Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 28 lipca 2016 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Sieci i usługi łączności elektronicznej — Dyrektywa 2002/21/WE — Artykuł 3 — Bezstronność i niezależność krajowych organów regulacyjnych — Dyrektywa 2002/20/WE — Artykuł 12 — Opłaty administracyjne — Objęcie krajowego organu regulacyjnego zakresem zastosowania przepisów obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych oraz przepisów przewidujących ograniczenie i racjonalizację wydatku administracji publicznej

W sprawie C-240/15

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę państwa, Włochy) postanowieniem z dnia 15 maja 2015 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 maja 2015 r., w postępowaniu:

Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

przeciwko

Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, C. Toader, A. Rosas, A. Prechal i E. Jarašiūnas (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni przez M. Claricha, avvocato,

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

* Język postępowania: włoski.

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz M. de Ree, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Di Bucciego, G. Brauna oraz L. Nicolae, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 kwietnia 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie dotyczy wykładni art. 3 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33, zwanej dalej „dyrektywą ramową w pierwotnym brzmieniu"), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37; sprostowanie Dz.U. 2013, L 241, s. 8) (zwaną dalej „dyrektywą ramową"), oraz art. 12 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (organem ochrony komunikacji, Włochy, zwanym dalej „organem ochrony") a Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (krajowym urzędem statystycznym, Włochy, zwanym dalej „urzędem statystycznym"), Presidenza del Consiglio dei Ministri (prezydium rady ministrów, Włochy) i Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy) w przedmiocie ujęcia organu ochrony w wykazie organów administracji publicznej zawartym w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa ramowa

3 Motyw 11 dyrektywy ramowej stanowi:

„Zgodnie z zasadą rozdziału funkcji regulacyjnych od operacyjnych, państwa członkowskie winny zapewnić niezależność krajowych organów regulacyjnych, aby umożliwić im wydawanie decyzji w sposób bezstronny. Powyższy wymóg niezależności nie uchybia autonomii innych instytucji ani konstytucyjnym obowiązkom państw członkowskich, czy też zasadzie bezstronności, przy uwzględnieniu obowiązujących w państwach członkowskich zasad ustroju własności zgodnie z [art. 345 TFUE]. Krajowe organy regulacyjne winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnych do realizacji swoich zadań".

4 Artykuł 2 lit. g) dyrektywy ramowej definiuje „krajowy organ regulacyjny" jako „organ lub organy, którym dane państwo członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych". Zgodnie z brzmieniem art. 2 lit. l) wśród dyrektyw szczegółowych znajduje się dyrektywa o zezwoleniach.

5 Dyrektywa 2009/140 wprowadziła do art. 3 dyrektywy ramowej w pierwotnym brzmieniu ustępy 3–3a, dotyczące niezależności krajowego organu regulacyjnego. Motyw 13 dyrektywy 2009/140 stanowi, co następuje:

„Należy zwiększyć niezależność krajowych organów regulacyjnych, tak, aby zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji. W tym celu należy wprowadzić do prawa krajowego wyraźne przepisy zapewniające, aby krajowy organ regulacyjny, który odpowiada za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorcami, był chroniony podczas wykonywania swoich zadań przed ingerencją zewnętrzną lub naciskami politycznymi, które mogłyby zagrozić niezależności wydawanych przez niego ocen w sprawach, którymi się zajmuje. Takie zewnętrzne wpływy powodują, że krajowy organ ustawodawczy nie jest odpowiedni do pełnienia roli krajowego organu regulacyjnego w zakresie ram regulacyjnych […]. Ważne jest, aby krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku ex ante miały swój własny budżet pozwalający im w szczególności na zatrudnienie wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. W celu zapewnienia przejrzystości, budżet powinien być publikowany co roku”.

6 Artykuł 3 dyrektywy ramowej, zatytułowany „Krajowe organy regulacyjne”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy.

2. Państwa członkowskie zagwarantują niezależność krajowych organów regulacyjnych, zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne od wszelkich organizacji udostępniających sieci, urządzenia lub usługi łączności elektronicznej. Państwa członkowskie, które zachowają prawo własności przedsiębiorstw udostępniających sieci łączności elektronicznej lub usług[i] lub które będą sprawowały nad nimi kontrolę, zobowiązane będą zapewnić skuteczny strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działalności związanej z wykonywaniem prawa własności lub kontroli.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

3a. Bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 i 5 krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami […] działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo wspólnotowe. Nie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym […].

