



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 15 listopada 2016 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Swobody podstawowe — Artykuły 49, 56 i 63 TFUE — Sytuacja, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego — Pozaumowna odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które można przypisać ustawodawcy krajowemu i sądom krajowym

W sprawie C-268/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez cour d'appel de Bruksela (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 czerwca 2015 r., w postępowaniu:

**Fernand Ullens de Schooten**

przeciwko

**État belge,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal i E. Regan, prezesi izb, A. Rosas, C. Toader, M. Safjan (sprawozdawca), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 maja 2016 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu F. Ullensa de Schootena przez E. Cusasa, avocat, J. Derenne'a, avocat, M. Lagrue, avocat oraz N. Pourbaix, avocat,
- w imieniu rządu belgijskiego przez J.C. Halleux, C. Pochet oraz S. Vanriego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez L. Grauer, avocat, R. Jafferaliego, avocat i R. van Melsena, avocat
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J.P. Keppenne'a oraz W. Möllsa, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: francuski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2016 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49, 56 i 63 TFUE oraz art. 4 ust. 3 TUE, a także zasad skuteczności oraz pierwszeństwa prawa Unii.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy F. Ullensem de Schootenem a État belge (państwem belgijskim) w przedmiocie powództwa z tytułu pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej wytoczonego przeciwko rzeczonemu państwu w oparciu o zarzut, że belgijskie organy ustawodawcze oraz sądowe naruszyły prawo Unii.

### Ramy prawne

#### *Prawo belgijskie*

Dekret królewski z mocą ustawy nr 143

- 3 Arrêté royal n° 143 (dekret królewski z mocą ustawy nr 143) z dnia 30 grudnia 1982 r., określający warunki, jakie muszą spełnić laboratoria w celu uzyskania finansowania świadczeń z zakresu diagnostyki laboratoryjnej z ubezpieczenia zdrowotnego (*Moniteur belge* z dnia 12 stycznia 1983 r.), w brzmieniu zmienionym art. 17 ustawy programowej z dnia 30 grudnia 1988 r. (*Moniteur belge* z dnia 5 stycznia 1989 r.) (zwany dalej „dekretem królewskim z mocą ustawy nr 143”), przewiduje zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1, że aby uzyskać zezwolenie ministre de la Santé publique (ministra zdrowia publicznego) i korzystać z finansowania ze środków Institut national d’assurance maladie-invalidité (krajowego instytutu ubezpieczeń zdrowotnych i ubezpieczeń od niepełnosprawności) (INAMI), laboratoria diagnostyki laboratoryjnej muszą być prowadzone przez osoby uprawnione do świadczenia usług z zakresu diagnostyki laboratoryjnej, a mianowicie lekarzy, farmaceutów lub osoby, które ukończyły wyższe studia w dziedzinie nauk chemicznych.

#### Kodeks cywilny

- 4 Artykuł 2262bis ust. 1 kodeksu cywilnego przewiduje:

„Wszystkie roszczenia osobiste przedawniają się z upływem dziesięciu lat.

W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego wszelkie roszczenia o naprawienie szkody wywodzone z odpowiedzialności pozaumownej przedawniają się z upływem pięciu lat od dnia następującego po dniu, w którym poszkodowany dowiedział się o szkodzie lub jej zwiększeniu i o tożsamości osoby odpowiedzialnej.

Roszczenia, o których mowa w akapicie drugim, w każdym razie przedawniają się z upływem 20 lat od dnia następującego po dniu wystąpienia okoliczności, która spowodowała szkodę”.

### Skoordynowane ustawy o rachunkowości państwowej

- 5 Artykuł 100 lois coordonnées sur la comptabilité de l'État du 17 juillet 1991 (skoordynowanych ustaw o rachunkowości państwowej z dnia 17 lipca 1991 r., *Moniteur belge* z dnia 21 sierpnia 1991 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego, stanowił:

„Przedawniają się i przepadają na trwałe na rzecz państwa, niezależnie od stwierdzenia przepadku na podstawie innych przepisów prawnych, administracyjnych lub postanowień umownych w danej sprawie:

1. wierzytelności, które pomimo obowiązku zgłoszenia zgodnie z przepisami prawnymi lub administracyjnymi nie zostały zgłoszone w terminie pięciu lat od dnia 1 stycznia roku budżetowego, w trakcie którego powstały;

[...]”.

