

ALASSINI I IN.

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 18 marca 2010 r.*

W sprawach połączonych od C-317/08 do C-320/08

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Giudice di pace di Ischia (Włochy) postanowieniami z dnia 4 kwietnia 2008 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 15 lipca 2008 r., w postępowaniach

Rosalba Alassini

przeciwko

Telecom Italia SpA (C-317/08)

oraz

Filomena Califano

* Język postępowania: włoski.

przeciwko

Wind SpA (C-318/08)

oraz

Lucia Anna Giorgia Iacono

przeciwko

Telecom Italia SpA (C-319/08)

oraz

Multiservice Srl

przeciwko

Telecom Italia SpA (C-320/08),

I - 2232

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa czwartej izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), G. Arestis, J. Malenovský i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 września 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Wind SpA przez D. Cutola, avvocato,

— w imieniu rządu włoskiego przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumę oraz J. Kemper, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez N. Bambarę, A. Nijenhuisa, I.V. Rogalskiego oraz S. La Pergolę, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 listopada 2009 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni zasady skutecznej ochrony sądowej w odniesieniu do przepisu krajowego przewidującego obowiązkową próbę pojednania pozasądowego jako warunek dopuszczalności skargi sądowej w przypadku niektórych sporów pomiędzy dostawcami i użytkownikami końcowymi z zakresu dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, s. 51).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach czterech sporów pomiędzy, po pierwsze, R. Alassini, L.A.G. Iacono i Multiservice SRL a Telecom Italia SpA, oraz po drugie, pomiędzy F. Califano a Wind SpA, dotyczących zarzucanego niewykonania umów wiążących strony postępowań przed sądem krajowym. Przedmiotem tych umów było świadczenie usług telefonicznych na rzecz skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym przez jedną z pozwanych w sporze przed sądem krajowym będącą dostawcą wspomnianych usług.

Ramy prawne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

- 3 Zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego” art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), stanowi:

„1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej.[...]”

Prawo Unii

- 4 Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej uchwalonej w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei (Dz.U. C 364, s. 1), zmienionej w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (Dz.U. C 303, s. 1), zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, stanowi:

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”.

- 5 Zgodnie z motywem 47 dyrektywy o usłudze powszechnej:

„W kontekście, jaki stwarza środowisko konkurencyjne, krajowe organy regulacyjne zajmujące się kwestiami odnoszącymi się do praw użytkowników końcowych powinny brać pod uwagę poglądy zainteresowanych stron, włączając użytkowników i konsumentów. Należy mieć [zapewnić] skuteczne procedury zajmowania się sporami [rozwiązywania sporów] między, z jednej strony, konsumentami, a przedsiębiorstwami świadczącymi publicznie dostępne usługi łączności, z drugiej strony. Państwa członkowskie powinny w pełni wziąć pod uwagę zalecenie Komisji 98/257/WE z dnia 30 marca 1998 r. w sprawie zasad, jakie stosują się do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozwiązywanie sporów konsumenckich [Dz.U. L 115, s. 31] [...]”.

- 6 Artykuł 1 dyrektywy o usłudze powszechnej stanowi:

„1. W ramach dyrektywy 2002/21/WE (dyrektywy »ramowej«) niniejsza dyrektywa zawiera postanowienia dotyczące sieci i usług łączności elektronicznej dla

użytkowników końcowych. Celem jest zapewnienie dostępu w całej Wspólnocie do publicznie dostępnych usług dobrej jakości poprzez skuteczną konkurencję i wybór, a także zajęcie się okolicznościami, w jakich rynek nie zaspokaja w sposób zadowalający potrzeb użytkowników końcowych.

2. Niniejsza dyrektywa określa prawa użytkowników końcowych i odpowiadające im obowiązki przedsiębiorstw udostępniających publicznie dostępne sieci i usługi łączności elektronicznej. W odniesieniu do zapewnienia świadczenia usługi powszechnej w środowisku rynków otwartych i konkurencyjnych niniejsza dyrektywa definiuje minimalny zestaw usług określonej jakości, do których mają dostęp wszyscy użytkownicy końcowi, po cenie przystępnej w świetle konkretnych warunków krajowych, bez naruszania konkurencji. Niniejsza dyrektywa również ustanawia obowiązki dotyczące zapewnienia pewnych usług obowiązkowych, takich jak detaliczne zapewnienie linii dzierżawionych”

- 7 Artykuł 34 dyrektywy o usłudze powszechnej, zatytułowany „Pozasądowe rozwiązywanie sporów”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają udostępnienie przejrzystych, prostych i niedrogich pozasądowych procedur rozpatrywania nierozwiązanych sporów dotyczących konsumentów, związanych z zagadnieniami wymienionymi w niniejszej dyrektywie. Państwa członkowskie podejmują środki w celu zapewnienia, aby takie procedury umożliwiały sprawiedliwe i natychmiastowe [szybkie] rozwiązanie sporów oraz mogą, w przypadku gdy istnieją ku temu podstawy, przyjąć system zwrotu kosztów lub kompensacji. Państwa członkowskie mogą rozszerzyć te obowiązki tak, aby objęły spory dotyczące innych użytkowników końcowych.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby ich prawodawstwo nie utrudniało powstania biur skarg i zażaleń i zapewnienia usług on-line na odpowiednim poziomie terytorialnym, umożliwiającym konsumentom i użytkownikom końcowym dostęp do rozwiązywania sporów.