[…]

Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne, o których mowa w akapicie pierwszym, miały oddzielne budżety roczne. Budżety te są podawane do wiadomości publicznej. Państwa członkowskie zapewniają również, aby krajowe organy regulacyjne miały odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające im aktywne uczestnictwo w pracach Organu Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) [powołanego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającym Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. 2009, L 337, s. 1)] i przyczynianie się do realizowanych przez niego funkcji.

[…]”

Dyrektywa o zezwoleniach

7 Motyw 30 dyrektywy o zezwoleniach stanowi:

„Opłaty administracyjne mogą być nakładane na podmioty świadczące usługi łączności elektronicznej celem sfinansowania działalności krajowych organów regulacyjnych w zakresie zarządzania systemem zezwoleń i w celu przyznawania prawa użytkowania. Wysokość takich opłat powinna być ograniczona do sumy potrzebnej do pokrycia rzeczywistych kosztów administracyjnych, związanych z taką działalnością. W tym celu należy zapewnić przejrzystość dochodów i wydatków krajowego organu regulacyjnego poprzez wprowadzenie obowiązku składania rocznych sprawozdań o łącznej sumie zebranych opłat i poniesionych kosztów administracyjnych. Pozwoli to przedsiębiorstwom sprawdzić bilans administracyjnych kosztów i opłat".

8 Artykuł 12 dyrektywy o zezwoleniach, zatytułowany „Opłaty administracyjne", stanowi:

„1. Każda opłata administracyjna nałożona na przedsiębiorstwa świadczące usługi lub udostępniające sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz którego zostało ustanowione prawo użytkowania winna:

a) w całości odnosić się jedynie do kosztów administracyjnych, które byłyby poniesione przy zarządzaniu, sprawowaniu nadzoru lub wdrażaniu planu ogólnych zezwoleń, praw użytkowania i szczegółowych obowiązków […], w tym kosztów współpracy międzynarodowej, związanych z harmonizacją i standaryzacją, analizą rynku, monitorowaniem zgodności ze stanem prawnym lub sprawowaniem kontroli rynku w inny sposób, jak również prac normatywnych związanych z przygotowaniem i wdrażaniem wtórnego prawodawstwa oraz decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o dostępie do sieci i wzajemnych połączeniach; oraz

b) być nakładana na poszczególne przedsiębiorstwa w sposób obiektywny, przejrzysty i proporcjonalny, zmniejszając w ten sposób dodatkowe koszty administracyjne oraz bieżące opłaty.

2. Nakładając opłaty administracyjne, krajowy organ regulacyjny opublikuje corocznie bilans swoich administracyjnych wydatków oraz całkowitej sumy zebranych opłat. W razie wystąpienia różnicy pomiędzy całkowitą sumą zebranych opłat, a wydatkami administracyjnymi, należy zapewnić stosowne wyrównanie".

Prawo włoskie

9 Organ ochrony został ustanowiony na mocy legge n. 249 – Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawy nr 249 ustanawiającej organ ochrony komunikacji i ustanawiającej przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych) z dnia 31 lipca 1997 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 177 z dnia 31 lipca 1997 r.). Artykuł 1 ust. 9 tej ustawy stanowi, że organ ochrony „przyjmuje regulamin dotyczący organizacji i funkcjonowania budżetu, sprawozdań finansowych i zarządzania kosztami, również w drodze odstępstwa od przepisów w sprawie ogólnych zasad rachunkowości państwa, a także przepisów regulujących status prawny i wynagradzanie zatrudnionych przez niego pracowników".

10 Artykuł 7 ust. 2 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (dekretu ustawodawczego nr 259 dotyczącego kodeksu komunikacji elektronicznej) z dnia 1 sierpnia 2003 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 214 z dnia 15 września 2003 r.) powierzył organowi ochrony funkcje krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu art. 3 dyrektywy ramowej.

