Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (piąta izba)

z dnia 25 września 2019 r.*

Skarga na bezczynność, skarga o odszkodowanie i skarga o stwierdzenie nieważności – Swobodny przepływ pracowników – Wolność wyboru zawodu – Umowa między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Szwajcarią, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób – Domniemane naruszenie tej umowy przez szwajcarskie przepisy ustawowe i wykonawcze dotyczące wykonywania zawodu lekarza –Żądanie przyjęcia środków przeciwko Szwajcarii oraz żądanie odszkodowania ze względu na poniesione szkody – Odpowiedź ESDZ – Skarga w części oczywiście niedopuszczalna, a w części prawnie oczywiście bezzasadna

W sprawie T-99/19

Nathaniel Magnan, zamieszkały w Aix-en-Provence (Francja), reprezentowany przez adwokata J. Fayolle'a,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez H. Støvlbæka, J. Hottiaux oraz M. Šimerdovą, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, po pierwsze, oparte na art. 265 TFUE żądanie stwierdzenia, że Komisja w sposób sprzeczny z prawem powstrzymała się od przyjęcia środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej w związku z domniemanym naruszeniem umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób (Dz.U. 2002, L 114, s. 6), podpisanej w Luksemburgu w dniu 21 czerwca 1999 r., po drugie, oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji dotyczącej odmowy przyjęcia środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, zawartej w piśmie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z dnia 20 grudnia 2018 r. i po trzecie, oparte na art. 268 i 340 TFUE żądanie mające na celu uzyskanie naprawienia szkody, którą skarżący miał ponosić od 2013 r. z powodu naruszenia umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób, a także zapłaty okresowej kary pieniężnej,

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes, A. Dittrich i R. Frendo, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

* Język postępowania: francuski.

wydaje następujące

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący, Nathaniel Magnan, jest lekarzem ogólnym narodowości francuskiej.

2 W dniu 20 lipca 2013 r. skarżący złożył wniosek do organów kantonalnych w Genewie (Szwajcaria) o udzielenie zezwolenia na wykonywanie przez niego zawodu na terenie tego kantonu.

3 Na mocy dwóch decyzji z dnia 1 października 2013 r. organy kantonalne Genewy zezwoliły skarżącemu na wykonywanie zawodu na jego własną odpowiedzialność, ale nie zezwoliły na jego wykonywanie na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Ta ostatnia decyzja została wydana na podstawie art. 55a szwajcarskiej ustawy federalnej z dnia 18 marca 1994 r. w sprawie ubezpieczenia zdrowotnego, zwanego „klauzulą potrzeby" (zwanego dalej „klauzulą potrzeby"), oraz postanowienia szwajcarskiej Conseil fédéral (rady federalnej) z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie ograniczenia dostępu dostawców usług do wykonywania działalności na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Klauzula potrzeby przewiduje możliwość uzależnienia przez szwajcarską Conseil fédéral (radę federalną) dopuszczenia, w szczególności lekarzy, do wykonywania zawodu na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, z wyjątkiem osób, które przez okres przynajmniej trzech lat praktykowały w uznanej szwajcarskiej instytucji szkolenia podyplomowego, od udowodnienia takiej konieczności. Postanowieniem z dnia 3 lipca 2013 r. szwajcarska Conseil fédéral (rada federalna) wprowadziła w życie tę możliwość, przewidując, że lekarze objęci klauzulą potrzeby będą mogli wykonywać zawód na koszt obowiązkowego ubezpieczenia tylko wtedy, gdy nie zostanie osiągnięta maksymalna łączna liczba lekarzy, ustalona w załącznikach dla każdego kantonu i dla każdej specjalizacji.

4 W dniu 15 listopada 2013 r. skarżący wniósł do szwajcarskiego Tribunal administratif fédéral (federalnego sądu administracyjnego, zwanego dalej „FSA") skargę na decyzję o nieudzieleniu mu zezwolenia na wykonywanie zawodu lekarza ogólnego na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Wyrokiem z dnia 19 marca 2018 r. sąd ten oddalił wspomnianą skargę jako bezzasadną. W szczególności uznał on, że nawet przy założeniu, że klauzula potrzeby wprowadzała rozwiązania noszące znamiona dyskryminacji pośredniej w odniesieniu do lekarzy będących obywatelami państw członkowskich, była ona uzasadniona ze względu na wymóg zdrowia publicznego, zgodnie z orzecznictwem sądów Unii Europejskiej (ust. 9.7 wyroku). Ponadto wspomniany sąd wskazał, że ponieważ wydane przez niego orzeczenia w sprawach z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego nie podlegają późniejszemu zaskarżeniu do Tribunal fédéral (sądu federalnego, Szwajcaria), jego wyrok jest ostateczny (ust. 12 wyroku).

5 W maju 2018 r. skarżący poinformował Komisję Europejską o zaistniałej sytuacji. Właściwy administrator Komisji [z działu E5 „Kwalifikacje zawodowe i kompetencje" Dyrekcji Generalnej (DG) „Rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP"] udzielił odpowiedzi skarżącemu w pismach z dnia 30 maja i 7 czerwca 2018 r. Wskazał on skarżącemu, że Komisja została poinformowana o sytuacji w Szwajcarii oraz że pracuje ona obecnie z organami szwajcarskimi w celu znalezienia rozwiązania, w związku z czym nie jest on w stanie z przekazać mu oficjalnego stanowiska Komisji dotyczącego wyroku FSA z dnia 19 marca 2018 r. Zgodnie z posiadanymi przez niego informacjami organy szwajcarskie rozpatrzyły w szczególności zmiany w zakresie pewnych części federalnej ustawy szwajcarskiej w sprawie ubezpieczenia zdrowotnego.

6 W dniu 23 sierpnia 2018 r. dwa szwajcarskie towarzystwa ubezpieczeniowe, zajmujące się obowiązkowymi ubezpieczeniami zdrowotnymi, złożyły wniosek o postępowanie pojednawcze przed Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (sądem arbitrażowym do spraw ubezpieczeń

kantonu Genewa, Szwajcaria) wobec stowarzyszenia SOS médecins de Genève w celu uzyskania zapłaty sumy odpowiadającej zwrotowi kwot zafakturowanych przez kilku lekarzy będących członkami tego stowarzyszenia, którzy nie mieli zezwolenia na wykonywanie zawodu na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Pismem z dnia 19 października 2018 r. lekarz będący dyrektorem wspomnianego stowarzyszenia ogłosił, że jest zmuszony do zawieszenia członkostwa tych lekarzy, w tym skarżącego. Lekarze ci zostali następnie ponownie przyjęci do stowarzyszenia w dniu 8 listopada 2018 r., na skutek posiedzenia, które odbyło się w ramach wspomnianej procedury pojednawczej. W dniu 3 lipca 2019 r. Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (sąd arbitrażowy do spraw ubezpieczeń kantonu Genewa) wydał wyrok, w którym nałożył na powyższe stowarzyszenie lekarzy obowiązek zapłaty sumy odpowiadającej kwotom z faktur zwróconych lekarzom będącym członkami tego stowarzyszenia, których uznano za nieuprawnionych do wykonywania zawodu na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego.

