

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-96/20 - 1

Sprawa C-96/20

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

24 lutego 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 listopada 2019 r.

Strona skarżąca:

Ordine Nazionale Biologi

MX

NY

OZ

Druga strona postępowania kasacyjnego:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

REPUBBLIKA WŁOSKA

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE (NAJWYŻSZY SĄD KASACYJNY)

PIERWSZA IZBA CYWILNA

[...] [postępowanie]

ORZECZENIE WSTĘPNE

w sprawie skargi [...] wniesionej przez:

PL

Ordine Nazionale Biologi (krajowy samorząd biologów) [...]

- stronę skarżącą -

przeciwko

Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencji rady ministrów)[...]

[Or.2]

- drugiej stronie postępowania kasacyjnego -

[...]

od wyroku nr 3817/2015 Corte d'appello di Roma (sądu apelacyjnego w Rzymie) z dnia 19 czerwca 2015 r.

[...] [*postępowanie*]

Okoliczności faktyczne

Pozwem z dnia 10 czerwca 2008 r. Ordine Nazionale dei Biologi oraz osoby posiadające dyplom nauk biologicznych MX, NY [...] i OZ pozwali przed Tribunale di Roma (sądem w Rzymie) Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydencję rady ministrów) [...] [*i inne organy administracji publicznej*], podnosząc naruszenie prawa do bycia wyznaczonym na stanowiska osoby odpowiedzialnej za służby transfuzji, które art. 9 ust. 2 dyrektywy 2002/98/WE ustanawiającej normy [Or.3] jakości i bezpiecznego pobierania, testowania, przetwarzania, przechowywania i dystrybucji krwi ludzkiej i składników krwi przyznaje osobom posiadającym dyplom nauk biologicznych oraz osobom posiadającym dyplom medycyny i chirurgii spełniającym szczególne wymogi związane z posiadanym doświadczeniem.

Powodowie zarzucili, że decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 261 z 2007 r., transponujący wspomnianą wyżej dyrektywę, w art. 6 ust. 2 jako podstawę dostępu do stanowisk osób odpowiedzialnych za służby transfuzji wymienia jedynie dyplom medycyny i chirurgii, wyłączając w ten sposób możliwość wyznaczenia osób posiadających dyplom nauk biologicznych na stanowisko osoby odpowiedzialnej, w drodze przepisów naruszających prawo europejskie, od których stosowania należy odstąpić.

Sąd, do którego wniesiono sprawę, [...] oddalił pozew [...]; sąd ten wykluczył [...] samowytokowy charakter dyrektywy, ponieważ miała ona na celu ustanowienie ogólnych zasad dotyczących tworzenia ośrodków transfuzji krwi, dla których ustanowienia i funkcjonowania konieczne było uregulowanie krajowe. W zakresie, w jakim pozew dotyczył odpowiedzialności państwa za niewłaściwą transpozycję dyrektywy, należało go oddalić ze względu na to, że uregulowanie

europeskie pozostawiało państwu swobodny wybór spośród osób posiadających dyplom medycyny i osób posiadających dyplom nauk biologicznych lub wybranie obu tych kategorii osób, a zatem chodziło o swobodny wybór niepodlegający kontroli.

Orzeczenie to zostało utrzymane w mocy przez Corte d'appello di Roma (sąd apelacyjny w Rzymie) [...] w jego wyroku nr 3817 z dnia 19 czerwca 2015 r. [...] **[Or.4]** [...] [*powtórzenie uzasadnienia wyroku sądu pierwszej instancji*].

Skargę kasacyjną od wyroku [...] [*postępowanie*] wnieśli: Ordine Nazionale dei Biologi, MX, NY i OZ, podnosząc dwa zarzuty. Druga strona postępowania, Presidenza del Consiglio dei Ministri, wniosła odpowiedź na skargę [...] [*postępowanie*].