11 La legge n. 311 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005) [ustawa nr 311 dotycząca przepisów w sprawie ustanowienia rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa prawo budżetowe z 2005 r.)] z dnia 30 grudnia 2004 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 306 z dnia 31 grudnia 2004 r., zwana dalej „ustawą nr 311") ustala limit zwiększania wydatków administracji publicznej. Artykuł 1 ust. 5 tego tej ustawy przewiduje:

„Dla zapewnienia realizacji celów określonych przez Unię w odniesieniu do finansów publicznych […] w okresie trzech lat 2005–2007 całkowite wydatki organów administracji publicznej – wynikające ze skonsolidowanego sprawozdania finansowego, które to organy w odniesieniu do roku 2005 zostały wymienione w wykazie 1 załączonym do niniejszej ustawy i które w kolejnych latach będzie w drodze decyzji, publikowanej w [GURI] w terminie do dnia 31 lipca danego roku, określał [urząd statystyczny] – nie mogą przekroczyć 2% w stosunku do aktualizowanych prognoz z poprzedniego roku, wynikających z prowizorium budżetowego".

12 La legge n. 266 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006 r.) [ustawa nr 266 dotycząca przepisów w sprawie ustanowienia rocznego i wieloletniego budżetu państwa (ustawa prawo budżetowe z 2006 r.)] z dnia 23 grudnia 2005 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 302 z dnia 29 grudnia 2005 r.) przyznała niektórym niezależnym organom administracji publicznej, w tym organowi ochrony, znaczną autonomię finansową. W szczególności art. 1 ust. 65 tej ustawy stanowi:

„Od 2007 r. koszty funkcjonowania […] organu ochrony […], w części nieobjętej finansowaniem z budżetu państwa, są finansowane na zasadach ustanowionych w obowiązujących przepisach przez odpowiedni rynek z opłat określanych w decyzji każdego organu z zachowaniem maksymalnych progów przewidzianych w ustawie, przekazywanych bezpośrednio organowi […]".

13 Le 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 (dekret z mocą ustawy nr 223 dotyczący środków nadzwyczajnych podejmowanych dla ożywienia gospodarczego i społecznego, ograniczania i racjonalizacji wydatków publicznych oraz interwencji w zakresie dochodów i walki z oszustwami podatkowymi) z dnia 4 lipca 2006 r. (GURI nr 153 z dnia 4 lipca 2006 r., s. 4), który stał się ustawą po poprawkach wniesionych ustawą nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 186 z dnia 11 sierpnia 2006 r.) (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 223"), ustanawia przepisy zmierzające do ograniczenia kosztów funkcjonowania administracji publicznej i organów publicznych innych niż organy samorządu terytorialnego. Artykuł 22 ust. 1 tego dekretu przewiduje:

„Środki przeznaczone na 2006 r. dotyczące wydatków na zużycie pośrednie budżetów organów administracji i organów publicznych innych niż organy samorządu terytorialnego […] wymienionych zgodnie z art. 1 ust. 5 i 6 [ustawy nr 311] [z pewnymi wyjątkami] ulegają zmniejszeniu o 10% […]".

14 La legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (ustawa nr 196 w sprawie rachunkowości i finansów publicznych) z dnia 31 grudnia 2009 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 303 z dnia 31 grudnia 2009 r.), w wersji znajdującej zastosowanie do okoliczności sporu w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą nr 196"), zawiera nowe przepisy w dziadzienie rachunkowości i finansów publicznych. Jej art. 1 ust. 2 stanowi:

„Do celów stosowania przepisów o finansach publicznych pod pojęciem organów administracji publicznej należy w roku 2011 rozumieć podmioty i jednostki wskazane do celów statystycznych w wykazie będącym przedmiotem komunikatu [urzędu statystycznego] z dnia 24 lipca 2010 r., ogłoszonego w tym samym dniu w [GURI] nr 171, a także, poczynając od roku 2012, podmioty i jednostki wskazane do celów statystycznych przez [urząd statystyczny] w wykazie będącym przedmiotem jego komunikatu z dnia 30 września 2011 r., opublikowanym w tym samym dniu w [GURI] nr 228, z późniejszymi zmianami wprowadzanymi w myśl ust. 3 niniejszego artykułu

w oparciu o definicje sformułowane w przepisach szczególnych Unii Europejskiej, przez niezależne organy, a także organy administracji, o których mowa w art. 1 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 165 z dnia 30 marca 2001 r., ze zmianami".

