



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 18 lipca 2013 r. *

Artykuł 267 akapit trzeci TFUE — Skutki obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym sądów ostatniej instancji — Artykuł 101 TFUE — Kodeks deontologiczny izby zawodowej zabraniający stosowania stawek nieodpowiadających godności zawodowej

W sprawie C-136/12,

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (Włochy) postanowieniem z dnia 14 lutego 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 marca 2012 r., w postępowaniu:

Consiglio nazionale dei geologi

przeciwko

Autorità garante della concorrenza e del mercato

oraz

Autorità garante della concorrenza e del mercato

przeciwko

Consiglio nazionale dei geologi,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan (sprawozdawca) i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Consiglio nazionale dei geologi przez A. Lagonegro, avvocatessa,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Fiorentina, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues’a, E. Belliard i B. Beaupère-Manokhę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M. Fehéra, K. Molnár i K. Szíjjártó, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J.P. Keppennego, L. Malferrarię i G. Contego, działających w charakterze pełnomocników,

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

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 101 TFUE i art. 267 akapit trzeci TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Consiglio nazionale dei geologi (krajową radą geologów, zwaną dalej „CNG”) a Autorità garante della concorrenza e del mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku, zwanym dalej „Autorità”) oraz między Autorità a CNG w przedmiocie stwierdzenia przez Autorità istnienia porozumienia ograniczającego konkurencję realizowanego z wykorzystaniem przyjętego przez CNG uregulowania deontologicznego odnoszącego się do ustalania wynagrodzenia geologów.

Ramy prawne

- 3 Zgodnie z art. 2 legge n. 112 – Disposizioni per la tutela del titolo e della professione di geologo (ustawy nr 112 w sprawie ochrony tytułu i zawodu geologa) z dnia 3 lutego 1963 r. (GURI nr 57 z dnia 28 lutego 1963 r., zwanej dalej „ustawą nr 112/1963”) wykonywanie rzeczzonego zawodu we Włoszech podlega wpisowi do rejestru prowadzonego przez Ordine nazionale dei geologi (krajową izbę geologów).
- 4 Artykuł 8 tej ustawy przewiduje, że wszyscy geolodzy wpisani do wspomnianego rejestru stanowią izbę i wybierają CNG.
- 5 Artykuł 9 rzeczzonej ustawy stanowi:
„Oprócz uprawnień przyznanych w innych przepisach [CNG] wykonuje następujące uprawnienia:
 - a) czuwa nad przestrzeganiem regulaminu zawodowego i wszystkich innych przepisów dotyczących zawodu;
 - b) zapewnia prowadzenie rejestru i specjalnego spisu oraz dokonuje wpisów i wykreśleń;
 - c) zapewnia ochronę tytułu zawodowego oraz podejmuje działania w celu zwalczania nielegalnego wykonywania zawodu;
 - d) podejmuje środki dyscyplinarne;
 - e) dokonuje określenia wynagrodzenia na wniosek;

- f) zarządza nieruchomościami krajowej izby oraz sporządza corocznie preliminarz budżetowy i sprawozdanie budżetowe;
- g) w granicach ściśle niezbędnych w celu pokrycia wydatków na funkcjonowanie krajowej izby określa, w decyzji zatwierdzanej przez ministra sprawiedliwości, kwotę rocznej składki opłacanej przez osoby wpisane do rejestru lub specjalnego spisu oraz kwotę opłaty za wpis do rejestru lub spisu, a także kwotę opłaty za wydanie zaświadczeń i opinii w przedmiocie określenia wynagrodzenia”.

6 Zgodnie z art. 14 ust. 1 legge n. 616 – Norme integrative per l'applicazione della L. 3 febbraio 1963, n. 112, contenente norme per la tutela del titolo e della professione di geologo (ustawy nr 616 zawierającej przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 3 lutego 1963 r., nr 112 w sprawie ochrony tytułu i zawodu geologa) z dnia 25 lipca 1966 r. (GURI nr 201 z dnia 13 sierpnia 1966 r.):

„Osobie wpisanej do rejestru lub specjalnego spisu, której zachowanie narusza uczciwość lub godność zawodową, można wymierzyć, w zależności od wagi czynu, jedną z następujących sankcji dyscyplinarnych:

- 1) napomnienie;
- 2) zawieszenie prawa wykonywania zawodu na okres nieprzekraczający jednego roku;
- 3) skreślenie.

[...]”.

7 Artykuł 2 decreto-legge n. 223 – Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (rozporządzenia z mocą ustawy nr 223 ustanawiającego nadzwyczajne przepisy w celu ożywienia gospodarczego i społecznego, ograniczenia i racjonalizacji wydatków publicznych oraz działań w dziedzinie dochodów i zwalczania unikania opodatkowania) z dnia 4 lipca 2006 r. (GURI nr 153 z dnia 4 lipca 2006 r.), przekształconego w ustawę, ze zmianami, przez ustawę nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem z mocą ustawy nr 223/2006”) przewiduje:

„1. Zgodnie ze wspólnotową zasadą wolnej konkurencji i zasadą swobody przepływu osób i świadczenia usług oraz w celu zagwarantowania użytkownikom możliwości rzeczywistego wyboru przy korzystaniu przez nich z ich praw, a także możliwości porównywania świadczeń oferowanych na rynku, z dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia z mocą ustawy zostają uchylone przepisy ustawodawcze i wykonawcze, które przewidują, w odniesieniu do wolnych zawodów oraz działalności umysłowej:

- a) sztywne lub minimalne stawki obowiązkowe, a więc zakaz ustalania w drodze umowy wynagrodzeń zależnych od realizacji zamierzonych celów;

[...].