3. W przypadku gdy taki spór dotyczy stron z innych państw członkowskich, państwa członkowskie koordynują wysiłki w celu spowodowania rozwiązania sporu.

4. Niniejszy artykuł nie narusza krajowych procedur sądowych”

- 8 Artykuł 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. L 171, s. 12), zatytułowany „Zakres i definicje”, stanowi:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji w celu zapewnienia jednolitego minimalnego poziomu ochrony konsumentów w kontekście rynku wewnętrznego.

2. Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

b) towary konsumpcyjne oznaczają wszystkie materialne rzeczy ruchome, z wyjątkiem:

- towarów sprzedawanych w drodze egzekucji lub w inny sposób przez władze sądowe,
- wody i gazu, gdy nie są wystawione na sprzedaż w ograniczonej objętości lub w ustalonej ilości,
- elektryczności;

[...]”

Zalecenia 98/257 i 2001/310/WE

9 Zgodnie z motywem piątym, szóstym i dziewiątym zalecenia 98/257/WE:

„[D]oświadczenia zgromadzone przez wiele państw członkowskich wskazują na to, że alternatywne mechanizmy pozasądowego rozstrzygania sporów w sprawach konsumenckich – przy założeniu, że przestrzegane są pewne podstawowe

zasady – wykazały dobre rezultaty, zarówno dla konsumentów, jak i dla przedsiębiorstw, dzięki obniżeniu kosztów rozstrzygnięcia sporów konsumenckich i czasu trwania procedury;

przyjęcie takich zasad na poziomie europejskim ułatwiłoby wprowadzenie postępowania pozasądowego dla rozstrzygnięcia sporów konsumenckich; w przypadku konfliktów transgranicznych zwiększyłoby to wzajemne zaufanie pomiędzy istniejącymi organami pozasądowymi w różnych państwach członkowskich oraz wzmocniło zaufanie konsumentów do istniejących procedur krajowych; kryteria te ułatwią podmiotom świadczącym usługi w zakresie rozstrzygnięć pozasądowych w jednym państwie członkowskim oferowanie swoich usług w innym państwie członkowskim;

[...]

niniejsze zalecenie musi ograniczać się do procedur, które bez względu na to, jak zostaną nazwane, prowadzić będą do rozstrzygnięcia sporu poprzez aktywną interwencję strony trzeciej, która zaproponuje albo narzuci rozwiązanie; wobec tego nie dotyczy ono procedur, które polegają jedynie na próbie doprowadzenia do zbliżenia stron w celu przekonania ich, by znalazły rozwiązanie w drodze wzajemnego porozumienia” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie fragmenty tego zalecenia poniżej].

¹⁰ Punkt IV zalecenia 98/275, zatytułowany „Zasada swobody”, stanowi:

„Decyzje podejmowane przez dany organ mogą być wiążące dla stron jedynie wówczas, kiedy zostały one uprzednio poinformowane o ich wiążącym charakterze i zaakceptowały go.

Decyzja konsumenta o wszczęciu postępowania pozasądowego nie może być skutkiem zobowiązania przyjętego przed materializacją sporu, jeżeli takie zobowiązanie pociąga za sobą skutki pozbawienia konsumenta prawa do odwołania się do właściwego sądu w celu sądowego rozstrzygnięcia sporu”.

- 11 W część I zalecenia Komisji 2001/310/WE z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie zasad dotyczących organów pozasądowych uczestniczących w polubownym rozstrzygnięciu sporów konsumenckich (Dz.Urz. L 109, s. 56), zatytułowanej „Zakres zastosowania”, przewidziano, co następuje:

„1. Niniejsze zalecenie stosuje się do organów – stron trzecich odpowiedzialnych za pozasądowe procedury rozstrzygnięcia sporów konsumenckich, które – niezależnie od ich nazwy – dążą do rozstrzygnięcia sporu poprzez zbliżenie stron w celu przekonania ich, by znalazły rozwiązanie w drodze wzajemnego porozumienia.

