SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 19. maja 2011*

V zadevi C-452/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Corte d'appello di Firenze (Italija) z odločbo z dne 6. oktobra 2009, ki je prispela na Sodišče 18. novembra 2009, v postopku

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

proti

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Jezik postopka: italijanščina.

Università degli studi di Pisa,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits in M. Safjan (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. decembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za T. E. Iaia, A. Moggio in U. Vassalle F. Frati in A. Castagna, odvetnika,

– za italijansko vlado W. Ferrante, zastopnica, skupaj s S. Varonejem, avvocato dello Stato,

– za francosko vlado G. de Bergues in B. Cabouat, zastopnika,

– za avstrijsko vlado E. Riedl, zastopnik,

– za Evropsko komisijo E. Traversa in S. La Pergola, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za predhodno odločanje se nanaša na razlago prava Skupnosti o varstvu pravic, ki jih podeljuje direktiva, ki ni bila prenesena.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med T.E. Iaia, A. Moggiom in U. Vassallom (v nadaljevanju: tožeče stranke v glavni stvari) ter Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze (v nadaljevanju: italijanska država) in Università degli studi di Pisa zaradi plačila „primernega nadomestila", predvidenega v Direktivi Sveta 82/76/EGS z dne 26. januarja 1982 o spremembah Direktive 75/362/EGS o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval in drugih dokazil o formalni medicinski izobrazbi, vključno z ukrepi, ki omogočajo učinkovito

uresničevanje pravice do opravljanja dejavnosti in svobodo opravljanja storitev in Direktive 75/363/EGS o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o dejavnostih zdravnikov (UL L 43, str. 21).

Pravni okvir in dejansko stanje

3 V Direktivi 82/76, zlasti v njeni prilogi o „značilnostih izobraževanja v polnem delovnem času in krajšem delovnem času zdravnikov specialistov“, ki dopolnjuje Direktivo Sveta 75/363/EGS z dne 16. junija 1975 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o dejavnostih zdravnikov (UL L 167, str. 14), je določeno, da bi moralo biti obdobje specializacije zdravnikov v polnem delovnem času in krajšem delovnem času nagrajeno s „primernim nadomestilom“ v vseh državah članicah.

4 S sodbo z dne 7. julija 1987 v zadevi Komisija proti Italiji (49/86, Recueil, str. 2995) je Sodišče ugotovilo, da Italijanska republika ni izpolnila svojih obveznosti, ki izvirajo iz Skupnosti, ker ni v predpisanem roku prenesla Direktive 82/76.

5 Po tej obsodbi je bila Direktiva 82/76 prenesena z zakonsko uredbo št. 257/91 z dne 8. avgusta 1991. Vendar je v členu 8(2) te zakonske direktive pojasnjeno, da njene določbe začnejo veljati šele v akademskem letu 1991/1992, razen za zdravnike, vpisane v izobraževanje v akademskih letih med 1983 in 1991.

6 Ker bi morala obveznost primernega nadomestila, določenega z Direktivo 82/76, začeti veljati leta 1983, je sprejetje te zakonske uredbe povzročilo velik spor med zdravniki, sprejetimi na študij specializacije v akademskih letih med 1983 in 1991, ter italijansko državo in nekaterimi italijanskimi univerzami.

7 Sodišče je s sodbama z dne 25. februarja 1999 v zadevi Carbonari in drugi (C-131/97, Recueil, str. I-1103, točki 47 in 48) in z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Gozza in drugi (C-371/97, Recueil, str. I-7881, točki 36 in 37) presodilo, da obveznost, da so zdravniki specialisti v obdobju izobraževanja nagrajeni s primernim nadomestilom, sama po sebi nacionalnemu sodišču ne omogoča ugotoviti istovetnosti dolžnika, zavezanega za plačilo primernega nadomestila, niti zneska tega nadomestila. Kljub temu mora nacionalno sodišče, ki mora uporabiti nacionalno pravo, zlasti določbe zakona, ki so bile posebej vključene zaradi zagotovitve prenosa Direktive 82/76, to nacionalno pravo razlagati ob čim večjem upoštevanju besedila in namena te direktive, da bi doseglo rezultat, ki je v njej predviden.