Okoliczności prawne

1. W ramach zarzutu pierwszego dotyczącego naruszenia art. 2909 codice civile (kodeksu cywilnego) i art. 112 codice di procedura civile (kodeksu postępowania cywilnego) skarżący podnoszą, że Corte d'appello di Roma dokonał błędnej interpretacji pozwu, w którym wnieśli oni o stwierdzenie przyznanego im w art. 9 ust. 2 dyrektywy i nietransponowanego przez państwo włoskie prawa do tego, aby mogli zostać wyznaczeni na stanowisko „osoby odpowiedzialnej” za zakład krwiodawstwa.
2. W ramach zarzutu drugiego podniesiono naruszenie art. 10 i 117 konstytucji, art. 288 TFUE, art. 9 dyrektywy 2002/98/WE i art. 12 przepisów wprowadzających. Skarżący twierdzą, że w wyroku błędnie uznano, iż dyrektywa nie ma charakteru samowystawczego; w art. 9 ust. 2 dyrektywy brak jest rozróżnienia między osobami posiadającymi dyplom medycyny i chirurgii a osobami posiadającymi dyplom nauk biologicznych, które – przy jednakowym doświadczeniu praktycznym – są wskazane jako osoby mogące być wyznaczone na stanowisko osoby odpowiedzialnej za wspomniane zakłady.

[Or.5]

3. W [odpowiedzi na skargę] [...] Presidenza del Consiglio dei Ministri zarzuca naruszenie art. 112 i art. 276 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego ze względu na to, że sąd dokonał oceny kwestii zgodności z prawem art. 6 ust. 2 decreto legislativo nr 261 z 2007 r. w związku z domniemanym naruszeniem prawa wspólnotowego, przy czym takie żądanie nigdy nie zostało podniesione przez stronę powodową, która wniosła jedynie o wydanie orzeczenia w przedmiocie stwierdzenia prawa uznanego za wynikające bezpośrednio z dyrektywy.
4. Kwestię dotyczącą określenia żądania będącego przedmiotem skarg wniesionych przez przeciwników procesowych, która powinna stanowić punkt wyjścia, należy rozwiązać w sposób zaproponowany przez stronę wnoszącą skargę główną: z bezpośredniej analizy akt sprawy, dozwolonej ze względu na proceduralny charakter kwestii, wynika wyraźnie, że chociaż Ordine Nazionale Biologi i osoby

posiadające dyplom nauk biologicznych wnieśli o odstąpienie od stosowania uregulowania krajowego, to jednak podnieśli oni jednocześnie, że transpozycja dyrektywy do prawa krajowego nie odzwierciedla jej treści, a także powoduje niekorzystną sytuację dla danej kategorii zawodowej oraz dla poszczególnych osób posiadających dyplom nauk biologicznych poprzez wprowadzenie uregulowania dyskryminującego w stosunku do nich. Podniesiono zatem, że: 1) naruszony przepis prawa Unii (art. 9 ust. 2) ma na celu przyznanie praw jednostkom; 2) jest to wystarczająco istotne naruszenie, które należy rozumieć jako poważne i oczywiste naruszenie; 3) istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem obowiązku nałożonego na państwo członkowskie a szkodą poniesioną przez jednostkę (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 10 listopada 1991 r., Francovich, w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 – dotyczący zobowiązań odszkodowawczych państw członkowskich wynikających z braku transpozycji dyrektyw wspólnotowych; [Or.6] z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 – dotyczący zobowiązań odszkodowawczych państw członkowskich wobec jednostek, wynikających z naruszenia prawa wspólnotowego).

Należy również dodać, że zgodnie z zasadami skuteczności i niedyskryminacji przepisy prawa Unii muszą być stosowane w całości, nawet z urzędu, przy czym nie mogą się im sprzeciwić przeszkody proceduralne [...] [postępowanie].

5. Dyrektywa 2002/98/WE wskazuje w motywach 13-15, odpowiednio, że:

- państwa członkowskie powinny zapewnić istnienie właściwego mechanizmu wyznaczania, upoważniania i akredytowania lub udzielania zezwoleń, co pozwoliłoby uzyskać pewność, że zakłady krwiodawstwa działają zgodnie z wymaganiami niniejszej dyrektywy;

- państwa członkowskie powinny zorganizować inspekcję i podjąć środki kontroli, sprawowane przez urzędników reprezentujących właściwe organa, aby zapewnić stosowanie się przez zakłady krwiodawstwa do przepisów niniejszej dyrektywy;