2. Nie ma ono zastosowania do mechanizmów rozpatrywania reklamacji konsumentów wykorzystywanych przez podmioty gospodarcze w bezpośrednich stosunkach z konsumentem ani do mechanizmów, w ramach których takie usługi wykonywane są przez podmioty gospodarcze lub w ich imieniu” [tłumaczenie nieoficjalne].

Prawo krajowe

- 12 Republika Włoska dokonała transpozycji dyrektywy o usłudze powszechnej poprzez decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (dekret ustawodawczy nr 259 z dnia 1 sierpnia 2003 r. – kodeks łączności elektronicznej, GURI nr 214 z dnia 15 września 2003 r., s. 3).

13 Zgodnie z art. 84 tego kodeksu:

„1. Urząd, o którym mowa w art. 1 ust. 11, 12 i 13 ustawy nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r. [w sprawie ustanowienia Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (włoski urząd regulacyjny do spraw komunikacji) i zasad dotyczących systemów telekomunikacyjnych i radiotelewizyjnych (dodatek zwykły do GURI nr 177 z dnia 31 lipca 1997 r.)], ustali przejrzyste, proste i niedrogie pozasądowe procedury rozpatrywania sporów, w których stroną są konsumenci lub użytkownicy końcowi, dotyczących postanowień niniejszego rozdziału, w celu umożliwienia sprawiedliwego i szybkiego rozwiązywania sporów, przyjmując, w przypadku gdy istnieją ku temu podstawy, system zwrotu kosztów lub kompensacji.

2. Urząd, w porozumieniu ze stałą radą do spraw stosunków pomiędzy państwem i regionami oraz autonomicznymi prowincjami Trydentu i Bolzano, a także biorąc pod uwagę art. 1 ust. 13 ustawy z 31 lipca 1997 r., nr 249, promuje powstanie, przy wykorzystaniu aktualnych zasobów ludzkich oraz środków materialnych, które mogą być pozyskane dzięki zwykłym kredytom budżetowym bez konieczności zmian wydatków, na odpowiednim poziomie terytorialnym, biur skarg i zażaleń oraz zapewnienie usług on-line, umożliwiających konsumentom i użytkownikom końcowym dostęp do rozwiązywania sporów.

3. W przypadku gdy taki spór dotyczy stron z innych państw członkowskich, Urząd koordynuje wysiłki z innymi właściwymi urzędami regulacyjnymi w celu spowodowania rozwiązania sporu.

4. Niniejszy artykuł nie narusza obowiązujących procedur w zakresie sądowego rozwiązywania sporów ani, do czasu wprowadzenia w życie przepisów, o których mowa w ust. 1 i 2, procedur w zakresie pozasądowego rozwiązywania sporów obowiązujących w dniu ogłoszenia kodeksu w *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* [dziennik ustaw Republiki Włoskiej].”

- 14 Na mocy ustawy z 31 lipca 1997 r., nr 249 spory z zakresu komunikacji elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i operatorami, wynikające z nieprzestrzegania przepisów dotyczących usługi powszechnej i praw użytkowników końcowych, należą do właściwości Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.
- 15 Uchwałą 173/07/CONS (GURI nr 120 z dnia 25 maja 2007 r., s. 19) Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ustanowiła regulamin dotyczący rozpatrywania sporów pomiędzy operatorami i użytkownikami końcowymi (zwany dalej „regulaminem rozpatrywania sporów”).
- 16 Artykuł 3 regulaminu rozpatrywania sporów stanowi:

„1. W sporach, o których mowa w art. 2 ust. 1, skarga nie może zostać wniesiona, o ile nie podjęto uprzednio obligatoryjnej próby zawarcia ugody przed właściwą terytorialnie i upoważnioną do pełnienia funkcji pojednawczej Co.re.com [Comitato regionale per le comunicazioni, regionalną komisją do spraw komunikacji] lub organami pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, o których mowa w art. 13.

2. Jeśli terytorialnie właściwa Co.re.com nie uzyskała upoważnienia, o którym mowa w ust. 1, obligatoryjna próba zawarcia ugody zostaje podjęta przed organami, o których w art. 13.

3. Postępowanie pojednawcze zostaje zakończone w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku; z upływem powyższego terminu strony mogą wnieść skargę do sądu, również w przypadku gdy postępowanie nie zostało jeszcze zakończone”.

17 Artykuł 13 regulaminu rozpatrywania sporów stanowi:

„1. Zamiast postępowania pojednawczego przed Co.re.com zainteresowani mogą podjąć obligatoryjną próbę zawarcia ugody, w szczególności drogą telematyczną, przed organami pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich, o których mowa w art. 1 lit. o) niniejszego regulaminu.

2. W tym samym celu użytkownik może również wystąpić do organów powołanych w drodze porozumienia między przedsiębiorcami i reprezentatywnymi na szczeblu krajowym stowarzyszeniami konsumentów, o ile organy te działają bezpłatnie i przestrzegają zasady przejrzystości, słuszności i skuteczności, o których mowa w zaleceniu 2001/310/WE.

