WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 19 maja 2011 r.*

W sprawie C-452/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte d'appello di Firenze (Włochy) postanowieniem z dnia 6 października 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 listopada 2009 r., w postępowaniu:

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

przeciwko

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Język postępowania: włoski.

Università degli studi di Pisa,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, J.J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits i M. Safjan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 grudnia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu T.E. Iaii, A. Moggia oraz U. Vassallego przez F. Fratiego, oraz A. Castagnę, avvocati,

— w imieniu rządu włoskiego przez W. Ferrante, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varonego, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz B. Cabouata, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Traversę oraz S. La Pergolę, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego dotyczy wykładni prawa wspólnotowego w zakresie zwrotu nienależnego świadczenia.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między T.E. Iaią, A. Moggiem i U. Vassallem (zwanymi dalej „skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym") a Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca i Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem do spraw edukacji, uniwersytetów i badań i ministerstwem gospodarki i finansów, zwanymi dalej „państwem włoskim") oraz Università degli studi di Pisa (uniwersytetem w Pizie) w przedmiocie zapłaty „odpowiedniego wynagrodzenia" przewidzianego w dyrektywie Rady 82/76/EWG z dnia 26 stycznia 1982 r. zmieniającej dyrektywę 75/362/EWG w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji w dziedzinie medycyny, łącznie ze środkami ułatwiającymi skuteczne korzystanie z prawa przedsiębiorczości

i swobody świadczenia usług oraz dyrektywę 75/363/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do działalności medycznej (Dz.U. L 43, s. 21).

Ramy prawne i okoliczności powstania sporu

3 W dyrektywie 82/76, a w szczególności w załączniku do niej dotyczącym „[c]harakterystyki szkolenia w pełnym i niepełnym wymiarze godzin lekarzy specjalistów" i uzupełniającym dyrektywę Rady 75/363/EWG z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do działalności medycznej (Dz.U. L 167, s. 14) postanowiono, iż okresowi specjalizacji lekarzy w pełnym i niepełnym wymiarze godzin powinno odpowiadać „odpowiednie wynagrodzenie" we wszystkich państwach członkowskich.

4 W wyroku z dnia 7 lipca 1987 r. w sprawie 49/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. 2995, Trybunał stwierdził, iż Republika Włoska uchybiła ciążącym na niej zobowiązaniom wspólnotowym, ponieważ nie dokonała transpozycji dyrektywy 82/76 w wyznaczonym terminie.

5 W następstwie tego wyroku dyrektywa 82/76 została transponowana poprzez dekret ustawodawczy nr 257/91 z dnia 8 sierpnia 1991 r. Artykuł 8 ust. 2 tego dekretu precyzuje jednak, iż jego przepisy wchodzą w życie dopiero począwszy od roku akademickiego 1991/92, z wyłączeniem lekarzy zapisanych na zajęcia w okresie akademickim obejmującym lata od 1983 r. do 1991 r.

6 Ponieważ obowiązek odpowiedniego wynagradzania przewidziany w dyrektywie 82/76 miał wejść w życie w 1983 r., przyjęcie tego dekretu doprowadziło do licznych sporów pomiędzy lekarzami dopuszczonymi do specjalizacji w latach akademickich od 1983 do 1991 a państwem włoskim i niektórymi włoskimi uniwersytetami.

7 W wyrokach z dnia 25 lutego 1999 r. w sprawie C-131/97 Carbonari i in., Rec. s. I-1103, pkt 47 i 48, oraz z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-371/97 Gozza i in., Rec. s. I-7881, pkt 36 i 37, Trybunał orzekł, iż samo istnienie obowiązku wynagradzania w odpowiedni sposób okresów szkoleń lekarzy specjalistów nie pozwala sądowi krajowemu na wskazanie podmiotu zobowiązanego do zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia ani kwoty tego wynagrodzenia. Niemniej jednak do sądu krajowego odpowiedzialnego za stosowanie prawa krajowego, a w szczególności przepisów ustawy wprowadzonych specjalnie w celu transpozycji dyrektywy 82/76, należy dokonanie wykładni tego prawa krajowego tak dalece jak to możliwe w zgodzie z brzmieniem i celem wspomnianej dyrektywy, aby osiągnąć zamierzony przez nią rezultat.