7 W dniu 22 października 2018 r. skarżący wystosował do Komisji wezwanie do usunięcie uchybień, w którym domagał się, po pierwsze, „przyjęcia wszelkich środków dozwolonych" na mocy umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie swobodnego przepływu osób (Dz.U. 2002, L 114, s. 6, zwanej dalej „USPO") przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej w celu natychmiastowego zaprzestania praktyk dyskryminacyjnych wobec lekarzy będących obywatelami państw członkowskich Unii, a po drugie, naprawienia szkody gospodarczej, którą miał ponieść od 2013 r., odpowiadającej kwocie 1 281 444 franków szwajcarskich (CHF) (w przybliżeniu 1 121 650 EUR). Skarżący twierdził, że od 2013 r. doświadcza dyskryminacji pośredniej ze względu na uniemożliwienie mu prowadzenia praktyki lekarza ogólnego na terenie kantonu Genewa i że od dnia 19 października 2018 r. jego działalność w ramach stowarzyszenia SOS médecins de Genève pozostaje w zawieszeniu. Skarżący argumentował, że wspomniana dyskryminacja pozostaje w sprzeczności z orzecznictwem sądów Unii i że nie ma on możliwości zaskarżenia wyroku FSA ani na poziomie krajowym, ani ponadnarodowym. Skarżący podkreślił, że wobec naruszenia USPO, które wynikało z powyższej praktyki dyskryminacyjnej względem wszystkich lekarzy będących obywatelami państw członkowskich Unii, Komisja jako gwarant traktatów oraz stosowania prawa Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE miała obowiązek działania i że od 2013 r. nie przyjęła w tym zakresie żadnych środków.

8 W dniu 20 grudnia 2018 r. Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) skierowała pismo do skarżącego, odpowiadając na jego pismo z dnia 22 października 2018 r. skierowane do Komisji. We wspomnianym piśmie ESDZ zapewniła skarżącego, że zarówno ta służba, jak i Komisja wdrażają wszelkie działania w celu zagwarantowania prawidłowego stosowania USPO oraz poszanowania praw obywateli Unii w Szwajcarii. ESDZ stwierdziła, że kwestia ograniczeń dostępu lekarzy do rynku pracy w Szwajcarii, a zwłaszcza w kantonie Genewa, stanowi od 2013 r. przedmiot ciągłych rozmów z organami szwajcarskimi, ale że te ostatnie i instytucje Unii prezentują rozbieżne stanowiska w przedmiocie interpretacji USPO oraz prawnej oceny klauzuli potrzeby. ESDZ wyjaśniła, że wobec braku mechanizmu rozstrzygania sporów organy Unii nie mogą narzucać określonego rozwiązania w braku porozumienia między stronami oraz że ze świadomością wspomnianej luki domagały się one od organów szwajcarskich wszczęcia negocjacji w przedmiocie stałego instytucjonalnego porozumienia ramowego, które przewidywałoby korzystanie z arbitrażu i możliwość skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do kwestii dotyczących pojęć z zakresu prawa Unii, w celu zagwarantowania jednolitej interpretacji umów zawieranych z Konfederacją Szwajcarską oraz zagwarantowania takich samych praw i obowiązków. ESDZ dodała, że instytucje Unii z uwagą śledzą proces opracowywania nowelizacji ustawy przez organy szwajcarskie, mającej na celu zastąpienie klauzuli potrzeby.

Przebieg postępowania i żądania stron

9 W dniu 18 lutego 2019 r. skarżący wniósł rozpatrywaną skargę.

10 W dniu 9 kwietnia 2019 r. Sąd przekazał skargę Komisji, wzywając ją do udzielenia odpowiedzi na pytanie w ramach odpowiedzi na skargę.

11 W dniu 20 czerwca 2019 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności i udzieliła odpowiedzi na pytanie Sądu.

12 W dniu 6 sierpnia 2019 r. skarżący przedstawił swoje uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności.

13 W swej skardze skarżący wnosi do Sądu o:

– po pierwsze, stwierdzenie, na podstawie art. 265 TFUE, że od 2013 r. Komisja w bezprawny sposób powstrzymuje się od przyjęcia wszelkich dostępnych środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, i nałożenie na Komisję, na podstawie art. 268 i 340 TFUE, obowiązku zapłaty na jego rzecz sumy 1 141 198,10 euro z tytułu poniesionych od 2013 r. szkód i okresowej kary pieniężnej w wysokości 500 EUR za dzień do dnia, w którym organy szwajcarskie zaczną przestrzegać USPO, lub do czasu wycofania się z tej umowy przez którąkolwiek ze stron;

– po drugie, stwierdzenia nieważności, na podstawie art. 263 TFUE, decyzji z dnia 20 grudnia 2018 r. o dorozumianej odmowie przyjęcia, w trybie pilnym, środków prawnych i materialnych przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej z powodu naruszenia USPO i decyzji o dorozumianej odmowie wypłaty odszkodowania za szkody poniesione w wyniku tego naruszenia.

14 Komisja wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

15 Zgodnie z postanowieniami art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem, jeżeli skarga jest oczywiście niedopuszczalna albo prawnie oczywiście bezzasadna, Sąd może, na wniosek sędziego sprawozdawcy, w każdej chwili orzec postanowieniem z uzasadnieniem, bez dalszych czynności procesowych.

16 W tym przypadku Sąd uznaje, że po zapoznaniu się z aktami sprawy ma wystarczającą wiedzę, w związku z czym postanawia orzec bez dalszych czynności procesowych.

17 Najpierw należy wskazać, że rozpatrywaną skargę należy interpretować w ten sposób, że zawiera ona, tytułem żądania głównego, żądanie dotyczące bezczynności, mające na celu stwierdzenie przez Sąd, na podstawie art. 265 TFUE, zawinionego braku działania Komisji, i żądanie nakazania przez Sąd, na podstawie art. 268 i 340 TFUE, wypłaty skarżącemu odszkodowania oraz zapłaty na jego rzecz okresowej kary pieniężnej z tytułu poniesionej szkody. Żądania mające na celu stwierdzenie nieważności „decyzji z dnia 20 grudnia 2018 r. o dorozumianej odmowie przyjęcia, w trybie pilnym, środków prawnych i materialnych przeciwko [Konfederacji Szwajcarskiej] z powodu naruszenia USPO" należy rozumieć w ten sposób, że zostały one przedstawione tytułem żądania ewentualnego, ponieważ opierają się one na założeniu, że Komisja wydała decyzję w sprawie wniosków skarżącego, a nie, jak w przypadku żądań przedstawionych tytułem głównym, na założeniu, że zaniechała ona wydania decyzji. W odniesieniu do pozostałych żądań, także przedłożonych tytułem żądania ewentualnego, mających na celu stwierdzenie nieważności „decyzji o dorozumianej odmowie wypłaty odszkodowania za szkody poniesione przez skarżącego w wyniku tego naruszenia", należy zmienić ich kwalifikację i uznać je za żądania zmierzające do zasądzenia od Unii odszkodowania na podstawie art. 268 i art. 340 TFUE.