3. Normy deontologiczne i umowne, jak też wytyczne postępowania, oparte na postanowieniach zawartych w ust. 1, zostaną dostosowane najpóźniej do dnia 1 stycznia 2007 r., w tym poprzez działania mające na celu zagwarantowanie jakości usług. W braku dostosowania normy sprzeczne z postanowieniami ust. 1 będą w każdym razie nieważne, licząc od tej samej daty”.

- 8 Zgodnie z art. 2233 kodeksu cywilnego, który dotyczy zawodowej działalności umysłowej:

„Sąd po konsultacji ze stowarzyszeniem zawodowym, do którego należy osoba wykonująca zawód określa wynagrodzenie, którego nie uzgodniły strony i którego nie można ustalić na podstawie stawek lub zgodnie ze zwyczajami.

Wysokość wynagrodzenia musi każdorazowo odpowiadać wartości wykonanej pracy oraz względom godności zawodowej.

[...]”.

- 9 Artykuły 17–19 kodeksu deontologicznego dotyczącego wykonywania zawodu geologa we Włoszech, zatwierdzonego przez CNG w dniu 19 grudnia 2006 r. i ostatnio zmienionego w dniu 24 marca 2010 r. (zwanego dalej „kodeksem deontologicznym”), przewidują:

„Artykuł 17 – Zasady ustalania stawek

Przy określaniu wynagrodzenia zawodowego geolog powinien stosować się do przepisów rozporządzenia z mocą ustawy nr 223/2006, do zasady odpowiedniości, o której mowa w art. 2223 akapit drugi kodeksu cywilnego i w każdym razie do ogółu obowiązujących przepisów ustawowych mających zastosowanie w danej dziedzinie. Stawka zawodowa zatwierdzona w dekrete ministra z dnia 18 listopada 1971 r., w brzmieniu zmienionym, oraz stawka w dziedzinie robót publicznych zatwierdzona w dekrete ministra z dnia 4 kwietnia 2001 r. w części mającej zastosowanie do geologów, stanowią właściwe i obiektywne kryterium odniesienia techniczno-zawodowego przy oszacowaniu, ustalaniu i określaniu wynagrodzenia pomiędzy stronami.

Artykuł 18 – Ustalanie wynagrodzenia

W ramach obowiązujących uregulowań geolog wykonujący działalność zawodową w różnych formach – samodzielnie, jako współnik lub partner – celem zagwarantowania jakości usług jest zawsze zobowiązany zapewnić współmierność wynagrodzenia do wielkości i trudności zadania, godności zawodowej, wymaganych umiejętności technicznych i koniecznego nakładu pracy.

Izba czuwa nad przestrzeganiem tych [norm], mając na uwadze zasady konkurencyjności zawodowej.

Artykuł 19 – Publiczne postępowania przetargowe

W ramach publicznych postępowań przetargowych, w których administracja publiczna zgodnie z prawem nie wykorzystuje stawki zawodowej jako kryterium wynagrodzenia, geolog zapewnia współmierność oferty do wielkości i trudności zadania, godności zawodowej, wymaganych umiejętności technicznych i koniecznego nakładu pracy”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 10 W decyzji z dnia 23 czerwca 2010 r., wydanej na podstawie wyników dochodzenia (zwanej dalej „decyzją Autorità”), Autorità stwierdził, że krajowa izba geologów narusza art. 101 TFUE, nakłaniając swych członków do ujednolicenia ich zachowań gospodarczych poprzez stosowanie stawki zawodowej. Autorità uznał w szczególności, że kodeks deontologiczny stanowi decyzję związku przedsiębiorstw, której skutkiem jest ograniczenie konkurencji z naruszeniem art. 101 TFUE.