15 W dniu 28 września 2012 r. urząd statystyczny opublikował w GURI Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (wykaz organów administracji publicznej ujętych w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym w rozumieniu art. 1 ust. 3 ustawy nr 196, GURI nr 227 z dnia 28 września 2012 r., s. 92, zwany dalej „wykazem urzędu statystycznego"). W wykazie tym figuruje organ ochrony.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

16 Organ ochrony, który działając w charakterze krajowego organu regulacyjnego w rozumieniu dyrektywy ramowej, wykonuje działalność polegającą na regulacji rynku ex ante i rozstrzyganiu sporów między przedsiębiorstwami, wniósł do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lazio, Włochy) skargę, w której w szczególności zakwestionował wybór ustawodawcy włoskiego polegający na zastosowaniu do niezależnych organów przepisów obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych, a w szczególności zastosowanie wobec niego niektórych przepisów przewidujących ograniczenia i racjonalizację wydatków publicznych.

17 Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2013 r. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lazio) oddalił jego skargę.

18 Organ ochrony wniósł apelację od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady państwa, Włochy). W postępowaniu przed tym sądem organ ochrony podtrzymuje, że poddanie go bezwarunkowo reżimowi wynikającemu z przepisów krajowych w dziedzinie finansów publicznych, przewidzianych w art. 1 ust. 2 ustawy nr 196, jak również poddanie go reżimowi wynikającemu z przepisów szczególnych przewidujących ograniczenia i racjonalizację wydatków i kosztów funkcjonowania administracji publicznej, przewidzianych w art. 1 ust. 5 ustawy nr 311 i w art. 22 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 223, skutkuje narzuceniem mu ograniczeń o charakterze organizacyjnym i finansowym, co może obniżyć jego skuteczność w ramach działalności regulacyjnej w sektorze telekomunikacyjnym. Organ ochrony podniósł także, iż ustawodawca włoski powinien był zastosować wobec niego korzystniejsze przepisy, analogiczne do tych zastosowanych do Banca d'Italia (banku centralnego Włoch), lub co najmniej zmniejszyć ograniczenia wydatków z części jego budżetu finansowanej przez państwo.

19 Urząd statystyczny, prezydium rady ministrów oraz ministerstwo gospodarki i finansów wnoszą o oddalenie apelacji wniesionej przez organ ochrony.

20 Sąd odsyłający wskazuje tytułem wstępu, że art. 1 ust. 5 ustawy nr 311 realizuje szczególne cele polegające na ograniczeniu wydatków, jakie ponosi „szeroko pojęty sektor publiczny", i w tym celu wymaga od organów administracji figurujących w wykazie urzędu statystycznego przestrzegania niektórych przepisów w zakresie obniżenia wydatków publicznych.

21 Sąd odsyłający zauważa, że w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu musi ustalić, czy przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym naruszają zasady bezstronności i niezależności, które państwo członkowskie jest zobowiązane zagwarantować krajowemu organowi regulacyjnemu, w tym na poziomie finansowym i organizacyjnym, a także czy naruszają zasadę, zgodnie z którą krajowe organy regulacyjne finansują same znaczną część swej działalności zarządzającej, kontrolnej i polegającej na stosowaniu systemu zezwoleń ogólnych w rozumieniu art. 12 dyrektywy o zezwoleniach. O ile stanowisko organu ochrony nie wydaje się temu sądowi oczywiście pozbawione podstawy, o tyle uważa on jednak, że jest bardziej prawdopodobne, iż rozpatrywane przepisy prawa krajowego nie naruszają prawa Unii.