W przedmiocie żądań stwierdzenia bezczynności i żądań odszkodowawczych

W przedmiocie żądań stwierdzenia bezczynności

18 Skarżący twierdzi, że klauzula potrzeby wprowadza rozróżnienie o charakterze dyskryminacji pośredniej pomiędzy lekarzami szwajcarskimi, którzy zasadniczo szkolą się w Szwajcarii, a zatem nie są objęci wspomnianą klauzulą, a lekarzami będącymi obywatelami państw członkowskich, którzy są bezpośrednio objęci zakazem wykonywania działalności na koszt szwajcarskiego obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. Wspomniana klauzula potrzeby wprowadza ponadto zdaniem skarżącego rozróżnienie o charakterze dyskryminacyjnym pomiędzy lekarzami, którzy przez okres co najmniej trzech lat odbywali szkolenie podyplomowe w uznanej szwajcarskiej instytucji, a pozostałymi lekarzami. Wprowadzenie wspomnianej klauzuli stanowi według skarżącego naruszenie art. 2, 7 i 13 USPO i art. 55 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22), jak również naruszenie orzecznictwa Trybunału, które Konfederacja Szwajcarska zobowiązała się wziąć pod uwagę, na mocy art. 16 ust. 2 USPO. Ponadto organy szwajcarskie naruszyły zasadę wzajemności. Skarżący twierdzi, że uzasadnienie wyroku FSA z dnia 19 marca 2018 r. dotyczące motywowania dyskryminacji w rozpatrywanej sprawie celami z zakresu zdrowia publicznego jest obarczone naruszeniem prawa w świetle orzecznictwa Trybunału i nie jest zasadne z naukowego punktu widzenia. Klauzula potrzeby narusza, niezależnie od okoliczności, zasadę proporcjonalności. Skarżący dodaje, że dyskryminacja w rozpatrywanej sprawie jest w odniesieniu do niego jeszcze poważniejsza ze względu na fakt, że organy szwajcarskie nie mogą wziąć pod uwagę uzyskanego przez niego doświadczenia w ramach stowarzyszenia SOS médecins de Genève w celu zwolnienia go z klauzuli potrzeby oraz ze względu na zastosowanie przez administrację publiczną kantonu Genewa regulacji nakładającej obowiązek uprzywilejowanego traktowania w przypadku zatrudniania osób ubiegających się o pracę pochodzących z tego kantonu w stosunku do pracowników granicznych. Ze względu na niepewność co do możliwości kontynuowania działalności w ramach stowarzyszenia SOS médecins de Genève skarżący znajduje się w sytuacji charakteryzującej się brakiem pewności prawa.

19 W przedmiocie podnoszonej bezczynności Komisji skarżący twierdzi, że z pisma z dnia 20 grudnia 2018 r. wynika dorozumiana odmowa podjęcia działania. Według niego twierdzenie zawarte w tym piśmie, zgodnie z którym nie istnieje żaden środek narzucenia określonego rozwiązania w braku porozumienia pomiędzy stronami, jest niewłaściwe, ponieważ Unia jest w stanie, w każdym momencie, wypowiedzieć jedno z siedmiu porozumień sektorowych zawartych z Konfederacją Szwajcarską, w tym USPO, lub zawiesić ich skutki i może także podjąć działania w zakresie udziału organów szwajcarskich w różnych programach europejskich. Według skarżącego, biorąc pod uwagę misję Komisji jako gwaranta traktatów, i zgodnie z zasadami pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań, instytucja ta miała, w tym przypadku, obowiązek działania w celu zabezpieczenia dorobku (*acquis*) Unii oraz ochrony praw obywateli Unii. Bezczynność Komisji można wywieść zwłaszcza z okoliczności, że znała ona sytuację lekarzy będących obywatelami Unii od 2013 r., oraz z braku odpowiedzi na ciągłe utrzymywanie przeszkód w swobodnym przepływie osób, które wynikające szwajcarskiego ustawodawstwa.

20 Komisja twierdzi, że przedstawione przez skarżącego żądania stwierdzenia bezczynności są niedopuszczalne. Po pierwsze, skarżący nie jest uprawniony do wniesienia skargi na bezczynność, jeżeli jej celem nie jest stwierdzenie, że Komisja zaniechała wydania aktów wywołujących skutki prawne w odniesieniu do niego i takich, które mogłyby stać się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Po drugie, Komisja twierdzi, że dysponuje w tym przypadku pewnym zakresem uznania, podobnie jak w przypadku wszczynania postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, co wyklucza prawo jednostek do wymagania od niej przyjęcia określonego w pewien sposób stanowiska. Ponadto Komisja uważa, że przyjęła wszelkie środki dopuszczalne na mocy USPO, aby doprowadzić do zaprzestania działań dyskryminacyjnych wobec lekarzy z Unii. W tym zakresie wskazuje, że na każdym corocznym posiedzeniu Wspólnego Komitetu powołanego na mocy USPO

przedstawiała kwestię zgodności ustawodawstwa szwajcarskiego z rozpatrywaną umową na podstawie jej art. 19, który przyznaje Wspólnemu Komitetowi kompetencje do rozstrzygania, w sposób ściśle polityczny, sporów pomiędzy stronami. Jej inicjatywy umożliwiły postęp prac nad szeregiem spraw, zwłaszcza nad rewizją dyrektywy horyzontalnej kantonu Genewa. Nie istnieje bowiem żaden inny mechanizm pozwalający na rozstrzyganie sporów pomiędzy stronami USPO, w szczególności zaś mechanizm o charakterze wiążącym. Wreszcie, Unia nie może być zobowiązana do wypowiedzenia bądź też zawieszenia USPO, która wpisuje się w bardzo złożone stosunki konwencyjne z Konfederacją Szwajcarską i która, niezależnie od okoliczności, jest umową wspólną, wobec czego jej wypowiedzenie bądź zawieszenie wymaga zgody wszystkich państw członkowskich. W związku z tym Komisja stwierdzi, że skarga na bezczynność jest oczywiście bezzasadna.

21 W ramach swoich uwag na temat zarzutu niedopuszczalności z dnia 6 sierpnia 2019 r. skarżący stwierdził, że skarga na bezczynność jest dopuszczalna, jako że Komisja nie jest autorem pisma z dnia 20 grudnia 2018 r., że pismo to nie zawiera stanowiska, że złożył on skargę w wyznaczonym terminie oraz że Komisja miała możliwość i obowiązek działania od 2013 r. Skarżący twierdzi, że odrzucenie przez Sąd jego skargi jako niedopuszczalnej, w braku jakiegokolwiek mechanizmu przewidzianego w USPO, pozwalającego na przekazanie sprawy sądowi międzynarodowemu właściwemu w zakresie prawa unijnego, prowadziłoby do pozbawienia go dostępu do wymiaru sprawiedliwości i stanowiłoby naruszenie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także naruszenie zasady efektywności i równoważności.

22 Należy przede wszystkim zbadać kwestię dopuszczalności żądań stwierdzenia bezczynności.

– ***W przedmiocie dopuszczalności żądań stwierdzenia bezczynności***

23 Zgodnie z art. 265 akapit drugi TFUE skarga na bezczynność jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zostały uprzednio wezwane do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna nie zajęły stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu następnych dwóch miesięcy. Niemniej jednak wezwanie do działania skierowane do określonej instytucji musi być wystarczająco jednoznaczne i dokładne, aby umożliwić tej instytucji poznanie w konkretny sposób treści decyzji, której podjęcia się od niej żąda, i musi z niego także wynikać, że jego celem jest spowodowanie, aby instytucja ta zajęła stanowisko (zob. wyrok z dnia 23 listopada 2017 r., Bionorica i Diapharm/Komisja, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 265 TFUE dotyczy bezczynności z racji zaniechania działania lub zajęcia stanowiska (zob. wyrok z dnia 23 listopada 2017 r. roku, Bionorica i Diapharm/Komisja, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

25 Według orzecznictwa art. 265 akapit trzeci TFUE, który przyznaje osobom prawnym i fizycznym możliwość wniesienia skargi na bezczynność w przypadku, gdy dana instytucja zaniecha wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia, należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on jednostkom złożenie skargi na bezczynność przeciwko instytucji, która zaniechała przyjęcia aktu wywołującego wiążące skutki prawne, mogące wpłynąć na interesy skarżącego poprzez spowodowanie wyraźnej zmiany w jego sytuacji prawnej. Ponadto skargę na bezczynność można wnieść na brak przyjęcia aktu przygotowawczego, jeśli stanowi on warunek wstępny prowadzenia postępowania, które powinno zakończyć się wydaniem aktu wywołującego wiążące skutki prawne (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 listopada 1996 r., T. Port, C-68/95, EU:C:1996:452, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 23 listopada 2017 r., Bionorica i Diapharm/Komisja, C-596/15 P i C-597/15 P, EU:C:2017:886, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Z zasad przywołanych w pkt 25 powyżej wynika, że art. 265 TFUE nie przyznaje osobom fizycznym i prawnym prawa do wniesienia skargi przeciwko wszystkim zaniechaniom zajęcia stanowiska lub wydania aktu ze strony instytucji, w następstwie skierowanego do nich wezwania do usunięcia uchybień. Zgodnie z tymi zasadami prawo to przysługuje bowiem jedynie w trzech przypadkach: jeśli te osoby byłyby adresatami aktu, którego te instytucje nie wydały; jeśli akt, którego wydania zaniechano wywoływałby wiążące skutki prawne, które mogłyby wpłynąć na interesy tych osób poprzez spowodowanie wyraźnej zmiany w ich sytuacji prawnej; lub przynajmniej jeśli wspomniany akt miałby stanowić warunek wstępny konieczny do prowadzenia postępowania, które mogłoby doprowadzić do wydania aktu wywołującego wiążące skutki prawne w odniesieniu do tych osób.

