



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 16 marca 2023 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Sieci i usługi łączności elektronicznej – Dyrektywa (UE) 2018/1972 – Artykuł 13 – Warunki, którymi może zostać obwarowane ogólne zezwolenie – Punkt 4 części A załącznika I – Umożliwienie prowadzenia legalnego przejęcia przez właściwe organy krajowe – Artykuł 3 – Cele ogólne – Uregulowanie krajowe w dziedzinie zwrotu kosztów związanych z czynnościami przejęcia zleconymi operatorom telekomunikacyjnym przez organy sądowe – Brak mechanizmu pełnego zwrotu – Zasady niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości

W sprawie C-339/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy), postanowieniem z dnia 11 maja 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 31 maja 2021 r., w postępowaniach:

Colt Technology Services SpA,

Wind Tre SpA,

Telecom Italia SpA,

Vodafone Italia SpA

przeciwko

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri,

* Język postępowania: włoski.

i

Ministero della Giustizia,

Ministero dello Sviluppo economico,

Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'appello di Reggio Calabria,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari,

Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma

przeciwko

Wind Tre SpA,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: E. Regan, prezes izby, D. Gratsias, M. Ilešič (sprawozdawca), I. Jarukaitis i Z. Csehi, sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 maja 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Colt Technology Services SpA – F. Fioretti, M. Giustiniani i N. Moravia, avvocati,
- w imieniu Wind Tre SpA – B. Caravita di Toritto, S. Fiorucci i R. Santi, avvocati,
- w imieniu Telecom Italia SpA – D. Gallo, G. Vercillo i A. Zoppini, avvocati,
- w imieniu Vodafone Italia SpA – S. D'Ercole, N. Palombi i F. Pignatiello, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali C. Colelli, G. Galluzzo i P. Gentili, avvocati dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Malferrari i P. Messina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 października 2022 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 18, 26, 49, 54 i 55 TFUE, art. 3 i 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36) oraz art. 16 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten złożono w ramach szeregu sporów między, po pierwsze, Colt Technology Services SpA, Wind Tre SpA, Telecom Italia SpA i Vodafone Italia SpA (zwanymi dalej łącznie „odnośnymi operatorami telekomunikacyjnymi”) a Ministero della Giustizia (ministerstwem sprawiedliwości, Włochy), Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) i Ministero dell’Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy), jak również w niektórych przypadkach, w zależności od postępowania, Procura Generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (prokuraturą generalną przy sądzie apelacyjnym w Reggio Calabria, Włochy) Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (prokuraturą przy sądzie w Cagliari, Włochy), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (prokuraturą przy sądzie w Rzymie, Włochy) i Procura della Repubblica presso il Tribunale di Locri (prokuraturą przy sądzie w Locri, Włochy), po drugie zaś, między Ministero della Giustizia (ministerstwem sprawiedliwości), Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego), Procura Generale della Repubblica presso la Corte d’appello di Reggio Calabria (prokuraturą generalną przy sądzie apelacyjnym w Reggio Calabria), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari (prokuraturą przy sądzie w Cagliari) i Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (prokuraturą przy sądzie w Rzymie) a Wind Tre w przedmiocie uregulowania krajowego, które w zamian za roczną opłatę ryczałtową zobowiązuje wszystkich operatorów telekomunikacyjnych prowadzących działalność na terytorium kraju do świadczenia, na wniosek organów sądowych, usług przejęcia przekazów telekomunikacyjnych.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem 1 dyrektywy 2018/1972:

„Dyrektywy [...] 2002/20/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. 2002, L 108, s. 21)], 2002/21/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33)] [...] zostały znacząco zmienione. Ze względu na konieczność dalszych zmian, dla zachowania przejrzystości, dyrektywy te należy przekształcić”.
- 4 Artykuł 3 rzeczonyj dyrektywy, zatytułowany „Cele ogólne”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, by krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy, wypełniając zadania regulacyjne określone w niniejszej dyrektywie, podejmowały wszystkie stosowne środki, które są niezbędne i proporcjonalne do realizacji celów określonych w ust. 2. [...]

[...]

