

## 5.2. Skarga do Komisji Europejskiej

### 5.2.1. Wprowadzenie

**Każde państwo członkowskie UE jest odpowiedzialne za wdrażanie prawa wspólnotowego**<sup>7</sup>. Jako uchybienia we wdrażaniu tego prawa kwalifikowane są zarówno działania, jak i zaniechania w płaszczyźnie legislacyjnej (stanowienie prawa – transpozycja wymagań prawa UE), jak i w sferze stosowania prawa przez organy administracji i sądy administracyjne oraz osiągnięcia celów przewidzianych prawem UE.

Obowiązek monitorowania przestrzegania prawa UE na każdym etapie jego implementacji (transpozycja, stosowanie, osiągnięcie celów) ciąży na KE, nazywanej także **strażnikiem Traktatów**. Stosowne uprawnienia przyznaje Komisji art. 258 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>8</sup> (*TfUE*) – w razie potrzeby usunięcia naruszeń Komisja może wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie w sprawie naruszenia przez to państwo zobowiązań związanych z wdrażaniem prawa wspólnotowego<sup>9</sup>.

#### *Artykuł 258*

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

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

W praktyce procedura z art. 258 *TfUE* może właściwie funkcjonować tylko w przypadku, gdy Komisja dysponować będzie stałym źródłem informacji o naruszeniach prawa wspólnotowego. Ważnym źródłem takich informacji jest instytucja skarg do KE składanych przez osoby fizyczne i prawne (w tym organizacje pozarządowe).

<sup>7</sup> Wdrażanie rozumiane jako przyjmowanie w odpowiednim terminie środków wykonawczych, zgodność i właściwe stosowanie prawa. Inaczej określane też implementacją.

<sup>8</sup> Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE L Nr 115/47 z 9.5.2008 r., z późn. zm.

<sup>9</sup> Przebieg postępowania z art. 226 TWE został opisany w rozdziale 5.2.5. („Co się dzieje, jeżeli skarga została uznana za zasadną?”).

### 5.2.2. Kto może złożyć skargę?

Jak już wskazano wyżej, **skargę mogą złożyć:**

- osoby fizyczne,
- osoby prawne (w tym organizacje pozarządowe).

Podmioty te mają prawo złożyć do Komisji skargę przeciwko państwu członkowskiemu, dotyczącą generalnych (akt prawny) lub indywidualnych środków (np. decyzja administracyjna) czy stałych praktyk stosowanych przez to państwo, które zdaniem wnoszącego skargę są niezgodne z którymś z przepisów lub którąś z zasad prawa wspólnotowego.

Nie jest konieczne, aby wszczęcie postępowania leżało w formalnym interesie wnoszącego skargę. **Wnoszący nie musi również udowodniać, że dany przypadek naruszenia dotyczy go bezpośrednio.**

### 5.2.3. Jakie wymagania musi spełniać skarga do Komisji Europejskiej?

Aby spełnić ogólne kryterium dopuszczalności, **skarga musi jedynie odnosić się do naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie.**

Ponadto w **skardze należy podać:**

- nazwisko i imię osoby wnoszącej skargę i jej obywatelstwo;
- adres lub siedzibę wnoszącego (przy czym o każdej zmianie adresu należy powiadomić KE) oraz jego telefon, faks lub e-mail;
- rodzaj i miejsce działalności;
- państwo członkowskie, które zdaniem wnoszącego dopuściło się naruszenia;
- opis faktów stanowiących podstawę wniesienia skargi;
- wskazanie przepisów prawa wspólnotowego, które zostały naruszone przez państwo członkowskie;
- określenie, czy sprawa jest związana ze środkami finansowymi UE, z których korzysta lub zamierza skorzystać dane państwo członkowskie w odniesieniu do faktów stanowiących podstawę skargi;
- opis dotychczas przeprowadzonego postępowania przed organami krajowymi, wraz z kopiami korespondencji (w miarę możliwości);

- opis dotychczasowych działań podjętych przez wnoszącego skargę na szczeblu wspólnotowym (pozostające w związku ze sprawą wnioski dotychczas kierowane do służb Komisji, czy petycje do Parlamentu Europejskiego);
- wykaz dokumentów i dowodów przedkładanych na poparcie skargi (w tym kwestionowane środki krajowe); dokumenty i dowody mogą zostać przedłożone w kopiach;
- wskazanie, czy składający skargę upoważnia KE do ujawnienia jego tożsamości w kontaktach z władzami państwa członkowskiego, przeciwko któremu kierowana jest skarga (w przypadku braku informacji na temat poufności danych, służby Komisji zakładają, że skarżący zastrzegł poufność danych);
- miejsce, datę i podpis wnoszącego skargę.

