prawa.

- 18.1. Działanie odstrasżające kary uwzględnia się przy ustalaniu współczynnika „n” równego średniej geometrycznej opartej z jednej strony na produkcie krajowym brutto (PKB) danego państwa członkowskiego, z drugiej strony na liczbie głosów w Radzie<sup>18</sup>. W rezultacie współczynnik „n” odzwierciedla zarówno możliwości finansowe każdego państwa członkowskiego — wyrażone za pomocą PKB — jak i liczbę głosów, jakimi dysponuje ono w Radzie. Wynikający stąd wzór pozwala uzyskać wartości odpowiadające poszczególnym państwom członkowskim w rozsądnym przedziale od 0,36 do 25,40.

---

<sup>16</sup> Patrz pkt 81, 102 i 108 wyroku w sprawie C-304/02 *Komisja/Francja*.

<sup>17</sup> Patrz pkt 84 wyroku w sprawie C-304/02 *Komisja/Francja*.

<sup>18</sup> Średnią oblicza się w następujący sposób: współczynnik ‘n’ to średnia geometryczna równa pierwiastkowi kwadratowemu iloczynu współczynników opartych na PKB państw członkowskich i liczbie głosów w Radzie. Oblicza się go według wzoru:

$$\sqrt{\frac{PIB_n}{PIB_{Lux}} \times \frac{Voix_n}{Voix_{Lux}}}$$

gdzie:

PBK n = PKB danego państwa członkowskiego w mln EUR,

PBK Lux = PKB Luksemburga,

g.l. n = liczba głosów, jakimi dysponuje dane państwo członkowskie w Radzie według systemu ustanowionego w art. 205 traktatu,

g.l. Lux = liczba głosów Luksemburga.

Wybór Luksemburga jako podstawy obliczeń nie ma żadnego wpływu na względną wartość współczynników dwóch dowolnie wybranych państw członkowskich.

Współczynnik „n” wynosi:

<b>Państwo Członkowskie</b>	<b>Specjalny współczynnik N</b>
Belgia	5.81
Czechy	3.17
Dania	3.70
Niemcy	25.40
Estonia	0.58
Grecja	4.38
Hiszpania	14.77
Francja	21.83
Irlandia	3.14
Włochy	19.84
Cypr	0.70
Łotwa	0.64
Litwa	1.09
Luksemburg	1.00
Węgry	3.01
Malta	0.36
Niderlandy	7.85
Austria	4.84
Polska	7.22
Portugalia	4.04
Słowenia	1.01
Słowacja	1.45
Finlandia	3.24
Szwecja	5.28
Zjednoczone Królestwo	21.9

- 18.2. Aby obliczyć kwotę okresowej kary pieniężnej dla danego państwa członkowskiego, wynik uzyskany z zastosowania współczynników wagi uchybienia i czasu trwania do stawki bazowej ryczałtu należy pomnożyć przez współczynnik „n” (stały) dla danego państwa członkowskiego. Komisja zastrzega sobie jednocześnie prawo do zmiany tego współczynnika w razie wystąpienia istotnych rozbieżności w stosunku do stanu rzeczywistego lub zmiany systemu podziału głosów w Radzie. Niezależnie od tego, ze względu na wyższy niż zakładano wzrost PKB w nowych państwach członkowskich Komisja za trzy lata dokona aktualizacji współczynników „n”.

Określona w ten sposób metoda obliczeń można podsumować następującym wzorem:

$$SD = (SB \times WW \times WT) \times n$$

gdzie: SD = stawka dzienna okresowej kary pieniężnej; SB = stawka bazowa (okresowej kary pieniężnej); WW = współczynnik wagi uchybienia; WT = współczynnik czasu trwania; n = współczynnik uwzględniający możliwości finansowe danego państwa członkowskiego.