22 W tym względzie sąd odsyłający jest zdania, po pierwsze, że choć krajowe organy regulacyjne korzystają ze szczególnych prerogatyw w zakresie niezawisłości i bezstronności, ich status nie różni się od wszystkich innych organów administracji publicznej w takim stopniu, by miał skutkować automatycznie bezprawnością stosowania wobec nich przepisów w zakresie finansów publicznych, jak również ograniczenia i racjonalizacji wydatków publicznych dotyczących całej administracji publicznej. Zdaniem sądu odsyłającego nie może być mowy o sprzeczności z prawem Unii, chyba że zostanie wykazane, iż przewidziane ograniczenie – czy to ze względu na jego kwotę, czy charakter – rzeczywiście i konkretnie uniemożliwia krajowemu organowi regulacyjnemu dysponowanie wszelkimi zasobami, takimi jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnymi do realizacji jego zadań. Istnienie tego rodzaju przeszkody nie może być jednak przedmiotem domniemania, a organ ochrony nie przedstawił żadnego dowodu w tym zakresie.

23 Po drugie, zdaniem tego sądu nie sposób również zgodzić się z twierdzeniami organu ochrony, jakoby należało wyznaczać mu wyłącznie cele i stosować zobowiązania rezultatu, tak jak zostało to przewidziane w odniesieniu do banku centralnego Włoch, w szczególności z tego względu, że organ ochrony nie wykazał, by jego sytuacja w zakresie rozpatrywanej kwestii była porównywalna z sytuacją tej instytucji. Co więcej, oba konkretne przepisy dotyczące ograniczenia i racjonalizacji wydatków, które obejmują swym zakresem organ ochrony, pozostawiają mu znaczący margines swobody.

24 Po trzecie, sąd odsyłający jest zdania, że z dyrektywy o zezwoleniach nie sposób wnioskować, by ustawodawca krajowy nie mógł zastosować wobec krajowego organu regulacyjnego środków ograniczenia i racjonalizacji wydatków w części, w której organ ten finansuje sam własną działalność, co odnosi się do ponad 90% wydatków organu ochrony, zważywszy, że w szczególności opłaty administracyjne pobierane przez organ ochrony mają zgodnie z włoskim orzecznictwem charakter podatkowy, a tym samym podlegają ogólnej kompetencji podatkowej państwa.

25 W takich okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy zasady bezstronności oraz finansowej i organizacyjnej niezależności, które powinny obowiązywać w odniesieniu do krajowych organów regulacyjnych, o których mowa w art. 3 dyrektywy ramowej, a także zasada samofinansowania, o której mowa w art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, stoją na przeszkodzie przepisom krajowym (takim jak przepisy znajdujące zastosowanie w niniejszym postępowaniu) obejmującym takie organy zakresem zastosowania ogólnych przepisów o finansach publicznych, a w szczególności zakresem zastosowania przepisów szczególnych w sprawie ograniczenia i racjonalizacji wydatków organów administracji publicznej?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

26 W swoim pytaniu sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 3 dyrektywy ramowej i art. 12 dyrektywy o zezwoleniach należy dokonywać w taki sposób, iż stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które obejmują krajowy organ regulacyjny, w rozumieniu dyrektywy ramowej, zakresem zastosowania przepisów krajowych obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych, a w szczególności przepisom szczególnym dotyczącym ograniczenia i racjonalizacji wydatków administracji publicznej, takich jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

27 Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym to zasadniczo, po pierwsze, art. 1 ust. 2 ustawy nr 196, na mocy którego organy administracji publicznej wymienione przez urząd statystyczny są objęte zakresem włoskich przepisów ogólnych znajdujących zastosowania w dziedzinie rachunkowości i finansów publicznych, po drugie, art. 1 ust. 5 ustawy nr 311, zgodnie z którym w latach 2005–2007 całkowite wydatki publiczne ustalone w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym nie mogą przekroczyć 2% w stosunku do aktualizowanych prognoz z poprzedniego roku, a po trzecie, art. 22 ust. 1 dekretu z mocą ustawy

nr 223, na mocy którego środki przeznaczone na 2006 r. dotyczące wydatków na zużycie pośrednie budżetów organów administracji i organów publicznych innych niż organy samorządu terytorialnego, do których odnosi się art. 1 ust. 5 ustawy nr 311, ulegają zmniejszeniu o 10%.

28 Na wstępie należy zauważyć, że z brzmienia dwóch ostatnich przepisów, przedstawionych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wynika jasno zakres, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do organu ochrony. Organ ochrony kwestionuje natomiast przed sądem odsyłającym fakt umieszczenia go w wykazie urzędu statystycznego, w wersji opublikowanej w dniu 28 września 2012 r., podczas gdy wspomniane przepisy wydają się znajdować zastosowanie wyłącznie do lat 2005–2007 – jeden, i do roku 2006 – drugi.

