Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (szósta izba)

z dnia 22 maja 2014 r.*

Dyrektywy 92/40/EWG i 2005/94/WE — Decyzje 2006/105/WE i 2006/115/WE — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej — Artykuły 16, 17 i 47 — Środki zwalczania ptasiej grypy — Naprawa szkód

W sprawie C-56/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Szegedi ítélőtábla (Węgry) postanowieniem z dnia 28 stycznia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 lutego 2013 r., w postępowaniu:

Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt

przeciwko

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal,

TRYBUNAŁ (szósta izba),

w składzie: A. Borg Barthet, prezes izby, E. Levits (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal przez I. Olasz oraz J. Kerényiego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra oraz K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Bottkę, H. Krämera oraz B. Burggraaf, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: węgierski

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektyw Rady 92/40/EWG z dnia 19 maja 1992 r. wprowadzającej wspólnotowe środki zwalczania influenzy drobiu [ptasiej grypy] (Dz.U. L 167, s. 1) oraz 2005/94/WE z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania grypy ptaków [ptasiej grypy] i uchylającej dyrektywę 92/40/EWG (Dz.U. L 10, s. 16), decyzji Komisji 2006/105/WE z dnia 15 lutego 2006 r. dotyczącej niektórych tymczasowych środków ochronnych w odniesieniu do podejrzewanych przypadków wysoce zjadliwej [zaraźliwej] grypy ptaków [ptasiej grypy] u dzikiego ptactwa na Węgrzech (Dz.U. L 46, s. 59) oraz decyzji Komisji 2006/115/WE dotyczącej niektórych środków ochronnych w odniesieniu do wysoce zjadliwej [zaraźliwej] grypy ptaków [ptasiej grypy] wśród dzikiego ptactwa we Wspólnocie oraz uchylającej decyzje 2006/86/WE, 2006/90/WE, 2006/91/WE, 2006/94/WE, 2006/104/WE i 2006/105/WE (Dz.U. L 48, s. 28), a także art. 16, 17 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania pomiędzy Érsekcsanádi Mezőgazdasági Zrt, rolniczą spółką hodowlaną, a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal (służbami administracyjnymi departamentu Bács-Kiskun) w przedmiocie odmowy przyznania przez ową służbę skarżącej w postępowaniu głównym odszkodowania z tytułu naprawy szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władztwa administracyjnego, odpowiadającego utraconemu przez rzeczoną skarżącą zyskowi.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 1 akapit pierwszy dyrektywy 92/40 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa określa wspólnotowe środki zwalczania, które mają być stosowane w razie ogniska influenzy drobiu [grypy ptasiej] bez uszczerbku dla przepisów wspólnotowych regulujących handel wewnątrzwspólnotowy”.

4 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 2005/94 przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) niektóre środki zapobiegawcze, odnoszące się do nadzorowania i wczesnego wykrywania grypy ptaków [ptasiej grypy] oraz podniesienia poziomu świadomości i przygotowania właściwych organów i środowiska rolniczego na zagrożenie tą chorobą;

b) minimalne środki zwalczania do stosowania w przypadku wystąpienia ogniska grypy ptaków [ptasiej grypy] u drobiu lub innych utrzymywanych ptaków i wczesnego wykrycia ewentualnego przeniesienia wirusów grypy ptaków [ptasiej grypy] na ssaki;

c) inne pomocnicze środki w celu uniknięcia przenoszeniu się wirusów grypy pochodzących od ptaków na inne gatunki”.

5 Zgodnie z art. 67 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2005/94:

„Przed dniem 1 lipca 2007 r. państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję”.

6 Artykuł 2 decyzji 2006/105, zatytułowany „Ustanowienie stref ochrony i nadzoru”, stanowi w ust. 1:

„Na obszarach, gdzie potwierdzono występowanie u dzikiego ptactwa wysoce zjadliwej [zaraźliwej] grypy ptaków [ptasiej grypy] wywołanej wirusem grypy A podtypu H5 oraz podejrzewa się lub stwierdzono typ neuraminidazy N1, Węgry ustanawiają:

a) strefę ochrony o promieniu co najmniej 3 kilometrów, oraz

b) strefę nadzoru o promieniu co najmniej 10 kilometrów, w tym także strefa ochrony”.

7 Artykuł 3 ust. 2 lit. a) i c) tej decyzji przewiduje:

„Węgry zapewniają, aby w strefie ochrony zakazano:

a) usuwania drobiu lub innych ptaków z gospodarstw, w których są trzymane;

[...]

c) przewożenia drobiu i innych ptaków żyjących w niewoli przez tę strefę, z wyjątkiem tranzytu drogami głównymi lub koleją, oraz przewożenia do bezpośredniego uboju w ubojni;

[...]”.