Skargi do Komisji Europejskiej należy składać **na piśmie**: listownie, faksem lub pocztą elektroniczną.

Skargi składane listownie należy przesyłać na adres:

**Commission des Communautés Européennes**

(à l'attention de Mme la Secrétaire générale)

B-1049 Bruxelles

BELGIQUE

lub też na adres przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce:

**Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce**

Centrum Jasna

ul. Jasna 14/16a

00-041 Warszawa

fax.: (+48 22) 556 89 98

**Można skorzystać z formularza zamieszczonego na stronie internetowej**

[http://ec.europa.eu/community\\_law/your\\_rights/your\\_rights\\_forms\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/your_rights/your_rights_forms_en.htm)

(nie jest to obowiązkowe).

Dla skarżącego **postępowanie jest bezpłatne**. Skarga nie **musi być także sporządzona przez adwokata albo radcę prawnego**.

Oczywiście Komisja poważniej traktować będzie skargi wyczerpująco uzasadnione i udokumentowane w kontekście podnoszonych naruszeń prawa wspólnotowego.

W praktyce:

- ok. **70%** skarg można zamknąć przed wystosowaniem wezwania do usunięcia uchybienia,
- ok. **85%** zamyka się przed wydaniem uzasadnionej opinii,
- natomiast aż **93%** skarg zamyka się przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał<sup>10</sup>,

stąd niezwykle ważne jest odpowiednie skonstruowanie skargi i poparcie jej wiarygodnymi dowodami.

Pożądane będzie nie tylko przedstawienie opinii ekspertów z danej dziedziny, ale także artykułów prasowych, map, czy też zdjęć. Istotnym jest także, aby przed złożeniem skargi skorzystać ze wszystkich środków dostępnych na poziomie krajowym. Komisja zaleca tutaj, aby najpierw wykorzystać drogę administracyjną i sądową dostępną na szczeblu krajowym, ponieważ może to przyspieszyć rozwiązanie sprawy – chyba że środki takie stronie nie przysługują (należy to podnieść w skardze) albo sprawa jest istotna, a niepodjęcie przez Komisję niezwłocznych działań (np. wniosek do Trybunału Sprawiedliwości (ETS) o zastosowanie środków tymczasowych<sup>11</sup>) mogłoby spowodować nieodwracalne szkody.

Ponieważ ilość skarg wpływających do KE, a dotyczących naruszeń prawa ochrony środowiska jest znacząca, Komisja ustaliła pewne priorytety dotyczące monitorowania ogólnej sytuacji, w celu podjęcia dalszych działań. W ich świetle, **aby skarga do KE była instrumentem skutecznym, powinna wpisywać się w następujący zakres naruszeń<sup>12</sup>:**

- niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym, stwarzająca zagrożenie dla prawidłowego wdrażania prawa ochrony środowiska, a tym samym dla ogólnej skuteczności tego prawa (wady w transpozycji prawa UE),

a także błędy w szeroko rozumianej implementacji:

---

<sup>10</sup> Roczne sprawozdanie Komisji z kontroli stosowania prawa wspólnotowego (2007), KOM(2008) 777 wersja ostateczna.

<sup>11</sup> Środkiem tymczasowym jest np. wstrzymanie wykonania krajowej decyzji administracyjnej. W przypadku procedury w trybie art. 258 *TfUE* Komisja Europejska musi wystąpić o zastosowanie środka tymczasowego, składając równocześnie skargę zasadniczą.

<sup>12</sup> Zob. bliżej *Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący wdrażania wspólnotowego prawa ochrony środowiska*, COM (2008) 773, [http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/com\\_2008\\_773\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/legal/law/pdf/com_2008_773_en.pdf).