- 11 Według Autorità określenie stawki zawodowej w art. 17 tego kodeksu jako właściwego kryterium odniesienia w celu ustalania wynagrodzenia stanowi dla geologów zachętę do ustalania ich wynagrodzenia zgodnie z tą stawką. Formalne odniesienie we wspomnianym art. 17 do rozporządzenia z mocą ustawy nr 223/2006 uchylającego sztywne lub minimalne stawki nie może wskazać geologom możliwości ustalenia wynagrodzenia zawodowego na podstawie swobodnego porozumienia stron.
- 12 Ponadto przewidziany w art. 18 i 19 kodeksu deontologicznego obowiązek określania wynagrodzenia według klauzul generalnych takich jak uczciwość i godność zawodowa, przy braku kryteriów przyczyniających się do konkretyzacji tych klauzul poprzez szczególne odniesienie do ustalania stawek za usługi zawodowe również skłania do uznania, że stawka zawodowa jest obowiązkowa, uniemożliwiając przez to niezależne zachowanie na rynku. Co więcej, tezę tę potwierdza fakt, iż art. 17 tego kodeksu odsyła do art. 2233 kodeksu cywilnego, który nawiązuje do godności zawodowej.
- 13 CNG zaskarżyło decyzję Autorità do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum).
- 14 W wyroku z dnia 25 lutego 2011 r. sąd ten oddalił skargę CNG. W szczególności zgodził się on ze stanowiskiem Autorità, wedle którego wskazanie stawki zawodowej jako właściwego kryterium odniesienia w celu ustalenia wynagrodzenia stanowi dla geologów zachętę do dostosowania się do tej stawki, co powoduje ograniczenie konkurencji. Jednocześnie rzeczony sąd uznał, iż Autorità nie przedstawił wystarczających dowodów na poparcie tezy, iż odniesienie do godności zawodowej jako do jednego z kryteriów wymagających uwzględnienia przy ustalaniu wynagrodzenia geologów oznacza, że stawka zawodowa ma charakter obowiązkowy. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio uznał jednak, że ów błąd nie wystarcza do stwierdzenia nieważności decyzji Autorità.
- 15 CNG zaskarżyła wyrok Tribunale amministrativo regionale per il Lazio do Consiglio di Stato (naczelny sąd administracyjny). Autorità również zaskarżył ten wyrok, ponieważ stwierdzono w nim częściową błędność uzasadnienia wydanej przez niego decyzji.
- 16 W postępowaniu przed sądem odsyłającym CNG zaproponowało zadanie Trybunałowi licznych pytań prejudycjalnych dotyczących zgodności krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych, jak też norm zawartych w kodeksie deontologicznym, z prawem Unii w dziedzinie konkurencji.
- 17 Chociaż sąd odsyłający jest zdania, iż pytania prejudycjalne zaproponowane przez CNG mają w większości znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, to zauważa jednak, że zostały one sformułowane w niejasny sposób. Ponadto sąd odsyłający uważa, że niektóre z tych pytań – zwłaszcza zaś te odnoszące się do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2137/85 z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie europejskiego ugrupowania interesów gospodarczych (EUIG) (Dz.U. L 199, s. 1) – są w oczywisty sposób pozbawione znaczenia w postępowaniu głównym.
- 18 W związku z powyższym sąd odsyłający zadaje Trybunałowi pytania dotyczące skutków art. 267 akapit trzeci TFUE w odniesieniu do przysługującego mu uprawnienia do dokonania wyboru i przeformułowania pytań zaproponowanych przez jedną ze stron w postępowaniu głównym i spoczywającego na nim ewentualnie obowiązku dokonania takiego wyboru i przeformułowania.
- 19 Jeżeli chodzi o pytania dotyczące uregulowań Unii w dziedzinie konkurencji, sąd odsyłający dokonuje przeformułowania propozycji przedłożonych przez CNG.

20 W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„I.

- 1) Czy krajowe przepisy przewidujące system przeszkód procesowych takich jak terminy na wniesienie skargi, wymóg szczegółowego charakteru zarzutów, zakaz zmiany żądania w toku postępowania, zakaz zmiany żądania strony przez sąd, stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 267 ust. 3 TFUE w odniesieniu do obowiązku wystąpienia do Trybunału przez sąd orzekający w ostatniej instancji z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa wspólnotowego postawionym przez stronę postępowania?
- 2) Czy przysługujące sądowi uprawnienia do dokonania selekcji pod kątem istotności pytania i oceny stopnia jasności przepisu wspólnotowego stoją na przeszkodzie stosowaniu art. 267 ust. 3 TFUE w odniesieniu do obowiązku wystąpienia do Trybunału przez sąd orzekający w ostatniej instancji z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa wspólnotowego postawionym przez stronę postępowania?
- 3) Czy art. 267 ust. 3 TFUE rozumiany w ten sposób, iż nakłada na sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji bezwarunkowy obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa wspólnotowego postawionym przez stronę postępowania jest zgodny z zasadą rozsądnego czasu trwania postępowania, którą również przewiduje prawo wspólnotowe?
- 4) W jakich okolicznościach faktycznych i prawnych brak przestrzegania przez sąd krajowy art. 267 ust. 3 TFUE stanowi »oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego« oraz czy pojęcie to może mieć inne znaczenie i zakres dla celów szczególnej skargi przeciwko państwu w rozumieniu ustawy nr 117 z dnia 13 kwietnia 1988 r. o odszkodowanie za szkody spowodowane w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości [...]

II. W wypadku gdyby Trybunał [...] przychylił się do tezy o »ograniczonej selekcji« [...], która stoi na przeszkodzie stosowaniu krajowych przepisów proceduralnych dotyczących szczegółowego charakteru zarzutów skargi, pytanie prejudycjalne należy przedłożyć Trybunałowi [...] w brzmieniu dokładnie takim jak sformułowane przez stronę skarżącą [w postępowaniu głównym] i przedstawionym [poniżej]:

- »1) [...] do [...] Trybunału [...] skierowany zostaje wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w zakresie wykładni art. 101 TFUE [...] w odniesieniu do uregulowań ustawowych i deontologicznych normujących zawód geologa oraz instytucjonalne zadania i zasady działania [CNG], związany z przedstawionym poniżej przypadkiem w celu skontrolowania ważności uregulowań i ich zgodności z europejskim przepisem (wspomnianym art. 101 TFUE) dotyczącym prawa konkurencji [...].

