

Sprawa C-468/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

29 września 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

9 lipca 2020 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Fastweb SpA

Tim SpA

Vodafone Italia SpA

Wind Tre SpA

Druga strona postępowania:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie do Consiglio di Stato (rady stanu) od wyroków, w których Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) oddalił skargi wniesione przez niektórych operatorów działających na rynku telefonii na decyzję Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (organu ochrony komunikacji) regulującą częstość, z jaką odnawiane są oferty handlowe dla użytkowników, oraz okres rozliczeniowy usług świadczonych użytkownikom.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Na wstępie zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie zakresu przewidzianego w art. 267 TFUE obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w odniesieniu do sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, w przypadku gdy sąd odsyłający w rzeczywistości nie ma żadnych wątpliwości co do wykładni mającego zastosowanie prawa Unii. W przypadku uznania, że obowiązek ten istnieje w niniejszej sprawie, odesłanie prejudycjalne ma na celu ustalenie, czy niektóre środki przyjęte przez właściwy krajowy organ regulacyjny, które ustalają wspólny okres odnowienia ofert handlowych i rozliczenia w sektorach telefonii stacjonarnej i komórkowej, są zgodne z przepisami dyrektyw 2002/21/WE i 2002/22/WE oraz z zasadami swobodnego przepływu usług i swobody przedsiębiorczości.

Pytania prejudycjalne

„1) Czy prawidłowa wykładnia art. 267 TFUE nakłada na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa [Unii Europejskiej] mającego znaczenie dla sporu w postępowaniu głównym, nawet jeśli można wykluczyć wątpliwości interpretacyjne co do znaczenia, jakie należy nadać właściwemu przepisowi prawa europejskiego – biorąc pod uwagę terminologię i znaczenie prawa [Unii Europejskiej], jakie można przypisać słowom składającym się na ów przepis, ramy prawne Unii, w jakie przepis ten się wpisuje, oraz cele ochrony leżące u jego podstaw, zważywszy na etap rozwoju prawa europejskiego w chwili, w której stosowany jest przepis mający znaczenie w ramach postępowania krajowego –, lecz nie jest możliwe udowodnienie w sposób szczegółowy, z subiektywnego punktu widzenia, mając na uwadze zachowanie innych sądów, że wykładnia dokonana przez właściwy sąd jest taka sama, jak ta, której prawdopodobnie dokonają sądy państw członkowskich oraz Trybunał, w przypadku gdy będą rozstrzygać tę samą kwestię?”

Na wypadek gdyby Trybunał uznał, iż obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE jest wiążący, w przypadku gdy nie jest możliwe udowodnienie w sposób szczegółowy wykładni, jakiej w odniesieniu do tej samej kwestii, mającej znaczenie w sporze w postępowaniu głównym, prawdopodobnie dokonają sądy innych państw członkowskich i Trybunał – który to dowód dotyczy subiektywnej postawy innych sądów i który nie może być dostarczony w niniejszej sprawie przez Consiglio di Stato – Consiglio di Stato kieruje następujące dodatkowe pytania prejudycjalne:

„2) Czy prawidłowa wykładnia art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanych ram prawnych wyrażonych w dyrektywach 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE, w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 2002/21/WE, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, w art. 3 dyrektywy 2002/20/WE,

zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, oraz w art. 20, 21 i 22 dyrektywy 2002/22/WE, zmienionej dyrektywą 2009/136/WE, stoi na przeszkodzie przepisowi prawa krajowego takiego jak przepis wynikający z art. 13, 70 i 71 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 259/03 w związku z art. 2 ust. 12 lit. h) i l) ustawy nr 481/1995 i art. 1 ust. 6 pkt 2 ustawy nr 249/1997, który przyznaje krajowemu organowi regulacyjnemu w sektorze łączności elektronicznej uprawnienie do ustalenia: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wobec podmiotów gospodarczych, które stosują częstość odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze innym niż miesięczny, bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii stacjonarnej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących m.in. telefonię stacjonarną – stosowania częstości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?;