8 Če rezultata, ki ga predpisuje Direktiva 82/76, ni mogoče doseči s skladno razlago, bi morala biti Italijanska republika zavezana, da povrne škodo, povzročeno posameznikom, ker ta direktiva v predpisanem roku ni bila prenesena. V zvezi s tem je Sodišče pojasnilo, da bi retroaktivna in popolna uporaba ukrepov za zagotovitev pravilnega prenosa Direktive 82/76 načeloma zadoščala, da se odpravijo škodne posledice zamude pri tem prenosu. Vendar če bi upravičenci dokazali obstoj dodatnih izgub, ki bi jih utrpeli, ker v želenem času ne bi mogli biti upravičeni do denarnih ugodnosti, ki jih zagotavlja ta direktiva, bi bilo treba nadomestiti tudi te (glej zgoraj navedeni sodbi Carbonari in drugi, točki 52 in 53, in Gozza in drugi, točki 38 in 39).

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Tožeče stranke v glavni stvari, in sicer zdravniki, ki so se izobraževali za specializacijo pred akademskim letom 1991/1992, so 23. novembra 2001 vložili tožbo zoper italijansko državo in Università degli studi di Pisa, da bi jim bilo izplačano, kar jim je bilo dolgovano na podlagi Direktive 82/76, ali če to ne bi bilo mogoče, da bi jim bila povrnjena škoda, povzročena zaradi neprenosa te direktive v notranji red v predpisanih rokih.

10 Tribunale di Firenze je zavrnilo njihovo tožbo zaradi poteka petletnega zastaralnega roka, določenega v členu 2948(4) civilnega zakonika, za glavni zahtevek za plačilo, in zastaralnega roka, določenega v členu 2947 istega zakonika, za podredni odškodninski zahtevek.

11 V skladu z nacionalno sodno prakso je namreč ta rok začel teči na dan, od katerega je bilo mogoče uveljavljati pravico, to pomeni na dan začetka veljave zakonske uredbe št. 257/91, kar je petnajst dni po njeni objavi 16. avgusta 1991. Od tega trenutka so lahko tožeče stranke v glavni stvari izvedele, kdo je bil zavezan za plačilo primernega nadomestila in njegov znesek, ter uveljavljale nezdružljivost te zakonske uredbe s pravom Skupnosti, kar zadeva zdravnike, vpisane na študij specializacije v letih med 1983 in 1991.

12 Tožeče stranke v glavni stvari so zoper to odločbo vložile pritožbo in predlagale uporabo rešitve iz zadeve, ki je bila podlaga za sodbo v zadevi Emmott z dne 25. julija 1991 (C-208/90, Recueil, str. I-4269). Vendar Corte di Appello di Firenze meni, da je poznejša sodna praksa omejila uporabo te rešitve, na primer takrat, kadar nacionalni roki za pritožbe povzročijo, da je zadevni osebi popolnoma odvzeta možnost uveljavljanja pravic iz Direktive 82/76.

13 Predložitveno sodišče dvomi o obsegu te omejitve, in sicer glede na to, da je popoln odvzem možnosti uveljavljanja pravice *a priori* normalna posledica poteka zastaralnega roka, zato se sprašuje, ali je treba v tem videti resničen preobrat, s katerim bi bila končana prepoved ugovora zastaranja, ali pa se ta omejitev nanaša le na prekluzivne roke, ki bi dokončno onemogočili uveljavljanje pravice tudi v prihodnosti.

14 Glede na to, da je bil v pritožbenem postopku predviden tudi običajni desetletni zastaralni rok, določen s členom 2946 civilnega zakonika, za nenamerno kršitev pravice, je Corte d'appello di Firenze po tem, ko je pojasnilo, da se v obravnavanem primeru spoštuje pogoj enakovrednosti zastaralnih rokov s tistimi, ki so na splošno predvideni v italijanskem pravnem redu za podobne zahteve, ki temeljijo na notranjem pravu, odločilo, da Sodišču postavi ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali je v skladu z ureditvijo Skupnosti, da lahko italijanska država zakonito uveljavlja ugovor izteka petletnega ali običajnega desetletnega zastaralnega roka v zvezi s pravico, ki izhaja iz Direktive 82/76/EGS, za obdobje pred prvim italijanskim izvedbenim zakonom, ne da bi to dokončno onemogočalo izvrševanje navedene pravice, ki je plačilna, ali, podredno, iz odškodninske tožbe?