8 Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 rzeczonej decyzji:

„W drodze odstępstwa od art. 3 ust. 2 lit. a) Węgry zezwalają na przewożenie młodych niosek i indyków przeznaczonych do tuczu do gospodarstw objętych urzędową kontrolą znajdujących się w strefie ochrony albo w strefie nadzoru”.

9 Artykuł 11 decyzji nr 2006/105 przewiduje:

„Węgry natychmiast podejmują niezbędne środki w celu zastosowania się do niniejszej decyzji, a następnie podają je do wiadomości publicznej. Węgry niezwłocznie informują o tym Komisję”.

10 Artykuł 2 decyzji 2006/115, zatytułowany „Ustanawianie stref ochrony i stref nadzoru”, w ust. 1 stanowi:

„Na obszarach, gdzie potwierdzono występowanie u dzikiego ptactwa wysoce zjadliwej [zaraźliwej] grypy ptaków [ptasiej grypy] wywołanej wirusem grypy A podtypu H5 oraz podejrzewa się lub stwierdzono typ neuraminidazy N1, państwo członkowskie dotknięte chorobą ustanawia:

a) strefę ochrony o promieniu co najmniej 3 kilometrów, oraz

b) strefę nadzoru o promieniu co najmniej 10 kilometrów, w tym także strefa ochrony”.

11 Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 tej decyzji dotyczącego środków w owej strefie ochrony:

„Państwo członkowskie dotknięte chorobą zapewnia wprowadzenie na obszarze kontroli zakazu następujących czynności:

a) usuwania drobiu lub innych ptaków z gospodarstw, w których są trzymane;

[...]

c) przewożenia drobiu i innych ptaków żyjących w niewoli przez tę strefę, z wyjątkiem tranzytu drogami głównymi lub koleją, oraz przewożenia do bezpośredniego uboju w ubojni;

[...]".

12 Zgodnie z art. 6 ust. 1 rzeczonej decyzji:

„W drodze odstępstwa od art. 3 ust. 2 lit. a) państwo członkowskie dotknięte chorobą zezwala na przewożenie młodych niosek, indyków przeznaczonych do tuczu, innego drobiu i dzikiego ptactwa hodowlanego do gospodarstw objętych urzędową kontrolą znajdujących się w strefie ochrony albo w strefie nadzoru".

13 Artykuł 11 akapit pierwszy decyzji 2006/115 stanowi:

„Państwa członkowskie niezwłocznie uchwalają i publikują środki niezbędne do zapewnienia zgodności z niniejszą decyzją. Niezwłocznie informują o tym Komisję".

Prawo węgierskie

14 Állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. Törvény (ustawa nr CLXXVI z 2005 dotycząca zdrowia zwierząt), w brzmieniu obowiązującym w dniu zaistnienia okoliczności faktycznym w postępowaniu głównym, zawiera przepisy dotyczące środków epidemiologicznych.

15 Zgodnie z § 7 ust. 4 tej ustawy:

„W celu prewencji, stwierdzenia i unikania rozpowszechniania się chorób odzwierzęcych, o których należy zawiadamiać, oraz w celu zmniejszenia i naprawienia szkód organy właściwe w dziedzinie policji sanitarnej mogą przyjmować w zależności od charakteru i rozpowszechnienia choroby następujące środki epidemiologiczne w przypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych:

[...]

f) ustanawianie stref ochronnych (stref nadzoru),

[...]

q) obowiązek współpracy podmiotów gospodarczych (np. rzeźników, fabryk, które zajmują się przetwarzaniem półproduktów pochodzenia zwierzęcego) w celu skutecznego stosowania środków epidemiologicznych w zakresie i na czas, jaki jest konieczny dla wyeliminowania niebezpieczeństwa, za późniejszą rekompensatą w zależności od stopnia współpracy".

16 Zgodnie z § 8 ust. 1 tej ustawy:

„Jednocześnie może zostać ustanowionych kilka środków epidemiologicznych. Decyzje postanawiające o środkach podlegają natychmiastowej wykonalności, niezależnie od środków zaskarżenia.

17 Ponadto § 10 tej ustawy stanowi:

„1. W przypadku ustanowienia środków epidemiologicznych, o których mowa w § 7 ust. 4 lit. i)–q), z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ust. 4, prawo do odszkodowania ze strony państwa przysługuje:

[...]

c) podmiotom gospodarczym, o których mowa w § 7 ust. 4 lit. q).

[...]

3. Wysokość odszkodowania stanowi wartość handlowa zwierząt, materiałów, narzędzi lub przedmiotów, a w przypadkach, o których mowa w art. 7 ust. 4 lit. p) i q), obliczana jest z uwzględnieniem szkód (bez utraconego zysku) wyrządzonych w związku z użyciem dóbr w celu współpracy. Przepisy szczególne uregulują w szczegółowy sposób ocenę szkód i wypłatę odszkodowań. Sposób wypłaty odszkodowania zostanie ustalony w decyzji przyznającej to odszkodowanie.