3) Czy prawidłowa wykładnia i stosowanie zasady proporcjonalności w związku z art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanymi ramami prawnymi wyrażonymi w dyrektywach 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE, w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 2002/21/WE, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, w art. 3 dyrektywy 2002/20/WE, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, oraz w art. 20, 21 i 22 dyrektywy 2002/22/WE, zmienionej dyrektywą 2009/136/WE, stoi na przeszkodzie przyjęciu przez krajowy organ regulacyjny w sektorze łączności elektronicznej środków regulacyjnych mających na celu ustalenie: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wobec podmiotów gospodarczych, które stosują częstość odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze innym niż miesięczny, bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii stacjonarnej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących m.in. telefonię stacjonarną – stosowania częstości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?;

4) Czy prawidłowa wykładnia i stosowanie zasad niedyskryminacji i równego traktowania w związku z art. 49 i 56 TFUE oraz zharmonizowanymi ramami prawnymi wyrażonymi w dyrektywach 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE, w szczególności w art. 8 ust. 2 i 4 dyrektywy 2002/21/WE, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, w art. 3 dyrektywy 2002/20/WE, zmienionej dyrektywą 2009/140/WE, oraz w art. 20, 21 i 22 dyrektywy 2002/22/WE, zmienionej dyrektywą 2009/136/WE, stoi na przeszkodzie przyjęciu przez krajowy organ regulacyjny w sektorze łączności elektronicznej środków regulacyjnych mających na celu ustalenie: i) w przypadku telefonii komórkowej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia nie mniejszej niż raz na cztery tygodnie z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku wobec podmiotów gospodarczych,

które stosują częstość odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze innym niż miesięczny, bezzwłocznego poinformowania użytkownika o odnowieniu oferty poprzez wysłanie wiadomości SMS; ii) w przypadku telefonii stacjonarnej – częstości odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze miesięcznym lub stanowiącym wielokrotność miesiąca; iii) w przypadku ofert pakietów obejmujących m.in. telefonię stacjonarną – stosowania częstości odnoszącej się do telefonii stacjonarnej?”.

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 267 TFUE, w szczególności akapit trzeci: „[w] przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawieszanej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

Artykuł 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości).

Artykuł 56 TFUE (swoboda świadczenia usług).

Dyrektywa 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), zmieniona dyrektywą 2009/140/WE, w szczególności art. 8 ust. 2 i 4 dotyczący ogólnych celów i zasad działania krajowych organów regulacyjnych.

Dyrektywa 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 (dyrektywa o usłudze powszechnej), zmieniona dyrektywą 2009/136/WE, w szczególności rozdział IV dotyczący „interesów i praw użytkowników końcowych”, art. 20 „Umowy”, art. 21 „Przejrzystość i publikowanie informacji” oraz art. 22 „Jakość usług”.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Legge 14 Novembre 1995, n. 481 – Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità (ustawa nr 481 z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie zasad konkurencji i uregulowania usług użyteczności publicznej – utworzenie organu regulacyjnego usług użyteczności publicznej). W szczególności art. 2 ust. 12 lit. h) i l), który przy określaniu zadań powierzonych organom regulacyjnym usług użyteczności publicznej przyznaje uprawnienie do wydawania „wytycznych dotyczących produkcji i świadczenia usług przez podmioty świadczące te usługi, określając w szczególności ogólne poziomy jakości odnoszące się do ogółu świadczeń i konkretne poziomy jakości odnoszące się do danego świadczenia, jakie należy zagwarantować użytkownikowi, [...] ewentualnie różnicując je według sektora i rodzaju świadczenia; decyzje te wywołują skutki określone

w ust. 37 [...]”, a także uprawnienie do ujawniania i rozpowszechniania „informacji o warunkach świadczenia usług w celu zapewnienia jak największej przejrzystości, konkurencyjności oferty i możliwości dokonywania lepszych wyborów przez użytkowników”. Przywołany ust. 37 stanowi, że „[d]ecyzje organów, o których mowa w ust. 12 lit. h), stanowią zmianę lub uzupełnienie regulaminu świadczenia usługi”.