2. Ali je, nasprotno, v skladu z ureditvijo Skupnosti, da ni več mogoč nikakršen ugovor zastaranja, ker dokončno preprečuje izvrševanje navedene pravice?

3. Ali je v skladu z ureditvijo Skupnosti, da ni več mogoč nikakršen ugovor zastaranja, vse dokler Sodišče ne ugotovi kršitve predpisa Skupnosti (v obravnavanem primeru do leta 1999)?

4. Ali je v skladu z ureditvijo Skupnosti, da v nobenem primeru ni mogoč nikakršen ugovor zastaranja do pravilnega in popolnega prenosa direktive, s katero je priznana pravica, v nacionalno zakonodajo (v obravnavanem primeru se to ni nikoli zgodilo), kot je določeno v [zgoraj navedeni] sodbi Emmott?“

Vprašanja za predhodno odločanje

15 S temi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje Sodišče, ali pravo Unije dovoljuje državi članici, da uveljavlja ugovor zastaranja izvrševanja pravice, ki izhaja iz direktive, ali uveljavljanja pravice do povračila škode, ki izvira iz tega, da ta direktiva v predpisanem roku ni bila pravilno prenesena, in če taka možnost obstaja šele od ugotovitve Sodišča, da je bilo kršeno pravo Unije.

16 Kadar na nekem področju ni predpisov Unije, morajo biti, v skladu z ustaljeno sodno prakso, v pravnem redu vsake države članice določena pristojna sodišča in podrobneje urejena postopkovna pravila pravnih sredstev, katerih namen je varstvo pravic, ki za upravičene subjekte izhajajo iz prava Unije, če ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in če v praksi ne onemogočajo ali znatno otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej sodbe z dne 17. julija 1997 v združenih zadevah Texaco in Olieselskabet Danmark, C-114/95 in C-115/95, Recueil, str. I-4263, točka 41; z dne 11. julija 2002 v zadevi Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, str. I-6325, točka 34, in z dne 24. marca 2009 v zadevi Danske Slagterier, C-445/06, ZOdl., str. I-2119, točka 31).

17 V zvezi z načelom učinkovitosti je Sodišče presodilo, da je s pravom Unije združljiva določitev razumnih prekluzivnih rokov za vložitev pravnih sredstev zaradi pravne varnosti zavezanca in zadevnega organa. Ti roki namreč dejansko ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo uveljavljanja pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije, čeprav že po definiciji potek teh rokov povzroči popolno ali delno zavrnitev vložene tožbe (glej sodbe z dne 17. julija 1997 v zadevi Haahr Petroleum, C-90/94, Recueil, str. I-4085, točka 48; z dne 2. decembra 1997 v zadevi Fantask in drugi, C-188/95,

Recueil, str. I-6783, točka 48; z dne 15. septembra 1998 v zadevi Edis, C-231/96, Recueil, str. I-4951, točka 35, in zgoraj navedeno sodbo Marks & Spencer, točka 35).

18 Res je sicer, da je Sodišče v zvezi s začetkom zastaralnega roka presodilo, da se država članica, ki je v zamudi, do pravilnega prenosa direktive ne more sklicevati na to, da je posameznik zoper njo prepozno vložil tožbo zaradi varstva pravic, ki mu jih dajejo določbe te direktive, ker lahko rok za vložitev tožbe, ki ga določa nacionalno pravo, začne teči šele takrat (zgoraj navedena sodba Emmott, točka 23).