29 Ponadto organ ochrony w uwagach na piśmie przedstawionych w postępowaniu przed Trybunałem powołał się nie tylko na przepisy cytowane przez sąd odsyłający, ale także na inne przepisy szczególne w dziedzinie finansów publicznych, które znajdują do niego zastosowanie, a które jego zdaniem jeszcze bardziej ograniczają jego niezależność poza zakres wynikający już z przepisów szczególnych wskazanych przez sąd odsyłający.

30 W ramach postępowania przewidzianego w art. 276 TFUE do Trybunału nie należy bowiem orzekanie w przedmiocie wykładni lub stosowania przepisów krajowych ani też ustalanie okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu toczącego się w postępowaniu głównym. Przeciwnie, Trybunał jest zobowiązany uwzględnić stan faktyczny i prawny, w jaki wpisują się pytania prejudycjalne w postaci opisanej w postanowieniu odsyłającym (zob. w szczególności podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 2003 r., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, pkt 34, 35; a także z dnia 30 czerwca 2005 r., Tod's i Tod's France, C-28/04, EU:C:2005:418, pkt 14).

31 Tym samym Trybunał nie może zastępować swoją oceną oceny sądu odsyłającego co do tego, czy oba przytoczone powyżej przepisy mają zastosowanie do organu ochrony, w sytuacji gdy przed sądem tym zawisł spór w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyrok z dnia 14 września 1999 r., Gruber, C-249/97, EU:C:1999:405, pkt 19), i winien zmierzać do ustalenia, że tak jest w tym przypadku. Ponadto Trybunał winien udzielić odpowiedzi na zadane pytanie wyłącznie w oparciu o przepisy przedstawione przez sąd odsyłający.

32 Jeśli chodzi w pierwszej kolejności o art. 3 dyrektywy ramowej, należy wskazać, że przepis ten w pierwotnym brzmieniu zmierzał co do zasady, zgodnie z motywem 11 tej dyrektywy, do zagwarantowania niezależności i bezstronności krajowego organu regulacyjnego i zapewnienia rozdziału funkcji regulacyjnych i wykonawczych (wyrok z dnia 6 marca 2008 r., Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, C-82/07, EU:C:2008:143, pkt 13).

33 Uwzględniwszy powyższe, motyw 11 dyrektywy ramowej w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że „[k]rajowe organy regulacyjne winny być w posiadaniu wszelkich zasobów, takich jak zasoby ludzkie, wiedza specjalistyczna czy środki finansowe, niezbędnych do realizacji swoich zadań". Cel ten nie znajdował jednak bezpośredniego przełożenia na treść przepisów dyrektywy, poza uściśleniem zawartym w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy w pierwotnym brzmieniu, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią, by zadania przydzielone krajowym organom regulacyjnym na mocy postanowień niniejszej dyrektywy oraz dyrektyw szczegółowych były realizowane przez uprawnione organy, oraz tym zawartym w art. 3 ust. 3, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią, by krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny i jawny.

34 Jak wynika z motywu 13 dyrektywy 2009/140, prawodawca Unii zamierzał tą dyrektywą zwiększyć niezależność krajowych organów regulacyjnych, tak aby zapewnić skuteczniejsze stosowanie przez nie ram regulacyjnych oraz zwiększyć ich uprawnienia i przewidywalność ich decyzji. A zatem art. 3 ust. 3 przewiduje wyraźnie, że państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne wykonywały swoje uprawnienia w sposób bezstronny, przejrzysty i terminowy oraz by posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań.

35 Artykuł 3 ust. 3a akapit pierwszy dyrektywy ramowej stanowi ponadto, że krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami działają niezależnie i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem tych zadań, przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo Unii, dodając, że „[n]ie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym". Akapit trzeci tego samego ustępu precyzuje, że państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy regulacyjne, o których mowa w akapicie pierwszym, miały oddzielne budżety roczne, podawane do wiadomości publicznej, oraz aby miały odpowiednie zasoby finansowe i ludzkie umożliwiające im aktywne uczestnictwo w pracach BEREC.