27 Tymczasem w tej sprawie, niezależnie od kwestii, czy zostały spełnione pozostałe warunki dopuszczalności skargi na bezczynność, określone w punktach 23 i 24 powyżej, należy stwierdzić, że w żadnym wypadku sytuacja skarżącego nie odpowiada żadnemu z trzech przypadków wskazanych w punkcie 26 powyżej.

28 W tym względzie przede wszystkim należy stwierdzić, że skarżący nie jest adresatem środków, do których przyjęcia wezwał Komisję w piśmie z dnia 22 października 2018 r. W tym piśmie domaga się on bowiem od tej instytucji, zgodnie z jego własnymi słowami, „przyjęcia wszelkich środków dozwolonych na mocy USPO przeciwko [Konfederacji Szwajcarskiej]”.

29 Następnie należy stwierdzić, że środki przyjęte przez Komisję przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej nie mogłyby same w sobie prowadzić do wyraźnej zmiany w sytuacji prawnej skarżącego w odniesieniu do przysługującego mu prawa wykonywania zawodu lekarza w kantonie Genewa.

30 Wreszcie, tego typu środków nie można uznać za warunek wstępny konieczny do prowadzenia postępowania, które mogłoby doprowadzić do wydania aktu wywołującego wiążące skutki prawne w odniesieniu do skarżącego.

31 Po pierwsze, należy bowiem stwierdzić, że jedyna procedura rozstrzygania sporów, która znajduje zastosowanie w odniesieniu do interpretacji lub stosowania USPO, została przewidziana w art. 19 tej umowy, zgodnie z którym umawiające się strony mogą przedłożyć każdy tego rodzaju spór Wspólnemu Komitetowi, który może go rozstrzygnąć poprzez zbadanie wszystkich możliwości pozwalających utrzymać prawidłowe funkcjonowanie wspomnianej umowy. Ponadto postanowienia te nie nakładają na Wspólny Komitet zobowiązania rezultatu co do rozstrzygania sporów, a jedynie zobowiązanie starannego działania.

32 Natomiast nie istnieje żadna procedura rozstrzygania sporów, która mogłaby znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie i której warunkiem wstępnym byłoby przyjęcie przez jedną ze stron USPO środków o charakterze jednostronnym przeciwko drugiej stronie tej umowy. W związku z tym należy zauważyć, że decyzji o nieodnawianiu lub wypowiedzeniu USPO na mocy art. 25 ust. 2 lub 3 tej umowy, wskazywana przez skarżącego tytułem przykładu, nie można by z definicji uznać za taki warunek wstępny, gdyż przyjęcie takiej decyzji oznaczałoby zakończenie obowiązywania samej umowy.

33 Ponadto przyjęcie środków o charakterze jednostronnym, niezależnie od wszelkich stosowanych procedur, przez jedną ze stron USPO przeciwko drugiej stronie z powodu naruszenia, przez tę ostatnią, jej obowiązków wynikających z tej umowy nie zapewniałoby z definicji żadnej gwarancji co do rozstrzygnięcia sporu między wspomnianymi stronami. W takim bowiem przypadku do strony, której dotyczyłyby wspomniane środki o charakterze jednostronnym, należałoby ustalanie, w sposób wolny i suwerenny, czy należy stosować określoną wykładnię USPO, której broni druga strona umowy (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 3 lipca 2007 r., Commune de Champagne i in./Rada i Komisja, T-212/02, EU:T:2007:194, pkt 94).

34 Po drugie, niewątpliwie prawdą jest, że wykonywanie przez instytucje Unii powierzonych im kompetencji w płaszczyźnie międzynarodowej nie może pozostawać poza kontrolą sądową (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 3 lipca 2007 r., Commune de Champagne i in./Rada i Komisja, T-212/02, EU:T:2007:194, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo). Jest również prawdą, jak twierdzi skarżący, że na mocy art. 17 ust. 1 TUE Komisja jako gwarant traktatów oraz umów zawartych na ich mocy ma obowiązek zapewnienia prawidłowego wykonywania przez państwo trzecie zobowiązań umownych, którymi jest ono związane na mocy umowy zawartej z Unią lub, jak w tym przypadku, zawartych z Unią i jej państwami członkowskimi (zob. podobnie i analogicznie wyrok z 25 lipca 2008 r., C.A.S./Komisja, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pkt 94).

35 Jednakże w tej sprawie, w braku postanowień prawa międzynarodowego lub też prawa Unii włączających w taki bądź inny sposób jednostki w proces decyzyjny dotyczący wykonania USPO, skarżący nie może wywodzić z naruszenia tej umowy przez Konfederację Szwajcarską, przy założeniu, że zostanie ono ustalone, prawa do domagania się od Komisji przyjęcia środków przeciwko Szwajcarii. Gdyby takie środki zostały przyjęte, dotyczyłyby one jedynie stosunków pomiędzy Unią a państwem trzecim, nie zaś stosunków pomiędzy instytucjami Unii a osobami fizycznymi lub prawnymi. W konsekwencji, nawet jeśli uzna się, że istnieje obowiązek przyjęcia takich środków, nie mógłby on prowadzić do przyznania jednostkom żadnego prawa (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 13 czerwca 2013 r., Syndicat OP 84, C-3/12, EU:C:2013:389, pkt 28–31; z dnia 10 grudnia 2013 r., Abdullahi, C-394/12, EU:C:2013:813, pkt 56).

36 Z tego względu, jak wynika z powyższych ustaleń, żądania skarżącego w przedmiocie stwierdzenia bezczynności są oczywiście niedopuszczalne.

37 Argumenty przedstawione przez skarżącego w ramach jego uwag dotyczących zarzutu niedopuszczalności w sposób oczywisty nie prowadzą do podważenia takiego wniosku.

38 W pierwszej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy Komisja zaniechała zajęcia stanowiska odnośnie do wezwania do usunięcia uchybień, które skarżący do niej skierował, oraz czy skarga została wniesiona w terminach przewidzianych w art. 265 akapit drugi TFUE, wystarczy przypomnieć, że ze względów omówionych w punktach 28–35 powyżej Sąd twierdzi, że sytuacja skarżącego nie odpowiada żadnemu z przypadków, w których prawo wniesienia skargi na bezczynność przysługuje osobom fizycznym i prawnym, niezależnie od kwestii spełnienia pozostałych przesłanek dopuszczalności takiej skargi. W konsekwencji, nawet jeśli uzna się, że Komisja zaniechała w tej sprawie zajęcia stanowiska i że skarżący złożył skargę w wymaganych terminach, okoliczności te są nieistotne.