- systematyczne naruszenia standardów jakości środowiska lub innych wymagań dotyczących zapewnienia należytej jakości środowiska, w wyniku których na bezpośrednie lub poważne szkody narażone jest (lub może być narażone) zdrowie ludzkie lub elementy środowiska o wysokiej wartości przyrodniczej, lub które to naruszenia mogą skutkować pogorszeniem jakości życia; pierwszeństwo powinny mieć tutaj szkody o nieodwracalnym charakterze;
- naruszenia podstawowych obowiązków o strategicznym charakterze, od których zależy wypełnienie innych zobowiązań. Dotyczy to m.in. niewypełniania obowiązków z zakresu wyznaczania obszarów Natura 2000, planowania zarządzania tymi obszarami, sprawozdawczości (np. w zakresie kompensacji szkód w obszarach Natura 2000), czy też innych zobowiązań o podobnym charakterze;
- naruszenia związane z dużymi projektami infrastrukturalnymi, w których wykorzystuje się środki finansowe UE lub które mogą mieć znaczący wpływ na środowisko.

#### 5.2.4. Co dzieje się z wniesioną skargą?

Zgodnie z kodeksem dobrego postępowania administracyjnego **Sekretariat Generalny KE potwierdza otrzymanie nadesłanej korespondencji w terminie 15 dni roboczych od momentu otrzymania**. Wszystkie zgłoszenia uznane za skargi są rejestrowane w centralnym rejestrze skarg Sekretariatu Generalnego Komisji Europejskiej. Po rejestracji skargi informacja o tym fakcie przesyłana jest skarżącemu **w terminie jednego miesiąca** od dnia wysłania potwierdzenia odbioru. W przesłanej informacji wskazany zostaje numer skargi<sup>13</sup>, który należy podawać w dalszej korespondencji oraz wyjaśnienie przebiegu dalszych faz postępowania. Należy pamiętać, że przyznanie numeru nie oznacza jeszcze, że na pewno zostanie wszczęte postępowanie w sprawie naruszenia.

W odniesieniu do naruszeń prawa wspólnotowego dotyczących ochrony obszarów Natura 2000 (*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa*<sup>14</sup> i *Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory*<sup>15</sup>) KE proponuje również wykorzystywanie specjalnego formularza pod nazwą „**Prośba o udzielenie dodatkowych informacji**”

---

<sup>13</sup> W przypadku nadesłania kilku skarg dotyczących tego samego naruszenia są one rejestrowane pod jednym numerem.

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE L Nr 20/7 z 26.01.2010 r.; tzw. *Dyrektywa Ptasia*.

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE L 206/7 z 22.7.1992, z późn. zm.; tzw. *Dyrektywa Siedliskowa*.

**dotyczących zagadnień z zakresu obszarowej ochrony przyrody”.** Jest on odpowiednikiem standardowego formularza skargowego, który w tym przypadku jednak szczegółowo odnosi się m.in. do oceny oddziaływania na obszary Natura 2000. Podmiot informujący ma m.in. możliwość skomentowania wyników oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, a także opisanie rozwiązań alternatywnych, środków łagodzących oraz kompensacyjnych, które uważa za wykonalne, a które nie zostały uwzględnione przez władze krajowe.

**Komisja powinna podjąć wszelkie starania, aby zakończyć procedurę w ciągu dwunastu miesięcy od momentu rejestracji – albo umorzyć postępowanie, albo wszczęć formalny etap postępowania** (w uzasadnionych przypadkach termin ten może ulec wydłużeniu). Jeżeli Komisja zdecyduje się nie nadawać sprawie dalszego biegu, powinna poinformować skarżącego i umożliwić mu przedstawienie stanowiska. Skarżącemu nie przysługują praktycznie żadne środki odwoławcze w przypadku umorzenia postępowania; ETS w swoim orzecznictwie nie uznał możliwości wymuszenia na KE rozpoczęcia procedury z art. 226 Traktatu Wspólnoty Europejskiej. Teoretycznie, jeżeli postępowanie KE nosi znamiona złego zarządzania, można rozważać wniesienie skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich UE. W praktyce jednak Rzecznik nie uznaje się za organ II instancji w sprawach skarg do KE – chyba że zjawisko złego zarządzania jest ewidentne.

#### 5.2.5. Co się dzieje, jeżeli skarga została uznana za zasadną?

**Jeżeli KE uzna, że skarga jest zasadna i państwo członkowskie uchybiło swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego, wszczyna postępowanie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.** Postępowanie to ma dwie fazy – pierwsza toczy się przed KE, druga przed Trybunałem Sprawiedliwości.