3. Aktualna lista organów, o których mowa w ustępach poprzedzających, jest dostępna na stronie internetowej Urzędu.

4. Organy utworzone zgodnie z ust. 2 podlegają wpisowi na listę, o której mowa w ustępie poprzedzającym, na podstawie indywidualnego wniosku podpisanego przez strony z załączonym porozumieniem pomiędzy operatorem i przynajmniej dwiema trzecimi reprezentatywnych na szczeblu krajowym stowarzyszeń konsumentów oraz jednym egzemplarzem regulaminu postępowania, po sprawdzeniu przestrzegania zasad, o których mowa w ust. 2. Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

5. Wniosek powinien być odnawiany co dwa lata. W razie braku ponownego wniosku, Urząd bez dodatkowych formalności wykreśla organ z listy, o której mowa w ust. 3 powyżej.

6. Na wniosek każdej zainteresowanej osoby Urząd może postanowić o wykreśleniu z listy organu, w przypadku których stwierdzi nieprzestrzeganie zasad, o których mowa w ust. 2”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

- ¹⁸ Z postanowień odsyłających wynika, że we wszystkich sprawach wszczętych przez skarżące przed sądem krajowym pozwane, na podstawie art. 3 i 13 regulaminu w sprawie rozpatrywania sporów, podniosły zarzut niedopuszczalności powództwa ze względu na fakt, iż skarżące przed sądem krajowym nie podjęły wcześniej przewidzianej przez te przepisy obligatoryjnej próby zawarcia ugody przed Co.re.com.
- ¹⁹ Jednak według sądu krajowego przewidziana w przepisach krajowych Co.re.com nie została dotychczas utworzona w regionie Kampania, co powoduje konieczność podjęcia obligatoryjnej próby ugodowej przed organami, o których mowa w art. 13 regulaminu w sprawie rozpatrywania sporów. Tymczasem nie zostało w żaden sposób sprawdzone stosowanie się przez te organy do zasad określonych w zaleceniu 2001/310, w szczególności zarówno jeżeli chodzi o bezpłatność lub dostosowany charakter kosztów związanych z podjęciem próby ugodowej przed tymi organami, jak i o powszechną dostępność wiedzy na temat procedury pojednawczej oraz prostotę tej procedury.
- ²⁰ Tak czy inaczej, nawet gdyby w Kampanii została powołana Co.re.com, zdaniem sądu krajowego obligatoryjny charakter próby pojednania, takiej jak przewidziana przez przepisy rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, może stanowić przeszkodę w korzystaniu przez użytkowników końcowych z przysługujących im praw, w szczególności ze względu na fakt, iż wspomniana próba musi być podjęta w formie elektronicznej. Ponadto sąd krajowy wskazuje, że próba pojednania jest już obecnie podejmowana na pierwszej rozprawie w zwykłym postępowaniu sądowym.

- 21 W tym kontekście Giudice di pace di Ischia postanowił, w każdej z zawisłych spraw, zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy przywołane przepisy wspólnotowe (art. 6 [EKPC], dyrektywa [o usłudze powszechnej], dyrektywa [1999/44], zalecenie [2001/310], [zalecenie] [98]/257) są bezpośrednio wiążące i podlegają wykładni, w świetle której spory »w zakresie komunikacji elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i przedsiębiorcami, wynikające z nieprzestrzegania przepisów w zakresie usługi powszechnej i praw użytkowników końcowych, przewidzianych w przepisach ustawowych, uchwałach władz, warunkach umownych i karcie usług« (spory, o których mowa w art. 2 [regulaminu stanowiącego załącznik do] uchwały nr 173/07/CONS urzędu regulacyjnego), nie muszą stanowić przedmiotu obligatoryjnej próby zawarcia ugody, w braku której skarga do sądu jest niedopuszczalna, gdyż przepisy te przeważają nad normą wynikającą z art. 3 ust. 1 [regulaminu stanowiącego załącznik do] przywołanej uchwały urzędu regulacyjnego?»

- 22 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 16 września 2008 r. sprawy od C-317/08 do C-320/08 zostały połączone zarówno dla celów procedury pisemnej i ustnej, jak i dla celów wydania wyroku.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 23 Na rozprawie rząd włoski stwierdził, że pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne. Zdaniem tego rządu, ponieważ sąd krajowy nie wskazał praw uznanych przez prawo Unii, które stanowią przedmiot sporu w postępowaniu krajowym, przedstawione pytanie ma charakter czysto hipotetyczny.