2. W kontekście niniejszej dyrektywy krajowe organy regulacyjne i inne właściwe organy, a także [Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)], Komisja [Europejska] i państwa członkowskie dążą do realizacji każdego z następujących celów ogólnych, wymienionych w przypadkowej kolejności:

[...]

b) promowanie konkurencji przy dostarczaniu sieci łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących [...], a także przy świadczeniu usług łączności elektronicznej i usług towarzyszących;

c) przyczynianie się do rozwoju rynku wewnętrznego poprzez usuwanie istniejących przeszkód utrudniających inwestycje w sieci łączności elektronicznej, urządzenia towarzyszące i usługi towarzyszące oraz usługi łączności elektronicznej, a także udostępnienie tych sieci i urządzeń oraz świadczenie tych usług w całej Unii [Europejskiej] [...].

5 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ogólne zezwolenie na sieci i usługi łączności elektronicznej”, stanowi w ust. 1 zdanie pierwsze:

„Państwa członkowskie zapewniają swobodę dostarczania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej na warunkach określonych w niniejszej dyrektywie”.

6 Artykuł 13 dyrektywy 2018/1972, zatytułowany „Warunki, którymi obwarowano ogólne zezwolenie i prawa użytkowania widma radiowego i zasobów numeracyjnych, oraz szczegółowe obowiązki”, ma następujące brzmienie:

„1. Ogólne zezwolenie na dostarczanie sieci łączności elektronicznej lub świadczenie usług łączności elektronicznej oraz prawa użytkowania widma radiowego i prawa użytkowania zasob[ów] numeracyjny[ch] mogą jedynie podlegać warunkom określonym w załączniku I. Warunki te muszą być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste. [...]

[...]

3. Ogólne zezwolenie zawiera jedynie te warunki, które są właściwe dla danego sektora i które zostały określone w częściach A, B i C załącznika I oraz nie pokrywają się z warunkami, które mają zastosowanie do przedsiębiorstw na mocy innych przepisów prawa krajowego.

[...]”.

7 Część A załącznika I do tej dyrektywy określa, zgodnie ze swym tytułem, „Ogólne warunki, którymi mogą zostać obwarowane ogólne zezwolenia”. Wśród nich znajduje się w pkt 4 następujący warunek:

„Umożliwienie prowadzenia legalnego przejęcia przez właściwe organy krajowe zgodnie z rozporządzeniem [Parlamentu Europejskiego i Rady] (UE) 2016/679 [z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1)] oraz dyrektywą 2002/58/WE

[Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37)]”.

- 8 Zgodnie ze swym art. 125 dyrektywa 2018/1972 uchyliła i zastąpiła między innymi dyrektywę 2002/20, zmienioną dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 37) (zwaną dalej „dyrektywą 2002/20”), a także dyrektywę 2002/21, zmienioną dyrektywą 2009/140 (zwaną dalej „dyrektywą 2002/21”), ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2020 r., przy czym odesłania do dyrektyw 2002/20 i 2002/21 należy rozumieć jako odesłania do dyrektywy 2018/1972, zgodnie z tabelą korelacji zawartą w załączniku XIII do tej ostatniej dyrektywy.

Prawo włoskie

- 9 Artykuł 28 decreto legislativo n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (dekretu ustawodawczego nr 259 – kodeks łączności elektronicznej) z dnia 1 sierpnia 2003 r. (GURI nr 214 z dnia 15 września 2003 r.) (zwanego dalej „kodeksem łączności elektronicznej”), zatytułowany „Warunki związane z ogólnym zezwoleniem i prawami użytkownika częstotliwości radiowych i numerów”, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych, stanowi w ust. 1:

„Ogólne zezwolenie na udostępnianie sieci lub świadczenie usług w zakresie łączności elektronicznej oraz prawa użytkownika częstotliwości radiowych i numerów mogą podlegać jedynie warunkom określonym odpowiednio w częściach A, B oraz C załącznika 1. Takie warunki powinny być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste, a w przypadku praw użytkownika częstotliwości radiowych – zgodne z art. 14 kodeksu. Ogólne zezwolenie podlega zawsze warunkowi nr 11 części A załącznika 1”.