- 6 Artykuł 101 tychże ustaw ma następujące brzmienie:

„Bieg przedawnienia ulega przerwaniu wskutek doręczenia dokumentu przez dokonującego doręczeń urzędnika sądowego oraz wskutek uznania długu przez państwo.

Wytoczenie powództwa przed sąd zawiesza bieg przedawnienia do chwili wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie”.

### Ustawa budżetowa i o rachunkowości państwa federalnego

- 7 Zgodnie z brzmieniem art. 131 akapit drugi loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, du 22 mai 2003 (ustawy budżetowej i o rachunkowości państwa federalnego z dnia 22 maja 2003 r., *Moniteur belge* z dnia 3 lipca 2003 r.):

„Artykuł 100 akapit pierwszy arrêté royal du 17 juillet 1991 portant coordination des lois sur la comptabilité de l'État (dekretu królewskiego z mocą ustawy z dnia 17 lipca 1991 r. dotyczącego koordynacji ustaw o rachunkowości państwowej) znajduje w dalszym ciągu zastosowanie do wierzytelności ciężających na państwie federalnym, które powstały przed wejściem w życie niniejszej ustawy”.

### Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 Fernand Ullens de Schooten prowadził laboratorium diagnostyczne BIORIM, którego upadłość została ogłoszona w dniu 3 listopada 2000 r.
- 9 W następstwie skargi złożonej do Komisji Europejskiej instytucja ta w dniu 20 czerwca 1985 r. wniosła do Trybunału skargę mającą na celu uzyskanie stwierdzenia, że wykluczając refundację z systemu zabezpieczenia społecznego świadczeń z zakresu diagnostyki laboratoryjnej wykonanych przez laboratoria prowadzone przez osobę prawną prawa prywatnego, której nie wszyscy członkowie, współnicy i członkowie zarządu są osobami fizycznymi uprawnionymi do przeprowadzania analiz medycznych, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które ciążyły na nim na mocy art. 52 traktatu WE (następnie art. 43 WE).
- 10 Wyrokiem z dnia 12 lutego 1987 r., Komisja/Belgia (221/85, EU:C:1987:81), Trybunał oddalił tę skargę. W szczególności w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości stwierdził on, że pod warunkiem zagwarantowania równego traktowania każde państwo członkowskie ma – wobec braku uregulowań

prawa wspólnotowego obowiązujących w tej dziedzinie – swobodę regulowania na swoim terytorium prowadzenia działalności przez laboratoria świadczące usługi w zakresie diagnostyki laboratoryjnej. Trybunał orzekł również, że sporne uregulowania belgijskie nie stoją na przeszkodzie temu, aby lekarze lub farmaceuci będący obywatelami innych państw członkowskich podejmowali działalność zawodową w Belgii i prowadzili tam laboratoria analiz klinicznych, korzystając z refundacji z systemu zabezpieczenia społecznego. Trybunał wywiódł z tego, że chodzi w związku z tym o uregulowanie mające zastosowanie bez rozróżnienia do obywateli belgijskich oraz do obywateli innych państw członkowskich, którego treść i cele nie pozwalają na uznanie, że zostało ono przyjęte w celu realizowania dyskryminacji ani że wywołuje ono skutki tego rodzaju.