36 Z przepisów tych wynika, że dyrektywa ramowa wymaga odtąd, by w celu zagwarantowania krajowym organom regulacyjnym niezależności i bezstronności państwa członkowskie zapewniały co do zasady, by organy te pośród wszystkich organów administracji posiadały wystarczające zasoby finansowe i ludzkie do wykonywania przydzielonych im zadań oraz by krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub za rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami działały niezależnie. Niemniej jednak nic w tych przepisach nie wskazuje na to, by przestrzeganie tych wymogów wykluczało z zasady objęcie krajowego organu regulacyjnego zakresem przepisów krajowych w dziedzinie finansów publicznych, jak również w szczególności przepisów przewidujących ograniczenia i racjonalizację wydatków administracji publicznej, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

37 Należy podkreślić w tym względzie, że art. 3 ust. 3a akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy ramowej przewiduje wyraźnie, że mimo iż krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za regulację rynku ex ante lub za rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami działają niezależne i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem przydzielonych im zadań, to jednak „[n]ie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym".

38 Jak wskazał co do zasady rzecznik generalny w pkt 43 i 44 opinii, przepis ten oznacza, że krajowe organy regulacyjne mogą na podstawie art. 3 dyrektywy ramowej zostać przez parlament krajowy objęte zakresem obowiązywania niektórych przepisów w dziedzinie kontroli budżetowej, łącznie z zastosowaniem wobec nich, również ex ante, środków ograniczających wydatki publiczne.

39 Tego rodzaju środki ograniczające nie mogą w związku z tym być taktowane jako naruszające niezależność i bezstronność krajowych organów regulacyjnych, gwarantowaną dyrektywą ramową, a tym samym jako niezgodne z art. 3 tej dyrektywy, chyba że zostanie stwierdzone, iż ich charakter stanowi przeszkodę w satysfakcjonującym wykonywaniu zadań, które są im przydzielone na mocy wspomnianej dyrektywy i dyrektyw szczególnych, lub gdy środki te są sprzeczne z warunkami, których poszanowania wymaga od państw członkowskich dyrektywa ramowa w celu zapewnienia stopnia niezależności i bezstronności krajowych organów regulacyjnych.

40 Do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie, czy przepisy rozpatrywane w sprawie w postępowaniu głównym mają taki charakter, że uniemożliwiają organowi posiadanie wystarczających zasobów finansowych i ludzkich do wykonywania przydzielonych mu zadań, w szczególności kiedy działa on w charakterze krajowego organu regulacyjnego odpowiedzialnego za regulację rynku ex ante i za rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami, tak aby umożliwić mu niezależnie działanie i aktywne uczestnictwo w pracach BEREC. Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że organ ochrony nie przedstawił dowodów na tę okoliczność i że ograniczył się do ogólnych twierdzeń, iż przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym naruszają jego autonomię finansową, a w konsekwencji jego niezależność.

41 Należy też zaznaczyć, że jak wynika z pkt 27 niniejszego wyroku i z postanowienia odsyłającego, przepisy szczególne przewidujące ograniczenia i racjonalizację wydatków administracji publicznej, rozpatrywane w postępowaniu głównym, ograniczają się, pierwszy – do określenia górnego pułapu

wzrostu wydatków, o jakim może zadecydować organ ochrony, a drugi – do ograniczenia progów „wydatków na zużycie pośrednie" [budżetów organów administracji]. Ponadto, jak wskazał sąd odsyłający, oba te przepisy poprzez swój ogólny charakter pozostawiają organowi ochrony istotny zakres swobody w ich wykonaniu. Chodzi tu ponadto o przepisy mające zastosowanie do całości administracji i podmiotów publicznych.

42 Co więcej, to, że organ ochrony nadal dysponuje odrębnym budżetem rocznym, podawanym do wiadomości publicznej zgodnie z art. 3 ust. 3a akapit trzeci dyrektywy ramowej, nie jest przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

43 Poza tym, jak również wskazał rzecznik generalny w pkt 48–50 opinii, organy ochrony, wobec ich zasadniczo różnych zadań, nie mogą skutecznie twierdzić, że dyrektywa ramowa zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania krajowym organom regulacyjnym takiego samego reżimu niezależności, jak ten przewidziany w prawie Unii dla banków centralnych.