- 10 Wspomniany załącznik 1 zawiera wyczerpujący wykaz warunków, jakie mogą być związane z ogólnymi zezwoleniami (część A), z prawami użytkownika częstotliwości radiowych (część B) i z prawami użytkownika numerów (część C). Punkt 11 części A tego załącznika określa między innymi warunek związany z „zapewnieniem świadczenia na rzecz wymiaru sprawiedliwości usług, o których mowa w art. 96 kodeksu [łączności elektronicznej], od chwili rozpoczęcia działalności”.

- 11 Artykuł 96 tego kodeksu, zatytułowany „Usługi obowiązkowe”, stanowi:

„1. Usługi na rzecz wymiaru sprawiedliwości świadczone w odpowiedzi na wnioski o przejęcie i o udzielenie informacji złożone przez właściwe organy sądowe są dla operatorów obowiązkowe; terminy i zasady są uzgadniane z wyżej wskazanymi organami do czasu przyjęcia dekretu, o którym mowa w ust. 2.

2. W celu ustalenia rocznej opłaty ryczałtowej za usługi obowiązkowe, o których mowa w ust. 1, dekretem ministra sprawiedliwości i ministra rozwoju gospodarczego, wydanym w porozumieniu z ministrem gospodarki i finansów do dnia 31 grudnia 2017 r., dokonuje się rewizji pozycji wykazu, o którym mowa w dekrete *Ministro delle comunicazioni* [(ministra łączności, Włochy)] z dnia 26 kwietnia 2001 r. opublikowanym w [GURI] nr 104 z dnia 7 maja 2001 r. Dekret:

- a) reguluje rodzaje usług obowiązkowych i określa ich stawki, biorąc pod uwagę ewolucję kosztów i usług, w celu osiągnięcia oszczędności w zakresie wydatków na poziomie co najmniej 50 % w porównaniu ze stosowanymi stawkami. Stawka obejmuje koszty wszystkich usług aktywowanych lub wykorzystywanych w tym samym czasie z każdego adresu w sieci.
- b) określa podmioty zobowiązane do wykonywania obowiązkowych usług przejęcia, w tym wśród dostawców usług, których infrastruktura umożliwia dostęp do sieci lub rozpowszechnianie treści informacyjnych lub komunikacyjnych, oraz podmioty, które na dowolnej podstawie dostarczają usługi łączności elektronicznej lub aplikacje, nawet jeśli można z nich korzystać poprzez niebędące ich własnością sieci dostępu lub transportowe;
- c) określa obowiązki podmiotów zobowiązanych do świadczenia usług obowiązkowych oraz sposoby ich wykonywania, w tym przestrzeganie jednolitych procedur informatycznych w zakresie przekazywania komunikatów o charakterze administracyjnym i zarządzania nimi, również w odniesieniu do etapów poprzedzających płatności za te usługi.

[...]”.

- 12 Zgodnie z tym art. 96 ust. 2 usługi obowiązkowe wykonywane przez operatorów telekomunikacyjnych oraz odpowiadające im stawki zostały określone w *decreto interministeriale del Ministro della Giustizia e del Ministro dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze – Disposizione di riordino delle spese per le prestazioni obbligatorie di cui all’articolo 96 del decreto legislativo n. 259 del 2003* (dekrecie międzyresortowym wydanym przez ministra sprawiedliwości i ministra rozwoju gospodarczego w porozumieniu z ministrem gospodarki i finansów, zawierającym przepisy dotyczące reorganizacji wydatków na usługi obowiązkowe, o których mowa w art. 96 dekretu ustawodawczego nr 259 z 2003 r.) z dnia 28 grudnia 2017 r. (GURI nr 33 z dnia 9 lutego 2018 r.) (zwanym dalej „dekretem międzyresortowym z dnia 28 grudnia 2017 r.”).

Postępowania główne i pytanie prejudycjalne

- 13 Zgodnie z prawem włoskim, a w szczególności z art. 96 kodeksu łączności elektronicznej, operatorzy telekomunikacyjni są zobowiązani do wykonywania, na wniosek organów sądowych, czynności przejęcia przekazów telekomunikacyjnych (głosowych, informatycznych, telematycznych i przekazów danych) w zamian za roczną opłatę ryczałtową.
- 14 W ramach swojej działalności odnośni operatorzy telekomunikacyjni zostali zobowiązani do świadczenia takich czynności przejęcia. Na podstawie wspomnianego art. 96 ust. 2 kwoty, które otrzymywali w tym celu i które zostały pierwotnie ustalone dekretem ministra łączności z dnia 26 kwietnia 2001 r., zostały zmienione dekretem międzyresortowym z dnia 28 grudnia 2017 r.
- 15 Zgodnie z tym przepisem owa zmiana polegała w szczególności na ograniczeniu o co najmniej 50 % zwrotu wydatków związanych z rzeczonymi czynnościami przejęcia.