- 11 W roku 1989 r. laboratorium BIORIM zostało objęte dochodzeniem karnym z powodu podejrzenia popełnienia oszustwa podatkowego. Dochodzenie zakończyło się oskarżeniem F. Ullensa de Schootena w szczególności o dokonanie serii fałszerstw w celu ukrycia faktu dalszego niezgodnego z prawem prowadzenia laboratorium i tym samym naruszenia art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143.
- 12 Wyrokiem z dnia 30 października 1998 r. tribunal de première instance de Bruxelles (sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) skazał F. Ullensa de Schootena na karę pięciu lat pozbawienia wolności oraz wymierzył mu karę grzywny. Ponadto sąd ten uwzględnił żądania funduszy ubezpieczeń wzajemnych, które wytoczyły przeciwko F. Ullensowi de Schoootenowi powództwa cywilne, i zasądził od niego zapłatę na ich rzecz kwoty 1 EUR tytułem rozstrzygnięcia wstępnego.
- 13 Sąd ów oddalił argument F. Ullensa de Schootena, w myśl którego art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 nie miał mocy obowiązującej w okresie prowadzenia przeciwko niemu dochodzenia karnego.
- 14 Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2000 r. cour d’appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) uchylił ów wyrok. Sąd ten skazał jednak F. Ullensa de Schootena za te same czyny na karę pięciu lat pozbawienia wolności, z warunkowym zawieszeniem wykonania części kary przekraczającej cztery lata, oraz na karę grzywny. Żądania przedstawione przez powodów cywilnych zostały uznane za niedopuszczalne, względnie za bezzasadne.
- 15 Z postanowienia odsyłającego wynika, że wyrok sądu apelacyjnego „usunął wszelkie wzmianki” dotyczące naruszenia art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 w zakresie, w jakim dotyczyły one czynów popełnionych przed wejściem w życie owego dekretu. W odniesieniu do okoliczności faktycznych zaistniałych po wejściu w życie art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 cour d’appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) nie uwzględnił przedstawionego przez F. Ullensa de Schootena zarzutu opartego na braku zgodności tego przepisu z prawem Unii, jednocześnie odmawiając przedstawienia Trybunałowi pytania prejudycjalnego.
- 16 Wyrokiem z dnia 14 lutego 2001 r. Cour de cassation (sąd najwyższy, Belgia) oddalił skargi kasacyjne wymierzone przeciwko skazaniu orzeczonemu wyrokiem cour d’appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli), natomiast uwzględnił kasacje wniesione przez powodów cywilnych i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez cour d’appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons, Belgia).
- 17 Wyrokiem z dnia 23 listopada 2005 r. cour d’appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons) uznał za częściowo zasadne żądania zapłaty sześciu towarzystw ubezpieczeń wzajemnych podnoszone wobec F. Ullensa de Schootena w związku z kwotami nienależycie wypłaconymi laboratorium BIORIM w okresie od 1 sierpnia 1989 r. do 16 kwietnia 1992 r.
- 18 Sąd ten oddalił argument F. Ullensa de Schootena dotyczący niezgodności art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 z prawem Unii. Cour d’appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons), uznawszy, iż jest związany powagą rzeczy osądzonej wyroku wydanego przez cour d’appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) w dniu 7 grudnia 2000 r., zasądził od F. Ullensa de Schootena na rzecz

towarzystw ubezpieczeń wzajemnych kwotę 1 EUR tytułem rozstrzygnięcia wstępnego i wezwał te towarzystwa do ponownego ustalenia wysokości szkód poniesionych przez nie w odniesieniu do wypłat dokonanych po wejściu w życie art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143.

- 19 Rozpoznający skargi kasacyjne wniesione od rzeczonego wyroku Cour de cassation (sąd najwyższy) oddalił je wyrokiem z dnia 14 czerwca 2006 r.
- 20 Równolegle do wspomnianego postępowania sądowego dotyczącego odpowiedzialności F. Ullensa de Schootena, decyzją z dnia 18 marca 1999 r. commission de biologie clinique (komisja ds. diagnostyki laboratoryjnej) zawiesiła na okres 12 miesięcy zezwolenie udzielone laboratorium BIORIM.
- 21 Zarządzeniem ministerialnym z dnia 9 lipca 1999 r. ministre de la Santé publique (minister zdrowia publicznego) oddalił odwołanie wniesione od tej decyzji w ramach administracyjnego toku instancji.
- 22 Decyzją z dnia 8 czerwca 2000 r. commission de biologie clinique (komisja ds. diagnostyki laboratoryjnej) przedłużyła zawieszenie zezwolenia o kolejnych 12 miesięcy.
- 23 Zarządzeniem ministerialnym z dnia 24 lipca 2000 r. ministre de la Santé publique (minister zdrowia publicznego) oddalił odwołanie wniesione od tej nowej decyzji w ramach administracyjnego toku instancji.
- 24 Conseil d'État (rada stanu, Belgia), do której wniesiono dwie skargi o stwierdzenie nieważności rzeczonych zarządzeń ministerialnych, skierowała do Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny, Belgia) pytanie prawne dotyczące zgodności art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 z konstytucją.
- 25 Równolegle, rozpatrując skargę wniesioną przez F. Ullensa de Schootena, w dniu 17 lipca 2002 r. Komisja wydała w stosunku do Królestwa Belgii uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 jest sprzeczny z art. 43 WE.
- 26 W następstwie zmiany wprowadzonej przez État belge w art. 3 dekretu królewskiego z mocą ustawy nr 143 postępowanie w sprawie skargi zostało przez Komisję umorzone.
- 27 Wyrokiem nr 160/2007 z dnia 19 grudnia 2007 r. Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) orzekł, że sporny przepis, w brzmieniu obowiązującym przed zmianą, był zgodny z konstytucją.
- 28 Ponadto Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) uznał, że jako iż stosunki prawne laboratorium BIORIM „należą w całości do sfery wewnętrznej państwa członkowskiego”, laboratorium to nie może powoływać się na art. 43, 49 i 56 WE.
- 29 W konsekwencji w wyrokach z dnia 10 września i 22 grudnia 2008 r. Conseil d'État (rada stanu) oddaliła skargi.
- 30 Dwoma pismami z dnia 14 grudnia 2006 r. oraz z dnia 21 sierpnia 2007 r. r. F. Ullens de Schooten wniósł do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka skargę o stwierdzenie naruszenia przez État belge europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.
- 31 Wyrokiem z dnia 20 września 2011 r., Ullens de Schooten i Rezabek przeciwko Belgii (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 wspomnianej konwencji.