#### IV. Ustalanie kwoty ryczałtu

19. Aby w pełni uwzględnić odstraszący cel kary ryczałtowej oraz zasadę proporcjonalności i równego traktowania, Komisja zasugeruje Trybunałowi Sprawiedliwości stosowanie metody, która obejmuje :
- z jednej strony określenie stałej, minimalnej stawki ryczałtu;
  - z drugiej strony system liczenia oparty na stawce dziennej, którą mnoży się przez liczbę dni wskazującą czas trwania uchybienia, a więc w dużej mierze analogiczny do sposobu naliczania okresowej kary pieniężnej; system ten stosuje się, gdy wynik przekracza minimalną stawkę ryczałtu.
20. Kierując do Trybunału sprawę z art. 228, Komisja za każdym razem zaproponuje nałożenie *przynajmniej* stałego ryczałtu, ustalonego dla każdego państwa członkowskiego w zależności od współczynnika „n”, bez względu na wynik obliczeń opisanych w pkt 21-24.

Wynika to z zasady, że każdy przypadek uporczywego niestosowania się do wyroku Trybunału stanowi sam w sobie – niezależnie od dodatkowych okoliczności obciążających – naruszenie praworządności we Wspólnocie, które powinno podlegać odpowiedniej karze. Wyznaczenie stawki minimalnej pozwoli także uniknąć nakładania kar o charakterze czysto symbolicznym, które nie działają odstrasząco, co może prowadzić do podważenia autorytetu Trybunału zamiast jego wzmocnienia.

Minimalna stawka ryczałtu wynosi:

	(współczynnik $n$ )	(minimalna stawka ryczałtu <sup>19</sup> )
Belgia	5.81	2 905 000
Czechy	3.17	1 585 000
Dania	3.70	1 850 000
Niemcy	25.40	12 700 000
Estonia	0.58	290 000
Grecja	4.38	2 190 000
Hiszpania	14.77	7 385 000
Francja	21.83	10 915 000
Irlandia	3.14	1 570 000
Włochy	19.84	9 920 000
Cypr	0.70	350 000
Łotwa	0.64	320 000
Litwa	1.09	545 000
Luksemburg	1.00	500 000
Węgry	3.01	1 505 000
Malta	0.36	180 000
Niderlandy	7.85	3 925 000
Austria	4.84	2 420 000
Polska	7.22	3 610 000
Portugalia	4.04	2 020 000
Słowenia	1.01	505 000
Słowacja	1.45	725 000
Finlandia	3.24	1 620 000
Szwecja	5.28	2 640 000
Zjednoczone Królestwo	21.99	10 995 000

---

<sup>19</sup> Komisja będzie aktualizować stawkę ryczałtu co trzy lata zgodnie z inflacją.

21. Ponadto, i jedynie w przypadku przekroczenia minimalnej stawki ryczałtu, Komisja zaproponuje, aby Trybunał ustalił kwotę ryczałtu mnożąc *stawkę dzienną* przez *liczbę dni trwania uchybienia*, począwszy od daty wydania wyroku na mocy art. 226 aż do dnia, w którym wyeliminowano to uchybienie, lub – jeśli to nie nastąpiło – do dnia wydania wyroku na mocy art. 228.

Metoda ta nie wydaje się sprzeczna z pojęciem kary ryczałtowej, pod warunkiem, że w chwili nałożenia takiej kary, to znaczy w chwili ogłoszenia wyroku, takie wyliczenie jest możliwe, a więc Trybunał jest w stanie wyznaczyć określoną kwotę.