[przyczerpiecie treści art. 9 ustawy nr 112/1963]

[przyczerpiecie treści art. 14 ust. 1 i art. 17 ustawy nr 616 z dnia 25 lipca 1966 r. zawierającej przepisy wykonawcze do ustawy, z dnia 3 lutego 1963 r., nr 112 w sprawie ochrony tytułu i zawodu geologa]

[przyczerpiecie treści art. 6 i 7 kodeksu deontologicznego]

[przyczerpiecie treści art. 17 kodeksu deontologicznego]. W szczególności w tym względzie do [...] Trybunału [...] wnosi się, aby wypowiedział się, czy z art. 101 [TFUE] sprzeczne jest określenie rozporządzenia z mocą ustawy nr 223/2006 zawierającego

numeryczno-chronologiczny system będący jedynym historycznym i zgodnym z prawem zarówno na szczeblu krajowym, jak też wspólnotowym systemem, jako obowiązującego w całości uregulowania, które z pewnością nie ma wpływu na możliwość poznania i zakres obowiązywania przepisu prawa.

[przyczenie treści art. 18 i 19 kodeksu deontologicznego]

Zważywszy, że:

- rozporządzenie [...] nr 2137/85 [...], które ma na celu ‘ułatwienie lub rozwój działalności gospodarczej jego członków’, stanowi w motywie szóstym, że ‘zawarte w nim przepisy pozostają bez uszczerbku dla stosowania na poziomie krajowym przepisów prawnych lub kodeksów etycznych dotyczących warunków wykonywania działalności gospodarczej i zawodowej’;
- [przyczenie treści motywu 43 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255, s. 22)];
- [przyczenie motywu 115 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36)].

Wreszcie do [...] Trybunału [...] występuje się, aby wypowiedział się on w przedmiocie zgodności z art. 101 [TFUE] zarysowanego [powyżej] rozróżnienia pod względem prawnym i w zakresie organizacji izb zawodowych, pomiędzy przedsiębiorstwem zawodowym i przedsiębiorstwem handlowym, a także pomiędzy konkurencją zawodową i konkurencją handlową.

- 2) a) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii zakazuje lub uniemożliwia odwoływanie się do uczciwości lub godności zawodowej – w niniejszej sprawie geologa – przy ustalaniu wynagrodzenia zawodowego?
- b) Czy w rozumieniu art. 101 TFUE lub innego przepisu prawa Unii odwołanie się do kryteriów uczciwości i godności zawodowej powoduje ograniczenie konkurencji zawodowej?
- c) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii stanowi, że możliwe jest uznanie, iż wymogi uczciwości i godności jako kryteria ustalania wynagrodzenia zawodowego w związku ze stawkami, od których minimalnej wysokości można odstąpić – zważywszy na wyraźne i formalne odesłanie w art. 17 [kodeksu deontologicznego] do uregulowań ustawy zezwalającej na takie odstępstwo (rozporządzenia z mocą ustawy nr 223/2006 [...]) – prowadzą do zachowań ograniczających konkurencję?
- d) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii zabrania odwoływania się do stawki zawodowej – ustanowionej dla geologów w krajowym uregulowaniu, a mianowicie w dekrete ministra sprawiedliwości uzgodnionym z ministrem działalności produkcyjnej, od której minimalnej wysokości można odstąpić ze względu, co należy powtórzyć, na wyraźne i formalne odesłanie [...] zawarte w art. 17 [...] kodeksu deontologicznego – jako do zwyczajnego, techniczno-zawodowego kryterium odniesienia w celu ustalania wynagrodzeń?

- e) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii zabrania wiązania wielkości świadczenia, wymogów uczciwości i godności zdefiniowanych w art. 6 i 7 [kodeksu deontologicznego] z wynagrodzeniem zawodowym w sposób przewidziany w art. 2233 akapit drugi kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 'wysokość wynagrodzenia [zawodowego] musi każdorazowo odpowiadać wartości wykonanej pracy oraz względem godności zawodowej'?
- f) Czy w konsekwencji w świetle art. 101 TFUE można uznać, że odniesienie do art. 2233 akapit drugi kodeksu cywilnego jest zgodne z prawem i nie prowadzi do ograniczenia konkurencji?
- g) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii zrównuje pod względem prawnym w dziedzinie konkurencji izbę zawodową – w niniejszej sprawie izbę geologów – mającą formę uregulowaną w szczególnych przepisach państwowych ustanowionych po to, aby realizowała ona cele instytucjonalne, z porozumieniami i związkami przedsiębiorstw handlowych stanowiącymi porozumienia antykonkurencyjne?
- h) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii pozwala na zrównanie obowiązkowej z mocy ustawy składki na rzecz izby – ustanowionej po to, aby realizowała ona funkcje i cele instytucjonalne – z działalnością polegającą na prowadzeniu sprzedaży towarów i świadczeniu usług oraz z zyskiem gospodarczym osiąganym poprzez antykonkurencyjne zachowania związków przedsiębiorstw handlowych?
- i) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii uzasadnia zastosowanie sankcji w niniejszej sprawie?
- j) Czy art. 101 TFUE lub inny przepis prawa Unii uzasadnia przymusowe pobieranie obowiązkowych na mocy ustawy składek na rzecz izby, zrównując takie składki z zyskami i dochodami będącymi owocem antykonkurencyjnego porozumienia gospodarczo-handlowego?«.