- 16 W odrębnych skargach złożonych do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) odnośni operatorzy telekomunikacyjni wnieśli o stwierdzenie nieważności dekretu międzyresortowego z dnia 28 grudnia 2017 r., podnosząc, że należne na mocy tego dekretu od organów włoskich wynagrodzenie nie pokrywa w całości kosztów świadczenia usług obowiązkowych związanych z przejmowaniem przekazów w łączności elektronicznej zleconym przez właściwe krajowe organy sądowe.
- 17 Wyrokami nr 4594/2019, 4596/2019, 4600/2019 i 4604/2019 z dnia 9 kwietnia 2019 r. sąd ten oddalił owe skargi ze względu na to, że nie wykazano, iż ustalone w tym dekrete stawki nie wystarczają do zrekompensowania kosztów ponoszonych przez operatorów w ramach wykonywania czynności przejęcia.
- 18 Odnośni operatorzy telekomunikacyjni, a także – co się tyczy wyroku nr 4604/2019, w którym uwzględniono w części, z innego powodu, skargę Wind Tre – ministerstwo sprawiedliwości, ministerstwo rozwoju gospodarczego, prokuratura generalna przy sądzie apelacyjnym w Reggio Calabria, prokuratura przy sądzie w Cagliari i prokuratura przy sądzie w Rzymie odwołały się od tych wyroków do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), który jest sądem odsyłającym.
- 19 Postanowieniem z dnia 13 lutego 2020 r. sąd ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 18, 26, 102 i nast. TFUE. Zważywszy, że ów wniosek nie spełniał wymogów ustanowionych w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, postanowieniem z dnia 26 listopada 2020 r., Colt Technology Services i in. (C-318/20, niepublikowanym, EU:C:2020:969), został on odrzucony jako oczywiście niedopuszczalny.
- 20 Po podjęciu postępowania głównego sąd odsyłający nadal uważa, że jako sąd ostatniej instancji jest zobowiązany zwrócić się ponownie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu uzyskania dokładnej wykładni przepisów prawa Unii mających znaczenie dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nim sporów.
- 21 W tym względzie wskazuje on, że ma wątpliwości co do związku między art. 13 dyrektywy 2008/172 a niektórymi zasadami prawa pierwotnego Unii.
- 22 Wyjaśnia on, że odnośni operatorzy telekomunikacyjni podnoszą przed nim, iż kwestionowane uregulowanie krajowe, po pierwsze, prowadzi do dyskryminacji ze względu na wielkość przedsiębiorstwa, ponieważ małe przedsiębiorstwa – proporcjonalnie – ponoszą w mniejszym stopniu negatywne skutki niż duzi operatorzy, po drugie, rodzi dyskryminację ze względu na przynależność państwową, gdyż przedsiębiorstwa niemające siedziby we Włoszech znajdują się w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z operatorami z siedzibą we Włoszech, po trzecie, powoduje zakłócenie konkurencji na poziomie Unii, ponieważ wprowadza strukturalną i bezzasadną przeszkodę w dostępie do włoskiego rynku dla operatorów zagranicznych, a po czwarte, narusza prawo do swobodnego wykonywania działalności gospodarczej, jako że pozbawia w istotny sposób prywatne podmioty gospodarcze zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej, co jest nieproporcjonalne do przywołanego celu leżącego w interesie ogólnym.
- 23 Sąd odsyłający zauważa jednak, że zgodnie z art. 13 i załącznikiem I do dyrektywy 2008/172 zezwolenie ogólne mające zastosowanie do świadczenia usług łączności elektronicznej może być uzależnione przez prawo krajowe od spełnienia warunku polegającego na wykonywaniu

czynności przejęcia zleconych przez organy sądowe oraz że jedynym ograniczeniem określonym w sposób ogólny w tym art. 13 jest to, by przewidziane warunki były niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste.