- 24 Komisja natomiast, nie twierdząc, że pytanie jest niedopuszczalne, również wskazuje, iż potrzebny jest element wiążący spory przed sądem krajowym z prawem Unii, którego to elementu zdaniem tej instytucji nie można automatycznie wywieść z wniosku o wydanie orzeczenia.
- 25 W tej kwestii należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym wytoczono powództwo i który musi wziąć odpowiedzialność za wydane w następstwie tego orzeczenie, należy ocena, w świetle okoliczności konkretnej sprawy, zarówno konieczności wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu umożliwienia mu wydania orzeczenia, jak również znaczenia pytań, które przedkłada on Trybunałowi. W konsekwencji w sytuacji, gdy postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 43; z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-414/07 Magoora, Zb.Orz. s. I-10921, pkt 22; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-12/08 Mono Car Styling, Zb.Orz. s. I-6653, pkt 27).
- 26 Nieuwzględnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez sąd krajowy jest więc możliwe tylko wtedy, gdy widać w sposób wyraźny, że wykładnia prawa Unii, o którą wnosi sąd krajowy, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym czy przedmiotem głównego sporu lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny, lub też Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 39; z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz. s. I-11421, pkt 25; ww. wyrok w sprawie Magoora, pkt 23; a także ww. wyrok w sprawie Mono Car Styling, pkt 28).
- 27 Co się tyczy niniejszego postępowania prejudycjalnego, należy stwierdzić, że postanowienia odsyłające przedstawiają, wraz z uzasadnieniem, ramy prawne i faktyczne postępowań przed sądem krajowym, jak również powody, dla których sąd odsyłający uznał, że odpowiedź na pytanie przedstawione w każdej ze spraw jest mu niezbędna do wydania orzeczenia.

- 28 Ponadto choć prawdą jest, że postanowienia odsyłające nie przedstawiają w sposób szczegółowy sporów przed sądem krajowym, a w szczególności konkretnych praw i obowiązków stanowiących przedmiot sporów, to jednak spory te dotyczą usług komunikacji elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i dostawcami, jak również pozasądowych procedur rozwiązywania tych sporów, zaś sąd krajowy odnosi się w sposób wyraźny do motywu 47 dyrektywy o usłudze powszechnej i do jej art. 34.
- 29 Należy wobec tego stwierdzić, że przedstawione pytanie dotyczy wykładni prawa Unii i że wykładnia ta okazuje się niezbędna dla rozstrzygnięcia sporów przed sądem krajowym.
- 30 W konsekwencji pytanie prejudycjalne należy uznać za dopuszczalne.

Co do istoty sprawy

- 31 Tytułem wstępu należy zauważyć, że pytanie przedstawione przez sąd krajowy dotyczy nie tylko dyrektywy o usłudze powszechnej, zalecenia 98/257 i prawa do skutecznej ochrony sądowej zapewnionego w art. 6 EKPC, ale również dyrektywy 1999/44 i zalecenia 2001/310.
- 32 Jeżeli chodzi o dyrektywę 1999/44, jako że zgodnie z jej art. 1 usługi łączności nie wchodzi w zakres zastosowania tej dyrektywy, należy stwierdzić, że nie stosuje się ona do spraw przed sądem krajowym.

- 33 W odniesieniu do zalecenia 2001/310 należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 47 dyrektywy o usłudze powszechnej przy zapewnianiu procedur rozwiązywania sporów, o których w niej mowa, państwa członkowskie powinny w pełni wziąć pod uwagę zalecenie 98/257.
- 34 Zgodnie z motywem dziewiątym tego ostatniego zalecenia zakres jego zastosowania jest ograniczony do procedur, które bez względu na to, jak zostaną nazwane, prowadzą do rozstrzygnięcia sporu poprzez aktywną interwencję strony trzeciej, która proponuje albo narzuca rozwiązanie. Zakres ten nie obejmuje natomiast procedur, które – tak jak te przewidziane w zaleceniu 2001/310 – polegają jedynie na próbie doprowadzenia do zbliżenia stron w celu przekonania ich, by znalazły rozwiązanie w drodze wzajemnego porozumienia.
- 35 Należy wobec tego stwierdzić, że procedury rozstrzygnięcia sporów, o których mowa w dyrektywie o usłudze powszechnej, nie ograniczają się do próby doprowadzenia do zbliżenia stron w celu przekonania ich, by znalazły rozwiązanie w drodze wzajemnego porozumienia, ale prowadzą do rozstrzygnięcia sporu poprzez aktywną interwencję strony trzeciej, która proponuje albo narzuca rozwiązanie.
- 36 W sprawach zawisłych przed sądem krajowym obligatoryjne postępowanie pozasądowe przewidziane przez rozpatrywane prawo krajowe nie ogranicza się do doprowadzenia do zbliżenia stron, lecz obejmuje zaproponowanie im rozwiązania poprzez aktywną interwencję organu pojednawczego. Należy w związku z tym stwierdzić, że również zalecenie 2001/310 nie ma zastosowania do sporów przed sądem krajowym.
- 37 Pytanie sądu krajowego należy w związku z tym rozumieć jako zmierzające w istocie do ustalenia, czy art. 34 dyrektywy o usłudze powszechnej i zasada skutecznej ochrony sądowej powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom państwa członkowskiego, na mocy których spory w zakresie usług

łączności elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i dostawcami tych usług dotyczące praw przyznanych w tej dyrektywie muszą być przedmiotem obligatoryjnej pozasądowej próby zawarcia ugody jako warunku dopuszczalności powództwa sądowego.