Legge 31 Luglio 1997, n. 249 – Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo (ustawa nr 249 z dnia 31 lipca 1997 r. ustanawiająca organ ochrony komunikacji i ustanawiająca przepisy dotyczące systemów telekomunikacyjnych i radiowo-telewizyjnych). W szczególności art. 1 ust. 6 lit. b) pkt 2, który przyznaje Autorità per le garanzie nelle comunicazioni uprawnienie do wydawania „wytycznych dotyczących ogólnych poziomów jakości usług oraz przyjęcia przez każdego operatora karty usług określającej minimalne standardy dla każdego sektora działalności”.

Decreto legislativo 1 Agosto 2003, n. 259 – Codice delle comunicazioni elettroniche (dekret ustawodawczy nr 259 z dnia 1 sierpnia 2003 r. – kodeks łączności elektronicznej). W szczególności art. 13, 70 i 71, które dokonują transpozycji odpowiednio art. 8 dyrektywy 2002/21/WE oraz art. 20 i 21 dyrektywy 2002/22/WE.

Artykuł 13 ust. 4 lit. a) stanowi, że „[m]inisterstwo i organ wspierają konkurencję w dziedzinie udostępniania sieci i usług łączności elektronicznej oraz urządzeń towarzyszących i usług: a) zapewniając, by użytkownicy, w tym użytkownicy niepełnosprawni, starsi użytkownicy i użytkownicy o szczególnych potrzebach społecznych czerpali maksymalne korzyści, jeżeli chodzi o różnorodność, ceny i jakość usług”.

Artykuł 13 ust. 6 lit. b) i d) tego decreto legislativo stanowi: „[m]inisterstwo i organ w ramach swoich kompetencji wspierają interesy obywateli: [...] b) zapewniając wysoki poziom ochrony konsumenta w ich relacjach z dostawcami, w szczególności ustanawiając proste i niedrogie procedury rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze; [...] d) wspierając udostępnianie jasnych informacji, w szczególności poprzez zapewnienie jawności cen i warunków użytkowania publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej”.

Artykuł 70 stanowi, że „[u]mowa powinna w jasny, szczegółowy i łatwo zrozumiały sposób określać co najmniej: [...] b) świadczone usługi, w szczególności: [...] minimalne oferowane poziomy jakości usług, w tym czas wstępnego przyłączenia, a w odpowiednich przypadkach także inne parametry jakości usług określone przez organ”.

Artykuł 71 ust. 1 stanowi: „[o]rgan zapewnia, aby przedsiębiorstwa udostępniające publiczne sieci łączności elektronicznej lub publicznie dostępne