- 24 Jest on zatem zdania, że ani właściwe prawo wtórne Unii, ani ogólne zasady zawarte w traktacie FUE, na które powołują się odnośni operatorzy telekomunikacyjni, nie wymagają pełnego zwrotu kosztów faktycznie poniesionych przez operatorów w związku z wykonywaniem takich czynności przejęcia, a tym samym nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie przewiduje takiego pełnego zwrotu, a ponadto wiąże rewizję zwrotów, które mogą zostać przyznane, z celem polegającym na ograniczeniu wydatków.
- 25 W szczególności podkreśla on, że przewidziane w sposób ogólny w kodeksie łączności elektronicznej stawki są w pełni porównywalne dla wszystkich operatorów oferujących usługi we Włoszech, że powinny one być obliczane przez administrację z uwzględnieniem jednocześnie ewolucji kosztów oraz postępu technologicznego, który sprawił, że niektóre usługi stały się mniej kosztowne, a także okoliczności, że usługi te służą realizacji celów leżących w nadrzędnym interesie publicznym i mogą być świadczone wyłącznie przez operatorów telekomunikacyjnych, oraz że owe stawki są publiczne. Warunek związany z ogólnym zezwoleniem na udostępnianie sieci i świadczenie usług łączności elektronicznej, którego dotyczą postępowania główne, jest zatem niedyskryminacyjny, proporcjonalny i przejrzysty zgodnie z owym art. 13. Ponadto, i w każdym razie, uprzednie zainstalowanie urządzeń niezbędnych do wykonywania takich czynności przejęcia stanowi nieunikniony koszt nieodłącznie związany z prowadzeniem działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług łączności elektronicznej, ponieważ świadczenie takich usług podlega obecnie ogólnemu zezwoleniu, a owo zezwolenie jest obwarowane spornym warunkiem.
- 26 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:
- „Czy art. 18, 26, 49, 54 i 55 TFUE, art. 3 i 13 dyrektywy [2018/1972], a także art. 16 i 52 [karty] sprzeciwiają się przepisom krajowym, które delegując na organy administracyjne zadanie ustalenia wynagrodzenia należnego operatorom telekomunikacyjnym za obowiązkowe wykonywanie czynności przejęcia przekazów komunikacyjnych zleconych przez organy wymiaru sprawiedliwości, nie wymagają przestrzegania zasady pełnego zwrotu faktycznie poniesionych i należycie udokumentowanych przez operatorów kosztów wynikających z tych czynności, a ponadto zobowiązują organy administracyjne do oszczędności wydatków w porównaniu z poprzednio obowiązującymi kryteriami obliczania wynagrodzenia?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 27 Rząd włoski kwestionuje dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Po pierwsze, Consiglio di Stato (rada stanu), nie wskazując na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do wykładni prawa Unii, posłużyła się mechanizmem odesłania prejudycjalnego przewidzianym w art. 267 TFUE w sposób sprzeczny z tym, co Trybunał doprecyzował niedawno w wyroku z dnia 6 października 2021 r., *Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799). Po drugie, zadane pytanie jest hipotetyczne. Consiglio di Stato (rada stanu) nie przedstawiła bowiem okoliczności faktycznych, z których wynikałoby, że stawki

ustalone przez rozpatrywane uregulowanie są niewystarczające do wynagrodzenia operatorów. Tymczasem zadane pytanie miałyoby znaczenie jedynie w przypadku, gdyby stawki nie stanowiły takiego wynagrodzenia.