- personel bezpośrednio uczestniczący w pobieraniu, testowaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu i dystrybucji krwi i składników krwi powinien posiadać [Or.7] odpowiednie kwalifikacje i należy mu zapewnić związane z tym regularne szkolenia, bez uszczerbku dla obowiązującego prawodawstwa wspólnotowego w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i w sprawie ochrony pracowników;

- w art. 1 określa cele, stanowiąc, że: „Niniejsza dyrektywa ustanawia normy jakości i bezpieczeństwa dla ludzkiej krwi i składników krwi w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego”;

- w art. 4 przewiduje m.in., że: „1. Państwa członkowskie wyznaczają właściwy organ lub organy odpowiedzialne za stosowanie wymagań niniejszej dyrektywy. 2. Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich

w utrzymaniu i wprowadzaniu na swoim terytorium bardziej rygorystycznych środków ochronnych, zgodnych z przepisami traktatu [...]"

- w art. 5 stanowi, co następuje: „1. Państwa członkowskie zapewniają, że czynności odnoszące się do pobierania i badania krwi i składników krwi, niezależnie od ich planowanego przeznaczenia oraz ich przetworzenia, przechowywania i dystrybucji z przeznaczeniem do transfuzji, podejmują wyłącznie te zakłady krwiodawstwa, które wyznaczył, upoważnił, akredytował lub którym udzielił zezwolenia właściwy organ państwowy”;

- w art. 9 wskazuje, w ust. 1, szczególne zadania „osoby odpowiedzialnej” wyznaczonej przez zakład krwiodawstwa, następnie, w ust. 2, stanowi, że „Osoba odpowiedzialna spełnia następujące minimalne warunki posiadanych kwalifikacji: a) posiada [Or.8] dyplom, świadectwo lub inne dowody formalnych kwalifikacji w dziedzinie nauk biologicznych bądź medycznych zdobyte na podstawie ukończenia studiów uniwersyteckich lub szkolenia uznanego za równoważne przez odnośne państwo członkowskie; b) posiada praktyczne, co najmniej dwuletnie podyplomowe doświadczenie w odnośnych dziedzinach medycyny, zdobyte w jednym lub większej liczbie zakładów upoważnionych do podejmowania działalności związanej z pobieraniem i/lub testowaniem ludzkiej krwi i składników krwi lub do ich przetwarzania, przechowywania i dystrybucji”.

6. Decreto legislativo 20 dicembre 2007, n. 261 (dekret ustawodawczy nr 261 z dnia 20 grudnia 2007 r.), zatytułowany „Revisione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 191, recante attuazione della direttiva 2002/98/CE che stabilisce norme di qualità e di sicurezza per la raccolta, il controllo, la lavorazione, la conservazione e la distribuzione del sangue umano e dei suoi componenti” („Zmiana dekretu ustawodawczego nr 191 z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie transpozycji dyrektywy 2002/98/WE ustanawiającej normy jakości i bezpiecznego pobierania, testowania, przetwarzania, przechowywania i dystrybucji krwi ludzkiej i składników krwi”):

- definiuje w art. 2 ust. 1 lit. e) „szużyby transfuzji” jako struktury i związane z nimi komórki organizacyjne, w tym te dotyczące czynności związanych z pobieraniem, przewidziane w obowiązujących przepisach zgodnie z regionalnymi wzorami organizacyjnymi, które są odpowiedzialne pod każdym względem za pobieranie i testowanie krwi ludzkiej i składników krwi, bez względu na ich przeznaczenie, a także za przetwarzanie, przechowywanie, dystrybucję i przydział w przypadku, gdy są one przeznaczone do transfuzji;

- w art. 4 stanowi, że czynności odnoszące się do pobierania i badania krwi ludzkiej i składników krwi, w tym przeprowadzanie badań walidacji biologicznej wymaganych w obowiązujących przepisach, niezależnie od ich planowanego przeznaczenia oraz ich przetworzenia, przechowywania, dystrybucji i przydziału z przeznaczeniem do transfuzji, są dokonywane jedynie w specjalnych [Or.9] ośrodkach, które uzyskały zarówno upoważnienie, jak i akredytację;

- w art. 6 stanowi, w ust. 1, że podmiot odpowiedzialny za służby transfuzji wyznacza osobę odpowiedzialną, określając jej zadania, oraz przewiduje w ust. 2, że: „Osoba odpowiedzialna, o której mowa w ust. 1, posiada dyplom medycyny i chirurgii oraz spełnia wymagania określone w obowiązujących przepisach dotyczących dostępu do kierowania złożoną strukturą w dziedzinie medycyny transfuzji”.