8 W wypadku gdyby wyznaczony przez dyrektywę 82/76 rezultat nie mógł zostać osiągnięty w drodze wykładni zgodnej, Republika Włoska byłaby zobowiązana naprawić szkody wyrządzone jednostkom wskutek braku transpozycji tej dyrektywy w wyznaczonym terminie. W tym względzie Trybunał uściślił, iż stosowanie z mocą wsteczną i w pełnym zakresie przepisów zapewniających prawidłową transpozycję dyrektywy 82/76 zasadniczo wystarczyłoby, aby zapobiec szkodliwym konsekwencjom zwłoki w transpozycji. Gdyby jednak osoby uprawnione wykazały istnienie dodatkowych strat poniesionych z tego względu, że nie otrzymały w odpowiednim czasie dochodów gwarantowanych przez tę dyrektywę, należałoby również je naprawić (zob. ww. wyroki: w sprawie Carbonari i in., pkt 52, 53; a także w sprawie Gozza i in., pkt 38, 39).

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9 W dniu 23 listopada 2001 r. skarżący w postępowaniu krajowym, lekarze uczęszczający na kursy specjalizacyjne przed rokiem akademickim 1991/92, wnieśli skargę przeciwko państwu włoskiemu i Università degli studi di Pisa w celu uzyskania zapłaty kwot należnych im na mocy dyrektywy 82/76 lub w razie niezapłacenia ich – naprawienia szkody spowodowanej brakiem prawidłowej transpozycji przez państwo członkowskie tej dyrektywy w wyznaczonym terminie.

10 Tribunale di Firenze (sąd we Florencji) odrzucił ich skargę z powodu upływu pięcioletniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 2948 ust. 4 kodeksu cywilnego na wystąpienie z głównym roszczeniem dotyczącym zapłaty oraz w art. 2947 tego kodeksu na wystąpienie z roszczeniem ewentualnym dotyczącym odszkodowania.

11 Według sądu krajowego termin ten rozpoczął bowiem bieg w dniu, w którym można było dochodzić prawa, a mianowicie w dniu wejścia w życie dekretu ustawodawczego nr 257/91, czyli piętnaście dni po jego opublikowaniu w dniu 16 sierpnia 1991 r. Od tamtej chwili skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym mogli ustalić, kto jest zobowiązany do zapłaty odpowiedniego wynagrodzenia, oraz kwotę tego wynagrodzenia i powoływać się na niezgodność rzeczonego dekretu z prawem wspólnotowym w odniesieniu do lekarzy zapisanych na kursy specjalizacyjne w latach od 1983 do 1991.

12 Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli odwołanie od tego orzeczenia i zażądali, aby zastosowano rozwiązanie przyjęte w sprawie C-208/90 Emmott, w której zapadł wyrok z dnia 25 lipca 1991 r., Rec. s. I-4269. Corte d'appello di Firenze (sąd apelacyjny we Florencji) uważa jednak, iż późniejsze orzecznictwo ograniczyło możliwość stosowania tego rozwiązania do sytuacji, w której krajowe terminy na wniesienie skargi prowadzą do całkowitego pozbawienia skarżącego możliwości dochodzenia jego praw wynikających z dyrektywy 82/76.

13 Sąd krajowy, ze względu na wątpliwości dotyczące zakresu tego ograniczenia i z uwagi na to, że całkowite pozbawienie możliwości dochodzenia praw stanowi zwykle konsekwencję upływu terminów przedawnienia, stawia pytanie, czy należy upatrywać w tym rzeczywistej zmiany linii orzecznictwa, kładącej kres zakazowi powoływania się na przedawnienie, czy też wspomniane ograniczenie dotyczy jedynie terminów prekluzyjnych ostatecznie uniemożliwiających dochodzenie przysługującego zainteresowanemu prawa również w przyszłości.