usługi łączności elektronicznej publikowały przejrzyste, porównywalne, odpowiednie i aktualne informacje na temat obowiązujących cen i taryf, wszelkich opłat związanych z rozwiązaniem umowy, a także na temat obowiązujących ogólnych warunków dostępu do usług dostarczanych użytkownikom końcowym i konsumentom oraz warunków korzystania z tych usług, zgodnie z przepisami załącznika nr 5. Informacje takie są publikowane w jasny, zrozumiały i łatwo dostępny sposób. Organ może określić dodatkowe wymogi dotyczące formy, w jakiej należy publikować te informacje”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (organ, któremu państwo włoskie powierzyło wykonywanie zadań regulacyjnych przewidzianych w dyrektywach 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE) wydał decyzję nr 121/17/CONS, którą wprowadził pewne środki mające na celu ochronę użytkowników usług telefonii stacjonarnej i komórkowej, służące wspieraniu przejrzystości i porównania warunków finansowych tych usług.
- 2 Wydanie tej decyzji stało się konieczne w związku z rozwojem rynków telefonii stacjonarnej i komórkowej, który utrudnił użytkownikom poznanie częstości rozliczeń i odnowienia ofert. Ścisłej rzecz ujmując, w odniesieniu do rynku telefonii stacjonarnej organ ów wskazał, że niektórzy operatorzy zmienili warunki ofert handlowych, wprowadzając częstość odnowienia umowy co cztery tygodnie zamiast miesiąca, co utrudniło porównanie różnych ofert przez użytkowników. Natomiast w odniesieniu do rynku telefonii komórkowej znaczna część operatorów przyjęła już okres odnowienia ofert co cztery tygodnie i w związku z tym można było zapewnić łatwe porównanie ofert poprzez ustalenie okresu odnowienia umowy co miesiąc lub alternatywnie co cztery tygodnie.
- 3 W decyzji nr 121/17/CONS ustalono w szczególności, że: *„[w] odniesieniu do telefonii stacjonarnej częstość odnowienia ofert i rozliczeń musi być miesięczna lub stanowić wielokrotność miesiąca. W odniesieniu do telefonii komórkowej częstość nie może być mniejsza niż cztery tygodnie. W przypadku ofert pakietów obejmujących m.in. telefonię stacjonarną zastosowanie ma częstość odnosząca się do telefonii stacjonarnej. [...] Operatorzy telefonii komórkowej, którzy stosują częstość odnowienia ofert i rozliczenia w wymiarze innym niż miesięczny, niezwłocznie informują użytkownika o odnowieniu oferty, wysyłając mu wiadomość SMS”*.
- 4 Operatorzy telefonii Fastweb SpA, Tim SpA, Vodafone Italia SpA i Wind Tre SpA (zwani dalej „wnoszącymi odwołanie”) zaskarżyli wspomnianą decyzję do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, wnosząc odrębne skargi.
- 5 Po oddaleniu skarg przez sąd pierwszej instancji operatorzy ci wnieśli odwołanie do Consiglio di Stato (zwanej dalej „sądem odsyłającym”), podnosząc brak uprawnień regulacyjnych Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, a także naruszenie zasad proporcjonalności i niedyskryminacji.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 6 Spółki wnoszące odwołanie twierdzą przede wszystkim, że w prawie włoskim i w prawie Unii Europejskiej nie istnieje żaden przepis, który przyznawałby Autorità per le garanzie nelle comunicazioni uprawnienie do regulowania częstości odnowienia ofert handlowych i okresów rozliczeniowych. W szczególności art. 8 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2002/21/WE oraz art. 20, 21 i 22 dyrektywy 2002/22/WE nie uzasadniają przyznania temu organowi żadnych uprawnień do regulowania treści umów lub ofert handlowych, lecz zezwalają mu jedynie na nałożenie na operatorów obowiązków informacyjnych na korzyść użytkowników. Decyzja nr 121/17/CONS została zatem wydana bez podstawy prawnej, prowadząc do niezgodnego z prawem ograniczenia swobody umów operatorów telefonii.
- 7 Wnoszące odwołanie podnoszą również naruszenie zasady proporcjonalności, ponieważ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni mógł przyjąć środki alternatywne, które doprowadziłyby do mniejszego ograniczenia swobody umów operatorów telefonii i które w każdym razie mogłyby umożliwić osiągnięcie celów ochrony wyznaczonych w decyzji nr 121/17/CONS.
- 8 Wnoszące odwołanie twierdzą wreszcie, że przyjęte przez Autorità per le garanzie nelle comunicazioni środki regulacyjne naruszają zasadę równego traktowania i niedyskryminacji, gdyż nie istnieje żaden powód uzasadniający odmienne traktowanie pod względem prawnym operatorów telefonii komórkowej i operatorów telefonii stacjonarnej.
- 9 Autorità per le garanzie nelle comunicazioni podnosi natomiast, że podstawą prawną przyjętych przez niego środków regulacyjnych są art. 71 dekretu ustawodawczego nr 259/03, art. 1 i art. 2 ust. 12 lit. h) i l) ustawy nr 481/95, a także ogólne zasady dyrektywy 2002/21/WE transponowanej do prawa włoskiego wspomnianym dekretem ustawodawczym nr 259/03. Ponadto rzeczone środki nie naruszają swobody umów operatorów, którzy mają w każdym razie możliwość jednostronnej zmiany warunków umownych i dywersyfikacji oferty, przewidując częstość miesięczną, dwumiesięczną lub większą. Wreszcie, regulacja wprowadzona decyzją 121/17/CONS jest proporcjonalna, ponieważ jest konieczna do przywrócenia pełnej przejrzystości i porównywalności ofert, a także zgodna z zasadą niedyskryminacji w świetle różnych cech sektorów telefonii komórkowej i telefonii stacjonarnej.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 10 Sąd odsyłający uważa, że w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym należy ustalić, czy środki przyjęte przez krajowy organ regulacyjny, ograniczające częstość odnowienia ofert handlowych i okres rozliczeniowy: a) mają podstawę prawną; b) są proporcjonalne; oraz c) nie prowadzą do nieuzasadnionej dyskryminacji między operatorami telefonii stacjonarnej i telefonii komórkowej. Przed rozpoczęciem analizy wspomnianych kwestii sąd odsyłający uważa, że