- III. 1) Ewentualnie, w wypadku gdyby Trybunał w odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 267 ust. 3 TFUE stwierdził, że krajowe przepisy proceduralne są nieistotne oraz że sąd krajowy ma obowiązek udzielenia pomocy, a pytanie prejudycjalne w brzmieniu zaproponowanym przez skarżącą ma charakter ogólny, pytanie prejudycjalne brzmi: czy wspólnotowe prawo konkurencji i działalności zawodowej, a w szczególności przepisy wspólnotowe, na jakie powołała się strona skarżąca we wniosku, stoją na przeszkodzie przyjęciu zawodowych kodeksów deontologicznych, zgodnie z którymi wynagrodzenie jest równomierne do godności i uczciwości zawodowej, wartości i jakości świadczenia, wskutek czego wynagrodzenia poniżej stawki minimalnej (a przez to bardziej konkurencyjne) mogłyby być objęte sankcjami dyscyplinarnymi z powodu naruszenia norm deontologicznych?
- 2) Ewentualnie, w wypadku gdyby Trybunał w odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 267 ust. 3 TFUE stwierdził, że krajowe przepisy proceduralne są nieistotne oraz że sąd krajowy ma obowiązek udzielenia pomocy, a pytanie prejudycjalne w brzmieniu zaproponowanym przez skarżącą ma charakter ogólny, pytanie prejudycjalne brzmi: czy wspólnotowe prawo konkurencji, a w szczególności przepis zabraniający porozumień ograniczających konkurencję można rozumieć w ten sposób, iż ustanowione przez izby zawodowe normy deontologiczne mogą stanowić porozumienie ograniczające konkurencję, jeżeli nawiązując do godności i uczciwości zawodowej oraz jakości i wartości świadczenia jako kryteriów obliczania wynagrodzenia osób prowadzących działalność zawodową powodują, że odejście od stawek minimalnych nie jest możliwe, co powoduje ograniczenie konkurencji?

- 3) Ewentualnie, w wypadku gdyby Trybunał w odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni art. 267 ust. 3 TFUE stwierdził, że krajowe przepisy proceduralne są nieistotne oraz że sąd krajowy ma obowiązek udzielenia pomocy, a pytanie prejudycjalne w brzmieniu zaproponowanym przez skarżącą ma charakter ogólny, pytanie prejudycjalne brzmi: czy w sytuacji, gdy prawo krajowe wprowadza bardziej surowe przepisy ochrony konkurencji niż przepisy wspólnotowe, w szczególności przewidując, że możliwe jest odejście od minimalnych stawek zawodowych, podczas gdy wydaje się, że prawo wspólnotowe pozwala, aby pod pewnymi warunkami odejście od stawek minimalnych nie było możliwe i w konsekwencji, gdy zachowanie izby zawodowej, która wymaga nieodchodzenia od stawek minimalnych, stanowi w prawie krajowym porozumienie ograniczające konkurencję, podczas gdy mogłoby nie stanowić go w ramach prawa wspólnotowego, wspólnotowe prawo konkurencji, a w szczególności wspólnotowe przepisy dotyczące porozumień ograniczających konkurencję stoją na przeszkodzie rezultatowi polegającemu na uznaniu danego zachowania za podlegające sankcji jako porozumienie ograniczające konkurencję na podstawie przepisów krajowych, lecz nie na podstawie przepisów wspólnotowych każdorazowo, gdy krajowe przepisy z zakresu ochrony konkurencji są bardziej surowe od przepisów wspólnotowych?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań dotyczących art. 267 akapit trzeci TFUE

- 21 W pytaniach dotyczących art. 267 akapit trzeci TFUE sąd odsyłający stara się w istocie ustalić zakres uprawnień przysługujących mu w odniesieniu do wyboru i przeformułowania pytań zaproponowanych przez jedną ze stron w postępowaniu głównym oraz zakres spoczywającego na nim ewentualnie obowiązku dokonania takiego wyboru i takiego przeformułowania.
- 22 W tym kontekście sąd odsyłający stara się uzyskać od Trybunału odpowiedź w przedmiocie tego, czy rzeczone postanowienie stoi na przeszkodzie stosowaniu krajowych uregulowań uniemożliwiających sądowi krajowemu wykonywanie przysługującego mu uprawnienia do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym lub zmuszających go do przyjęcia pytań zaproponowanych przez strony.
- 23 Ponadto, w wypadku gdyby art. 267 akapit trzeci TFUE należało interpretować w ten sposób, iż nakłada on na sąd krajowy ostatniej instancji bezwarunkowy obowiązek skierowania w trybie prejudycjalnym pytania dotyczącego wykładni prawa Unii podniesionego przez jedną ze stron sporu, sąd odsyłający chce uzyskać od Trybunału odpowiedź w przedmiocie ewentualnego wpływu usankcjonowanego w prawie Unii wymogu rozsądnego czasu trwania postępowania na obowiązki sądu ostatniej instancji w świetle wspomnianego postanowienia.
- 24 Poza tym Consiglio di Stato przedkłada pytanie dotyczące okoliczności, w których brak przestrzegania obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 akapit trzeci TFUE może stanowić oczywiste naruszenie prawa Unii jako przesłanka odpowiedzialności pozaumownej państwa za naruszenie tego prawa.
- 25 W tym względzie należy przypomnieć przede wszystkim, że jeżeli nie istnieje żaden środek zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, w sytuacji gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca interpretacji traktatu FUE (zob. wyrok z dnia 4 listopada 1997 r. w sprawie C-337/95 Parfums Christian Dior, Rec. s. I-6013, pkt 26).
- 26 Ze związku między akapitami drugim i trzecim art. 267 TFUE wynika, że sądy, o których mowa w akapicie trzecim tego przepisu, korzystają z tego samego co wszystkie inne sądy krajowe prawa do oceny, czy do wydania przez nie orzeczenia niezbędne jest rozstrzygnięcie w kwestii dotyczącej prawa

Unii. Wobec tego sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy, tj. w przypadku gdy odpowiedź na pytanie, jakakolwiek by ona była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu (wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in., Rec. s. 3415, pkt 10).