[...]".

18 Zgodnie z § 14 zarządzenia nr 44 ministra ds. rolnictwa i rozwoju wsi z dnia 17 maja w sprawie ochrony przed ptasią grypą i chorobą Newcastle, w brzmieniu obowiązującym na dzień zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym:

„1. Jeżeli szef okręgu weterynaryjnego stwierdzi u przedsiębiorcy lub w innym gospodarstwie rolnym przypadki ptasiej grypy lub choroby Newcastle, służby policji sanitarnej zarządzą ustanowienie strefy ochronnej na określonym terytorium w maksymalnym promieniu trzech kilometrów od danego przedsiębiorstwa. Przy ustanawianiu strefy ochronnej należy brać pod uwagę miejscowe fermy drobiu, położenie rzeźni, naturalne granice geograficzne, a także możliwości nadzoru".

[...]".

19 Artykuł 339 ust. 1 Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. Törvény (kodeksu cywilnego ustanowionego przez ustawę nr IV z 1959 r.), dotyczący naprawy szkody, przewiduje:

„Każdy, kto bezprawnie wyrządza szkodę innej osobie, jest zobowiązany do jej naprawienia. Zostaje on zwolniony z tego obowiązku, gdy udowodni, że działał w sposób, którego należy oczekiwać w podobnych okolicznościach".

20 Paragraf 349 ust. 1 tego kodeksu stanowi:

„Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przy wykonywaniu funkcji publicznych wchodzi w grę jedynie wówczas, gdy szkody można było uniknąć za pomocą zwykłych środków (zaskarżenia) lub gdy poszkodowany skorzystał z możliwości wniesienia zwykłych środków zaskarżenia w celu uniknięcia szkody".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 Skarżąca w postępowaniu głównym, która jest rolniczym przedsiębiorstwem hodowlanym i zajmuje się między innymi tuczeniem indyków, podpisała ze spółdzielnią rolną na okres od dnia 6 lutego do dnia 31 grudnia 2006 r. umowę dzierżawy dotyczącą fermy indyków położonej na peryferiach gminy Nagybaracska (Węgry). Zamiarem skarżącej było przeprowadzenie na fermie dwóch tur tuczenia wcześniej wyhodowanych indyków.

22 W dniu 10 lutego 2006 r. znaleziono w obrębie gminy Nagybaracska, w odległości około 50 m od wydzierżawionej fermy, nieżywego łabędzia pospolitego zakażonego wirusem H5N1.

23 W związku z tym w celu przyjęcia środków zwalczania szczególnie zakaźnej ptasiej grypy Komisja przyjęła odpowiednio w dniach 15 i 17 lutego 2006 r. decyzje 2006/105 i 2006/115.

24 Decyzjami administracyjnymi 945-0/BACSK/2006 i 945-1/BACSK/2006 odpowiednio z dnia 15 i 21 lutego 2006 r., zgodnie z istniejącymi krajowymi ramami prawnymi, pozwana w postępowaniu głównym zarządziła ustanowienie strefy ochronnej, która rozciągała się również na obszar administracyjny Csátalja, i ustanowiła inne środki, takie jak zakaz przewozu drobiu w obrębie owej strefy ochronnej. Zakaz ten został zniesiony w dniu 21 kwietnia 2006 r.

25 W dniu 23 lutego 2006 r. niepodlegającą zaskarżeniu decyzją administracyjną 1011-5/BACSK/2006 pozwana w postępowaniu głównym oddaliła przedstawiony przez skarżącą w postępowaniu głównym wniosek o zezwolenie na chów indyków na fermie położonej w Nagybaracska z powodu ograniczeń mających zastosowanie do ustanowionej strefy ochronnej, a także z tego powodu, że rzeczona skarżąca i jej partnerzy posiadali kilka ferm, w których w zakresie możliwości każdej z nich mogły zostać jej zdaniem zostać umieszczone indyki.

26 W dniu 16 marca 2006 r. powódka złożyła do pozwanej w postępowaniu głównym wniosek o odszkodowanie za wszystkie szkody poniesione w wyniku ustanowienia strefy ochronnej i odmówienia jej zezwolenia na ulokowanie indyków w owej strefie ochronnej.

27 W wyniku decyzji administracyjnych podlegających kontroli sądowej łączna kwota 3 509 879 forintów węgierskich (HUF) (około 12 000 EUR) została przysądzona i zapłacona na rzecz skarżącej w postępowaniu głównym z tytułu odszkodowania, przy czym jej wniosek został oddalony w zakresie kwoty odpowiadającej utraconemu zyskowi.

28 W związku z tym skarżąca w postępowaniu głównym wniosła skargę przeciwko Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal, podnosząc, że pozwana w postępowaniu głównym nie mogła zakazać dostawy indyków do wynajmowanego lokalu, w taki sposób, że rzeczona pozwana miała obowiązek przyznania odszkodowania obejmującego utracony zysk, który nie został przyznany w ramach administracyjnego postępowania odszkodowawczego.