39 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że kwestia, czy Komisja miała możliwość przyjęcia środków o charakterze jednostronnym przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, oraz kwestia, czy miała ona taki obowiązek, nie są istotne w kontekście oceny dopuszczalności rozpatrywanej skargi na bezczynność, a jedynie w kontekście oceny jej zasadności (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 29 września 2011 r., Ryanair/Komisja, T-442/07, niepublikowany, EU:T:2011:547, pkt 27). Z tego względu argumenty skarżącego dotyczące powyższych kwestii są nieskuteczne.

40 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że traktat FUE, nie tylko w art. 263 i 277 z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej strony, lecz także w art. 265 ustanawia kompletny system środków prawnych, skarg i procedur mający na celu zapewnienie kontroli legalności aktów instytucji, powierzając ją sądom Unii (zob. wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Jednakże jeśli przesłanki dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do sądów Unii należy interpretować w świetle art. 47 karty praw podstawowych, który ustanawia prawo podstawowe do skutecznej ochrony sądowej, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że celem tego przepisu nie jest zmiana przewidzianego w traktatach systemu kontroli sądowej, a w szczególności tych przesłanek. Tym samym przepis ten nie wymaga zwłaszcza, aby każdy podmiot prawa mógł w sposób

bezwarunkowy wnosić skargi przeciwko każdemu zaniechaniu działania bądź też zajęcia stanowiska ze strony instytucji (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 97, 98, 105 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 listopada 2017 r., SolarWorld/Rada, C-205/16 P, EU:C:2017:840, pkt 67, 68).

42 W tej sprawie, chociaż postanowień art. 265 TFUE ze względu na zasadę skutecznej ochrony sądowej nie można interpretować w sposób ścisły, to jednak w świetle przesłanek dopuszczalności skarg na bezczynność wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne, przypomnianych w pkt 25 i 26 powyżej, brak zajęcia przez Komisję stanowiska dotyczącego żądania przez skarżącego przyjęcia jednostronnych środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej w żadnym wypadku nie może przyznawać mu prawa do wniesienia takiej skargi. Tym samym Sąd nie może pominąć tych przesłanek dopuszczalności, które wynikają z traktatu FUE, zgodnie z wykładnią wynikającą z utrwalonego orzecznictwa, nie przekraczając przyznanych mu uprawnień (zob. podobnie i analogicznie postanowienie z dnia 24 listopada 2016 r., Petraitis/Komisja, C-137/16 P, niepublikowane, EU:C:2016:904, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo)

43 W szczególności w odniesieniu do braku jakiegokolwiek mechanizmu przewidzianego w ramach USPO umożliwiającego skarżącemu skierowanie sprawy do sądu ponadnarodowego lub sądu „właściwego w sprawach z zakresu prawa [Unii]" należy stwierdzić, że zasada skutecznej ochrony sądowej nie może uzasadniać przekroczenia przez sąd Unii przyznanych mu uprawnień wyłącznie w celu przeciwdziałania takiemu brakowi.

44 Ponadto w przeciwieństwie do tego, co sugeruje skarżący, zasady skuteczności i równoważności nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie.

45 W tym zakresie należy przypomnieć, że w braku unijnych regulacji przepisy proceduralne dotyczące środków mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, objętych wewnętrznym porządkiem prawnym państw członkowskich, nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych środków w prawie krajowym (zasada równoważności), jak również czynić korzystania przez jednostki z praw zapewnionych im w porządku prawnym Unii w praktyce niemożliwym lub też nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in., od C-222/05 i do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Wystarczy stwierdzić, że z definicji zasady te mogą być wprowadzane w życie wyłącznie przez sądy krajowe, nie zaś przez sądy Unii, które stosują przepisy proceduralne przewidziane w samym prawie Unii. Ponadto, działając w granicach uprawnień przyznanych na mocy traktatów, zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej sądy unijne nie mogą pominąć tych przepisów proceduralnych [zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Komisja/Rada (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, pkt 40].

47 W każdym razie, nawet gdyby żądania stwierdzenia bezczynności zawarte w skardze można było uznać za dopuszczalne, należałoby je oddalić jako bezzasadne, z powodów, o których mowa poniżej.

– Zasadność stwierdzenia bezczynności

48 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że celem zbadania zasadności żądania stwierdzenia bezczynności należy zweryfikować, czy w chwili wezwania danej instytucji do działania w rozumieniu art. 265 TFUE ciążył na niej obowiązek działania (zob. wyrok z dnia 29 września 2011 r., Ryanair/Komisja, T-442/07, niepublikowany, EU:T:2011:547, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 W tej sprawie należy podkreślić, że, jak słusznie twierdzi Komisja, nie może zostać nałożony na nią obowiązek przyjęcia jednostronnych środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, bez względu na to, jakie byłoby stanowisko tej instytucji w przedmiocie zgodności klauzuli potrzeby z USPO.

50 Jak już bowiem zostało stwierdzone w pkt 31 i 32 powyżej, żaden przepis znajdujący zastosowanie w przypadku ewentualnych sporów pomiędzy umawiającymi się stronami USPO, dotyczący jej interpretacji lub stosowania, nie zobowiązuje ani nawet nie uprawnia Komisji do przyjęcia takich środków. Może ona wyłącznie, na mocy art. 19 USPO, przedłożyć taki spór Wspólnemu Komitetowi.

51 Ponadto, po pierwsze, należy stwierdzić, że USPO została zawarta z Konfederacją Szwajcarską nie tylko przez Unię, lecz również przez wszystkie państwa członkowskie. W konsekwencji, jak zasadniczo zauważyła Komisja, ewentualne przyjęcie jednostronnych środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej z powodu naruszenia USPO wymaga co najmniej zgody wszystkich państw członkowskich.

52 Po drugie, bez wątpienia Komisja posiada uprawnienie do reprezentowania Unii w stosunkach zewnętrznych, na mocy art. 17 ust. 1 TUE, i jest ona upoważniona do prowadzenia, w imieniu Unii, koniecznej wymiany z organami szwajcarskimi celem wprowadzania w życie tej umowy i czuwania nad prawidłowym jej stosowaniem przez te ostatnie. Jednakże nie oznacza to, że może ona decydować, wyłącznie na podstawie powyższego uprawnienia, o przyjęciu wiążących prawnie środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej bez wyraźnego upoważnienia ze strony Rady Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 36). W braku bowiem jakiejkolwiek procedury regulującej takie środki ewentualne ich przyjęcie wymagałoby, zwłaszcza przy uwzględnieniu ich potencjalnych konsekwencji, pogodzenia różnych rozbieżnych interesów wynikających ze stosunków Unii z Konfederacją Szwajcarską, co wchodzi w zakres kompetencji Rady (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 33, 39).

53 Ponadto obowiązek ten mógłby prowadzić do naruszenia wprowadzenia w życie USPO, która wpisuje się w ramy siedmiu porozumień sektorowych zawartych z Konfederacją Szwajcarską mających na celu zacieśnienie więzi gospodarczych pomiędzy Unią a tym państwem trzecim oraz której celem jest w szczególności urzeczywistnienie pomiędzy umawiającymi się stronami swobodnego przepływu osób w oparciu o przepisy znajdujące zastosowanie w Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-656/11, EU:C:2014:97, pkt 53, 55).

54 Do celów rozstrzygania sporów dotyczących interpretacji USPO i jej stosowania niezbędne jest bowiem, aby instytucje Unii oraz państwa członkowskie dysponowały określonym zakresem uznania, jeśli nie dyskrecjonalnym, to przynajmniej tak szerokim, aby pozwalał on na pogodzenie rozbieżnych interesów wynikających ze stosunków z Konfederacją Szwajcarską oraz na ustalanie najwłaściwszej strategii, ze względu na ochronę interesów Unii i interesów jej obywateli i podmiotów gospodarczych działających na jej obszarze (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 6 grudnia 2001 r., Area Cova i in./Rada i Komisja, T-196/99, EU:T:2001:281, pkt 122–124 i przytoczone tam orzecznictwo).