22. Datę pierwszego wyroku należy traktować jako dzień, od którego rozpoczyna się naliczanie kary. Tak też wynika z wyroku w sprawie C-304/02 *Komisja przeciwko Francji*, w którym stwierdza się, że czas trwania uchybienia uwzględniany przy ustalaniu kary to czas, który upłynął od wydania pierwszego wyroku<sup>20</sup>. Ponadto, zgodnie z istniejącym orzecznictwem, wykonanie wyroku w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego należy „rozpocząć natychmiast i zakończyć w najkrótszym możliwym terminie”<sup>21</sup>. Oczywiście Komisja musi dać państwu członkowskiemu czas na zastosowanie się do wyroku – dłuższy lub krótszy w zależności od sytuacji – zanim wyda uzasadnioną decyzję na mocy art. 228, inaczej bowiem naraża się na to, że Trybunał odrzuci jej kolejne wnioski<sup>22</sup>. Jeśli jednak po ogłoszeniu pierwszego wyroku państwu członkowskiemu pozostawiono wystarczająco dużo czasu, a mimo to tuż przed jego upływem wydaje się, że uchybienie nie zostanie wyeliminowane, należy uznać, że dane państwo członkowskie nie zdołało wypełnić zobowiązania polegającego na natychmiastowym rozpoczęciu i jak najszybszym zakończeniu procesu wykonania wyroku.
23. Ustalanie *stawki dziennej* na potrzeby określenia kwoty ryczałtu odbywa się na zasadzie analogicznej do stosowanej przy obliczaniu wysokości okresowej kary pieniężnej, a mianowicie:
- przez pomnożenie stawki bazowej przez współczynnik wagi uchybienia;
  - przez pomnożenie uzyskanego wyniku przez współczynnik ustalony dla każdego państwa (współczynnik „n”) w zależności od jego możliwości finansowych i liczby głosów, jaką dysponuje w Radzie.
- 23.1. Do obliczenia kwoty ryczałtu Komisja zastosuje ten sam współczynnik wagi uchybienia i ten sam stały współczynnik „n” co w przypadku okresowej kary pieniężnej.
- 23.2. Jednak stawka bazowa będzie w tym przypadku niższa niż stawka obowiązująca dla okresowej kary pieniężnej. Sprawiedliwa wydaje się bowiem zasada, że stawka dzienna okresowej kary pieniężnej jest wyższa niż stawka kary ryczałtowej. Zachowanie państwa członkowskiego jest bardziej karygodne w wypadku niezastosowania się do wyroku na mocy art. 228, gdyż oznacza to uporczywe naruszanie prawa wbrew dwóm kolejnym wyrokom Trybunału Sprawiedliwości.

---

<sup>20</sup> Patrz pkt 81, 102 i 108 wyroku w sprawie C-304/02 *Komisja/Francja*.

<sup>21</sup> Patrz pkt 82 wyroku w sprawie C-387/97 *Komisja/Grecja*, odwołującego się do wcześniejszego orzecznictwa.

<sup>22</sup> Patrz pkt 27-31 wyroku w sprawie C-278/01 *Komisja/Hiszpania*.

Stawkę bazową kary ryczałtowej ustala się na poziomie 200 euro<sup>23</sup> dziennie, co odpowiada jednej trzeciej stawki bazowej okresowej kary pieniężnej.

- 23.3. W odróżnieniu od okresowej kary pieniężnej do kary ryczałtowej nie stosuje się współczynnika czasu trwania, ponieważ czas ten uwzględnia się już, mnożąc stawkę dzienną przez liczbę dni uchybienia.
24. W związku z powyższym określoną w ten sposób metodę obliczania kwoty kary ryczałtowej można podsumować następującym wzorem:

$$KR = SB \times WW \times n \times D$$

gdzie:

KR = kwota kary ryczałtowej; SB = stawka bazowa kary ryczałtowej; WW = współczynnik wagi uchybienia; n = współczynnik uwzględniający możliwości finansowe danego państwa członkowskiego, D = liczba dni trwania uchybienia.

## V. Okres przejściowy

25. Komisja będzie stosować zasady i kryteria opisane w niniejszym komunikacie we wszystkich decyzjach o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości sprawy z art. 228 TWE, które podejmie po 1 stycznia 2006 r.
26. Niemniej jednak w stosunku do tych państw członkowskich, które przed końcem roku 2006 wyeliminują stwierdzone przypadki naruszenia prawa wspólnotowego, Komisja utrzyma tymczasowo stosowaną obecnie praktykę wycofywania spraw wniesionych do Trybunału na mocy art. 228 TWE. Państwa członkowskie uzyskają w ten sposób czas na dostosowanie się do zasad nowej polityki Komisji.

---

<sup>23</sup> Komisja będzie aktualizować stawkę ryczałtu co trzy lata zgodnie z inflacją.