

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)
z dnia 5 grudnia 2006 r. *

W sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Corte d'appello di Torino (Włochy) oraz przez Tribunale di Roma (Włochy), po pierwsze postanowieniem z dnia 4 lutego i 5 maja 2004 r. oraz, po drugie, postanowieniem z dnia 7 kwietnia 2004 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 25 lutego i 18 maja 2004 r. jak również w dniu 6 maja 2004 r. w postępowaniach:

Federico Cipolla (C-94/04)

przeciwko

Rosarii Portolese, po mężu Fazari,

oraz

Stefano Macrino,

Claudia Capoparte (C-202/04)

przeciwko

Robertowi Meloniemu,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka, prezesi izb, J. Malenovský, U. Lõhmus (sprawozdawca) i E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 października 2005 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu F. Cipolli przez G. Cipollę, avvocatessa,

— w imieniu M. Meloniego przez S. Sabbatini, D. Condello, G. Scasselati Sforzolini i G. Rizzę, avvocati,

— w imieniu rządu włoskiego przez I.M. Braguglię, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu niemieckiego przez A. Dittrich, C.D. Quassowskiego i M. Lumę, działających w charakterze pełnomocników,

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

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversa, R. Wainwrighta i F. Amata oraz przez K. Mojzesowicz, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 lutego 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 10 WE, 49 WE, 81 WE i 82 WE.

- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy dwoma adwokatami i ich klientami o pokrycie honorariów.

Ramy prawne

- 3 Zgodnie z regio decreto legge nr 1578 (królewskim dekretem z mocą ustawy) z dnia 27 listopada 1933 r. (GURI nr 281 z dnia 5 grudnia 1933 r.), przekształconym w ustawę nr 36 z dnia 22 stycznia 1934 r. (GURI nr 24 z dnia 30 stycznia 1934 r.), następnie zmienionym (zwanym dalej „królewskim dekretem z mocą ustawy”), Consiglio nazionale forense (krajowa rada adwokacka, zwana dalej „CNF”), ustanowiona przy ministrze sprawiedliwości, składa się z adwokatów wybranych przez innych adwokatów, w liczbie po jednym adwokacie z każdego obszaru właściwości sądu apelacyjnego.
- 4 Artykuł 57 królewskiego dekretu z mocą ustawy przewiduje, że kryteria służące określeniu honorariów oraz zwrotu wydatków należnych adwokatom oraz „procuratori” w sprawach cywilnych, karnych i pozasądowych ustala się co dwa lata w trybie uchwały CNF. Po uchwaleniu przez CNF stawek opłat za czynności adwokackie (zwanymi dalej „stawkami”) zgodnie z włoskim ustawodawstwem podlegają one zatwierdzeniu przez ministra sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Comitato interministeriale dei prezzi (międzyresortowego komitetu ds. cen, zwanego dalej „CIP”) oraz po konsultacji z Consiglio di Stato (rada państwa).
- 5 Zgodnie z art. 58 królewskiego dekretu z mocą ustawy, omawiane kryteria ustala się w zależności od wartości przedmiotu sporu oraz instancji, przed którą toczy się spór, jak również, w przypadku postępowań karnych, w zależności od ich długości. W odniesieniu do każdej czynności lub szeregu czynności, stawki opłat określają maksymalną i minimalną kwotę honorariów.
- 6 Artykuł 60 królewskiego dekretu z mocą ustawy stanowi, że ostatecznego ustalenia honorariów dokonuje sąd na podstawie omawianych kryteriów z uwzględnieniem wagi i ilości poruszanych zagadnień. Ustalona kwota powinna mieścić się we wcześniej określonych granicach minimalnych i maksymalnych. Jednakże, w

przypadkach o wyjątkowym znaczeniu, zważywszy na specjalny charakter kwestii kontrowersyjnych oraz gdy uzasadnia to wewnętrzna wartość świadczenia, sędzia może przekroczyć górną granicę stawki opłat. Natomiast, w przypadku gdy, sprawa okaże się łatwa do rozpatrzenia, może on ustalić honoraria poniżej minimalnej granicy. W obu przypadkach decyzja sądu wymaga uzasadnienia.

