

Warszawa, 23 lutego 2015 roku

**KOMISJA EUROPEJSKA**

**Dyrekcja Generalna Sprawy Wewnętrzne  
European Commission – DG Home Affairs  
B-1049 Brussels**

**SKARGA**

**W SPRAWIE NIEPRZESTRZEGANIA PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ  
ZOBOWIĄZAŃ CIAŻĄCYCH NA NIEJ Z MOCY TRAKTATÓW I PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ**

**Skarżący:**

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

**Siedziba:**

ul. Siedmiogrodzka 5 lok. 51, 01-204  
Warszawa, Polska

**Telefon, faks, email:**

Tel/Faks: +48 22 621 51 65 /  
[biuro@interwencjaprawna.pl](mailto:biuro@interwencjaprawna.pl)

**Przedstawiciel Skarżącego:**

Witold Klaus, Prezes Zarządu  
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

**Rodzaj i miejsce działalności:**

Stowarzyszenie Interwencji Prawnej jest organizacją pozarządową, której statutowym celem jest podejmowanie działań na rzecz przestrzegania praw człowieka i przeciwdziałanie nierównemu traktowaniu. Dążąc do wprowadzania zmian systemowych w prawie i polityce społecznej, bierzemy udział w konferencjach, konsultacjach aktów prawnych, komentujemy przepisy prawa, sporządzamy ekspertyzy i opinie, prowadzimy badania i monitoringi. Zajmujemy się także działalnością edukacyjną i informacyjną.

**Państwo członkowskie, które zdaniem Skarżącego dopuściło się naruszenia prawa Unii Europejskiej:**  
Rzeczpospolita Polska

**Przepisy prawa Unii Europejskiej, które zdaniem Skarżącego zostały naruszone przez państwo członkowskie:**

Dyrektywa Rady 2004/80/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. odnosząca się do kompensaty dla ofiar przestępstw (Dz.U. L 261 z 6.8.2004.– dalej: dyrektywa 2004/80/WE), w szczególności:

Art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/80/WE - „Wszystkie Państwa Członkowskie zapewniają, że ich przepisy krajowe przewidują istnienie systemu kompensaty dla ofiar umyślnych przestępstw z użyciem przemocy popełnionych na ich odpowiednich terytoriach, który gwarantuje sprawiedliwą i odpowiednią kompensatę dla ofiar”.

**Opis faktów stanowiących podstawę wniesienia skargi:**

W dniu 29 kwietnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej uchwaliła dyrektywę odnoszącą się do kompensaty dla ofiar przestępstw. Nałożyła ona na każde państwo członkowskie obowiązek wprowadzenia systemu kompensacyjnego od dnia 1 lipca 2005 r. Natomiast dostosowanie prawa wewnętrznego do dyrektywy miało nastąpić w terminie do dnia 1 stycznia 2006 r.

Transpozycji ww. dyrektywy do prawa polskiego dokonała **Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych** (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1415 z późn. zm., dalej: ustawa o kompensacie). W przekonaniu Stowarzyszenia wdrożenia dyrektywy nie można jednak uznać za zupełnie prawidłowe.

Art. 4 ustawy o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw umyślnych stanowi, że „Kompensatę przyznaje się, jeżeli przestępstwo zostało popełnione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na szkodę osoby mającej *obywatelstwo polskie lub obywatelstwo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej*”.

Co za tym idzie, przepis ten ogranicza prawo do otrzymania państwowej rekompensaty za szkodę spowodowaną popełnionym z użyciem przemocy przestępstwem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przeciwko:

- (i) obywatelom państw trzecich mających stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim oraz**
- (ii) obywatelom państw trzecich mających stałe miejsce zamieszkania w Polsce.**

Ograniczenie takie nie zostało przewidziane *explicite* w art. 12 ust. 2 dyrektywy. Kluczowa jest zatem kwestia ustalenia, czy Państwo Członkowskie ma prawo ograniczyć zakres podmiotowy stworzonego

przez siebie systemu kompensaty dla pokrzywdzonych umyślnym przestępstwem z użyciem przemocy popełnionym na jego terytorium i, jeśli tak, to w jakim zakresie.

W ocenie Stowarzyszenia Państwo Członkowskie nie ma takiej kompetencji. Choć art. 12 ust. 2 dyrektywy jest przepisem dość ogólnym, to należy mieć też na uwadze punkt (6) preambuły, który zawiera cel wprowadzenia niniejszej regulacji: *Ofiary przestępstw w Unii Europejskiej powinny być uprawnione do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty za doznany uszczerbek, niezależnie od tego, w jakim miejscu we Wspólnocie Europejskiej przestępstwo zostało popełnione*. Punkt ten nie porusza kwestii obywatelstwa pokrzywdzonego ani miejsca jego zamieszkania. W przypadku zaś, gdy prawo Unii Europejskiej nie wskazuje bezpośrednio zakresu podmiotowego, przy jego ustaleniu należy mieć na uwadze cel danej regulacji. Takie właśnie rozumienie wynika z § 49 opinii Rzecznika Generalnego Yves’a Bota przedstawionej w dniu 12 czerwca 2014 r. w sprawie C-311/13 (O. Tümer przeciwko Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen): *Istnieją również przepisy prawa pierwotnego, które ponieważ nie zawierają żadnego szczególnego ograniczenia zakresu ich stosowania, mogą być stosowane niezależnie od przynależności państwowej zainteresowanych osób, a co za tym idzie, mogą być podnoszone przez obywateli państw trzecich lub wobec nich, o ile istnieje łącznik między ich sytuacją i prawem Unii. Podmiotowy zakres stosowania środków przyjętych na podstawie prawnej pozbawionej wyraźnego ograniczenia powinien zatem podlegać ocenie z uwzględnieniem celów danej regulacji*.