55 Należy dodać, że brak jakiegokolwiek postanowienia USPO, które przewidywałoby przyjęcie przez umawiające się strony jednostronnych środków, z wyjątkiem postanowień dotyczących nieodnawiania lub wypowiedzenia tej umowy, jak również treść postanowień art. 19 USPO dotyczących rozstrzygania sporów przez Wspólny Komitet, który na podstawie art. 14 USPO podejmuje decyzje w drodze wspólnego porozumienia, potwierdzają wolę wspomnianych umawiających się stron, aby przyznawać pierwszeństwo negocjacjom i konsensusowi celem zapewnienia prawidłowego funkcjonowania tej umowy.

56 W konsekwencji w okolicznościach tej sprawy nie istniał ciążący na Komisji obowiązek przyjęcia przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej środków, których żądał skarżący. W związku z tym, przy założeniu, że Komisja zaniechała zajęcia stanowiska bądź wydania aktu w sprawie tego żądania, brak ten w żadnym razie nie stanowi bezczynności.

57 Zastosowanie zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa, przywołanych przez skarżącego, nie może prowadzić do podważenia powyższych wniosków.

58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do powołania się na zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań przysługuje każdemu podmiotowi znajdującemu się w sytuacji, w którym instytucja Unii, udzielając mu wyraźnych zapewnień, wzbudziła u niego uzasadnione nadzieje. Z kolei zasada pewności prawa wymaga, żeby prawodawstwo Unii było pewne, a jego stosowanie przewidywalne dla jednostek (zob. wyrok z dnia 17 lutego 2017 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, pkt 191, 192 i przytoczone tam orzecznictwo)

59 Tymczasem, po pierwsze, w odniesieniu do zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy stwierdzić, że skarżący nie otrzymał żadnych wyraźnych zapewnień dotyczących przyjęcia przez Komisję jednostronnych środków wobec Konfederacji Szwajcarskiej w świetle naruszenia USPO przez to państwo trzecie.

60 Zatem, jak zostało to już stwierdzone, żaden znajdujący zastosowanie przepis nie zobowiązuje ani nawet nie uprawnia Komisji do przyjęcia takich środków, które wymagałyby w każdym razie zgody ze strony państw członkowskich Unii oraz Rady (zob. pkt 50–52 powyżej).

61 Ponadto w pismach Komisji z dnia 30 maja i 7 czerwca 2018 r., jak również w piśmie ESDZ z dnia 20 grudnia 2018 r., instytucje Unii przedstawiły jedynie ogólne zapewnienia dotyczące zobowiązania do przyjęcia wszystkich dostępnych środków celem zagwarantowania właściwego stosowania USPO oraz przestrzegania praw obywateli Unii w Szwajcarii i zobowiązania do monitorowania procesu legislacyjnego w przedmiocie zmiany klauzuli potrzeby w tym państwie, we współpracy z jego organami (zob. pkt 5 i 8 powyżej).

62 Po drugie, co do zasady pewności prawa, w sposób oczywisty i jednoznaczny z postanowień USPO wynika, że nie przewiduje ona na tym etapie żadnej procedury rozstrzygania sporów innej niż ta przewidziana w art. 19 USPO, która pozwala umawiającym się stronom na przedłożenie każdego tego rodzaju sporu Wspólnemu Komitetowi, przy czym ten ostatni nie ma obowiązku wypracowania rozstrzygnięcia tego sporu. W konsekwencji na obecnym etapie rozwoju obowiązującego prawa USPO nie dostarcza Komisji żadnego środka prawnego umożliwiającego ochronę praw, które obywatele Unii wywodzą z tej umowy na terytorium Szwajcarii, poza przedłożeniem Wspólnemu Komitetowi wszystkich kwestii dotyczących zgodności przepisów prawa szwajcarskiego i środków administracyjnych przyjętych na podstawie tego prawa z tą umową.

63 Ponadto, jak zostało stwierdzone w pkt 33 powyżej, przyjęcie, niezależnie od wszelkich stosowanych procedur, środków o charakterze jednostronnym przez jedną z umawiających się stron przeciwko drugiej stronie, z powodu naruszenia przez tę ostatnią jej obowiązków na podstawie tej umowy, nie zapewnia z definicji żadnej gwarancji co do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy tymi stronami.

64 W ramach swoich uwag dotyczących zarzutu niedopuszczalności skarżący kwestionuje legalność postanowień USPO ze względu na fakt, że nie zapewnia ona dostępu do niezależnego sądu celem rozstrzygnięcia sporów dotyczących stosowania tej umowy. Niemniej jednak rozważania te nie mogą prowadzić do podważenia w rozpatrywanej sprawie braku obowiązku Komisji w odniesieniu do przyjęcia środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej.

65 Po pierwsze, należy stwierdzić, że art. 11 USPO przewiduje prawo do odwołania się dla osób, objętych tą umową, do właściwych organów, a w szczególności do właściwego krajowego organu sądowego. W niniejszym przypadku z akt sprawy wynika, że skarżący mógł złożyć skargę do FSA na decyzję o nieudzieleniu mu zezwolenia na wykonywanie zawodu na koszt obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. O ile skarżący kwestionuje przyjętą przez ten sąd interpretację postanowień USPO oraz znajdującego zastosowanie prawa Unii, o tyle nie dowodzi on, że sąd ten nie wydał rozstrzygnięcia w sposób niezależny. W tym względzie należy przypomnieć, że według orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sposób powoływania sędziów, przywołany w tym kontekście przez skarżącego, sam w sobie nie wystarcza do podania w wątpliwość ich niezależności (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 18 maja 1999 r. w sprawie Ninn-Hansen przeciwko Danii, CE:ECHR:1999:0518DEC002897295; z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie Filippini przeciwko San Marino, CE:ECHR:2003:0826DEC001052602). Ponadto z akt sprawy wynika również, że wyrok Tribunal arbitral des assurances du canton de Genève (sądu arbitrażowego do spraw ubezpieczeń kantonu Genewa) z dnia 3 lipca 2019 r. może stanowić przedmiot zaskarżenia przed szwajcarskim Tribunal fédéral (sądem federalnym). Skarżący nie udowodnił zatem, że w tej sprawie nie został zapewniony dostęp do niezależnego sądu, który wydałby rozstrzygnięcie co do sporów, w których on lub jego pracodawcy sprzeciwiają się organom szwajcarskim, dotyczących prawa do wykonywania przez niego zawodu lekarza na obszarze kantonu Genewa.

66 Po drugie i w żadnym razie, okoliczność, że nie istnieje przewidziany przez USPO mechanizm umożliwiający sądowi Unii wypowiedzenie się na temat stosowania przez władze szwajcarskie tej umowy oraz prawa Unii, nie może sama w sobie prowadzić do powstania w odniesieniu do Komisji obowiązku przyjęcia jednostronnych środków wobec Konfederacji Szwajcarskiej. W tym względzie wystarczy przypomnieć, jak zostało to stwierdzone w punktach 51 i 54 powyżej, że przyjęcie takich środków wymaga co najmniej zgody państw członkowskich oraz upoważnienia ze strony Rady, a ponadto nie mogłoby przybrać charakteru bezwzględnego z uwagi na szeroki zakres uznania wymagany dla działań mających na celu pogodzenie rozbieżnych interesów i określenie najwłaściwszej strategii.

67 W powyższych okolicznościach, nawet gdyby zawarte w skardze żądania stwierdzenia bezczynności były dopuszczalne, należałoby je oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadne.