- 7 Zgodnie z art. 2233 włoskiego kodeksu cywilnego jest ogólnie przyjęte, że w przypadku gdy, strony nie ustaliły wynagrodzenia z tytułu umowy o świadczenie usług oraz gdy jego określenie nie jest możliwe według obowiązujących stawek opłat lub zwyczajów, ustala je sąd po wysłuchaniu opinii zrzeszenia zawodowego, którego członkiem jest usługodawca. Tymczasem w odniesieniu do zawodu adwokata art. 24 ustawy nr 794 z dnia 13 czerwca 1942 r. (GURI nr 172 z dnia 23 lipca 1942 r.) przewiduje, że niedozwolone jest odstępstwo od minimalnych honorariów określonych przez stawki opłat za czynności adwokackie w sprawach cywilnych pod rygorem nieważności wszelkiej umowy stanowiącej odstępstwo. Zgodnie z orzecnictwem Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) przepis ten znajduje również zastosowanie do pozasądowych czynności adwokackich.
- 8 Sporne stawki opłat w sprawie C-202/04 zostały ustalone w uchwale CNF z dnia 12 czerwca 1993 r., zmienionej w dniu 29 września 1994 r., i zostały zatwierdzone dekretem ministerialnym nr 585 z dnia 5 października 1994 r. (GURI nr 247 z dnia 21 października 1994 r.). Artykuł 2 tego dekretu stanowi, że „podwyżki przewidziane w tabelach zamieszczonych w załączniku będą miały zastosowanie w wysokości 50% począwszy od dnia 1 października 1994 r., a w pozostałych 50% począwszy od dnia 1 kwietnia 1995 r.”. Uwagi poczynione przez CIP były podstawą tego wzrostu rozłożonego w czasie, jako że komitet ten uwzględnił, w szczególności, wzrost inflacji. Jeszcze przed zatwierdzeniem stawek opłat, minister sprawiedliwości ponownie zasięgnął opinii CNF, która na swoim posiedzeniu w dniu 29 września 1994 r. przyjęła propozycję odroczenia zastosowania stawek opłat.
- 9 Stawki obejmują trzy kategorie wynagrodzeń, czyli honoraria, opłaty i zwrot wydatków za czynności sądowe w sprawach cywilnych i administracyjnych, honoraria za czynności sądowe w sprawach karnych, jak również honoraria i zwrot wydatków za czynności pozasądowe.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

Sprawa C-94/04

- 10 R. Portolese, po mężu Fazari, wraz z dwoma innymi właścicielami graniczącymi ze sobą nieruchomości gruntowych położonych w gminie Moncalieri zwrócili się do adwokata, F. Cipolli, o wszczęcie postępowania przeciwko tej gminie o wypłatę odszkodowania za nagłe zajęcie tych nieruchomości zarządzane mocą jednej decyzji burmistrza Moncalieri, po której nie nastąpił żaden akt wywłaszczenia. F. Cipolla sporządził trzy odrębne pozwy powodując, że przed Tribunale di Torino zawisły trzy postępowania przeciwko tej gminie.

- 11 Spór następnie zażegnano dzięki ugodzie zawartej z bezpośredniej inicjatywy jednego z zainteresowanych właścicieli, lecz bez udziału F. Cipolli.

- 12 F. Cipolla uzyskawszy od każdego z trzech powodów w postępowaniu krajowym kwotę 1 850 000 ITL, najwyraźniej tytułem zaliczki na poczet usług zawodowych, jeszcze przed sporządzeniem i doręczeniem trzech pozwów, wystawił R. Portolese rachunek na całkowitą kwotę w wysokości 4 125 000 ITL, obejmującą jego honoraria i różne wydatki. R. Portolese odmówiła uiszczenia tej kwoty. W orzeczeniu z dnia 12 czerwca 2003 r. wydanym w wyniku tego sporu Tribunale di Torino stwierdził, że kwota 1 850 000 ITL została zapłacona i oddalił żądanie F. Cipolli dotyczące zapłaty kwoty 4 125 000 ITL. F. Cipolla wniósł apelację od tego orzeczenia do Corte d'appello di Torino, w której zwrócił się, w szczególności, o zastosowanie stawek opłat.

- 13 Z orzeczenia sądu krajowego wynika, że w ramach zawisłego przed nim sporu powstaje pytanie, czy w przypadku udowodnienia istnienia między stronami umowy dotyczącej ryczałtowego wynagrodzenia adwokata, rozpatrywaną umowę, która

dotyczący ryczałtowo określonej kwoty 1 850 000 ITL, należałoby wbrew włoskiemu ustawodawstwu uznać za ważną ze względu na to, że zastąpienie jej z urzędu wynagrodzeniem obliczonym na podstawie stawek opłat, nie byłoby zgodne z przepisami wspólnotowym w dziedzinie konkurencji.

14 Ponadto, sąd krajowy wskazuje, że w sytuacji, w której podmiot zawodowo prowadzący działalność, nie mający swojego przedsiębiorstwa we Włoszech, świadczy usługi prawne na rzecz usługobiorcy mającego miejsce zamieszkania lub siedzibę w tym państwie członkowskim oraz odnosząca się do tych usług umowa podlega prawu włoskiemu, to w przypadku świadczenia usług prawnych obowiązuje bezwzględny zakaz odstępstwa od ustalonych przez te stawki kwot wynagrodzenia. W tym przypadku należałoby również zastosować kwotę minimalną. Zakaz ten mógłby zatem utrudnić dostęp innym adwokatom do włoskiego rynku usług.

15 W tych okolicznościach Corte d'appello di Torino postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wynikająca z prawa wspólnotowego zasada konkurencji, o której mowa w art. 10 WE, 81 WE i 82 WE, ma zastosowanie również do oferty dotyczącej usług prawnych?

2) Czy z omawianej zasady wynika możliwość uzgodnienia przez strony wynagrodzenia adwokackiego ze skutkiem wiążącym?