7. Zgodnie z prawem krajowym osoby posiadające dyplom nauk biologicznych nie mogą zatem uzyskać dostępu do stanowiska osoby odpowiedzialnej za służby transfuzji, natomiast, – jak wskazano –, dyrektywa wśród wymagań dotyczących kwalifikacji w tym względzie wymienia dowody formalnych kwalifikacji „w dziedzinie nauk biologicznych bądź medycznych”.

Z [...] pewnością jednak dyrektywa określiła minimalne wymagania, zezwalając państwom na utrzymanie i wprowadzenie bardziej rygorystycznych środków ochronnych w dziedzinie objętej regulacją, w związku z czym, w odniesieniu do samej struktury przepisu, Corte suprema di cassazione ma wątpliwości, czy w art. 9 ust. 2 dyrektywa przyznała bezpośrednio osobom posiadającym dyplom nauk biologicznych, na takich samych zasadach jak osobom posiadającym dyplom nauk medycznych (oczywiście posiadającym wymagane doświadczenie), prawo do bycia wyznaczonym na stanowisko osoby odpowiedzialnej za służby transfuzji, czy też jednak pozostawiła państwu uprawnienie do wyboru między jedną lub drugą kategorią, zgodnie z argumentami podniesionymi odpowiednio przez skarżących i przez Presidenza del Consiglio dei Ministri.

W pierwszym przypadku bowiem transpozycja uregulowania europejskiego [Or.10] do prawa krajowego nie jest wierna, jak twierdzą osoby posiadające dyplom nauk biologicznych, które podkreślają jej dyskryminujące podejście – osoby posiadające dyplom nauk medycznych są bezwzględnie lepiej przygotowane i bardziej doświadczone – oraz wskazują, że ich żądanie nie stanowi zwykłego przypadku dotyczącego uznawania kwalifikacji, lecz jest rzeczywistym uchybieniem zobowiązaniom państwa, które wbrew prawu Unii uniemożliwia im uzyskanie dostępu do najwyższego stanowiska.

Natomiast w drugim przypadku chodzi o swobodę uznania państwa przy wyborze osób uznanych za najbardziej odpowiednie do objęcia stanowiska, co nie podlega kontroli sądowej.

8. Biorąc pod uwagę, że nie jest jasne, jaka jest właściwa wykładnia, również w odniesieniu do kryterium systemowego dotyczącego całości uregulowania, w którym zawarty jest przepis, Corte suprema di cassazione uważa, że konieczne jest zwrócenie się z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, któremu przedkłada następujące pytania na podstawie art. 267 TFUE:

„Czy przepis art. 9 ust. 2 dyrektywy 2002/98/WE ustanawiającej normy jakości i bezpiecznego pobierania, testowania, przetwarzania, przechowywania

i dystrybucji krwi ludzkiej i składników krwi należy interpretować w ten sposób, że poprzez wskazanie wśród innych minimalnych warunków posiadanych kwalifikacji, w odniesieniu do dostępu do stanowiska osoby odpowiedzialnej za zakład krwiodawstwa, posiadania dowodu formalnych kwalifikacji »w dziedzinie nauk biologicznych bądź medycznych« przyznaje on w sposób bezpośredni osobom posiadającym dyplomy w obu dziedzinach prawo do bycia wyznaczonym na stanowisko osoby odpowiedzialnej za [Or.11] zakład krwiodawstwa?”

„Czy w związku z tym prawo Unii zezwala, czy też stoi na przeszkodzie temu, by prawo krajowe wykluczało możliwość objęcia wspomnianego stanowiska osoby odpowiedzialnej za zakład krwiodawstwa przez osoby posiadające dyplom w dziedzinie nauk biologicznych?”

[...] *[postępowanie]*

[...] Rzym, w dniu 7 listopada 2019 r.

[...]

DOKUMENT ROBOCZY