- 32 W dniu 17 lipca 2007 r. F. Ullens de Schooten wytoczył przed tribunal de première instance de Bruxelles (sądem pierwszej instancji w Brukseli) przeciwko État belge powództwo o naprawienie, po pierwsze, wszystkich skutków finansowych skazania go orzeczonego w wyroku z dnia 23 listopada 2005 r. przez cour d'appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons), po drugie, wszelkich skutków ewentualnych orzeczeń wydanych przeciwko niemu na wniosek laboratorium BIORIM lub byłego członka zarządu tej spółki, oraz po trzecie, wszelkich skutków orzeczeń wydanych przeciwko niemu w sporach podatkowych.
- 33 W ramach tego powództwa F. Ullens de Schooten wniósł o zasądzenie od État belge zapłaty kwoty 500 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę, kwoty 34 500 000 EUR tytułem rozstrzygnięcia wstępnego z powodu uniemożliwienia mu prowadzenia laboratorium BIORIM, jak również kwoty 1 EUR tytułem rozstrzygnięcia wstępnego z tytułu honorarium i wydatków reprezentującego go adwokata.
- 34 Fernand Ullens de Schooten wystąpił do tribunal de première instance de Bruxelles (sądu pierwszej instancji w Brukseli) z wnioskiem, by w wypadku gdyby sąd ów powziął wątpliwości co do możliwości zastosowania w niniejszej sprawie prawa Unii, sąd ów wystąpił do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 35 Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2009 r. tribunal de première instance de Bruxelles (sąd pierwszej instancji w Brukseli) odrzucił jako niedopuszczalne żądanie zapłaty, o którym mowa w pkt 33 niniejszego wyroku, ze względu na przedawnienie roszczeń.
- 36 Fernand Ullens de Schooten wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, który ma wątpliwości dotyczące wykładni i stosowania prawa Unii w rozpatrywanej sprawie.
- 37 W tych okolicznościach cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy prawo Unii, a w szczególności zasada skuteczności, wymaga, aby w pewnych okolicznościach [...] określony w prawie krajowym termin przedawnienia, taki jak ten przewidziany przez ustawodawcę w art. 100 lois coordonnées sur la comptabilité de l'État dla roszczenia odszkodowawczego jednostki przeciwko État belge z tytułu naruszenia art. 43 traktatu WE, rozpoczął bieg dopiero wówczas, gdy naruszenie to zostanie stwierdzone, a jeżeli nie, to czy zasada skuteczności jest w tych okolicznościach dostatecznie zagwarantowana, gdy jednostka ta ma możliwość przerwania biegu przedawnienia wskutek doręczenia dokumentu przez urzędnika sądowego?
  - 2) Czy art. 43, 49 i 56 WE oraz pojęcie »situacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym«, które może ograniczyć powoływanie się na te przepisy przez podmiot prawny w ramach sporu przed sądem krajowym, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie stosowaniu prawa [Unii] w sporze między obywatelem belgijskim a État belge dotyczącym naprawienia szkód wynikłych z zarzucanego naruszenia prawa Unii, polegającego na przyjęciu i utrzymywaniu w mocy belgijskich przepisów prawnych takich jak art. 3 dekretu królewskiego nr 143, który ma zastosowanie bez różnicy zarówno do obywateli krajowych, jak i do obywateli innych państw członkowskich?
  - 3) Czy zasadę pierwszeństwa prawa [Unii] oraz art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że nie pozwalają one pominąć zasady powagi rzeczy osądzonej, gdy chodzi o ponowne rozpoznanie lub uchylene orzeczenia sądowego korzystającego z powagi rzeczy osądzonej, które okazuje się sprzeczne z prawem [Unii], natomiast pozwalają pominąć krajową zasadę powagi rzeczy osądzonej, wówczas gdy prowadziłyby ona do wydania – na podstawie tego orzeczenia