- 27 Jeżeli sądy te stwierdzą natomiast, że odwołanie się do prawa Unii jest konieczne w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nimi sporu, art. 267 TFUE nakłada na nie obowiązek przedłożenia Trybunałowi Sprawiedliwości wszystkich powstałych pytań dotyczących wykładni (zob. ww. wyrok w sprawie Cilfit i in., pkt 11–20).
- 28 Trybunał orzekł już, że system ustanowiony na mocy art. 267 TFUE w celu zapewnienia spójności wykładni prawa Unii w państwach członkowskich wprowadza bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi w drodze procedury przebiegającej bez inicjatywy stron (wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio, Zb.Orz. s. I-9641, pkt 90; z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-104/10 Kelly, Zb.Orz. s. I-6813, pkt 62).
- 29 Ustalenie i sformułowanie pytań, jakie mają być przedstawione Trybunałowi, należy do sądu krajowego, zaś stronom postępowania głównego nie przysługuje uprawnienie do dokonywania zmian w treści tych pytań (zob. wyroki: z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawach połączonych C-42/10, C-45/10 i C-57/10 Vlaamse Dierenartsenvereniging i Janssens, Zb.Orz. s. I-2975, pkt 43; z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-316/10 Danske Svineproducenter, Zb.Orz. s. I-13721, pkt 32).
- 30 Sąd krajowy może wezwać strony toczącego się przed nim sporu do przedstawienia ich sugestii co do tego, jak pytania prejudycjalne powinny zostać ostatecznie sformułowane, jednakże to wyłącznie na nim spoczywa obowiązek podjęcia ostatecznej decyzji w kwestii zarówno formy, jak i treści tych pytań (ww. wyrok w sprawie Kelly, pkt 65).
- 31 Z powyższego wynika, iż ustalenie i sformułowanie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni prawa Unii koniecznych w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym należy wyłącznie do sądu odsyłającego.
- 32 Jeżeli chodzi o krajowe przepisy proceduralne, do których odnosi się sąd odsyłający bez wyjaśniania ich dokładnego znaczenia, wystarczy w każdym razie przypomnieć, iż przepisy te nie mogą naruszać uprawnień przysługujących na mocy art. 267 TFUE sądowi krajowemu takiemu jak sąd odsyłający oraz spoczywających na nim obowiązków (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Cartesio, pkt 93, 94, 98).
- 33 Należy ponadto podkreślić, że sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego – między innymi przepisów proceduralnych – bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 Elcinow, Zb.Orz. s. I-8889, pkt 31).
- 34 Następnie, jeżeli chodzi o ewentualny wpływ wymogu rozsądnego czasu trwania postępowania, który również został przywołany przez sąd odsyłający, należy zaznaczyć, iż sąd ten sformułował swe pytanie jedynie na wypadek, gdyby art. 267 TFUE należało interpretować w ten sposób, iż postanowienie to nakłada na sąd krajowy ostatecznej instancji bezwarunkowy obowiązek skierowania w trybie prejudycjalnym pytania dotyczącego wykładni prawa Unii podniesionego przez jedną ze stron sporu. W tych okolicznościach i w świetle uwag przedstawionych w pkt 25–33 niniejszego wyroku nie należy odpowiadać na rzucone pytanie.

- 35 Wreszcie, co się tyczy oczywistego naruszenia prawa Unii jako przesłanki odpowiedzialności pozaumownej państwa za naruszenie tego prawa, należy zaznaczyć, iż pytanie to jest oczywiście nieistotne i hipotetyczne w ramach sporu w postępowaniu głównym. Z postanowienia odsyłającego nie wynika bowiem, iż spór w postępowaniu głównym dotyczy wspomnianej odpowiedzialności ani nawet iż kwestię tę poruszyła jedna ze stron sporu w postępowaniu głównym jako kwestię incydentalną.
- 36 W świetle powyższych rozważań na pytania dotyczące art. 267 akapit trzeci TFUE należy odpowiedzieć, iż postanowienie to należy interpretować w ten sposób, że ustalenie i sformułowanie pytań dotyczących wykładni prawa Unii, które sąd odsyłający uważa za istotne w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, należy wyłącznie do niego. Należy odstąpić od stosowania uregulowań krajowych, których skutkiem mogłoby być naruszenie tego uprawnienia.