29 W dniu 13 maja 2012 r. Kecskeméti törvényszék (rejonowy sąd w Kecskemét) oddalił skargę skarżącej w postępowaniu głównym na tej podstawie, że decyzje wydane przez pozwaną w postępowaniu głównym w ramach jej swobodnego uznania nie były sprzeczne z prawem, a w każdym wypadku nie zostały spełnione przesłanki odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w ramach wykonywania władztwa administracyjnego. Skarżąca w postępowaniu głównym wniosła odwołanie od tego wyroku do Szegedi ítélőtábla (okręgowego sądu w Szeged).

30 W tych okolicznościach Szegedi ítélőtábla postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

1) Czy zgodna z prawem Unii – dyrektywami [92/40/ i 2005/94] i decyzją 2006/115 [...] – jest decyzja wydana przez węgierskie organy administracyjne w ramach tymczasowych środków ochronnych przeciwko wysoce zaraźliwej ptasiej grypie, przez którą ustanowiono strefę ochronną, w ramach której zakazano między innymi transportu drobiu?

   Czy zgodne z prawem Unii – dyrektywami [92/40/ i 2005/94] i decyzją 2006/115 [...] – są decyzja wydana przez węgierskie organy administracyjne w ramach tymczasowych środków ochronnych przeciwko wysoce zaraźliwej ptasiej grypie, którą częściowo zostały zmienione przepisy dotyczące obszaru ochrony i w tych ramach zakazano między innymi transportu drobiu przez tę strefę, jak również środek zastosowany w odniesieniu do skarżącej w formie decyzji właściwego organu (decyzja niepodlegająca zaskarżeniu), którą zakazano transportu (dla celów hodowlanych) indyków do fermy znajdującej się w obrębie strefy ochronnej, dokładnie w centrum wykrytej infekcji?

2) Czy jeden z celów dyrektyw [92/40/ i 2005/94], jako źródeł prawa Unii, polega na ustanawianiu prawa Unii zmierzającego do naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych osobom prywatnym w wyniku przepisów tymczasowych wydanych w imieniu ochrony przed wysoce zaraźliwą ptasią grypą w Unii? Czy podstawa prawna prawa Unii wskazana w dyrektywach [92/40/ i 2005/94] i decyzjach [2006/115 i 2006/115] przyznaje wystarczającą kompetencję do przyjęcia prawa Unii zmierzającego do naprawienia ewentualnych szkód wyrządzonych osobom prywatnym w wyniku tymczasowych przepisów ochronnych przed wysoce zaraźliwą ptasią grypą?

3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie – czy zgodne z prawem i prawem Unii jest ograniczenie prawa do odszkodowania za szkody wynikające z przepisów tymczasowych wydanych w wykonaniu wspomnianych źródeł prawa? Czy można uznać, że przepis krajowy, który ogranicza odszkodowanie ze strony państwa do rzeczywiście poniesionych szkód i wydatków i wyłącza możliwość odszkodowania za utracony zysk, stanowi konieczne i proporcjonalne ograniczenie prawa do odszkodowania za szkody wyrządzone osobom prywatnym?

4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie – czy powódka może opierać swoje prawo do uzyskania odszkodowania za utracony zysk bezpośrednio na postanowieniach karty [...] (art. 16 dotyczący wolności prowadzenia działalności gospodarczej, art. 17 dotyczący prawa własności, art. 47 dotyczący prawa do rzeczywistej ochrony prawnej), jeżeli przepisy tymczasowe wydane przez państwo członkowskie w wykonaniu prawa Unii w ramach ochrony przed wysoce zaraźliwą ptasią grypą wyrządziły szkodę skarżącej, jednakże w związku z odszkodowaniem za powstałe szkody uregulowanie krajowe ogranicza dochodzenie takiego odszkodowania, wyłączając możliwość dochodzenia odszkodowania za utracony zysk?

5) Jeżeli można by było powoływać się na prawo do pełnego odszkodowania za szkody na podstawie jednej z podstaw prawa Unii, to czy można powoływać się na to prawo wyłącznie wobec państwa, czy też posługując się szeroką wykładnią pojęcia państwa na takie prawo można powoływać się również wobec organu administracji publicznej w postępowaniu zmierzającym do uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zadań publicznych? Jeżeli można powoływać się na takie prawo wobec organów administracji, to czy prawo krajowe może wymagać w odniesieniu do dochodzenia roszczeń za szkody wykazania spełnienia dodatkowych przesłanek powstania prawa do odszkodowania?