3) W każdym razie, czy zasada ta stoi na przeszkodzie ustanowieniu bezwzględnego zakazu stosowania odstępstw od wynagrodzeń adwokackich?

- 4) Czy zasadę swobodnego świadczenia usług, o której mowa w art. 10 WE i 49 WE, stosuje się również w odniesieniu do oferty dotyczącej usług prawnych?

- 5) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy omawiana zasada jest zgodna z bezwzględnym zakazem stosowania odstępstw od honorariów adwokackich?"

Sprawa C-202/04

- 16 W oparciu o opinię izby adwokackiej i na podstawie stawek opłat, adwokat Meloni wystąpił o wydanie i uzyskał względem p. Capodarte i p. Macrino sądowy nakaz zapłaty honorariów dotyczących niektórych czynności pozasądowych, których dokonał on na ich rzecz w zakresie praw autorskich i wśród których znajdowały się w szczególności opinie ustne i korespondencja skierowana do adwokata strony przeciwnej.

- 17 Pani Capodarte i pan Macrino wnieśli sprzeciw wobec tego nakazu do Tribunale di Roma powołując się w szczególności na nieproporcjonalny charakter honorariów, których zażądał p. Meloni zważywszy na znaczenie rozpatrywanej sprawy i czynności, które ten ostatni rzeczywiście dokonał.

- 18 W celu ustalenia kwoty honorariów należących się p. Meloniemu za omawiane czynności Tribunale di Roma uważa, że musi ocenić, czy stawki opłat stosowane do adwokatów w związku z działalnością pozasądową są zgodne z przepisami traktatu WE, uwzględniając w szczególności okoliczność, że zainteresowani nie mieli obowiązku zwrócić się do adwokata o dokonanie czynności w zakresie pomocy pozasądowej.

- 19 W związku z powyższym, Tribunale di Roma postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 5 i 85 traktatu WE (obecnie art. 10 WE i 81 WE) sprzeciwiają się wydaniu przez państwo członkowskie przepisów ustawowych lub wykonawczych, zatwierdzających na podstawie projektu opracowanego przez izbę adwokacką minimalne i maksymalne stawki honorariów członków adwokatury, które odnoszą się do czynności (zwanym »pozasądowymi«) niezastrzeżonych dla członków izby adwokackiej, lecz które mogą być wykonywane przez kogokolwiek?”

- 20 Mając na uwadze istniejące między tymi dwiema sprawami powiązanie w postępowaniu przed sądem krajowym, należy zgodnie z art. 43 w związku z art. 103 regulaminu zarządzić ich połączenie do celów wydania wyroku

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

Sprawa C-94/04

— Uwagi przedstawione Trybunałowi

- 21 Zdaniem p. Cipolli, zadane przez sąd krajowy pytania są niedopuszczalne, ponieważ po pierwsze, pozostają one bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, a po drugie mają one charakter hipotetyczny.

- 22 Odnosząc się do pierwszego zarzutu niedopuszczalności, p. Cipolla utrzymuje, że prawo krajowe mające zastosowanie w tym przypadku nie zawiera wymogu, aby sąd krajowy ocenił istnienie i ważność umowy zawartej między adwokatem a jego klientką, wbrew informacjom zawartym w postanowieniu odsyłającym. W rzeczywistości, brak umowy zawartej między tymi ostatnimi, jak również zakwalifikowanie kwoty uiszczonej przez klientkę jako „zaliczki” z tytułu czynności podlegających wynagrodzeniu są objęte powagą rzeczy osądzonej, ponieważ nie zostały one zakwestionowane w postępowaniu apelacyjnym.
- 23 Co do drugiego zarzutu niedopuszczalności, p. Cipolla podnosi, iż ważność umowy zawartej między adwokatem i jego klientką tylko wtedy podlega ocenie, kiedy zostanie wykazane jej istnienie. Otóż, sytuacja ta nie występuje w tym przypadku. W ten oto sposób postawione przez Corte d'appello di Torino pytania można by przyrównać do wniosku o wydanie opinii doradczej.
- 24 Zdaniem rządu niemieckiego art. 49 WE nie ma tu zastosowania, ponieważ zaistniała w postępowaniu przed sądem krajowym sytuacja faktyczna nie zawiera elementu zagranicznego. Z kolei w opinii Komisji Wspólnot Europejskich, która opiera się najbardziej aktualnym orzecznictwie Trybunału, wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w zakresie, w jakim dotyczy wykładni art. 49 WE, jest dopuszczalny.

— Odpowiedź Trybunału

- 25 Co do zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez p. Cipollę, przypomnieć należy, że pytania, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania pozostawiania w związku ze sprawą (zob. wyrok z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie C-300/01 Salzmann, Rec. str. I-4899, pkt 29 i 31). Odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd odsyłający, jest możliwa tylko wtedy gdy, jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, lub gdy problem jest natury hipotetycznej, lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu

faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (zob. w szczególności wyroki z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. str. I-2099, pkt 39 oraz z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-466/04 Acereda Herrera, Zb.Orz. str. I-5341, pkt 48).