14 Ponieważ w postępowaniu apelacyjnym rozważany był również zwykły dziesięcioletni termin przedawnienia przewidziany w art. 2946 kodeksu cywilnego dla niezawinionego naruszenia prawa innej osoby, Corte d'appello di Firenze, uściślisiwszy, iż warunek równoważności terminów przedawnienia z terminami ogólnie przewidzianymi we włoskim porządku prawnym dla podobnych roszczeń opartych na prawie wewnętrznym jest w tym wypadku spełniony, postanowił skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy podniesienie zgodnie z prawem przez państwo włoskie zarzutu upływu pięcioletniego lub dziesięcioletniego terminu przedawnienia prawa wynikającego z dyrektywy 82/76/EWG w odniesieniu do okresu poprzedzającego przyjęcie pierwszych włoskich przepisów transponujących tę dyrektywę, w taki sposób, że korzystanie z ww. prawa polegającego na wypłacie wynagrodzenia lub ewentualnie możliwość wniesienia skargi odszkodowawczej nie zostaną ostatecznie uniemożliwione, jest zgodne ze wspólnotowym porządkiem prawnym?

2) Czy z drugiej strony wykluczenie jakiejkolwiek możliwości podniesienia zarzutu przedawnienia jako ostatecznie uniemożliwiającego korzystanie z ww. prawa jest zgodne ze wspólnotowym porządkiem prawnym?

3) Czy wykluczenie jakiejkolwiek możliwości podniesienia zarzutu przedawnienia do chwili ustalenia przez Trybunał Sprawiedliwości naruszenia prawa wspólnotowego (w niniejszym przypadku do 1999 r.) jest zgodne ze wspólnotowym porządkiem prawnym?

4) Czy, jak orzeczono w [ww.] wyroku w sprawie Emmott, wykluczenie w każdym wypadku jakiejkolwiek możliwości podniesienia zarzutu przedawnienia do chwili należytej i pełnej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy stanowiącej źródło określonego prawa (co w niniejszym przypadku w ogóle nie nastąpiło), jest zgodne ze wspólnotowym porządkiem prawnym?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

15 Sąd krajowy w pytaniach, które należy badać łącznie, zwraca się do Trybunału w istocie o ustalenie, czy prawo Unii pozwala państwu członkowskiemu na podniesienie zarzutu przedawnienia w stosunku do dochodzenia uprawnienia wynikającego z dyrektywy lub uprawnienia do naprawienia szkody wynikającej z braku prawidłowej transpozycji dyrektywy w wyznaczonym terminie, oraz czy w takim wypadku opisana możliwość powstaje dopiero po stwierdzeniu przez Trybunał naruszenia prawa Unii.

16 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku uregulowań Unii w danym zakresie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz ustanowienie szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków zaskarżenia mających na celu zapewnienie pełnej ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii, o ile zasady te nie będą mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych środków istniejących w prawie krajowym (zasada równoważności), a także nie uczynią one wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności) (zob. wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawach połączonych C-114/95 i C-115/95 Texaco i Olieselskabet Danmark, Rec. s. I-4263, pkt 41; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks & Spencer, Rec. s. I-6325, pkt 34; z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 Danske Slagterier, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 31).

17 Jeżeli chodzi o tę ostatnią zasadę, Trybunał uznał za zgodne z prawem Unii ustalenie rozsądnych terminów na wniesienie skargi pod rygorem prekluzji, dla zachowania pewności prawa, która chroni jednocześnie zainteresowanego podatnika i organ administracji. Terminy takie nie czynią bowiem praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania uprawnień przysługujących w porządku prawnym Unii, nawet jeżeli z istoty rzeczy upływ tych terminów powoduje odrzucenie wniesionej skargi w całości lub w części (zob. wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-90/94 Haahr Petroleum, Rec. s. I-4085, pkt 48; z dnia 2 grudnia 1997 r. C-188/95

Fantask i in., Rec. s. I-6783, pkt 48; z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. s. I-4951, pkt 35; a także ww. wyrok w sprawie Marks & Spencer, pkt 35).

18 Co się tyczy początku biegu terminu przedawnienia, Trybunał rzeczywiście orzekł, że do chwili prawidłowej transpozycji dyrektywy uchybiające swym zobowiązaniom państwo członkowskie nie może powołać się na opóźnienie we wniesieniu przez jednostkę skargi sądowej przeciwko niemu w celu ochrony uprawnień przyznanych tej jednostce przepisami dyrektywy, gdyż termin na wniesienie skargi w prawie krajowym rozpoczyna bieg dopiero z tą chwilą (ww. wyrok w sprawie Emmott, pkt 23).