konieczne jest wyjaśnienie zakresu obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w odniesieniu do sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, takich jak sąd odsyłający, w celu ustalenia, czy obowiązek ów znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

W przedmiocie zakresu obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym zgodnie z art. 267 TFUE

- 11 Sąd odsyłający wychodzi z założenia, że w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, który dotyczy przepisów krajowych transponujących prawo Unii, musi on wypowiedzieć się w kwestii wykładni prawa europejskiego. W związku z tym, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału (w szczególności wyrokiem z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335), w przypadku gdy od orzeczenia sądu krajowego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia na drodze sądowej, sąd ten jest co do zasady zobowiązany zwrócić się do Trybunału na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE.
- 12 Wspomniany obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym nie istnieje, gdy sąd, którego orzeczenie nie podlega zaskarżeniu, stwierdzi, że podniesiona kwestia nie jest istotna lub że rozpatrywany przepis prawa Unii był już przedmiotem wykładni Trybunału lub wreszcie, że prawidłowe stosowanie prawa Unii jest na tyle oczywiste, iż nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. W odniesieniu do tej ostatniej przesłanki sąd odsyłający przypomina, iż „[sąd krajowy] musi być [...] przekonany, że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości” (wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335, pkt 16).
- 13 Zasada ta została potwierdzona w późniejszym orzecznictwie Trybunału, przy czym, po pierwsze, sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, „jest zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym w razie najmniejszych nawet wątpliwości co do wykładni lub prawidłowego stosowania prawa Unii”, a po drugie, „brak takich wątpliwości musi być szczegółowo uzasadniony” (wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement, C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 51, 52).
- 14 Sąd odsyłający wskazuje, że z uwagi na subiektywny charakter wykładni przepisów prawa wykluczenie w niniejszej sprawie jakichkolwiek „najmniejszych nawet wątpliwości” co do możliwości, że inny sąd krajowy państwa członkowskiego lub sam Trybunał rozstrzygnie tę samą kwestię prejudycjalną choćby jedynie częściowo w odmienny sposób, wydaje się szczególnie trudne, a wręcz niemożliwe. Ponadto wymagane „szczegółowe uzasadnienie” owego braku wątpliwości oznaczałoby, że sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, byłby zobowiązany do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE za każdym razem, gdy kwestia dotycząca wykładni podniesiona w postępowaniu krajowym, mająca znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu, nie byłaby co do istoty identyczna z inną kwestią podniesioną w związku

z analogicznym przypadkiem, w przedmiocie której Trybunał orzekał już w trybie prejudycjalnym.