W przedmiocie art. 34 dyrektywy o usłudze powszechnej

- ³⁸ Zgodnie z art. 34 dyrektywy o usłudze powszechnej państwa członkowskie powinny zapewnić udostępnienie przejrzystych, prostych i niedrogich pozasądowych procedur rozpatrywania sporów dotyczących konsumentów, związanych z zagadnieniami wymienionymi w tej dyrektywie. Rzeczone procedury nie mogą naruszać krajowych procedur sądowych.
- ³⁹ Jak wskazano w pkt 33 niniejszego wyroku, przy zapewnianiu wspomnianych procedur pozasądowych państwa członkowskie powinny w pełni wziąć pod uwagę zalecenie 98/257.
- ⁴⁰ W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, chociaż zalecenia nie mają wiążącego charakteru i nie powodują powstania praw, na które osoby prywatne mogą powołać się przed sądem krajowym, nie są jednak całkowicie pozbawione skutków prawnych. Sądy krajowe są bowiem zobowiązane wziąć pod uwagę zalecenia w celu rozwiązania wniesionych przed nie sporów, w szczególności kiedy ułatwiają one wykładnię przepisów krajowych wydanych w celu zapewnienia ich wdrożenia lub kiedy mają na celu uzupełnienie wiążących przepisów Unii Europejskiej (zob. wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88, Rec. s. 4407, pkt 7, 16, 18; a także z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-207/01 Altair Chimica, Rec. s. I-8875, pkt 41).

- 41 Należy wszakże stwierdzić, że ani dyrektywa o usłudze powszechnej, ani zalecenie 98/257 nie przewidują szczególnych zasad ani warunków postępowań pozasądowych wymagających wdrożenia, poza elementami wymienionymi w art. 34 wspomnianej dyrektywy i przypomnianymi w pkt 38 niniejszego wyroku oraz zasadami niezależności, przejrzystości, kontradyktoryjności, skuteczności i swobody reprezentacji, o których mowa w zaleceniu 98/257.
- 42 Należy zauważyć, że żaden ze wspomnianych elementów ani żadna z wymienionych zasad nie świadczą o ograniczeniu uprawnień państw członkowskich w zakresie możliwości ustalenia obligatoryjnego charakteru pozasądowych procedur rozwiązywania sporów.
- 43 Podobnie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 34 ust. 4 dyrektywy o usłudze powszechnej jak również z zasadą swobody przewidzianą w pkt VI zalecenia 98/257 jedynym warunkiem narzuconym w tym względzie jest zachowanie prawa do odwołania się do właściwego sądu w celu sądowego rozstrzygnięcia sporu.
- 44 W konsekwencji, ponieważ dyrektywa o usłudze powszechnej nie określa dokładniej zasad ani warunków postępowań przewidzianych w jej art. 34, na państwach członkowskich spoczywa obowiązek określenia zasad tych postępowań, również w odniesieniu do ich obligatoryjnego charakteru, przy zapewnieniu skuteczności tej dyrektywy.
- 45 W tym zakresie należy stwierdzić, że art. 34 ust. 1 dyrektywy o usłudze powszechnej jako cel dla państw członkowskich wyznacza utworzenie pozasądowych procedur rozpatrywania nierozwiązanych sporów, w których stroną są konsumenci, związanych z zagadnieniami wymienionymi w tej dyrektywie. W tej sytuacji fakt, iż prawo krajowe, takie jak rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym, nie tylko ustanowiło pozasądową procedurę pojednawczą, ale co więcej wprowadziło obowiązek skorzystania z niej przed odwołaniem się do organu sądowego, nie stoi na

przeszkodzie realizacji wyżej wspomnianego celu. Przeciwnie, takie uregulowanie, zapewniając każdorazowe korzystanie z pozasądowej procedury rozpatrywania sporów, sprzyja wzmocnieniu skuteczności dyrektywy o usłudze powszechnej.

- ⁴⁶ Jednak w zakresie, w jakim ustanowienie procedury obowiązkowej próby pojednania stanowi warunek dopuszczalności powództwa sądowego, należy zbadać, czy powyższe uregulowanie jest zgodne z prawem do skutecznej ochrony sądowej.