19 Niemniej jednak Trybunał przyznał następnie, iż uchybiające swym zobowiązaniom państwo członkowskie może powołać się na prekluzję w stosunku do skarg sądowych, chociażby w dniu wniesienia skargi nie dokonało jeszcze prawidłowej transpozycji spornej dyrektywy. Trybunał orzekł, iż rozstrzygnięcie w ww. sprawie Emmott było uzasadnione okolicznościami właściwymi dla tej sprawy, w której prekluzja doprowadziła do całkowitego pozbawienia skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym możliwości powołania się na jej prawo na podstawie dyrektywy (zob. wyroki: z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-338/91 Steenhorst-Neerings, Rec. s. I-5475; z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie C-410/92 Johnson, Rec. s. I-5483; ww. wyrok w sprawie Fantask i in., pkt 50–52; wyrok z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie C-30/02 Recheio - Cash & Carry, Zb.Orz. s. I-6051; a także ww. wyrok w sprawie Danske Slagterier, pkt 53–56).

20 We wspomnianej sprawie Emmott zachowanie organów krajowych uniemożliwiło bowiem skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym dochodzenie na drodze sądowej praw przyznanych przez omawianą dyrektywę (pkt 10–14; zob. podobnie także ww. wyroki: w sprawie Steenhorst-Neerings, pkt 20; w sprawie Johnson, pkt 27).

21 Z powyższego wynika, iż prawo Unii stoi na przeszkodzie powołaniu się przez organ krajowy na upływ rozsądnego terminu przedawnienia jedynie w sytuacji, gdy organ ten swym zachowaniem spowodował opóźnienie we wniesieniu skargi, pozbawiając

w ten sposób skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym możliwości dochodzenia przed sądami krajowymi praw przysługujących mu na mocy dyrektywy Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Edis, pkt 48; wyrok z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie C-228/96 Aprile, Rec. s. I-7141, pkt 43; zob. analogicznie również wyroki: z dnia 27 lutego 2003 r. w sprawie C-327/00 Santex, Rec. s. I-1877, pkt 57–61; z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-542/08 Barth, Zb.Orz. s. I-3189, pkt 33–36).

22 Należy również uściślić, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ewentualne stwierdzenie przez Trybunał naruszenia prawa Unii nie ma zasadniczo wpływu na początek biegu terminu przedawnienia (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Edis, pkt 20; w sprawie Recheio – Cash & Carry, pkt 23; a także w sprawie Danske Slagterier, pkt 36–39).

23 Jest tak tym bardziej, gdy naruszenie prawa Unii było niewątpliwe, jak ma to miejsce w postępowaniu przed sądem krajowym. W takiej bowiem sytuacji uprawnione osoby są świadome pełni swoich praw bez konieczności sądowego stwierdzenia tego naruszenia. Określenie początku biegu terminu na moment poprzedzający sądowe stwierdzenie naruszenia nie czyni zatem ochrony praw wynikających z prawa Unii praktycznie niemożliwą lub nadmiernie utrudnioną.

24 W świetle powyższych uwag na zadane pytania należy odpowiedzieć w ten sposób, iż prawo Unii nie stoi na przeszkodzie powołaniu się przez państwo członkowskie na upływ rozsądnego terminu przedawnienia w stosunku do skargi sądowej wniesionej przez jednostkę w celu ochrony praw przyznanych jej przez dyrektywę, chociażby to państwo nie dokonało jej prawidłowej transpozycji, o ile poprzez swe zachowanie nie spowodowało ono opóźnienia we wniesieniu skargi. Stwierdzenie przez Trybunał naruszenia prawa Unii nie ma wpływu na początek biegu terminu przedawnienia, jeżeli naruszenie jest niewątpliwe.

W przedmiocie kosztów

25 Dla stron postępowania przed sądem krajowym 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 postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi ono na przeszkodzie powołaniu się przez państwo członkowskie na upływ rozsądnego terminu przedawnienia w stosunku do skargi sądowej wniesionej przez jednostkę w celu ochrony praw przyznanych jej przez dyrektywę, chociażby to państwo nie dokonało jej prawidłowej transpozycji, o ile poprzez swe zachowanie nie spowodowało ono opóźnienia we wniesieniu skargi. Stwierdzenie przez Trybunał naruszenia prawa Unii nie ma wpływu na początek biegu terminu przedawnienia, jeżeli naruszenie jest niewątpliwe.

Podpisy