W przedmiocie pytań dotyczących uregulowań Unii w dziedzinie konkurencji

- 37 Zważywszy, że w niniejszej sprawie sąd odsyłający w rzeczywistości przeformułował pytania zaproponowane przez CNG, należy zbadać te pytania w przeformułowanym brzmieniu.
- 38 Rzeczonemu sąd stara się w istocie ustalić, czy art. 101 TFUE stoi na przeszkodzie temu, aby włoska krajowa izba geologów ustanawiała normy deontologiczne przewidujące, że kryterium ustalania wynagrodzenia, oprócz jakości i wartości świadczonej usługi, stanowi godność zawodowa, czego konsekwencją jest, iż ustalenie wynagrodzenia poniżej pewnego poziomu – co odpowiada ustanowieniu stawek minimalnych – mogłoby spotkać się z sankcją ze względu na naruszenie tych norm.
- 39 Ponadto sąd odsyłający stara się uzyskać od Trybunału odpowiedź w przedmiocie tego, czy możliwe jest, aby w prawie krajowym przewidziana była dalej idąca ochrona konkurencji aniżeli w przepisach Unii. W tym względzie należy zaznaczyć, że z postanowienia odsyłającego nie wynika, aby pytanie to było istotne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Postanowienie odsyłające nie zawiera bowiem informacji pozwalających na ustalenie użyteczności odpowiedzi w tym zakresie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Tymczasem wyjaśnienie takie byłoby konieczne, gdyż z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, iż spór dotyczy zgodności z prawem decyzji Autorità, który zastosował art. 101 TFUE a nie krajowe przepisy w dziedzinie porozumień ograniczających konkurencję. W konsekwencji należy uznać powyższe pytanie za niedopuszczalne.
- 40 Podobnie jest w wypadku pytań dotyczących wykładni rozporządzenia nr 2137/85 oraz dyrektywy 2005/36 i dyrektywy 2006/123.
- 41 Jeżeli chodzi o pytanie wspomniane w pkt 38 niniejszego wyroku, należy zbadać, w jakim zakresie organizację zawodową taką jak krajowa izba geologów we Włoszech należy uważać za związek przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, w sytuacji gdy ustanawia ona normy takie jak normy przewidziane w kodeksie deontologicznym.
- 42 W ramach tego badania trzeba ustalić, czy izbę zawodową, ustanawiającą normy takie jak w postępowaniu głównym, należy uznać za związek przedsiębiorstw, czy przeciwnie za organ publiczny, z uwagi na to, iż jej działalność wiąże się z wykonywaniem uprawnień władzy publicznej (zob. wyrok z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 Wouters i in., Rec. s. I-1577, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Jeżeli chodzi o charakter działalności CNG, z art. 8 i 9 ustawy nr 112/1963 wynika, że wszyscy geolodzy wpisani do wspomnianego rejestru stanowią izbę i wybierają CNG, przy czym CNG czuwa nad przestrzeganiem regulaminu zawodowego i wszystkich innych przepisów dotyczących zawodu oraz podejmuje środki dyscyplinarne.

- 44 Należy tymczasem zaznaczyć, że gdy organizacja zawodowa taka jak krajowa izba geologów przyjmuje akt taki jak kodeks deontologiczny, to nie wykonuje misji społecznej opartej na zasadzie solidarności ani typowych uprawnień władzy publicznej. Jawi się ona raczej jako organ regulujący pewien zawód, którego wykonywanie stanowi również działalność gospodarczą (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Wouters i in., pkt 58).
- 45 W świetle tych rozważań należy więc stwierdzić, że przy opracowywaniu norm deontologicznych takich jak normy będące przedmiotem postępowania głównego, organizacja zawodowa taka jak krajowa izba geologów zachowuje się jak związek przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE.
- 46 W odniesieniu do tego, czy normy deontologiczne będące przedmiotem postępowania głównego stanowią decyzję w świetle art. 101 TFUE, należy przypomnieć, iż nawet zalecenie cenowe, niezależnie od jego dokładnego statusu prawnego, może być uważane za stanowiące taką decyzję (wyrok z dnia 27 stycznia 1987 r. w sprawie 45/85 Verband der Sachversicherer przeciwko Komisji, Rec. s. 405, pkt 32).
- 47 W niniejszej sprawie wiążący charakter kodeksu deontologicznego w stosunku do geologów oraz możliwość wymierzenia im kar w wypadku nieprzestrzegania tego kodeksu musi prowadzić do uznania, że wyrażone w nim normy stanowią decyzję w świetle art. 101 TFUE.
- 48 Aby przepisy Unii dotyczące konkurencji miały zastosowanie do porozumienia lub praktyki stanowiącej nadużycie, konieczne jest wykazanie ich potencjalnego wpływu na handel między państwami członkowskimi (zob. wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. s. I-6619, pkt 40).
- 49 Ma to miejsce w sytuacji, gdy decyzja, porozumienie lub praktyka pozwalają – na podstawie całokształtu okoliczności faktycznych i prawnych – przewidywać z dostatecznym prawdopodobieństwem, że mogą wywierać bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, i to w sposób budzący obawy, że mogą stanowić przeszkodę w realizacji jednolitego rynku między państwami członkowskimi (zob. ww. wyrok w sprawach połączonych Manfredi i in., pkt 42).
- 50 Skutkiem porozumienia rozciągającego się na całe terytorium danego państwa członkowskiego jest, z samej jego istoty, umacnianie podziałów rynków na poziomie krajowym i tym samym utrudnianie wzajemnej penetracji gospodarczej, której ma służyć traktat (zob. wyrok z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-3851, pkt 48; ww. wyrok w sprawach połączonych Manfredi i in., pkt 45).
- 51 Taki może być skutek decyzji związku przedsiębiorstw będącej przedmiotem postępowania głównego, gdyż prawo włoskie przewiduje obowiązkowe członkostwo geologów w izbie zawodowej na całym terytorium Republiki Włoskiej, co pociąga za sobą objęcie ich normami deontologicznymi oraz ich odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie tych norm.
- 52 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że normy deontologiczne wskazujące jako kryteria ustalania wynagrodzenia osoby wykonującej określony zawód godność zawodową oraz jakość i wartość świadczenia mogą ograniczać konkurencję na rynku wewnętrznym.
- 53 Należy jednak zaznaczyć, że niekoniecznie wszystkie decyzje związku przedsiębiorstw, które ograniczają swobodę działania stron lub jednej z nich, muszą być objęte zakazem zawartym w art. 101 ust. 1 TFUE. W celu zastosowania tego postanowienia do danego przypadku należy przede wszystkim uwzględnić ogólny kontekst, w którym została dana decyzja związku przedsiębiorstw podjęta lub wywołuje skutki, a dokładniej jej cel, którym jest w niniejszej sprawie zapewnienie koniecznych gwarancji dla