sądowego korzystającego z powagi rzeczy osądzonej, lecz sprzecznego z prawem [Unii] – innego orzeczenia sądowego, które utrwaląoby naruszenie prawa [Unii] wynikające z tego pierwszego orzeczenia sądowego?

- 4) Czy Trybunał mógłby potwierdzić, że kwestia dotycząca tego, czy zasada powagi rzeczy osądzonej powinna zostać pominięta w wypadku niezgodnego z prawem [Unii] orzeczenia sądowego korzystającego z powagi rzeczy osądzonej – w ramach żądania ponownego rozpoznania lub uchylecia tego orzeczenia – nie jest kwestią identyczną co do istoty, w rozumieniu wyroków [z dnia 27 marca 1963 r., *Da Costa i in.* (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6)]; a także [z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit i in.* (283/81, EU:C:1982:335)], z kwestią dotyczącą tego, czy zasada powagi rzeczy osądzonej [powinna zostać pominięta w wypadku niezgodnego z prawem Unii orzeczenia sądowego korzystającego z powagi rzeczy osądzonej], w ramach żądania wydania (nowego) orzeczenia, które mogłoby utrwalac naruszenie prawa [Unii], wobec czego sąd orzekający w ostatniej instancji nie może uchylic się od obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie właściwości Trybunału*

- 38 Rząd belgijski twierdzi, że Trybunał nie jest właściwy, by orzec w przedmiocie badanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ sprawa rozstrzygana w postępowaniu głównym dotyczy sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, która nie jest objęta zakresem stosowania prawa Unii.
- 39 Należy jednakże zaznaczyć, że sąd odsyłający, za pomocą pytań, które przedłożył, pragnie w istocie ustalić, czy pozaumowna odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody uznawane za wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii może zostać powołana w sprawie, w ramach której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego.
- 40 W kwestii tej należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach odesłania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE, Trybunał może jedynie dokonać wykładni prawa Unii w granicach przyznanej mu właściwości (wyrok z dnia 27 marca 2014 r., *Torrallbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Zasada pozaumownej odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które mogą być przypisane temu państwu, jest nieodłączną częścią porządku prawnego Unii. Trybunał orzekł, że poszkodowane jednostki mają z tytułu rzeczonyj odpowiedzialności prawo do odszkodowania, jeśli spełnione są trzy przesłanki, mianowicie: naruszony przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 listopada 1991 r., *Francovich i in.*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, pkt 35; a także z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 31, 51).
- 42 Odpowiedzialność pozaumowna państwa członkowskiego za szkody spowodowane orzeczeniem sądu orzekającego w ostatniej instancji, które narusza przepis prawa Unii, jest oparta na tych samych przesłankach (zob. wyroki: z dnia 30 września 2003 r., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 52; z dnia 28 lipca 2016 r., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602 pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W konsekwencji należy stwierdzić, że rzeczona zasada pozaumownej odpowiedzialności państwa jest objęta zakresem właściwości interpretacyjnej Trybunału.

- 44 Trybunał jest zatem właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie badanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