44 W tych okolicznościach należy stwierdzić, pod warunkiem przeprowadzenia kontroli przez sąd odsyłający, że art. 3 dyrektywy ramowej nie stoi na przeszkodzie stosowaniu wobec krajowego organu regulacyjnego, w rozumieniu tej dyrektywy, przepisów krajowych obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych, jak również w szczególności przepisów przewidujących ograniczenia i racjonalizację wydatków administracji publicznej, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

45 Jeśli chodzi w drugiej kolejności o art. 12 dyrektywy o zezwoleniach, należy przypomnieć, że opłaty administracyjne, jakie państwa członkowskie mogą zastosować na podstawie tego przepisu wobec przedsiębiorstw świadczących usługi lub udostępniających sieć zgodnie z ogólnym zezwoleniem lub na rzecz których zostało ustanowione prawo użytkowania, w celu finansowania działalności krajowego organu regulacyjnego, winny być wyłącznie przeznaczone na pokrycie ogólnych kosztów administracyjnych wynikających z działalności określonej w art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy. Opłaty te nie mogą być zatem przeznaczone na pokrycie wydatków dotyczących zadań innych niż wymienione w tym przepisie, a w szczególności pokrycia kosztów administracyjnych jakiejkolwiek natury ponoszonych przez krajowy organ regulacyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Vodafone Omnitel i in., od C-228/12 do C-232/12 i od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, pkt 38–40, 42).

46 Ponadto z art. 12 ust. 2 dyrektywy o zezwoleniach interpretowanego w świetle motywu 30 tej dyrektywy wynika, że wspomniane opłaty muszą pokrywać rzeczywiste koszty administracyjne wynikające z rodzajów działalności wymienionych art. 12 ust. 1 lit. a) i się z nimi równoważyć. Wobec tego całkowite dochody uzyskiwane przez państwa członkowskie z tytułu omawianej opłaty nie mogą przewyższać całkowitych kosztów związanych z tą działalnością (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Vodafone Omnitel i in., od C-228/12 do C-232/12 i od C-254/12 do C-258/12, EU:C:2013:495, pkt 41, 42).

47 Jeżeli art. 12 dyrektywy o zezwoleniach upoważnia krajowe organy regulacyjne do finansowania części swej działalności z poboru opłat administracyjnych, przepis ten nie może być traktowany jako nadający organowi ochrony absolutne prawo ustalania kwoty opłat bez względu na przepisy krajowe obowiązujące w dziedzinie finansów publicznych i mający na celu usystematyzowanie i ograniczenie wydatków publicznych. W istocie bowiem opłaty te, jak wynika z postanowienia odsyłającego, mają charakter podatkowy i podlegają ogólnej kompetencji podatkowej państwa włoskiego. Ustalanie kwoty tej opłaty przez organ ochrony nie może zatem być wyłączone z zakresu zastosowania takich przepisów, zwłaszcza że przepisy te nie naruszają art. 3 dyrektywy ramowej, co zostało wykazane w pkt 39 niniejszego wyroku.

48 W świetle całości poprzedzających rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 3 dyrektywy ramowej i art. 12 dyrektywy o zezwoleniach należy dokonywać w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które obejmują krajowy organ regulacyjny, w rozumieniu dyrektywy ramowej, zakresem zastosowania przepisów krajowych

obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych, a w szczególności przepisów przewidujących ograniczenie i racjonalizację wydatków administracji publicznej, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

W przedmiocie kosztów

49 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 3 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), zmienionej dyrektywą nr 2009/140/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r., i art. 12 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy o zezwoleniach) należy dokonywać w taki sposób, że nie stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które obejmują krajowy organ regulacyjny w rozumieniu dyrektywy 2002/21, zmienionej dyrektywą 2009/140, zakresem zastosowania przepisów krajowych obowiązujących w dziedzinie finansów publicznych, a w szczególności przepisów przewidujących ograniczenie i racjonalizację wydatków administracji publicznej, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.

Podpisy