W przedmiocie żądań zmierzających do ustalenia odpowiedzialności pozaumownej Unii z powodu domniemanego zawinionego zaniechania ze strony Komisji

68 Skarżący twierdzi, że od 2013 r. ponosi on ciągłe szkody związane z niemożliwością wykonywania, na zasadzie prywatnej praktyki, zawodu lekarza w kantonie Genewa oraz że wspomniane szkody będą powstawać co najmniej do 2021 r. Według niego szkody te obejmują utratę dochodów, w tym utratę przyszłych dochodów związaną z wypłatą emerytury, jak również krzywdę. W ramach swoich uwag w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności skarżący twierdzi, że w przypadku, gdyby Sąd nie stwierdził zawinionego zaniechania ze strony Komisji, powinien stwierdzić, że skarżący doznał szkody o charakterze nadzwyczajnym, szczególnym, ciągłym i podlegającym zmianom oraz że USPO jest w oczywisty sposób niezgodna z prawem, wobec czego Sąd powinien co najmniej uznać odpowiedzialność Unii na zasadzie ryzyka i w konsekwencji naprawić poniesioną przez skarżącego szkodę.

69 Komisja twierdzi, że skarga o odszkodowanie jest oczywiście bezzasadna.

70 W ramach żądań odszkodowawczych skarżący przedstawia, po pierwsze, żądanie mające na celu naprawienie szkody, którą ponosi on już od 2013 r., na podstawie, tytułem żądania głównego, zawinionej bezczynności Komisji i, tytułem żądania ewentualnego, odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, a po drugie, żądanie zasądzenia okresowej kary pieniężnej z powodu szkody, którą nadal

będzie ponosił do dnia, w którym Konfederacja Szwajcarska zacznie przestrzegać USPO lub jedna ze stron wycofa się z tej umowy. Należy rozpocząć od badania żądania zasądzenia okresowej kary pieniężnej.

– W przedmiocie żądania zasądzenia okresowej kary pieniężnej

71 Na wstępie należy przypomnieć, że skarga o odszkodowanie oparta na art. 268 i art. 340 drugi akapit TFUE stanowi autonomiczny środek zaskarżenia, któremu w ramach systemu środków zaskarżenia przypada szczególna funkcja; wniesienie skargi poddane jest wymogom związanym z jej szczególnym celem. Środek ten różni się zarazem od skargi o stwierdzenie nieważności, gdyż zmierza on nie do usunięcia określonego środka prawnego, ale do naprawienia szkody spowodowanej przez instytucję (zob. wyrok z dnia 24 października 2000 r., Fresh Marine/Komisja, T-178/98, EU:T:2000:240, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

72 W tych okolicznościach, w ramach skargi o odszkodowanie opartej na art. 268 i 340 akapit drugi TFUE, sąd Unii nie jest właściwy w zakresie orzekania okresowej kary pieniężnej w odniesieniu do instytucji, której przypisuje się odpowiedzialność za podnoszoną szkodę. Orzeczenie okresowej kary pieniężnej nie mogłoby mieć bowiem na celu naprawienia poniesionej szkody, lecz tylko zmuszenie danej instytucji do położenia kresu naruszeniu prawa Unii, które jest jej zarzucane, bądź to przez przyjęcie, bądź też usunięcie danego środka (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Komisja/Włochy, C-496/09, EU:C:2011:740, pkt 42–45).

73 Żądania skarżącego dotyczące zasądzenia okresowej kary pieniężnej należy zatem odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

74 W każdym razie należy przypomnieć, że według utrwalonego orzecznictwa stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE z tytułu bezprawnego zachowania jej organów jest uzależnione od kumulatywnego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a powoływaną szkodą (zob. postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Mugraby/Rada i Komisja, T-292/09, niepublikowane, EU:T:2011:418, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności należy przypomnieć, że jakakolwiek szkoda, której naprawienia żąda się w ramach skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii zgodnie z art. 340 akapit drugi TFUE, musi być rzeczywista i pewna, czego wykazanie należy do strony skarżącej. Obowiązkiem tej ostatniej jest zatem przedstawienie przekonujących dowodów na zaistnienie i zakres szkody, na którą się ona powołuje (zob. wyrok z dnia 6 września 2018 r., Klein/Komisja, C-346/17 P, EU:C:2018:679, pkt 147 i przytoczone tam orzecznictwo).

75 Tymczasem, przy założeniu, że okresowa kara pieniężna, której zasądzenia przez Sąd żąda skarżący w stosunku do Komisji, ma na celu zrekompensowanie przyszłej szkody, którą skarżący będzie ponosić dopóty, dopóki klauzula potrzeby będzie w odniesieniu do niego stosowana, szkody tej nie można z definicji uznać za rzeczywistą i pewną w rozumieniu wynikającym z orzecznictwa. Zatem żądania zasądzenia okresowej kary pieniężnej należy w każdym razie oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadne.

– W przedmiocie żądań mających na celu nałożenie na Unię obowiązku naprawienia szkody, którą skarżący ponosi od 2013 r.

76 Należy przypomnieć, że jeśli chodzi o bezprawność zachowania zarzucanego instytucjom, stanowiącą jedną z trzech przesłanek, których spełnienie jest konieczne do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, orzecznictwo wymaga stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia przepisu prawa, mającego za cel przyznanie jednostkom praw. Jeśli chodzi o wymóg, zgodnie z którym

naruszenie musi być wystarczająco istotne, decydujące kryterium pozwalające na uznanie tej przesłanki za spełnioną stanowi oczywiste i poważne naruszenie przez daną instytucję granic przysługującego jej uznania. Jeżeli takiej instytucji przysługuje wyłącznie bardzo ograniczony zakres uznania lub w ogóle nie przysługuje jej żaden zakres uznania, jakiekolwiek naruszenie prawa Unii może być wystarczające do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa (zob. postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Mugraby/Rada i Komisja, T-292/09, niepublikowane, EU:T:2011:418, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 Tymczasem w tej sprawie, po pierwsze, wystarczy przypomnieć, że jak zostało stwierdzone w punkcie 35 powyżej, w braku postanowień w prawie międzynarodowym bądź w prawie Unii włączających, w taki lub inny sposób, jednostki w proces decyzyjny dotyczący wprowadzenia w życie USPO, nawet przy założeniu, że Komisja uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom poprzez nieprzyjęcie środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, tego uchybienia nie można uznać za naruszenie przepisu prawa mającego na celu przyznanie praw jednostkom.

78 Po drugie i w każdym razie, należy przypomnieć, że, jak zostało wskazane w punktach 50–52 i 60 powyżej, Komisja nie jest uprawniona do przyjęcia takich środków w ramach wprowadzania w życie USPO i w każdym razie nie może działać bez wcześniejszej zgody państw członkowskich oraz Rady. Ponadto, jak stwierdził Sąd w pkt 54 powyżej, dla celów rozstrzygania sporów dotyczących interpretacji USPO i jej stosowania, istotne jest, aby instytucje Unii oraz jej państwa członkowskie dysponowały zakresem uznania, jeśli nie dyskrecjonalnym, to przynajmniej tak szerokim, aby pozwalał on na uwzględnienie rozbieżnych interesów wynikających ze stosunków z Konfederacją Szwajcarską oraz przyjęcie najwłaściwszej strategii w odniesieniu do ochrony interesów Unii, jej obywateli oraz podmiotów gospodarczych działających na jej terenie. Z tego względu powstrzymania się przez Komisję od przyjęcia środków, których przyjęcia żądał skarżący, nie można w żadnym razie uznać za oczywiste i poważne naruszenie przez tę instytucję granic określonych w stosunku do przyznanego jest zakresu uznania, a zatem, w konsekwencji, nie można go uznać za wystarczająco istotne naruszenie w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w punkcie 76 powyżej.