- 15 Z powyższych uwag wynika, że w braku wcześniejszych orzeczeń Trybunału w przedmiocie identycznych kwestii sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, musiałby wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym, nawet gdyby nie miał wątpliwości co do odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytanie prejudycjalne w świetle obiektywnych elementów, takich jak brzmienie właściwych przepisów prawa Unii, ich kontekst oraz cele uregulowania, którego są częścią.
- 16 W związku z powyższym sąd odsyłający uważa za konieczne zwrócenie się do Trybunału o wyjaśnienie, czy *„przekonan[ie], że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości”*, czego wymaga przytoczone wyżej orzecznictwo:
- a) powinno zostać stwierdzone w sensie subiektywnym, poprzez odniesienie do możliwej wykładni tej samej kwestii przez sądy innych państw członkowskich i przez Trybunał; czy też
 - b) wystarczy stwierdzić, że pytanie prejudycjalne jest w sposób nieoczywisty bezzasadne w świetle obiektywnych elementów, takich jak brzmienie odpowiednich przepisów prawa Unii, ich kontekst i cele uregulowania, którego są częścią.

W przedmiocie podstawy prawnej uprawnienia do uregulowania częstości odnowienia ofert i rozliczenia

- 17 Na wypadek gdyby należało uznać, że w niniejszej sprawie istnieje obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie kwestii, czy przepisy europejskie ustanowione w dyrektywach 2002/19/WE, 2002/20/WE, 2002/21/WE i 2002/22/WE – w szczególności w art. 8 ust. 2 i ust. 4 lit. b) dyrektywy 2002/21/WE, art. 20, 21 i 22 dyrektywy 2002/22/WE –, a także zasady wolnej konkurencji, swobodnego przepływu usług i swobody przedsiębiorczości stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które przyznają krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do uzupełnienia treści umów zawieranych między dostawcami usług telefonii a użytkownikami, ograniczając częstość rozliczenia lub odnowienia ofert handlowych.
- 18 W tym względzie sąd odsyłający powołuje się na przepisy właściwego ustawodawstwa włoskiego, w szczególności na art. 2 ust. 12 lit. h) ustawy nr 481/95, który przyznaje organom regulacyjnym usług użyteczności publicznej uprawnienie do wydawania *„wytycznych dotyczących produkcji i świadczenia usług”*. Przepis ten został następnie potwierdzony przez art. 1 ust. 6 lit. c) pkt 14 ustawy nr 249/97, na mocy którego ustanowiono *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, któremu ponadto przyznano w art. 1 ust. 6 lit. b) pkt 2 tej ustawy

uprawnienie do wydawania wytycznych dotyczących ogólnych poziomów jakości usług. Wreszcie, krajowe ramy prawne uzupełniają art. 13, 70 i 71 decreto legislativo nr 259/03, które dokonują transpozycji do prawa włoskiego odpowiednio art. 8 dyrektywy 2002/21/WE oraz art. 20 i 21 dyrektywy 2002/22/WE.