**Faza pierwsza to nieformalne konsultacje pomiędzy KE a państwem członkowskim.** Jest ona zwykle wykorzystywana do zebrania informacji w celu ustalenia i określenia kwestii prawnych dotyczących zgłoszonej sprawy. Po zbadaniu faktów w świetle przepisów i priorytetów ustalonych przez Komisję, zapada decyzja o tym, czy zostanie wszczęte formalne postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu.

W tej fazie możliwe jest osiągnięcie porozumienia z państwem członkowskim, ale sam proces dochodzenia do konsensusu nie jest transparentny. Komisja

Europejska z zasady odmawia ujawniania szczegółów dotyczących tych konsultacji, ponieważ może to stanowić zagrożenie dla dialogu pomiędzy Komisją a państwem członkowskim. Tak więc wnoszący skargę nie ma tutaj informacji o przebiegu nieformalnych konsultacji i nie zna argumentacji państwa członkowskiego.

Na etapie nieformalnych konsultacji między KE a państwem członkowskim ważne jest, aby regularnie informować KE o stanie sprawy i aktualizować (w miarę potrzeby) złożoną skargę.

**Jeżeli nieformalne konsultacje nie przyniosą zadowolających rezultatów, a KE uzna, że mogło dojść do naruszenia przepisów prawa wspólnotowego, rozpoczyna się faza druga – część formalna postępowania.** Zostaje ona zainicjowana poprzez wystosowanie do państwa członkowskiego **listu ostrzegawczego z wezwaniem do usunięcia uchybienia** (*Letter of Formal Notice*). List ten zawiera szczegółowe zarzuty stawiane państwu członkowskiemu, a także wyznacza termin na przedstawienie przez państwo swojego stanowiska w sprawie. Gdy strony ponownie nie osiągną kompromisu, Komisja przedstawia tzw. **uzasadnioną opinię** (*Reasoned Opinion*), wyznaczając państwu członkowskiemu kolejny termin na ustosunkowanie się do zarzutów (z reguły są to dwa miesiące).

Jeśli we wskazanym terminie państwo członkowskie nie podejmie działań w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem, Komisja może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Prawo to przysługuje wyłącznie KE – nie mają go więc bezpośrednio wnoszący skargę.

**Trybunał Sprawiedliwości z reguły wydaje orzeczenie w terminie dwóch lat od daty wniesienia skargi**, a jego wyroki różnią się od wyroków sądów krajowych. W swoim orzeczeniu ETS stwierdza bowiem, że doszło (lub nie doszło) do naruszenia przepisów – nie może on jednak uchylić niezgodnego z prawem wspólnotowym przepisu krajowego ani zmusić administracji państwowej do uczynienia zadość roszczeniom osób czy instytucji. To władze danego kraju muszą podjąć działania niezbędne w celu dostosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości i uregulowania sytuacji będącej powodem skargi. Jeżeli państwo członkowskie tego nie uczyni, Komisja może po raz kolejny wnieść sprawę do ETS i zwrócić się do niego o nałożenie na to państwo kary pieniężnej (w formie ryczałtu lub kary okresowej) do czasu usunięcia uchybień.

**Przykład: Wyrok Trybunału z dnia 7 kwietnia 1992 r. w sprawie C-45/91 Komisja v. Grecja.**

Grecja nie zapewniając, iż odpady są bezpiecznie unieszkodliwiane, nie wdrożyła wszystkich niezbędnych środków w celu wykonania wyroku Trybunału w sprawie C-45/91 Komisja v. Grecja. W związku z tym ETS nałożył na Grecję karę pieniężną w wysokości 20 000 EURO za każdy dzień opóźnienia w realizacji działań niezbędnych do zastosowania się do wyroku w sprawie C-45/91.

W praktyce do wtórnego postępowania przed ETS dochodzi jednak niezwykle rzadko, gdyż pierwszy wyrok ETS (a nawet samo skierowanie sprawy przez KE do ETS) jest już na tyle poważnym sygnałem dla państwa członkowskiego, że bezpośrednio po nim podejmowane są niezbędne środki naprawcze.