19 Kljub temu pa je Sodišče nato priznalo, da država članica, ki je v zamudi, lahko uveljavlja ugovor prekluzije za pravna sredstva pri sodišču, čeprav na datum vložitve zahtevkov še ni pravilno prenesla zadevne direktive, saj je presodilo, da je bila odločitev v zgoraj navedeni sodbi Emmott utemeljena s posebnimi okoliščinami tega primera, v katerih je bila tožeči stranki v glavni stvari s potekom roka za vložitev tožbe vzeta vsakršna možnost uveljavljanja njene pravice na podlagi direktive (glej sodbi z dne 27. oktobra 1993 v zadevi Steenhorst-Neerings, C-338/91, Recueil, str. I-5475, in z dne 6. decembra 1994 v zadevi Johnson, C-410/92, Recueil, str. I-5483; zgoraj navedeno sodbo Fantask in drugi, točke od 50 do 52; sodbo z dne 17. junija 2004 v zadevi Recheio – Cash & Carry, C-30/02, ZOdl., str. I-6051, in zgoraj navedeno sodbo Danske Slagterier, točke od 53 do 56).

20 V zadevi, v kateri je bila izrečena zgoraj navedena sodba Emmott, je namreč ravnanje nacionalnih organov onemogočilo tožeči stranki v glavni stvari, da pri sodišču uveljavlja pravice, ki ji jih podeljuje zadevna direktiva (točke od 10 do 14; glej v tem smislu tudi zgoraj navedeni sodbi Steenhorst-Neerings, točka 20, in Johnson, točka 27).

21 Iz tega sledi, da pravo Unije nasprotuje temu, da nacionalni organ uveljavlja iztek razumnega zastaralnega roka samo, če je s svojim ravnanjem povzročil to, da je bil zahtevek prepozen, in je tako tožeči stranki v glavni stvari odvzel možnost uveljavljanja

pravic na podlagi direktive Unije pred nacionalnimi sodišči (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Edis, točka 48, in sodbo z dne 17. novembra 1998 v zadevi Aprile, C-228/96, Recueil, str. I-7141, točka 43; glej po analogiji tudi sodbi z dne 27. februarja 2003 v zadevi Santex, C-327/00, Recueil, str. I-1877, točke od 57 do 61, in z dne 15. aprila 2010 v zadevi Barth, C-542/08, ZOdl., str. I-3189, točke od 33 do 36).

22 Pojasniti je treba tudi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso morebitna ugotovitev Sodišča, da je bila kršena pravica Unije, načeloma ne vpliva na začetek zastaralnega roka (glej v tem smislu zgoraj navedene sodbe Edis, točka 20; Recheio – Cash & Carry, točka 23, in Danske Slagterier, točke od 36 do 39).

23 To velja še toliko bolj, kadar – kot v zadevi v glavni stvari – o kršitvi prava Unije ni nobenega dvoma. V takem primeru namreč sodna ugotovitev te kršitve ni nujna za to, da se lahko upravičenci v celoti seznanijo s svojimi pravicami. Določitev začetka roka pred sodno ugotovitvijo te kršitve namreč ne onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanja pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije.

24 Glede na navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da pravo Unije ne nasprotuje temu, da država članica uveljavlja potek razumnega zastaralnega roka zoper tožbo, ki jo pri sodišču vloži posameznik zaradi varstva pravic, ki jih podeljuje direktiva, čeprav te ni pravilno prenesla, če s svojim ravnanjem ni povzročila tega, da je bil zahtevek prepozen. Ugotovitev Sodišča, da je bila kršena pravica Unije, ne vpliva na začetek teka zastaralnega roka, če o tej kršitvi ni dvoma.

Stroški

25 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Pravo Unije je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da država članica uveljavlja potek razumnega zastaralnega roka zoper tožbo, ki jo pri sodišču vloži posameznik zaradi varstva pravic, ki jih podeljuje direktiva, čeprav te ni pravilno prenesla, če s svojim ravnanjem ni povzročila tega, da je bil zahtevek prepozen. Ugotovitev Sodišča, da je bila kršena pravica Unije, ne vpliva na začetek teka zastaralnega roka, če o tej kršitvi ni dvoma.

Podpisi