*W przedmiocie pytania drugiego*

- 45 Poprzez pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że reżim pozaumownej odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone w wyniku naruszenia prawa Unii może znaleźć zastosowanie w wypadku szkody uznawanej za poniesioną przez jednostkę w wyniku zarzucanego państwu członkowskiemu naruszenia swobody podstawowej zagwarantowanej w art. 49, 56 lub 63 TFUE przez uregulowanie prawa krajowego stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich w sprawie, w ramach której wszystkie elementy ograniczają się do tego jednego państwa członkowskiego.
- 46 Aby odpowiedzieć na pytanie drugie, należy na wstępie zauważyć, że – jak przypomniano w pkt 41 niniejszego wyroku – pozaumowna odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii może być dochodzona tylko wtedy, gdy powoływany przepis prawa Unii przyznaje prawa jednostkom. W konsekwencji niezbędne jest ustalenie, czy jednostka znajdująca się w sytuacji takiej jak F. Ullens de Schooten wywodzi swoje prawa z przywoływanych postanowień traktatu FUE.
- 47 W kwestii tej należy przypomnieć, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług i swobody przepływu kapitału nie mają zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 marca 2014 r., Caixa d’Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 30 czerwca 2016 r., Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Jak wynika jednak zarówno z postanowienia odsyłającego, jak i z wyroku nr 160/2007 belgijskiego Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) z dnia 19 grudnia 2007 r., przywołanego w pkt 27 i 28 niniejszego wyroku, spór w postępowaniu głównym charakteryzują elementy ograniczające się do jednego państwa członkowskiego. Fernand Ullens de Schooten, obywatel belgijski, który prowadził laboratorium diagnostyczne na terytorium belgijskim, domaga się mianowicie od État belge naprawienia szkód, które, jak twierdzi, poniósł w wyniku niezgodności przywołanego w pkt 3 niniejszego wyroku ustawodawstwa belgijskiego z prawem Unii.
- 49 Jeśli chodzi o fakt, że w wyroku z dnia 12 lutego 1987 r., Komisja/Belgia (221/85, EU:C:1987:81), dotyczącym skargi Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał ocenił poszanowanie przez Królestwo Belgii jednej ze swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat EWG, nie można – z tego tylko powodu – uznać, że jednostka może się powoływać na rzeczoną swobodę w sporach takich jak ten toczący się w postępowaniu głównym, którego wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego. O ile bowiem wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wymaga, by Trybunał zbadał, czy kwestionowany przez Komisję przepis krajowy może ogólnie zniechęcać podmioty z innych państw członkowskich do korzystania ze swobody podstawowej, o tyle misja Trybunału w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym polega natomiast na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego, zawisłego przed nim sporu, co zakłada uprzednie ustalenie, czy dana swoboda znajduje zastosowanie w ramach danego sporu.
- 50 Co prawda Trybunał uznał za dopuszczalne wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące wykładni postanowień traktatów gwarantujących swobody podstawowe, mimo iż wszystkie elementy sporu ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, przyjmując, że nie można wykluczyć, iż obywatele zamieszkujący w innych państwach członkowskich byli, względnie są,



zainteresowani skorzystaniem z tychże swobód w celu prowadzenia działalności na terytorium tego państwa członkowskiego, które wydało sporne przepisy, i w związku z tym, że uregulowanie to, stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich, może wywoływać skutki, które nie ograniczają się do tego państwa członkowskiego (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 1 czerwca 2010 r., Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 40; z dnia 18 lipca 2013 r., Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, pkt 33; a także z dnia 5 grudnia 2013 r., Venturini i in., od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 25, 26).

- 51 Podobnie, Trybunał orzekł, że gdy sąd odsyłający złoży do Trybunału wnioski w ramach postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności przepisów, które znajdują zastosowanie nie tylko wobec obywateli danego państwa członkowskiego, lecz również wobec obywateli innych państw członkowskich, to orzeczenie tego sądu odsyłającego wydane w następstwie wyroku wydanego przez Trybunał wyrze skutki również wobec tych ostatnich obywateli, co przemawia za tym, by odpowiedzieć na pytania przedstawione Trybunałowi w związku z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobód podstawowych, mimo iż wszystkie elementy sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2013 r., Libert i in., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 35).
- 52 Ponadto należy przypomnieć, że wykładnia swobód podstawowych zagwarantowanych w art. 49, 56 i 63 TFUE może okazać się istotna w sprawie, w ramach której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, gdy prawo krajowe nakłada na sąd odsyłający obowiązek zapewnienia, by obywatel państwa członkowskiego siedziby owego sądu mógł skorzystać z takich samych praw, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii obywatelowi innego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 grudnia 2000 r., Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, pkt 23; z dnia 21 czerwca 2012 r., Susisalo i in., C-84/11, EU:C:2012:374, pkt 20; a także z dnia 21 lutego 2013 r., Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i in., C-111/12, EU:C:2013:100, pkt 35).
- 53 Jest tak również w wypadku, gdy – mimo iż okoliczności stanu faktycznego w ramach postępowania głównego nie są bezpośrednio objęte zakresem stosowania prawa Unii – przepisy tego prawa znalazły zastosowanie do sprawy za pośrednictwem prawa krajowego, które dostosowało się, w zakresie sytuacji, których wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, do rozwiązań przyjętych w prawie Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, pkt 36, 37, 41; z dnia 17 lipca 1997 r., Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, pkt 27, 32; a także z dnia 14 marca 2013 r., Allianz Hungária Biztosító i in., C-32/11, EU:C:2013:160, pkt 20).
- 54 W wypadkach, o których mowa w pkt 50–53 niniejszego wyroku, Trybunał, do którego sąd krajowy zwrócił się w sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, nie może jednak uznać – jedynie na podstawie stwierdzenia przez ów sąd, że sporne w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe jest stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich – że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą postanowień traktatu FUE gwarantujących swobody podstawowe jest z punktu widzenia owego sądu krajowego niezbędny dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. Konkretnie okoliczności sprawy pozwalające na ustalenie związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu, którego wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a art. 49, 56 lub 63 TFUE muszą bowiem wynikać z postanowienia odsyłającego.
- 55 W konsekwencji w sytuacji takiej jak stanowiąca przedmiot postępowania głównego, w ramach której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, zgodnie z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, związku, jaki