- 26 Otóż, omawiane domniemanie pozostawania w związku ze sprawą nie może zostać obalone zwyczajnie przez fakt, iż jedna ze stron postępowania przed sądem krajowym podważa określone okoliczności, takie jak te przedstawione w pkt 22 tego wyroku, których prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału oraz od których zależy określenie przedmiotu tego sporu.
- 27 Należy zatem uznać, tak jak wynika z postanowienia odsyłającego, iż spór przed sądem krajowym dotyczy tego, czy umowa zawarta między klientką i jej adwokatem w zakresie wynagrodzenia ryczałtowego tego adwokata istnieje i powinna zostać uznana za ważną, ponieważ zastąpienie jej z urzędu wynagrodzeniem adwokata obliczonym na podstawie stawek opłat obowiązujących w danym państwie członkowskim nie byłoby zgodne z przepisami wspólnotowymi w dziedzinie konkurencji.
- 28 W tym względzie stwierdzić należy, iż nie jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, której dotyczy wniosek sądu krajowego, nie miałaby żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym, ani też, że pytania dotyczące wykładni tych przepisów miałyby charakter hipotetyczny.
- 29 W ten oto sposób, nawet przy założeniu, że istnienie spornej umowy w postępowaniu krajowym nie zostało udowodnione, nie można wykluczyć tego, że wykładnia prawa wspólnotowego, której dotyczy wniosek sądu krajowego, pozwalająca mu ocenić zgodność stawek opłat w świetle przepisów konkurencji ustanowionych przez traktat, jest użyteczna dla tego sądu do rozstrzygnięcia

zawisłego przed nim sporu. Spór ten jest zasadniczo powiązany z ostatecznym ustaleniem honorariów adwokackich, co jak wskazano w pkt 6 tego wyroku jest wykonywane przez organ sądowy i, wyjąwszy sytuacje szczególne, we wcześniej ustalonych przez ministra sprawiedliwości maksymalnych i minimalnych granicach.

30 Odnosząc się w ostateczności do kwestii dotyczących w szczególności interpretacji art. 49 WE, chociaż jest bezsporne, że wszystkie elementy sporu zawisłego przed sądem krajowym dotyczą jednego państwa członkowskiego, odpowiedź może, niemniej jednak, być użyteczna dla sądu krajowego, szczególnie w przypadku gdy, prawo krajowe nakazuje, w postępowaniu takim jak w niniejszej sprawie, aby obywatel włoski mógł korzystać z takich samych praw jak prawa, które na podstawie prawa wspólnotowego przysługują obywatelowi innego państwa członkowskiego znajdującemu się w identycznej sytuacji (zob. w szczególności wyrok z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, Zb.Orz. str. I-2941, pkt 29).

31 Należy zatem zbadać, czy postanowienia traktatu dotyczące swobodnego świadczenia usług, o których wykładnię wnosi omawiany sąd, sprzeciwiają się zastosowaniu uregulowań krajowych, takich jak będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, w zakresie, w jakim miałyby one zastosowanie w przypadku osób mających miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich aniżeli Republika Włoska.

32 W świetle powyższego, należy stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Sprawa C-202/04

— Uwagi przedstawione Trybunałowi

- 33 Pan Meloni podnosi zarzut niedopuszczalności pytania postawionego przez Tribunale di Roma ze względu na brak powiązania między tym pytaniem a rozstrzygnięciem zawisłego przed nim sporu. Przedmiotem tego sporu jest bowiem zastosowanie stawek opłat do czynności pozasądowych, które zostały zrealizowane przez adwokata wpisanego na listę rady adwokackiej.
- 34 Ponadto, sąd krajowy nie wskazał dokładnych powodów, które skłoniły go do zastanowienia się nad wykładnią prawa wspólnotowego.
- 35 Rząd włoski utrzymuje, że zgodnie z prawem włoskim jeśli strony nie ustaliły umownie honorariów oraz jeśli klient kwestionuje honoraria, którymi został obciążony jednostronnie przez podmiot zawodowo prowadzący działalność, jak to miało miejsce w sporze przed sądem krajowym, sąd włoski, przed którym zawisł ten spór, może je swobodnie ustalać. W ten oto sposób, kwestia zgodności stawek opłat za czynności pozasądowe adwokatów z art.10 WE i 81 WE nie ma znaczenia dla celów rozstrzygnięcia postępowania przed sądem krajowym.
- 36 Rząd ten kwestionuje również znaczenie postawionego przez sąd krajowy pytania zważywszy na to, że w postępowaniu przed sądem krajowym ani przy opracowywaniu stawek opłat ani w związku z zachowaniem podmiotów gospodarczych nie mamy do czynienia z jakąkolwiek praktyką antykonkurencyjną.