6) Jeżeli prawo Unii nie przyznaje skarżącej możliwości uzyskania bezpośrednio na podstawie prawa Unii pełnego odszkodowania za wyrządzone jej szkody, to czy zasada równorzędności procesowej nakazuje stosowanie tych samych przepisów w celu rozstrzygania roszczeń, które powinny być oceniane na podstawie prawa Unii, i podobnych roszczeń, które powinny być oceniane na podstawie prawa węgierskiego?

7) Czy w podobnych okolicznościach do niniejszego przypadku – z uwagi na przepisy ustawowe i wykonawcze wydane przez państwa członkowskie w ramach ochrony przed wysoce zaraźliwą grypą u dzikich ptaków w Unii wpływają w sposób nieuchronny na funkcjonowanie wewnętrznego rynku – możliwe jest w postępowaniu sądowym dotyczącym przepisów wykonujących prawo Unii zwrócenie się do Komisji Europejskiej w celu wydania opinii jako amicus curiae, w szczególności w tych przypadkach, gdy wiadomo, że Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące kwestii prawnych mających znaczenie dla rozpatrywanego przypadku?

8) Jeżeli istnieje możliwość zwrócenia się do Komisji Europejskiej w celu wydania opinii jako amicus curiae lub w celu uzyskania zwykłej informacji, to czy Komisja Europejska jest zobowiązana do wydania opinii jako amicus curiae lub udzielenia wnioskowanej [żądanej] informacji odnośnie do danych, dokumentów i oświadczeń uzyskanych w trakcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i praktyki stosowanej w tej dziedzinie przez Komisję

Europejską – w szczególności w przypadku gdy chodzi o dane niejawne, które zostały uzyskane na etapach poprzedzających postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przed Trybunałem Sprawiedliwości? Czy można publicznie wykorzystać takie dane w konkretnym postępowaniu toczącym się przed sądem państwa członkowskiego?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

31 Należy podkreślić, że w świetle okoliczności opisanych w postanowieniu odsyłającym stwierdzono istnienie ogniska grypy zakaźnej w postępowaniu głównym u dzikiego ptaka. W niniejszej sprawie chodzi łabędzia, który zmarł w wyniku zarażenia ptasią grypą.

32 Otóż jeżeli chodzi o dyrektywy 92/40 i 2005/94, to z ich art. 1 wynika, że ich zakres zastosowania rozciąga się wyłącznie na ustanowienie środków zapobiegawczych i środków zwalczania w przypadku podejrzenia lub rzeczywistego wystąpienia w ramach danego gospodarstwa ogniska ptasiej grypy u drobiu lub innego ptactwa utrzymywanego w niewoli.

33 W związku z tym rzeczone dyrektywy nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż ich zakres zastosowania nie obejmuje przypadków pojawienia się ogniska grypy ptasiej u ptactwa dzikiego, którego odosobniony przypadek wymaga mniej restrykcyjnych środków.

34 Zatem to w świetle powyższych informacji należy ocenić pytania przedstawione przez sąd odsyłający.

W przedmiocie pytań siódmego i ósmego

35 Przez pytania siódme i ósme, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, w jakim zakresie sąd krajowy może zwrócić się do Komisji o dostarczenie wyjaśnień w ramach sporu dotyczącego środków mających na celu wykonanie prawa Unii, w szczególności jeżeli zostało wszczęte przez Komisję postępowanie o uchybienie dotyczące transpozycji dyrektywy 2005/94, i w jaki sposób zebrane informacje mogą zostać wykorzystane.

36 W tym zakresie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, Trybunał może odmówić orzekania co do pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd krajowy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na przedstawione mu pytania w użyteczny sposób (zob. wyrok PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W niniejszej sprawie, ponieważ dyrektywa 2005/94 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, żądana wykładania prawa Unii, mająca na celu ustalenie, czy Komisja powinna udzielić wyjaśnień w odniesieniu do skargi o uchybienie wniesionej przez Węgry dotyczącej transpozycji tej dyrektywy, nie ma znaczenia dla orzeczenia, jakie ma wydać sąd odsyłający.

38 Z powyższego wynika, że przedstawione przez sąd odsyłający pytania siódme i ósme są niedopuszczalne.

W przedmiocie pytania pierwszego

39 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy decyzje 2006/105 i 2006/115 powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one, po pierwsze, środkom krajowym takim jak decyzje administracyjne z dnia 15 i 21 lutego 2006 r., które nakazują ustanowienie strefy ochrony na obszarze administracyjnym gmin Csátalja i Nagybaracska i zakazują przewozu drobiu w tym obszarze, i po drugie, decyzji administracyjnej takiej jak decyzja z dnia 23 lutego 2006 r., odmawiającej przedsiębiorcy takiemu jak skarżąca w postępowaniu głównym umieszczenia indyków na farmie położonej w Nagybaracska.