- 28 W tym względzie należy przypomnieć, że prawdą jest, iż sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, może – z poszanowaniem przesłanek przypominanych w pkt 40–46 wyroku z dnia 6 października 2021 r., *Consortio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799) – powstrzymać się od przedłożenia Trybunałowi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii i rozstrzygnąć je na własną odpowiedzialność, jeżeli prawidłowa wykładnia prawa Unii jest na tyle oczywista, że nie pozostawia miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., *Consortio Italian Management i Catania Multiservizi*, C-561/19, EU:C:2021:799, pkt 39, 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Jednakże podnoszona jasność odpowiedzi na zadane pytania w żaden sposób nie pozbawia sądu krajowego możliwości wystąpienia do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2008 r., *UGT-Rioja i in.*, od C-428/06 do C-434/06, EU:C:2008:488, pkt 42, 43).
- 30 Ponadto w zakresie, w jakim rząd włoski podnosi, że zadane pytanie jest hipotetyczne, ponieważ jego zdaniem opiera się ono na błędnym założeniu, iż przewidziane w uregulowaniu krajowym będącym przedmiotem postępowań głównych zwroty nie pozwalają na pokrycie kosztów faktycznie ponoszonych przez odnośnych operatorów telekomunikacyjnych, należy przypomnieć, że w ramach postępowania przewidzianego w art. 267 TFUE Trybunał może jedynie orzekać w przedmiocie wykładni aktu prawa Unii w oparciu o fakty przedstawione mu przez sąd krajowy (wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., *DOBELES HES*, C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji nie należy do Trybunału kwestionowanie założenia faktycznego, na którym opiera się wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 31 Wobec tego pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania (wyrok z dnia 27 października 2022 r., *Climate Corporation Emissions Trading*, C-641/21, EU:C:2022:842, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim zadane pytanie dotyczy wykładni art. 18, 26, 49, 54 i 55 TFUE oraz art. 16 i 52 karty, sąd odsyłający nie wyjaśnił ani powodów, które skłoniły go do rozważenia wykładni tych postanowień, ani związku, jaki dostrzega on między tymi postanowieniami a uregulowaniem krajowym mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych, wobec czego Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego i prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane pytanie w części, w jakiej dotyczy ono tych postanowień. Natomiast w zakresie, w jakim owo pytanie dotyczy przepisów dyrektywy 2018/1972, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie

prejudycjalnym nie tylko prezentuje istotne okoliczności faktyczne i prawne, ale również przedstawia powody, dla których sąd odsyłający żywi co do nich wątpliwości. Ponadto związek między tymi wątpliwościami a przedmiotem sporów w postępowaniach głównych, którego prawdziwość nie jest zresztą kwestionowana, wynika jasno z tego wniosku.

- 33 W konsekwencji w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy dyrektywy 2018/1972, jest on dopuszczalny.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 34 Na wstępie należy zauważyć, że sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni przepisów dyrektywy 2018/1972. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika jednak, że uregulowanie krajowe mające zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych transponowało dyrektywę obowiązującą przed dyrektywą 2018/1972, a mianowicie dyrektywę 2002/20, oraz że zgodnie z art. 125 dyrektywy 2018/1972 dyrektywa 2002/20 została uchylona i zastąpiona przez dyrektywę 2018/1972 dopiero od dnia 21 grudnia 2020 r., czyli po przyjęciu dekretu międzyresortowego z dnia 28 grudnia 2017 r. i po wniesieniu przez odnośnych operatorów telekomunikacyjnych do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum) skarg mających na celu stwierdzenie jego nieważności.
- 35 W przypadku, gdyby sąd odsyłający stwierdził ostatecznie, że spory w postępowaniach głównych są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2002/20, należy wskazać, że odpowiedź udzielona w niniejszym wyroku może zostać przeniesiona na grunt tego wcześniejszego aktu. Jak wynika bowiem z motywu 1 dyrektywy 2018/1972, dokonała ona w szczególności przekształcenia czterech wcześniejszych dyrektyw, ze zmianami, które regulowały sektor sieci i usług łączności elektronicznej, w tym dyrektywy 2002/20, przy czym nie wprowadziła istotnych dla niniejszej sprawy zmian przepisów, których wykładnia jest niezbędna do rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych, bez względu na to, czy chodzi o brzmienie tych przepisów, ich kontekst, czy cel.
- 36 W szczególności art. 13 ust. 1 zdania pierwsze i drugie, art. 13 ust. 3 oraz pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972 przejmują – bez istotnych zmian, które mogłyby mieć znaczenie w niniejszej sprawie – przepisy, odpowiednio, art. 6 ust. 1 i 3 oraz pkt 11 części A załącznika do dyrektywy 2002/20.
- 37 Ponadto wydaje się, że spośród dwóch przepisów dyrektywy 2018/1972, do których odnosi się sąd odsyłający w pytaniu, jedynie art. 13 ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych, nawet jeśli analiza pytania powinna uwzględniać cele określone w art. 3 tej dyrektywy. Natomiast to pkt 4 części A załącznika I do tej dyrektywy przewiduje warunek, w związku z którym przyjęto rozpatrywane w postępowaniach głównych uregulowanie krajowe.
- 38 W konsekwencji należy uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 w związku z art. 3 i pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie zobowiązuje do dokonania pełnego zwrotu kosztów poniesionych faktycznie przez dostawców usług łączności elektronicznej, gdy umożliwiają oni prowadzenie legalnego przejęcia przekazów w łączności elektronicznej przez właściwe organy krajowe.