Sama sprawa C-311/13 może, *mutatis mutandis*, mieć znaczenie także i dla rozpatrywania niniejszej skargi. Trybunał Sprawiedliwości w uzasadnieniu wyroku w niej zapadłym stanął na stanowisku, iż przepisy krajowe ograniczające prawo pracownika – obywatela państwa trzeciego do świadczeń z tytułu niewypłacalności pracodawcy, przewidzianych w dyrektywie Rady 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy<sup>1</sup> z powodu braku legalnego pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego, są niezgodne z celem tejże dyrektywy<sup>2</sup>. Cel ten polega na zagwarantowaniu wszystkim pracownikom najemnym minimalnego poziomu ochrony na szczeblu Unii w przypadku niewypłacalności pracodawcy. Należy przy tym wskazać, że w dyrektywie 80/987/EWG – tak jak i w dyrektywie 2004/80/WE – nie ograniczono *explicite* zakresu podmiotowego osób uprawnionych do świadczeń ze strony państwa.

Powyższe rozumowanie Trybunału można odnieść do *meritum* niniejszej skargi. W ocenie Stowarzyszenia, nie ulega wątpliwości, iż celem dyrektywy 2004/80/WE jest zapewnienie, by wszystkim osobom pokrzywdzonym umyślnymi przestępstwami popełnionymi z użyciem przemocy na terytorium UE przysługiwało prawo do rekompensaty ze środków publicznych<sup>3</sup>. Tym samym sprzeczne z celem

<sup>1</sup> W brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 2002/74/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r.

<sup>2</sup> Por. § 42-46 uzasadnienia wyroku TSUE z dnia 5 listopada 2014 r.

<sup>3</sup> Tak również Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosowania dyrektywy Rady 2004/80/WE odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw [SEC(2009) 495].

dyrektywy 2004/80/WE będzie ograniczanie określonego w niej prawa do rekompensaty jedynie do pokrzywdzonych posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej. Należy przy tym wskazać, że dyrektywa 2004/80/WE – w przeciwieństwie do dyrektywy 80/987/EWG – nie przewiduje możliwości dokonania przez Państwo Członkowskie żadnych, nawet wyjątkowych, ograniczeń zakresu *ratione personae*<sup>4</sup>. W ocenie Stowarzyszenia, prawidłowa implementacja dyrektywy 2004/80/WE powinna zapewnić prawo do rekompensaty przynajmniej wszystkim pokrzywdzonym, którzy posiadają w jednym z Państw Członkowskich stałe miejsce zamieszkania (por. art. 1 dyrektywy), niezależnie od ich obywatelstwa.

W związku z powyższym, stoimy na stanowisku, że ograniczenie zakresu podmiotowego beneficjentów istniejącego w Polsce systemu kompensaty dla pokrzywdzonych umyślnymi przestępstwami z użyciem przemocy popełnionymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wykluczenie pokrzywdzonych będących obywatelami państw trzecich (a już z całą pewnością tych posiadających w Polsce lub na terytorium innego Państwa Członkowskiego miejsce stałego zamieszkania) **stanowi nieproporcjonalne ograniczenie praw niektórych pokrzywdzonych do sprawiedliwej i odpowiedniej kompensaty, przewidzianych w art. 12 ust. 2 dyrektywy, jest sprzeczne z celem jej uchwalenia i w tym zakresie ogranicza jej efektywność**. Ustawodawstwo takie naraża pokrzywdzonego na wiktymizację wtórną i łamie zasadę równości wszystkich wobec prawa określoną w art. 20 Karty Praw Podstawowych.

*(fragment skargi opisujący sytuację cudzoziemca został usunięty ze względu na ochronę danych osobowych)*

**Poufność:**

Upoważniam Komisję Europejską do ujawnienia mojej tożsamości przed władzami Państwa Członkowskiego, przeciwko któremu kierowana jest skarga.

**Miejsce, data i podpis przedstawiciela skarżącego:**

Warszawa, 23 lutego 2015 roku

---

<sup>4</sup> Art. 1 (2) dyrektywy 80/987/EWG w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 2002/74/WE: *Państwa Członkowskie mogą wyjątkowo wykluczyć z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy roszczenia niektórych kategorii pracowników z racji szczególnej natury umowy o pracę lub stosunku pracy pracowników, lub z racji istnienia innych form gwarancji zapewniających pracownikom ochronę równorzędną do tej, którą zapewnia niniejsza dyrektywa.*