40 Po pierwsze, art. 2 ust. 1 lit. a) i art. 3 ust. 2 lit. c) decyzji 2006/115 z jednej strony zobowiązują dane państwo członkowskie do ustanowienia na obszarze, gdzie stwierdzono istnienie szczególnie zaraźliwej ptasiej grypy u dzikiego ptactwa, strefy ochronnej o promieniu trzech kilometrów i z drugiej strony zakazują transportu drobiu i innego ptactwa trzymanego w niewoli przez ową strefę, z wyjątkiem przewożenia tranzytu drogami głównymi lub koleją oraz przewożenia do bezpośredniego uboju w ubojni

41 W niniejszej sprawie z treści przywołanych przepisów wynika, że sporne w postępowaniu głównym środki krajowe, to znaczy ustanowienie strefy ochrony i zakaz transportu drobiu przez tę strefę, przyjęte jako decyzje administracyjne przez węgierskie organy odpowiednio w dniach 15 i 21 lutego 2006 r., są zgodne z tymi przepisami, czemu nie zaprzeczyła żadna ze stron postępowania głównego.

42 Po drugie, w zakresie, w jakim art. 3 ust. 2 lit. c) decyzji 2006/105 zakazuje przewozu drobiu przez strefę ochrony, to znaczy przewozu, z którym nie wiąże się żadne ładowanie lub rozładowywanie zwierząt, wynika z niego a fortiori, iż przewóz drobiu do fermy położonej w tej strefie, tak jak to ma miejsce w niniejszej sprawie, jest również zakazany. Ponadto, tak jak twierdzi Komisja, wyjątki przewidziane w art. 6 tej decyzji mają zastosowanie wyłącznie do transportu dokonywanego w obrębie strefy ochrony lub rozpoczynającego się w tej strefie. Wyjątki te nie mają zastosowania zatem do przewozu dokonywanego spoza tej strefy z przeznaczeniem do tej strefy, tak jak to ma miejsce w postępowaniu głównym.

43 Z powyższego wynika, że odmówienie przez węgierskie organy w drodze decyzji administracyjnej z dnia 23 lutego 2006 r. zezwolenia na przewóz drobiu do strefy ochrony jest zgodne z art. 3 ust. 2 lit. c) decyzji 2006/105 i 2006/115. Wybór formy decyzji administracyjnej nie ma żadnego wpływu na tę ocenę, ponieważ decyzje te nie przewidują żadnych szczególnych warunków ich wykonania.

44 Ze względu na powyższe rozważania na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że decyzje 2006/105 i 2006/115 powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one, po pierwsze, środkom krajowym takim jak decyzje administracyjne z dnia 15 i 21 lutego 2006 r. zarządzające ustanowienie strefy ochrony na terytorium administracyjnym Csátalja i Nagybaracska oraz zakazujące przewozu drobiu przez tą strefę, oraz po drugie, decyzji administracyjnej takiej jak decyzja z dnia 23 lutego 2006 r. odmawiająca przedsiębiorstwu takiemu jak skarżąca w postępowaniu głównym umieszczenia indyków na fermie położonej w Nagybaracska.

W przedmiocie pytań drugiego i czwartego

45 Poprzez pytania drugie i czwarte, które należy rozpatrywać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy decyzje 2006/105 i 2006/115 ustanawiające środki zwalczania ptasiej grypy powinny być interpretowane w ten sposób, że zawierają one przepisy lub odsyłają do przepisów zmierzających do ustanowienia systemu naprawy szkód spowodowanych przez przewidziane przez nie środki, a w razie odpowiedzi przeczącej – czy okoliczność, że prawo krajowe wyłącza utracone zyski z naprawy szkód spowodowanych przez krajowe środki ochronne takie jak w postępowaniu głównym,

przyjęte zgodnie z decyzjami 2006/105 i 2006/115, stanowi naruszenie swobody przedsiębiorczości, prawa własności i prawa do skutecznego środka prawnego, wpisanych odpowiednio w art. 16 i 17 oraz 47 karty.

46 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, do czego zmierzają również strona pozwana w postępowaniu głównym, rząd węgierski oraz Komisja, że decyzje 2006/105 i 2006/115 nie zawierają żadnego przepisu mającego na celu ustanowienie systemu odszkodowań za szkody wyrządzone podmiotom prywatnym w wyniku wdrożenia przepisów zwalczania ptasiej grypy przewidziane w tych decyzjach.

47 Ponadto o ile rzeczone decyzje stanowią akty wykonawcze przyjęte na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 dyrektywy 89/662/EWG Rady z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 395, s. 13) oraz art. 10 ust. 3 i 4 dyrektywy 90/425/EWG Rady z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 224, s. 29), to jednak żadna kompetencja przyznana Komisji do ustanowienia systemu odszkodowania nie wynika ani z treści ani z celu owych dyrektyw, które stanowiły podstawę wydania decyzji 2006/105 i 2006/115.