**Przykład: skarga w sprawie drogi ekspresowej „Via Baltica”.**

Zastrzeżenia dotyczące trasy międzynarodowego korytarza transportowego Helsinki-Warszawa „Via Baltica” jako całości, jak również jego poszczególnych odcinków przecinających obszary Natura 2000 w północno-wschodniej Polsce, zostały skierowane do Komisji w formie skargi/-g. Koalicja polskich organizacji pozarządowych: Ogólnopolskie Towarzystwo Ochrony Ptaków – WWF – Polska Zielona Sieć złożyły swoją skargę w styczniu 2006 r. Główne zarzuty dotyczyły nieprawidłowej implementacji unijnych *Dyrektyw (Ptasiej i Siedliskowej)*, w szczególności podczas oceny oddziaływania planowanych fragmentów drogi na środowisko.

Niemal rok trwał nieoficjalny proces zbierania informacji i wyjaśniania sprawy pomiędzy Komisją Europejską a polskim rządem. Autorzy skargi mieli okazję spotkać się z przedstawicielami Komisji i przekazać im dodatkowe informacje na temat zaawansowania postępowań administracyjnych w Polsce. Regularnie składane były aktualizacje skargi informujące o postępach w sprawie.

Ostatecznie Komisja zdecydowała się na oficjalną część procedury i w grudniu 2006 r. wysłała do Polski *Letter of Formal Notice*<sup>16</sup>.

Ponieważ wyjaśnienia polskiego rządu nie były satysfakcjonujące, a dodatkowo została wydana zgoda na budowę jednego z najbardziej kontrowersyjnych odcinków drogi „Via Baltica” – obwodnicy Augustowa przez Dolinę

<sup>16</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1757&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>



Rospudy w Puszczy Augustowskiej, pod koniec lutego 2007 r. Komisja wysłała do Polski *Reasoned Opinion*. Zostały tu sprecyzowane zastrzeżenia dotyczące obwodnicy Augustowa oraz obwodnicy Wasilkowa (oddziałującej na ostoję Natura 2000 Puszcza Knyszyńska). Wyznaczony termin na złożenie wyjaśnień był wyjątkowo krótki – zaledwie dwa tygodnie.

Wobec ryzyka rozpoczęcia prac budowlanych w Dolinie Rospudy oraz realizacji programu kompensacji przyrodniczych, które zostały tak zaplanowane, że same w sobie stanowiły zagrożenie dla innej ostoi Natura 2000, na początku kwietnia 2007 r. Komisja skierowała sprawę obwodnic do Trybunału Sprawiedliwości<sup>17</sup>. Skardze zasadniczej towarzyszył wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej dla obwodnicy Augustowa w części dotyczącej kompensacji.

W kwietniu 2007 r. Trybunał przychylił się do wniosku Komisji i wydał precedensową decyzję nakazującą powstrzymanie się od rozpoczęcia lub zawieszenie realizacji programu kompensacji strat przyrodniczych powodowanych przez obwodnicę Augustowa, który zakładał zalesienie muraw ksero-termicznych (siedliska chronionego *Dyrektywą Siedliskową*) na Pojezierzu Sejneńskim<sup>18</sup>. Decyzja Trybunału zostaje wycofana trzy miesiące później po przesłaniu przez Polskę pisemnej deklaracji niezalesiania muraw na Sejneńszczyźnie.

Wobec ponownej deklaracji rozpoczęcia prac drogowych na obszarze chronionym, zaraz po zakończeniu okresu lęgowego ptaków, pod koniec lipca 2007 r. Komisja Europejska skierowała do Trybunału kolejny wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu wstrzymania budowy i zniszczenia przyrody w ostoi Natura 2000. Dzień później polski premier oświadczył, że budowa obu obwodnic w granicach obszarów Natura 2000 zostaje wstrzymana do czasu oficjalnego wyroku Trybunału. We wrześniu 2007 r. Trybunał potwierdził otrzymanie takiej deklaracji ze strony polskiego rządu.

<sup>17</sup> <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=C-193/07&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

<sup>18</sup> <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=C-193/07&nomusuel=&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher>

Europejski Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał sprawę obwodnic Augustowa i Wasilkowa przez niemal równo dwa lata. Jednak po przeprowadzeniu analizy alternatywnych tras obwodnicy Augustowa i podjęciu decyzji przez polskiego premiera o wyborze trasy drogi poza obszarem Natura 2000 i bagienną Doliną Rospudy (marzec 2009 r.), oraz po poprawieniu raportu oceny oddziaływania na środowisko dla obwodnicy Wasilkowa, pod koniec sierpnia 2009 r. Komisja Europejska wycofała z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości skargę przeciwko Polsce za łamanie unijnych dyrektyw przyrodniczych.