— Odpowiedź Trybunału

- 37 Odnosząc się do pierwszego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez p. Meloni, należy przypomnieć, że postępowanie dotyczy zastosowania stawek do czynności pozasądowych przez adwokata wpisanego na listę rady adwokackiej. W swoim pytaniu, sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przepisy dotyczące konkurencji sprzeciwiają się takiemu zastosowaniu, albowiem te same stawki opłat nie mają zastosowania do świadczenia usług obejmujących czynności pozasądowe dokonane przez osobę niewpisaną na listę rady adwokackiej. W takich okolicznościach domniemanie pozostawiania w związku ze sprawą związane z zadanymi przez sąd krajowy pytaniami dotyczącymi wykładni prawa wspólnotowego nie może zostać obalone.
- 38 Zarzut niedopuszczalności oparty na braku przedstawienia przez sąd krajowy dokładnych powodów, które skłoniły go do zastanowienia się nad wykładnią prawa wspólnotowego, nie może zostać uwzględniony. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, niezbędne jest, aby sąd krajowy udzielił przynajmniej minimum wyjaśnień dotyczących powodów wyboru przepisów wspólnotowych, o których wykładnię się zwraca, oraz związku jaki dostrzega on pomiędzy tymi przepisami a przepisami krajowymi znajdującymi zastosowanie w sprawie, (zob. w szczególności postanowienie z dnia 28 czerwca 2000 r. w sprawie C-116/00 Laguillaumie, Rec. str. I-4979, pkt 16). Otóż, jak wskazał także rzecznik generalny w pkt 24 swojej opinii, postanowienie odsyłające całkowicie spełnia taki wymóg.
- 39 Odnosząc się do pierwszego zarzutu niedopuszczalności, który został podniesiony przez rząd włoski, należy zaznaczyć, że sąd krajowy wychodzi z założenia, że według prawa włoskiego w ramach zawisłej przed nim sprawy powinien on ustalić należne adwokatowi honoraria w oparciu o stawkę opłat stosowaną do adwokatów w sprawach pozasądowych.

- 40 Otóż, jak przypomniano w pkt 25 tego wyroku, do Trybunału nie należy ocena prawidłowości ram stanu prawnego i faktycznego, które zostały określone przez sąd krajowy i W które wpisują się zagadnienia związane z wykładnią prawa wspólnotowego, które sąd ten przedstawia Trybunałowi.
- 41 W tych okolicznościach, domniemanie pozostawiania w związku ze sprawą związane z zadaniem Trybunałowi pytaniem nie zostało obalone.
- 42 Odnosząc się do drugiego zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez rząd włoski, należy przypomnieć, co zresztą zostało stwierdzone w pkt 37 niniejszego wyroku, że zadając to pytanie sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy ustanowione w traktacie przepisy dotyczące konkurencji sprzeciwiają się zastosowaniu stawki opłat w zawisłym przed nim sporze. Tak więc pytanie, czy w sprawie przed sądem krajowym wystąpiła praktyka antykonkurencyjna, jest właśnie przedmiotem pytania dotyczącego wykładni, które zostało postawione przez sąd krajowy i nie może w niniejszym przypadku być postrzegane jako pozbawione związku ze sprawą.
- 43 Z powyższych rozważań wynika, że wniosek Tribunale di Roma o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty sprawy

W przedmiocie trzech pierwszych pytań postawionych w sprawie C-94/04 oraz pytania postawionego w sprawie C-202/04

- 44 Poprzez te pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, ujmując je w sposób uwzględniający okoliczności istotne dla obydwu spraw, a w szczególności

okoliczność dotyczącą minimalnych honorariów w sporach zawisłych w przed sądami krajowymi. Sądy krajowe zmierzają w istocie do ustalenia, czy art. 10 WE, 81 WE i 82 WE sprzeciwiają się wydaniu przez państwo członkowskie przepisu normatywnego, zatwierdzającego na podstawie projektu opracowanego przez izbę adwokacką — taką jak CNF — stawki opłat ustalające minimalną granicę honorariów dla członków adwokatury, od których nie można zasadniczo czynić odstępstw zarówno w odniesieniu do czynności zastrzeżonych dla tych członków, jak i W odniesieniu do świadczenia usług obejmujących czynności pozasądowe, które mogą być także wykonywane przez każdy inny podmiot gospodarczy, którego nie obowiązują te stawki opłat.

⁴⁵ Na wstępie należy zwrócić uwagę, że fakt rozciągnięcia omawianych stawek opłat na całe terytorium państwa członkowskiego, może wpłynąć na handel między państwami członkowskim w rozumieniu art. 81 ust. 1 WE i art. 82 WE (zob. podobnie wyroki z dnia 17 października 1972 r. w sprawie 8/72 Vereeniging van Cementhandelaren przeciwko Komisji, Rec. str. 977, pkt 29, z dnia 10 grudnia 1991 r. w sprawie C-179/90 Mercei convenzionali porto di Genova, Rec. str. I-5889, pkt 14 i 15, a także z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-35/99 Arduino, Rec. str. I-1529, pkt 33).