79 Z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 58–63 powyżej, zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa nie mogą podważyć powyższych ustaleń.

80 Z całości powyższych rozważań wynika, że żądania odszkodowawcze skarżącego przedstawione w odniesieniu do podnoszonego zawinionego zaniechania Komisji należy oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadne, bez konieczności badania istnienia szkody, jak również związku pomiędzy tą szkodą a zarzucanym Komisji zaniechaniem.

81 W odniesieniu do argumentów przedstawionych tytułem żądania ewentualnego w ramach uwag skarżącego w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności, mających na celu nałożenie przez Sąd na Komisję obowiązku naprawienia podnoszonej szkody na podstawie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka, bez konieczności orzekania w kwestii, czy argumentacja ta służy wsparciu autonomicznych żądań, czy zawiera nowe zarzuty i czy takie żądania lub wnioski są w stosownym przypadku dopuszczalne, należy stwierdzić, że taka argumentacja jest prawnie oczywiście bezzasadna.

82 Trybunał orzekł już bowiem, że prawo Unii nie przewiduje na obecnym etapie jego rozwoju mechanizmu umożliwiającego przypisanie Unii odpowiedzialności w braku bezprawnego zachowania jej organu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 września 2008 r. roku, FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 167, 179). Wspomniane orzecznictwo można zastosować w niniejszej sprawie, ponieważ postanowienia art. 340 akapit drugi TFUE są zasadniczo analogiczne do postanowień dawnego art. 288 akapit drugi WE, na którym jest oparte wspomniane orzecznictwo.

83 Żądania zmierzające do nałożenia na Unię obowiązku naprawienia szkody, o której skarżący twierdzi, że ją ponosi od 2013 r., należy zatem oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadne.

W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności podnoszonej odmowy działania przez Komisję oraz żądań stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Unii

W przedmiocie żądań stwierdzenia nieważności podnoszonej odmowy działania przez Komisję

84 Skarżący uważa, że pismo ESDZ z dnia 22 grudnia 2018 r. należy traktować jako odmowę podjęcia działania, ze względu na fakt, że ESDZ wiedziała o istnieniu naruszenia USPO ze strony Konfederacji Szwajcarskiej i wbrew temu, co zostało zawarte w powyższym piśmie, miała możliwość przyjęcia jednostronnych środków przeciwko temu państwu trzeciemu.

85 Komisja twierdzi, że skarga o stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalna, po pierwsze, dlatego, że nie była ona autorem pisma z dnia 22 grudnia 2018 r.; po drugie, dlatego, że treść tego pisma ma charakter informacyjny; a po trzecie, dlatego, że wspomniane pismo nie wywołuje żadnych wiążących skutków prawnych.

86 W tej sprawie, przy założeniu, że pismo ESDZ z dnia 20 grudnia 2018 r. należy traktować jako zawierające jasną odmowę ze strony Komisji zareagowania na wezwanie do działania ze strony skarżącego, żądania stwierdzenia nieważności zawarte w skardze należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

87 W tym zakresie, po pierwsze, należy przypomnieć, że jak wynika to z art. 263 akapit czwarty TFUE, jeżeli skarga o stwierdzenie nieważności jest wnoszona przez osobę fizyczną bądź prawną przeciwko aktowi, którego nie jest ona adresatem, akt ten musi między innymi bezpośrednio dotyczyć takiej osoby. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka, zgodnie z którą środek będący przedmiotem skargi musi bezpośrednio dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej, wymaga łącznego spełnienia dwóch warunków: mianowicie, w pierwszej kolejności, by zaskarżony środek wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną takiej osoby, i w drugiej kolejności, by nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, gdyż wykonanie aktu ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., Rada/Marquis Energy, C-466/16 P, EU:C:2019:156, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 W tym przypadku wystarczy zauważyć, że pierwszy z kumulatywnych warunków ustanowionych w orzecznictwie nie został spełniony. Jak bowiem wskazano w punkcie 29 powyżej, środki przyjęte przez Komisję przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej nie mogłyby same sobie prowadzić do wyraźnej zmiany w sytuacji prawnej skarżącego w odniesieniu do przysługującego mu prawa wykonywania zawodu lekarza na obszarze kantonu Genewa. W konsekwencji odmowa przyjęcia takich środków również nie może wywrzeć bezpośredniego skutku na sytuację prawną skarżącego. Z tego względu, bez konieczności badania spełnienia pozostałych warunków dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, wystarczy stwierdzić, że zaskarżony akt nie dotyczy skarżącego w sposób bezpośredni.

89 Po drugie, jak wskazano w pkt 35 powyżej, ponieważ skarżącemu nie przysługiwało prawo wymagania od Komisji przyjęcia jednostronnych środków przeciwko Konfederacji Szwajcarskiej, gdyż środki te dotyczą wyłącznie stosunków Unii i jej państw członkowskich z państwem trzecim, niedopuszczalne byłoby poddanie zaniechania ich przyjęcia kontroli sądów Unii. Z tych samych powodów, nawet przy założeniu, że w tym przypadku Komisja nie tylko zaniechała przyjęcia tych środków, ale także odmówiła ich przyjęcia, żądania stwierdzenia nieważności tej odmowy są jednak oczywiście niedopuszczalne.

W przedmiocie żądań stwierdzenia powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii

90 Jak wskazano w ramach punktu 22 powyżej, zawarte w skardze żądanie dotyczące „[stwierdzenia nieważności] decyzji o dorozumianej odmowie wypłaty odszkodowania za szkody poniesione przez skarżącego w wyniku tego naruszenia" należy rozumieć w ten sposób, że zmierzają one, w sposób dorozumiany, ale konieczny, do nałożenia na Unię obowiązku naprawienia poniesionej szkody, na podstawie art. 268 i 340 TFUE. Przypomniana w punkcie 68 powyżej argumentacja ma zatem na celu wsparcie tych żądań.

91 Komisja twierdzi, że skarżący nie może skutecznie domagać się od Sądu orzeczenia obowiązku naprawienia szkody powstałej w wyniku odmowy podjęcia działań, ponieważ nie jest ona odpowiedzialna za naruszenia USPO popełnione przez organy szwajcarskie.

92 Z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w punktach 77–82 powyżej, żądania odszkodowawcze skarżącego, wynikające z podnoszonej odmowy ze strony Komisji zareagowania na jego wezwanie do działania, w każdym przypadku należy oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadne. Nawet bowiem przy założeniu, że pismo ESDZ z dnia 20 grudnia 2018 r. zawierało taką odmowę, nie można go uznać ani za naruszenie ze strony Komisji przepisu prawa mającego na celu przyznanie jednostkom praw w rozumieniu orzecznictwa, ani też za oczywiste i poważne naruszenie przez tę instytucję granic przysługującego jej zakresu uznania, a w konsekwencji za wystarczająco istotne naruszenie takiego przepisu prawa. Ponadto takiej odmowy nie można uznać za naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań ani też zasady pewności prawa. Wreszcie, nie istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy tą podnoszoną odmową Komisji a powoływanymi przez skarżącego szkodami, ponieważ odmowa ta, jak zostało wskazane w pkt 88 powyżej, nie mogła wywołać bezpośrednich skutków prawnych w odniesieniu do sytuacji prawnej skarżącego.

93 Podsumowując, z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy w części odrzucić jako oczywiście niedopuszczalną, a w części oddalić jako prawnie oczywiście bezzasadną.

W przedmiocie kosztów

94 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

95 W niniejszej sprawie, ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem Komisji obciążyć go kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

postanawia, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Nathaniel Magnan zostaje obciążony kosztami postępowania.

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 25 września 2019 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
D. Gratsias