48 W każdym wypadku należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawodawca Unii może co prawda w ramach szerokiego zakresu swobodnego uznania w dziedzinie polityki rolnej uznać, iż wskazane jest częściowe lub całkowite odszkodowanie na rzecz właścicieli gospodarstw, w których zwierzęta poddano utylizacji lub ubiciu, niemniej nie można stąd wywieść istnienia w prawie Unii ogólnej zasady, która nakazywałaby przyznawanie odszkodowania we wszelkich okolicznościach. (zob wyrok Booker Aquaculture i Hydro Seafood, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, pkt 85).

49 Orzecznictwo to ma również zastosowanie w sprawie głównej w szczególności z uwagi na to, że sporne środki krajowe są mniej surowe niż środki polegające na utylizacji i uboju, o których mowa w ww. wyroku Booker Aquaculture i Hydro Seafood (EU:C:2003:397).

50 Z powyższego wynika, że decyzje 2006/105 i 2006/115 ustanawiające środki zwalczania ptasiej grypy nie zawierają ani nie odsyłają do przepisów zmierzających do ustanowienia systemu naprawy szkód wyrządzonych przez przewidziane przez nie środki. W związku z tym decyzje te nie ustanawiają obowiązku odszkodowania ciążącego na państwach członkowskich.

51 Po drugie, w zakresie, w jakim sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością systemu naprawy szkód wyrządzonych w związku z przyjęciem środków spornych w postępowaniu głównym, takich jak ustanowione przez ustawodawcę krajowego, ze swobodą przedsiębiorczości, prawem własności i prawem do skutecznego środka prawnego, które są zagwarantowane przez kartę, należy na wstępie podkreślić, że zgodnie z prawem krajowym spornym w postępowaniu głównym podmiot gospodarczy zobowiązany do współpracy w ramach środków epidemiologicznych ma prawo do odszkodowania z tytułu szkód wyrządzonych w wyniku tej współpracy, z wyłączeniem utraconych zysków.

52 Tymczasem należy stwierdzić, że ponieważ obowiązku naprawy szkody nie można oprzeć na prawie Unii, środek krajowy taki jak w postępowaniu głównym, przewidujący wypłatę przez dane państwo odszkodowania odpowiadającego szkodzie i rzeczywistym kosztom z wyłączeniem utraconych zysków, nie należy do zakresu zastosowania prawa Unii, lecz zależy wyłącznie od wyboru prawodawcy krajowego.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że tryb postępowania przewidziany w art. 267 TFUE zgodnie z utrwalonym orzecznictwem opiera się na całkowitym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, gdzie Trybunał jest wyłącznie właściwy do rozstrzygania w przedmiocie wykładni lub ważności aktów prawa Unii wymienionych w tym artykule. W tym kontekście do Trybunału nie należy ocena wykładni

przepisów krajowych czy też rozstrzyganie, czy wykładnia nadana im przez sąd odsyłający jest prawidłowa (wyrok Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 Ponadto zgodnie z art. 51 ust. 1 karty, regulującym jej zakres zastosowania, jej przepisy znajdują zastosowanie do państw członkowskich, wyłącznie gdy wdrażają one prawo Unii. Przepis ten potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zagwarantowane przez porządek prawny Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach regulowanych przez prawo Unii, lecz nie mogą być stosowane poza tymi sytuacjami. Jeżeli sytuacja prawna nie należy do zakresu zastosowania prawa Unii, to Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania tej sprawy, a ewentualnie przywołane przepisy karty nie mogą same w sobie uzasadniać tej właściwości (zob. podobnie wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17, 19, 22; a także postanowienie Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio, C-258/13, EU:C:2013:810, pkt 18–20).

55 W związku z tym ocena zgodności prawa krajowego takiego jak w postępowaniu przed sądem krajowym, które nie przewiduje całego odszkodowania, obejmującego utracone zyski, za szkody poniesione w związku z przyjęciem na podstawie prawa Unii krajowych środków ochrony przed ptasią grypą, z prawem do skutecznego środka prawnego i do własności oraz ze swobodą przedsiębiorczości nie należy do właściwości Trybunału.

56 W rzeczywistości bowiem, o czym mowa w pkt 48 i 49 niniejszego wyroku, brak jest w prawie Unii ogólnej zasady, która nakładałaby na państwa członkowskie obowiązek naprawy szkody wynikający z takich środków.

57 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytania drugie i czwarte należy odpowiedzieć, po pierwsze, że decyzje 2006/105 i 2006/115 ustanawiające środki zwalczania ptasiej grypy powinny być interpretowane w ten sposób, że nie zawierają one ani nie odsyłają do przepisów zmierzających do ustanowienia systemu naprawy szkód wyrządzonych przez przewidziane przez nie środki, oraz po drugie, że ocena zgodności z prawem przepisów krajowych, takich jak w postępowaniu głównym, które nie przewidują pełnego odszkodowania, w tym utraconych zysków, za szkody poniesione w wyniku przyjęcia zgodnie z prawem Unii krajowych środków ochrony przed ptasią grypą, w świetle prawa do skutecznego środka prawnego i prawa własności, a także swobody przedsiębiorczości, nie należy do właściwości Trybunału.