⁴⁶ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile prawdą jest, że art. 81 WE i 82 WE, dotyczą wyłącznie zachowania przedsiębiorstw i nie dotyczą przepisów ustawowych lub wykonawczych pochodzących od państw członkowskich, to niemniej należy wskazać, że art. 81 WE i 82 WE, w związku z art. 10 WE, który wprowadza obowiązek współpracy, nakładają na państwa członkowskie obowiązek nieprzyjmowania oraz nieutrzymywania w mocy przepisów, również o charakterze ustawowym i wykonawczym, które mogłyby eliminować skuteczność reguł konkurencji stosujących się do przedsiębiorstw (zob. w szczególności postanowienie z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-250/03 Mauri, Rec. str. I-1267, pkt 29 wraz z cytowanym orzecznictwem).

⁴⁷ Trybunał orzekł w szczególności, że naruszenie art. 10 WE i 81 WE ma miejsce wówczas gdy, państwo członkowskie czy to narzuca lub faworyzuje zawieranie porozumień sprzecznych z art. 81 WE lub wzmacnia skutki tych porozumień, czy to

pozbawia swoje własne regulacje charakteru państwowego, przenosząc odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną na podmioty prywatne (ww. w pkt 30 postanowienie w sprawie Mauri wraz z cytowanym orzecznictwem).

48 W świetle okoliczności takich jak w sprawach przed sądem krajowym nie wydaje się, aby fakt, że państwo członkowskie powierza organizacji zawodowej, takiej jak CNE, której członkami są adwokaci, opracowanie projektu stawek opłat za czynności adwokackie, dowodził, że to państwo pozbawiło ostatecznie przyjęte stawki opłat charakteru państwowego, przenosząc na adwokatów odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w tym zakresie.

49 W rzeczywistości, mimo że ustawodawstwo krajowe będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym nie zawiera ani przepisów proceduralnych, ani też postanowień materialnych pozwalających na zapewnienie z dużym prawdopodobieństwem, że przy opracowywaniu projektu dotyczącego stawek opłat CNF występuje jako działająca w interesie ogólnym wydzielona część władzy publicznej, to nie wydaje się, że państwo włoskie zrezygnowało z wykonywania swoich uprawnień do podejmowania ostatecznych decyzji lub kontroli stosowania tych stawek opłat (zob. ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 39 i 40).

50 Po pierwsze, CNF jest jedynie zobowiązana do opracowania projektu dotyczącego stawek opłat, który jest sam w sobie pozbawiony mocy wiążącej. Jeśli minister sprawiedliwości nie zatwierdzi projektu dotyczącego stawek opłat, nie wchodzi on w życie i w dalszym ciągu mają zastosowanie poprzednio zatwierdzone stawki opłat. W związku z powyższym, minister jest uprawniony do wprowadzenia zmian do projektu CNF. Ponadto, wspomniany minister jest wspierany przez dwa organy publiczne, Consiglio di Stato oraz CIP, które konsultuje jeszcze przed zatwierdzeniem stawek opłat (zob. ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 41).

- 51 Po drugie, art. 60 dekretu królewskiego z mocą ustawy przewiduje, iż organy sądowe ostatecznie ustalają honoraria na podstawie kryteriów, o których mowa w art. 57 tegoż dekretu królewskiego z mocą ustawy, z uwzględnieniem wagi i ilości rozpatrywanych zagadnień. Ponadto, w pewnych wyjątkowych okolicznościach wydając decyzje zawierające należyte uzasadnienie sędzia może odstąpić od zastosowania minimalnych granic ustalonych na podstawie art. 58 tego dekretu królewskiego z mocą ustawy (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 42).
- 52 W tych okolicznościach, nie można uznać, że państwo włoskie zrezygnowało z wykonywania swoich uprawnień przenosząc na podmioty prywatne odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną, co w konsekwencji pozbawiłoby przepisy będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym ich charakteru państwowego (zob. ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 43 oraz ww. postanowienie w sprawie Mauri, pkt 36).
- 53 Ze względów przedstawionych w pkt 50 i 51 niniejszego wyroku, nie można również zarzucić temu państwu narzucania lub sprzyjania zawierania przez CNF porozumień sprzecznych z art. 81 WE lub wzmacniania skutków takich porozumień, czy też narzucania lub sprzyjania nadużywaniu sprzecznej z art. 82 WE pozycji dominującej lub wzmacniania skutków takich nadużyć (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 43 oraz ww. postanowienie w sprawie Mauri, pkt 37).
- 54 Zatem, na trzy pierwsze pytania postawione w sprawie C-94/04 oraz na pytanie postawione w sprawie C-202/04 należy odpowiedzieć w ten sposób, że art. 10 WE, 81 WE i 82 WE nie sprzeciwiają się wydaniu przez państwo członkowskie przepisu normatywnego, zatwierdzającego na podstawie projektu opracowanego przez izbę adwokacką — taką jak Consiglio nazionale forense (Krajowa Rada Adwokacka) — stawki ustalające minimalną granicę honorariów dla członków adwokatury, od których nie można zasadniczo czynić odstępstw zarówno w odniesieniu do czynności zastrzeżonych dla tych członków, jak i w odniesieniu do świadczenia usług obejmujących czynności pozasądowe, które mogą być także wykonywane przez każdy inny podmiot gospodarczy, którego nie obowiązują te stawki opłat.