konsumentów korzystających z omawianych usług. Następnie należy ustalić, czy skutki w postaci ograniczenia konkurencji, które z niej wynikają, są niezbędne do realizacji powyższego celu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Wouters i in., pkt 97).

- 54 W tym kontekście należy zbadać, czy ograniczenia nałożone przez normy będące przedmiotem postępowania głównego poprzestają na tym, co jest niezbędne do zapewnienia realizacji uzasadnionych celów (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-519/04 P Meca-Medina i Majcen przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6991, pkt 47).
- 55 Trybunał nie jest w stanie ocenić na podstawie akt, jakimi dysponuje, czy istnienie kryterium dotyczącego godności zawodowej można uważać za niezbędne do realizacji uzasadnionego celu takiego jak cel związany z gwarancjami przyznanymi konsumentom korzystającym z usług geologów, między innymi z tego względu, że wspomnianemu kryterium towarzyszą inne kryteria ustalania wynagrodzenia ściśle związane z jakością pracy tych geologów, takie jak wartość i trudność wykonanej pracy, umiejętności techniczne oraz konieczny nakład pracy.
- 56 Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny w świetle ogólnego kontekstu, w którym kodeks deontologiczny wywołuje skutki, w tym w świetle całości krajowych ram prawnych i praktyki stosowania tego kodeksu przez krajową izbę geologów, czy występuje ograniczający skutek dla konkurencji na rynku wewnętrznym. Rzeczonemu sąd powinien również ustalić, czy w świetle wszystkich mających znaczenie informacji, jakimi dysponuje, normy tego kodeksu – zwłaszcza jeżeli chodzi o stosowanie w nich kryterium odnoszącego się do godności zawodowej – można uważać za niezbędne do realizacji wspomnianego uzasadnionego celu związanego z gwarancjami przyznanymi konsumentom.
- 57 W świetle ogółu powyższych rozważań na pytania dotyczące uregulowań Unii w dziedzinie konkurencji należy odpowiedzieć, iż normy takie jak ustanowione w kodeksie deontologicznym, przewidujące, że kryterium ustalania wynagrodzenia, oprócz jakości i wartości świadczonej usługi, jest godność zawodowa, stanowią decyzję związku przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, której skutkiem może być ograniczenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny w świetle ogólnego kontekstu, w którym kodeks ten wywołuje skutki, w tym w świetle całości krajowych ram prawnych i praktyki stosowania tego kodeksu przez krajową izbę geologów, czy wspomniany skutek wystąpił w niniejszej sprawie. Rzeczonemu sąd powinien również ustalić, czy w świetle wszystkich mających znaczenie informacji, jakimi dysponuje, normy tego kodeksu – zwłaszcza jeżeli chodzi o stosowanie w nich kryterium odnoszącego się do godności zawodowej – można uważać za niezbędne do realizacji wspomnianego uzasadnionego celu związanego z gwarancjami przyznanymi konsumentom korzystającym z usług geologów.

W przedmiocie kosztów

- 58 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 267 akapit trzeci TFUE należy interpretować w ten sposób, że ustalenie i sformułowanie pytań dotyczących wykładni prawa Unii, które sąd odsyłający uważa za istotne w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, należy wyłącznie do niego. Należy odstąpić od stosowania uregulowań krajowych, których skutkiem mogłoby być naruszenie tego uprawnienia.**

- 2) Normy takie jak ustanowione w kodeksie deontologicznym dotyczącym wykonywania zawodu geologa we Włoszech, zatwierdzonym przez Consiglio nazionale dei geologi w dniu 19 grudnia 2006 r. i ostatnio zmienionym w dniu 24 marca 2010 r., przewidujące, że kryterium ustalania wynagrodzenia, oprócz jakości i wartości świadczonej usługi, jest godność zawodowa, stanowią decyzję związku przedsiębiorstw w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE, której skutkiem może być ograniczenie konkurencji na rynku wewnętrznym. Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny w świetle ogólnego kontekstu, w którym kodeks ten wywołuje skutki, w tym w świetle całości krajowych ram prawnych i praktyki stosowania tego kodeksu przez krajową izbę geologów, czy wspomniany skutek wystąpił w niniejszej sprawie. Rzeczony sąd powinien również ustalić, czy w świetle wszystkich mających znaczenie informacji, jakimi dysponuje, normy tego kodeksu – zwłaszcza jeżeli chodzi o stosowanie w nich kryterium odnoszącego się do godności zawodowej – można uważać za niezbędne do realizacji wspomnianego uzasadnionego celu związanego z gwarancjami przyznanymi konsumentom korzystającym z usług geologów.

Podpisy