W przedmiocie pytań trzeciego i piątego

58 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym odpowiedź na pytania trzecie i piąte jest konieczna w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzących na pytania drugie i czwarte.

59 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytania drugie i czwarte nie ma konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie i piąte.

W przedmiocie pytania szóstego

60 Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy zasada równoważności powinna być interpretowana w ten sposób, że w przypadku gdy prawo do odszkodowania za szkody poniesione przez przedsiębiorcę takiego jak skarżąca w postępowaniu głównym nie wynika z prawa Unii, zasada ta może być stosowana w celu umożliwienia zastosowania tych samych przepisów proceduralnych dotyczących rozpoznawania z jednej strony roszczeń, które mogą zostać przysądzone na podstawie prawa Unii, a z drugiej strony podobnych roszczeń, które mogą zostać przysądzone na podstawie przepisów prawa węgierskiego.

61 Jeżeli chodzi o zasadę równoważności, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że jej poszanowanie zakłada, że rozpatrywany przepis krajowy znajduje zastosowanie bez różnicy do środków prawnych opartych na prawach, które jednostki wywodzą z prawa Unii, oraz do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego, mających podobny przedmiot i podstawę. Do sądu odsyłającego, który ma bezpośrednią znajomość szczegółowych zasad postępowania mających zastosowanie, należy zbadanie podobieństwa danych skarg pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów (zob. wyrok Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytania drugie i czwarte żaden przepis prawa Unii nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku ustanowienia systemu naprawy szkód wyrządzonych przez krajowe środki ochrony takie jak w postępowaniu głównym. Przeciwnie, możliwość ustanowienia takiego systemu zależy wyłącznie od wyboru prawodawcy krajowego.

63 Z powyższego wynika, że o ile przestrzeganie zasady równoważności oznacza stosowania bez rozróżnienia przepisu krajowego w sytuacjach wynikających z jednej strony z zastosowania prawa Unii, a z drugiej strony – z prawa krajowego, to jednak zasada ta nie może być stosowana w sytuacjach, które nie są objęte zakresem prawa Unii, tak jak sytuacja w postępowaniu głównym.

64 W każdym wypadku z postanowienia odsyłającego wynika, że jeżeli chodzi o roszczenie o naprawienie szkód wyrządzonych przez krajowy środek ochrony w postępowaniu głównym, nic nie wskazuje na zróżnicowane traktowanie przez krajowe przepisy proceduralne praw zagwarantowanych przez prawo Unii oraz praw przewidzianych przez prawo krajowe.

65 Z uwagi na powyższe zasada równoważności nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym.

W przedmiocie kosztów

66 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Decyzja Komisji 2006/105/WE z dnia 15 lutego 2006 r. dotycząca niektórych tymczasowych środków ochronnych w odniesieniu do podejrzewanych przypadków wysoce zjadliwej [zaraźliwej] grypy ptaków [ptasiej grypy] u dzikiego ptactwa na Węgrzech oraz decyzja Komisji 2006/115/EWG dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do wysoce zjadliwej grypy ptaków [ptasiej grypy] wśród dzikiego ptactwa we Wspólnocie oraz uchylającą decyzje 2006/86/WE, 2006/90/WE, 2006/91/WE, 2006/94/WE, 2006/104/WE i 2006/105/WE powinny być interpretowane w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one, po pierwsze, środkom krajowym takim jak decyzje administracyjne z dnia 15 i 21 lutego 2006 r., zarządzające ustanowienie strefy ochrony na terytorium administracyjnym Csátalja i Nagybaracska oraz zakazujące przewozu drobiu przez tą strefę, oraz po drugie, decyzji administracyjnej takiej jak decyzja z dnia 23 lutego 2006 r., odmawiająca przedsiębiorstwu takiemu jak skarżąca w postępowaniu głównym umieszczenia indyków na fermie położonej w Nagybaracska.**

2) **Po pierwsze, decyzje 2006/105 i 2006/115 powinny być interpretowane w ten sposób, że nie zawierają one ani nie odsyłają do przepisów zmierzających do ustanowienia systemu naprawy szkód wyrządzonych przez przewidziane przez nie środki, a po drugie, ocena zgodności z prawem przepisów krajowych takich jak w postępowaniu głównym, które nie**

przewidują pełnego odszkodowania, w tym utraconych zysków, za szkody poniesione w wyniku przyjęcia zgodnie z prawem Unii krajowych środków ochrony przed ptasią grypą, z punktu widzenia prawa do skutecznego środka prawnego i prawa własności, a także swobody przedsiębiorczości, nie należy do właściwości Trybunału.

Podpisy