W przedmiocie czwartego i piątego pytania, które zostało postawione w sprawie C-94/04

- 55 Poprzez te dwa pytania, Corte d'appello di Torino zmierza, w istocie, do ustalenia, czy art. 49 WE sprzeciwia się uregulowaniom zawierającym bezwzględny zakaz odstępstwa w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki opłat, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, dla czynności, które z jednej strony mają charakter sądowy, a z drugiej strony, które są zastrzeżone dla adwokatów.
- 56 Należy przypomnieć, że art. 49 WE wymaga, nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w stosunku do usługodawców mających swe przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy te ograniczenia obowiązują bez zróżnicowania zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie wstrzymać lub bardziej ograniczyć działalność usługodawcy mającego swe przedsiębiorstwo w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (zob. w szczególności wyroki z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00 De Coster, Rec. str. I-9445, pkt 29, jak również z dnia 8 września 2005 r. w sprawach połączonych C-544/03 i C-545/03 Mobistar i Belgacom Mobile, Zb.Orz. str. I-7723, pkt 29).
- 57 Ponadto, Trybunał już orzekł, że omawiany art. 49 stoi na przeszkodzie stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które świadczenie usług między Państwami Członkowskimi czynią trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego (zob. ww. wyroki w sprawie De Coster, pkt 30 wraz z cytowanym orzecnictwem, jak również w sprawie Mobistar i Belgacom Mobile, pkt 30).
- 58 Zakaz odstępstwa w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki opłat przewidziane we włoskim ustawodawstwie może utrudnić dostęp adwokatów, którzy prowadzą kancelarię w innym państwie członkowskim niż Republika Włoch, do włoskiego rynku usług prawnych, a zatem może ograniczyć

wykonywanie przez nich działalności polegającej na świadczeniu usług w tym państwie członkowskim. W konsekwencji, zakaz ten stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 49 WE.

- 59 Omawiany zakaz, poprzez żądanie honorariów niższych od honorariów ustalonych przez stawki pozbawia bowiem adwokatów, którzy prowadzą kancelarię w innym państwie członkowskim niż Republika Włoska, możliwości skutecznego konkurowania z adwokatami, którzy prowadzą kancelarię w tym państwie członkowskim oraz, którym w związku z tym jest łatwiej przyciągnąć klientów aniżeli adwokatom prowadzącym kancelarię zagranicą (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Rec. str. I-8961, pkt 13).
- 60 Podobnie, tenże zakaz ogranicza wybór odbiorców usług we Włoszech, ponieważ nie mogą oni skorzystać z usług adwokatów, prowadzących swoją kancelarię w innych państwach członkowskich, którzy oferują swoje świadczenia we Włoszech po cenie niższej od ceny wynikającej z minimalnych honorariów ustalonych zgodnie z tą stawką opłat.
- 61 Jednakże, zakaz ten może być uzasadniony, jeżeli odpowiada nadrzędnym wymogom interesu publicznego, o ile jest on właściwy do realizacji celu, któremu służy, i nie wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-398/95 SETTG, Rec. str. I-3091, pkt 21 oraz ww. wyrok w sprawie Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, pkt 37).
- 62 Aby uzasadnić wynikające ze spornego zakazu ograniczenie swobody świadczenia usług, rząd włoski podnosi, że nadmierna konkurencja między adwokatami mogłaby doprowadzić do konkurencji cenowej, powodującej pogorszenie jakości świadczonych usług ze szkodą dla konsumentów, zwłaszcza jako podmiotów potrzebujących fachowej porady przed sądem.

- 63 Zdaniem Komisji, między ustalaniem minimalnego poziomu honorariów oraz wysoką jakością usług zawodowych świadczonych przez adwokatów nie istnieje żaden związek przyczynowy. W rzeczywistości, inne środki państwowe, w szczególności takie jak przepisy regulujące dostęp do zawodu adwokata, przepisy dyscyplinarne zapewniające przestrzeganie norm etyki zawodowej oraz przepisy dotyczące odpowiedzialności cywilnej, mają bezpośredni związek przyczynowo — skutkowy z ochroną klientów adwokatów oraz z właściwym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości poprzez utrzymanie wysokiej jakości usług świadczonych przez podmioty zawodowo prowadzące działalność, które te środki zapewniają.
- 64 W tym miejscu należy przypomnieć po pierwsze, że ochrona konsumentów, występujących zwłaszcza w charakterze odbiorców usług obejmujących czynności sądowe świadczonych przez podmioty działające w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz po drugie, prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości są celami zaliczanymi do tych celów, które można uznać za nadrzędne wymogi interesu publicznego, które mogą uzasadniać ograniczenie swobodnego świadczenia usług. (zob. podobnie wyroki z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-3/95 Reisebüro Broede, Rec. str. I-6511, pkt 31 wraz z cytowanym orzecnictwem, jak również z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i in., Rec. str. I-6067, pkt 33), jeżeli są spełnione dwa warunki, a mianowicie jeżeli sporny przepis krajowy będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym jest właściwy do realizacji celu, któremu służy, i nie wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia.
- 65 Do sądu krajowego należy zatem rozstrzygnięcie, czy w postępowaniu przed sądem krajowym ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług ustanowione w ustawodawstwie krajowym spełnia te warunki. W tym celu, sąd powinien uwzględnić elementy, które zostały wyszczególnione w dalszych punktach.
- 66 W ten oto sposób należy sprawdzić w szczególności, czy istnieje zależność między wysokością honorariów a jakością czynności wykonywanych przez adwokatów oraz, w szczególności, czy ustalenie takich minimalnych honorariów jest środkiem właściwym dla realizacji celu, któremu służy, a mianowicie ochrony konsumentów oraz prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.