- 39 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko ich brzmienie, lecz także ich kontekst oraz cele regulacji, której część stanowią (wyrok z dnia 20 czerwca 2022 r., London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association, C-700/20, EU:C:2022:488, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Należy przypomnieć, że art. 13 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2018/1972 przewiduje, iż ogólne zezwolenie na dostarczanie sieci łączności elektronicznej lub świadczenie usług łączności elektronicznej może podlegać jedynie warunkom określonym w załączniku I do tej dyrektywy, przy czym zdanie drugie tego przepisu uściśla, że owe warunki muszą być niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste. Ustęp 3 tego artykułu uściśla ponadto, że ogólne zezwolenie zawiera jedynie te warunki, które są właściwe dla danego sektora i które zostały określone w częściach A–C załącznika I do rzeczony dyrektywy. Wśród tych warunków figuruje – w pkt 4 części A określającej ogólne warunki, którymi może zostać obwarowane takie ogólne zezwolenie – warunek polegający na umożliwieniu prowadzenia legalnego przejścia przez właściwe organy krajowe.
- 41 Z brzmienia tych przepisów wynika, że poza spoczywającym na państwach członkowskich, które postanowią obwarować ogólne zezwolenie na dostarczanie sieci łączności elektronicznej lub świadczenie usług łączności elektronicznej warunkiem określonym w pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972, obowiązkiem ustanowienia tego warunku w sposób niedyskryminacyjny, proporcjonalny i przejrzysty, prawodawca Unii ani nie wymaga, ani nie wyklucza zwrotu przez odnośne państwa członkowskie kosztów ponoszonych przez dane przedsiębiorstwa, gdy umożliwiają one prowadzenie legalnego przejścia zgodnie z tym, co przewiduje ów warunek.
- 42 W konsekwencji w braku uszczegółowienia w tym względzie w dyrektywie 2018/1972 państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w tej dziedzinie. Wobec tego art. 13 i pkt 4 części A załącznika I do tej dyrektywy nie można interpretować w ten sposób, że owe przepisy zobowiązują państwa członkowskie do przewidzenia zwrotu tych ewentualnych kosztów, ani tym bardziej do przewidzenia ich pełnego zwrotu.
- 43 Taka wykładnia wspomnianych przepisów znajduje potwierdzenie zarówno w kontekście, w jaki się one wpisują, jak i w celach realizowanych przez dyrektywę 2018/1972. W szczególności, po pierwsze, o ile art. 12 ust. 1 zdanie pierwsze tej dyrektywy – który powtarza treść art. 3 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2002/20 – przewiduje, że państwa członkowskie zapewniają swobodę dostarczania sieci łączności elektronicznej i świadczenia usług łączności elektronicznej, o tyle z samego brzmienia tego przepisu wynika, że z owej swobody można korzystać wyłącznie na warunkach określonych w rzeczony dyrektywie. Nie może zatem wynikać stąd ciężący na państwach członkowskich obowiązek zwrotu w rozumieniu, na które powołują się odnośni operatorzy telekomunikacyjni.
- 44 Po drugie, należy stwierdzić, że takiego obowiązku nie można również wywieść z ogólnych celów wskazanych w art. 3 dyrektywy 2018/1972, których realizację państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić za pośrednictwem krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów. Jest tak między innymi w przypadku celu polegającego na promowaniu konkurencji przy świadczeniu usług łączności elektronicznej, przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b), oraz celu w postaci rozwoju rynku wewnętrznego, przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. c), które to cele figurowały wcześniej w istocie w art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/21. Ich brzmienie nie wskazuje

bowiem na wolę prawodawcy Unii, by ograniczyć zakres uznania państw członkowskich w odniesieniu do wdrożenia warunku przewidzianego w pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972, poza wymogami przypomnianymi w pkt 41 i 42 niniejszego wyroku.