W przedmiocie zasad równoważności i skuteczności oraz zasady skutecznej ochrony sądowej

- ⁴⁷ W pierwszej kolejności, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem, w braku uregulowań Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, przy czym państwa członkowskie ponoszą jednakże odpowiedzialność za zapewnienie, w każdym przypadku, skutecznej ochrony tych praw (zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 *Impact*, Zb.Orz. s. I-2483, pkt 44, 45; a także ww. wyrok w sprawie *Mono Car Styling*, pkt 48).

- ⁴⁸ Przy tym, jak wynika z utrwalonego orzecnictwa, zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. ww. wyrok w sprawie *Impact*, pkt 46 i przytoczone tam orzecnictwo).

- 49 Te wymogi równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Obowiązują one zarówno w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych w przedmiocie rozpoznawania skarg wnoszonych na podstawie tego prawa, jak i w odniesieniu do określenia zasad proceduralnych (zob. ww. wyrok w sprawie Impact, pkt 47, 48; a także wyrok z dnia 29 października 2009 r. w sprawie C-63/08 Pontin, Zb.Orz. s. I-10467, pkt 44).
- 50 W sprawach zawisłych przed sądem krajowym, jak się okazuje, przestrzegana jest zasada równoważności.
- 51 Po pierwsze bowiem, sąd krajowy nie wskazał żadnego elementu dotyczącego ewentualnego naruszenia zasady równoważności. Po drugie, rząd włoski potwierdził na rozprawie, że przepis krajowy rozpatrywany w postępowaniu przed sądem krajowym stosuje się jednakowo do powództw dotyczących naruszenia zarówno prawa Unii, jak i wewnętrznego prawa w zakresie łączności elektronicznej.
- 52 Jeżeli chodzi o zasadę skuteczności, z pewnością prawdą jest, że narzucenie uprzedniego przeprowadzenia postępowania pojednawczego jako warunku dopuszczalności powództwa sądowego ma wpływ na korzystanie z praw przyznanych osobom prywatnym przez dyrektywę o usłudze powszechnej.
- 53 Niemniej jednak różne elementy wskazują, że obowiązkowe postępowanie pojednawcze, takie jak rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, nie czyni w praktyce niemożliwym ani nadmiernie trudnym korzystania z praw, które omawiana dyrektywa przyznaje osobom prywatnym.
- 54 Po pierwsze bowiem, wynik postępowania pojednawczego nie jest dla stron wiążący i wobec tego nie wpływa na ich prawo do odwołania się do sądu.

- 55 Po drugie, w normalnych warunkach postępowanie pojednawcze nie powoduje istotnego opóźnienia wniesienia powództwa sądowego. Postępowanie pojednawcze zostaje bowiem zakończone w terminie 30 dni od złożenia wniosku i z upływem tego terminu strony mogą wnieść skargę do sądu, nawet w przypadku gdy postępowanie nie zostało jeszcze zakończone.
- 56 Po trzecie, podczas trwania postępowania pojednawczego zawieszeniu ulega bieg terminów przedawnienia roszczeń.
- 57 Po czwarte, postępowanie pojednawcze przed Co.re.com nie wiąże się z żadnymi kosztami. Jeżeli chodzi o postępowanie pojednawcze przed innymi organami, to akta przedstawione Trybunałowi nie zawierają żadnej wskazówki pozwalającej przypuszczać, że są one wygórowane.
- 58 Jednak korzystanie z praw przyznanych przez dyrektywę o usłudze powszechnej może być praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione w przypadku niektórych osób, w szczególności niemających dostępu do Internetu, jeżeli procedura pojednawcza dostępna jest wyłącznie elektronicznie. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy rzeczywiście tak jest, w szczególności przy uwzględnieniu art. 13 ust. 1 regulaminu rozpatrywania sporów.
- 59 Podobnie zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy w szczególnych przypadkach, w których konieczne są środki tymczasowe, postępowanie pojednawcze umożliwia zastosowanie takich środków lub nie stoi mu na przeszkodzie.
- 60 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym jest zgodne z zasadą skuteczności, o ile droga elektroniczna nie jest jedynym sposobem dostępu do postępowania pojednawczego i o ile

możliwe jest zastosowanie środków tymczasowych w szczególnych przypadkach, kiedy wymaga tego nagła sytuacja.