zawisły przed nim spór – mimo jego czysto wewnętrznego charakteru – wykazuje z postanowieniami prawa Unii gwarantującymi swobody podstawowe, który to związek czyni uzyskanie wykładni wnioskowanej w ramach odesłania prejudycjalnego niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu.

- 56 Z postanowienia odsyłającego nie wynika jednakże, aby w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania głównego prawo krajowe nakładało na sąd odsyłający obowiązek zapewnienia, by obywatel belgijski mógł skorzystać z takich samych praw, jakie w tej samej sytuacji przysługiwałyby na mocy prawa Unii obywatelowi innego państwa członkowskiego, ani też aby przepisy prawa Unii znajdowały zastosowanie do sprawy za pośrednictwem prawa belgijskiego, które dostosowywałoby się na potrzeby rozwiązania sytuacji, których wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, do rozwiązań przyjętych w prawie Unii.
- 57 W rozpatrywanej sprawie sąd odsyłający pyta Trybunał, czy w ramach powództwa z tytułu pozaumownej odpowiedzialności państwa członkowskiego, opartego na zarzucanym temu państwu naruszeniu prawa Unii, obywatel tego państwa członkowskiego może wywodzić prawa z art. 49, 56 lub 63 TFUE, podczas gdy spór stanowiący przedmiot postępowania głównego nie ma żadnego związku z przywołanymi postanowieniami. Jednakże – jako że okoliczności sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego nie wykazują żadnego tego rodzaju związku – przywołane przepisy, mające zapewnić ochronę osób faktycznie korzystających ze swobód podstawowych, nie mogą przyznawać praw F. Ullensowi de Schootenowi, a w związku z tym prawo Unii nie może stanowić podstawy dla pozaumownej odpowiedzialności odnośnego państwa członkowskiego.
- 58 W świetle całokształtu powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że reżim pozaumownej odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone w wyniku naruszenia prawa Unii nie może znaleźć zastosowania w wypadku szkody uznawanej za poniesioną przez jednostkę w wyniku zarzucanego państwu członkowskiemu naruszenia zagwarantowanej w art. 49, 56 lub 63 TFUE swobody podstawowej przez uregulowanie prawa krajowego stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich, gdy w sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego a tymi postanowieniami.

*W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego*

- 59 Jako że pytania pierwsze, trzecie i czwarte są oparte na błędnym założeniu, w myśl którego prawo Unii mogłoby stanowić podstawę pozaumownej odpowiedzialności odnośnego państwa członkowskiego w ramach sporu takiego jak ten będący przedmiotem postępowania głównego, nie ma potrzeby udzielania na nie odpowiedzi.

### **W przedmiocie kosztów**

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

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

**Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że reżim pozaumownej odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone w wyniku naruszenia prawa Unii nie może znaleźć zastosowania w wypadku szkody uznawanej za poniesioną przez jednostkę w wyniku**

**zarzucanego państwu członkowskiemu naruszenia zagwarantowanej w art. 49, 56 lub 63 TFUE swobody podstawowej przez uregulowanie prawa krajowego stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich, gdy w sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, brak jest jakiegokolwiek związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego a tymi postanowieniami.**

Podpisy