- 45 W związku z tym, ponieważ ów zakres uznania należy wykonywać z poszanowaniem zasad niedyskryminacji, proporcjonalności i przejrzystości, konieczne jest – po to, by art. 13 w związku z art. 3 i pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972 nie sprzeciwiały się uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniach głównych, które nie zobowiązuje do dokonania pełnego zwrotu kosztów poniesionych faktycznie przez dostawców usług łączności elektronicznej, gdy umożliwiają oni prowadzenie legalnego przejęcia przekazów w łączności elektronicznej przez właściwe organy krajowe – aby owo uregulowanie było zgodne z tymi zasadami.
- 46 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak również z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, po pierwsze, że zwroty przewidziane w uregulowaniu krajowym będącym przedmiotem postępowania głównych w związku z warunkiem polegającym na umożliwieniu prowadzenia legalnego przejęcia, którym to warunkiem jest obwarowane ogólne zezwolenie we Włoszech i którego zgodność z dyrektywą 2018/1972 nie jest kwestionowana, są porównywalne dla wszystkich operatorów, którzy oferują usługi łączności elektronicznej we Włoszech, ponieważ zwroty są przewidziane na podstawie jednostkowych stawek ryczałtowych ustalonych według rodzaju wykonanej usługi przejęcia.
- 47 Po drugie, jak wskazał sąd odsyłający, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami włoskimi stawki te powinny być obliczane przez administrację z uwzględnieniem postępu technologicznego w sektorze, który sprawił, że niektóre usługi stały się mniej kosztowne, a także okoliczności, że usługi te są niezbędne do realizacji celów ogólnych leżących w nadrzędnym interesie publicznym i mogą być świadczone wyłącznie przez operatorów telekomunikacyjnych.
- 48 Po trzecie, sąd odsyłający wyjaśnił, że zgodnie z tymi przepisami owe stawki są ustalane w drodze formalnego aktu administracyjnego, który jest publikowany i swobodnie dostępny.
- 49 W tych okolicznościach oznacza to, że uregulowanie krajowe będące przedmiotem postępowania głównych – w zakresie, w jakim przewiduje sporne zwroty – jest rzeczywiście niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste, co powinien jednak zweryfikować sąd odsyłający.
- 50 Ponadto, jako że ten sąd zastanawia się również nad przysługującą państwu członkowskiemu, które przewidziało zwrot kosztów poniesionych przez dostawców usług łączności elektronicznej, gdy zgodnie z dyrektywą 2018/1972 umożliwiają oni prowadzenie legalnego przejęcia, możliwością obniżenia – w celu ograniczenia wydatków publicznych – poziomu wcześniej przyznawanych zwrotów, należy dodać, że zważywszy na zakres uznania przysługującego państwom członkowskim przy wdrażaniu warunku przewidzianego w pkt 4 części A załącznika I do tej dyrektywy, owa dyrektywa nie sprzeciwia się takiemu obniżeniu, o ile rozpatrywane uregulowanie krajowe jest niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste.
- 51 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że art. 13 w związku z art. 3 i pkt 4 części A załącznika I do dyrektywy 2018/1972 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie zobowiązuje do dokonania pełnego zwrotu kosztów poniesionych faktycznie przez dostawców usług łączności

elektronicznej, gdy umożliwiają oni prowadzenie legalnego przejęcia przekazów w łączności elektronicznej przez właściwe organy krajowe, o ile uregulowanie to jest niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste.

W przedmiocie kosztów

- 52 Dla stron w postępowaniach głównych 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 postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej w związku z art. 3 tej dyrektywy i z pkt 4 części A załącznika I do niej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie zobowiązuje do dokonania pełnego zwrotu kosztów poniesionych faktycznie przez dostawców usług łączności elektronicznej, gdy umożliwiają oni prowadzenie legalnego przejęcia przekazów w łączności elektronicznej przez właściwe organy krajowe, o ile uregulowanie to jest niedyskryminacyjne, proporcjonalne i przejrzyste.

Podpisy