- 61 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej konwencji praw człowieka, potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. ww. wyrok w sprawie *Mono Car Styling*, pkt 47 i przywołane tam orzecznictwo).
- 62 W tym zakresie w sprawach przed sądem krajowym poprzez uzależnienie dopuszczalności powództwa sądowego z zakresu usług łączności elektronicznej od podjęcia obligatoryjnej próby ugodowej przepisy krajowe wprowadzają niewątpliwie dodatkowy etap w dostępie do sądu. Ten warunek może mieć wpływ na zasadę skutecznej ochrony sądowej.
- 63 Niemniej jednak z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawa podstawowe nie mają charakteru bezwzględnego. Mogą one podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy omawiane działanie, i że nie powodują z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji w samą istotę praw w ten sposób gwarantowanych. (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie *C-28/05 Dokter i in.*, Zb.Orz. s. I-5431, pkt 75 i przywołane tam orzecznictwo; a także wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 listopada 2001 r. w sprawie *Fogarty przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-XI, § 33).
- 64 Jak wskazał podczas rozprawy rząd włoski, przede wszystkim należy stwierdzić, że omawiane przepisy krajowe mają na celu szybsze i mniej kosztowne rozpatrywanie sporów z zakresu łączności elektronicznej, jak również odciążenie sądów, a tym samym odpowiadają słusznym celom interesu ogólnego.

65 Następnie okazuje się, że wprowadzenie obligatoryjnego postępowania pojednawczego, takiego jak przewidziane przez przepisy krajowe rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, ze względu na szczegółowe zasady tego postępowania, o których mowa w pkt 54–57 niniejszego wyroku, nie jest nieproporcjonalne w stosunku do zakładanych celów. Z jednej strony bowiem, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 47 swojej opinii, nie istnieje alternatywa mniej restrykcyjna niż wprowadzenie obligatoryjnego postępowania, ponieważ wprowadzenie czysto fakultatywnego pozasądowego postępowania pojednawczego nie stanowi równie skutecznego sposobu osiągnięcia wspomnianych celów. Z drugiej strony brak jest wyraźnej dysproporcji pomiędzy tymi celami i ewentualnymi negatywnymi skutkami obligatoryjnego charakteru pozasądowego postępowania pojednawczego.

66 Wobec powyższego należy stwierdzić, że w sprawie przed sądem krajowym przestrzegana jest również zasada skutecznej ochrony sądowej, z zastrzeżeniem warunków, o których mowa w pkt 58 i 59 niniejszego wyroku.

67 Na postawione pytanie należy zatem odpowiedzieć, że:

— Artykuł 34 dyrektywy o usłudze powszechnej powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, na mocy których spory w zakresie usług łączności elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i dostawcami rzeczonych usług dotyczące praw przyznanych w tej dyrektywie muszą być przedmiotem obligatoryjnej pozasądowej próby zawarcia ugody jako warunku dopuszczalności powództwa sądowego.

— Zasady równoważności i skuteczności, a także zasada skutecznej ochrony sądowej, również nie sprzeciwiają się przepisom krajowym narzucającym w przypadku takich sporów uprzednie przeprowadzenie postępowania pojednawczego, o ile postępowanie to nie prowadzi do wydania decyzji wiążącej dla stron, nie opóźnia

w istotny sposób wniesienia powództwa sądowego, powoduje zawieszenie biegu przedawnienia dochodzonych praw i nie wiąże się z ponoszeniem kosztów przez strony, chyba że koszty te są nieznaczne, pod warunkiem wszakże, iż droga elektroniczna nie stanowi jedyne go sposobu dostępu do rzeczono go postępowania pojednawczego i że możliwe jest zastosowanie środków tymczasowych w szczegól nych przypadkach, kiedy wymaga tego nagła sytuacja.

W przedmiocie kosztów

- ⁶⁸ 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- Artykuł 34 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywy o usłudze powszechnej) powinien być interpretowany w ten sposób, że nie sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, na mocy których spory w zakresie usług łączności elektronicznej pomiędzy użytkownikami końcowymi i dostawcami rzeczonych usług dotyczące praw przyznanych w tej dyrektywie muszą być przedmiotem obli gatoryjnej pozasądowej próby zawarcia ugody jako warunku dopuszczalności powództwa sądowego.
- Zasady równoważności i skuteczności, a także zasada skutecznej ochrony sądowej, również nie sprzeciwiają się przepisom krajowym narzucającym

w przypadku takich sporów uprzednie przeprowadzenie postępowania pojednawczego, o ile postępowanie to nie prowadzi do wydania decyzji wiążącej dla stron, nie opóźnia w istotny sposób wniesienia powództwa sądowego, powoduje zawieszenie biegu przedawnienia dochodzonych praw i nie wiąże się z ponoszeniem kosztów przez strony, chyba że koszty te są nieznaczne, pod warunkiem wszakże, iż droga elektroniczna nie stanowi jedynego sposobu dostępu do rzeczonego postępowania pojednawczego i że dopuszczalne jest zastosowanie środków tymczasowych w szczególnych przypadkach, kiedy wymaga tego nagła sytuacja.

Podpisy