- 67 Nawet jeżeli stawka ustanawiająca minimalne honoraria nie stoi na przeszkodzie temu, aby członkowie adwokatury oferowali usługi złej jakości, nie można a priori wykluczyć, że taka stawka pozwala uniknąć sytuacji, w której adwokaci byliby zachęceni, w takich okolicznościach jak na rynku włoskim, który jak wynika z postanowienia odsyłającego, charakteryzuje się występowaniem wielu wpisanych na listę i czynnych zawodowo adwokatów, do konkurencji poprzez oferowanie usług za niższą cenę, co groziłoby pogorszeniem jakości świadczonych usług.
- 68 Uwzględnić również należy, szczególne cechy rynku właściwego, określone w poprzednim punkcie, jak i omawianych usług oraz w szczególności to, że w dziedzinie usług adwokackich istnieje asymetria informacji między „klientami-konsumentami” a adwokatami. Adwokaci dysponują bowiem wysokim poziomem wiedzy fachowej, który konsumenci niekoniecznie posiadają, w związku z czym mają oni trudności w ocenie jakości usług świadczonych na ich rzecz (zob. w szczególności Sprawozdanie na temat konkurencji w sektorze wolnych zawodów zawarte w komunikacie Komisji z dnia 9 lutego 2004 r. [COM(2004) 83 wersja ostateczna, str. 10]).
- 69 Tymczasem sąd krajowy powinien zbadać, czy zasady wykonywania zawodu odnoszące się do adwokatów, a zwłaszcza zasady organizacji, kwalifikacji, etyki, kontroli i odpowiedzialności są same w sobie wystarczające dla realizacji celów ochrony konsumentów i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.
- 70 W świetle powyższych rozważań na pytania czwarte i piąte postawione w sprawie C-94/04 należy odpowiedzieć w ten sposób, że uregulowania zawierające bezwzględny zakaz odstępowania w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki opłat za czynności adwokackie, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które z jednej strony mają charakter sądowy, a z drugiej strony, które są zastrzeżone dla adwokatów, stanowi przewidziane w art. 49 WE ograniczenie swobodnego świadczenia usług. Zadaniem

sądu odsyłającego jest zatem zbadanie, czy takie uregulowania w świetle konkretnych zasad ich stosowania odpowiadają rzeczywiście celom ochrony konsumentów i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, które mogą je uzasadniać, oraz czy nakładane w nich ograniczenia nie wydają się być w świetle tych celów nieproporcjonalne.

W przedmiocie kosztów

- ⁷¹ 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuły 10 WE, 81 WE i 82 WE. nie sprzeciwiają się wydaniu przez państwo członkowskie przepisu normatywnego, zatwierdzającego na podstawie projektu opracowanego przez izbę adwokacką — taką jak Consiglio nazionale forense (krajowa rada adwokacka) — stawki ustalające minimalną granicę honorariów dla członków adwokatury, od których nie można zasadniczo czynić odstępstw zarówno w odniesieniu do czynności zastrzeżonych dla tych członków, jak i W odniesieniu do świadczenia usług obejmujących czynności pozasądowe, które mogą być także wykonywane przez każdy inny podmiot gospodarczy, którego nie obowiązują te stawki opłat.**

- 2) **Uregulowania zawierające bezwzględny zakaz odstępstwa w drodze umowy od minimalnych honorariów ustalonych przez stawki opłat za czynności adwokackie, takie jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które z jednej strony mają charakter sądowy, a z drugiej strony, które są zastrzeżone dla adwokatów, stanowi przewidziane w art. 49 WE ograniczenie swobodnego świadczenia usług. Zadaniem sądu odsyłającego jest zatem zbadanie, czy takie uregulowania w świetle konkretnych zasad ich stosowania odpowiadają rzeczywiście celom ochrony konsumentów i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, które mogą je uzasadniać, oraz czy nakładane w nich ograniczenia nie wydają się być w świetle tych celów nieproporcjonalne.**

Podpisy