- 19 Z łącznego brzmienia przywołanych przepisów krajowych, również w świetle orzecznictwa sądu odsyłającego, wynika, że Autorità per le garanzie nelle comunicazioni zostało przyznane uprawnienie do regulowania warunków produkcji i świadczenia usług w celu ochrony praw użytkowników, przewidując także ograniczenie swobody umów operatorów telefonii przy określaniu częstości odnowienia ofert i okresu rozliczeniowego.
- 20 W odniesieniu do przywołanych już właściwych przepisów prawa Unii Europejskiej sąd odsyłający zauważa, że również one nie wskazują, podobnie jak przepisy krajowe, treści środków, które mogą zostać przyjęte przez krajowe organy regulacyjne, lecz wskazują realizowane cele ochrony oraz odpowiednie obszary działań, pozostawiając uznaniu organu określenie środka uznanego in concreto za najbardziej odpowiedni do osiągnięcia wspomnianych celów.
- 21 Również w orzecznictwie Trybunału zajęto stanowisko, zgodnie z którym uznano uprawnienie dyskrecjonalne organów regulacyjnych w zakresie wyboru dobra prawnego podlegającego ochronie, oraz orzeczono, że organy te dysponują „szerokimi uprawnieniami, umożliwiającymi im ocenę potrzeby poddania danego rynku regulacji, w zależności od sytuacji, dla każdego przypadku oddzielnie” (wyroki: z dnia 24 kwietnia 2008 r., Arcor, C-55/06, EU:C:2008:244, pkt 153–156; z dnia 3 grudnia 2009 r., Komisja/Niemcy, C-424/07, EU:C:2009:749, pkt 61; z dnia 15 września 2016 r., Koninklijke KPN i in., C-28/15, EU:C:2016:692, pkt 36).
- 22 W odniesieniu do celów ochrony przypisanych krajowym organom regulacyjnym, wymienionych w art. 8 ust. 4 lit. b) i d) dyrektywy 2002/21/WE, sąd odsyłający wskazuje, że nie mogą one być przedmiotem wykładni zawężającej oraz że z ich brzmienia, w szczególności z użycia wyrażen „w szczególności” i „m.in.” wynika, iż prawodawca Unii zamierzał w ten sposób podać jedynie przykłady celów ochrony przypisanych krajowym organom regulacyjnym.
- 23 W świetle powyższych uwag sąd odsyłający uważa, że uregulowanie częstości odnowienia umowy oraz okresu rozliczeniowego nie jest niezgodne ze wspomnianym uregulowaniem europejskim, ponieważ:
 - a) realizuje ono cel ochrony obywateli w rozumieniu art. 8 dyrektywy 2002/21/WE, zapewniając przejrzystość informacji w stosunkach między użytkownikami a przedsiębiorcami oraz chroniąc prawo swobodnego wyboru zawieranej umowy poprzez zdefiniowanie jednorodnego parametru czasowego (jeden miesiąc lub jego wielokrotność w odniesieniu do usług

- telefonii stacjonarnej, co najmniej cztery tygodnie w odniesieniu do usług telefonii komórkowej);
- b) stanowi zastosowanie uprawnienia regulacyjnego w dziedzinie przejrzystości informacji, uznanego w art. 21 ust. 1 dyrektywy 2002/22/WE, w zakresie, w jakim nie wpływa ono na swobodę operatorów w określaniu warunków finansowych umowy, lecz ogranicza się do ustalenia form, w jakich możliwe jest wyrażenie wynagrodzenia umownego;
 - c) stanowi zastosowanie uprawnienia regulacyjnego w dziedzinie jakości usług oferowanych przez przedsiębiorstwo, przewidzianego w art. 20 ust. 1 lit. b) tiret trzecie i w art. 22 dyrektywy 2002/22/WE, gdyż „jakość usługi” nie odnosi się wyłącznie do cech technicznych świadczenia, lecz obejmuje także cechy, które zapewniają spełnienie wymogów ochrony użytkownika, takie jak kontrola wydatków wynikających ze stosunku umownego;
 - d) nie wyklucza uprawnienia operatorów do jednostronnej zmiany treści umowy (*ius variandi*) poprzez ustanowienie minimalnej częstości rozliczenia i odnowienia umowy, po przekroczeniu której operatorzy mogą swobodnie określać warunki umowne.
- 24 Ponadto uregulowanie częstości odnowienia umowy i okresu rozliczeniowego nie wydaje się niezgodne z podstawowymi swobodami przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) i świadczenia usług (art. 56 TFUE), biorąc pod uwagę, że:
- a) operatorzy telefonii nie podlegają obowiązkowi uprzedniego uzyskania zezwoleń;
 - b) zgodnie z orzecznictwem Trybunału wolność prowadzenia działalności gospodarczej, do której należy zaliczyć swobodę umów, może być ograniczona, ponieważ „nie jest uprawnieniem bezwzględnym, lecz powinna być rozpatrywana w świetle swojej funkcji społecznej” (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989, pkt 50).
- 25 W każdym razie sąd odsyłający zauważa, że przywołane przepisy prawa Unii nie przewidują „pełnej harmonizacji w kwestiach związanych z ochroną konsumenta” (wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, pkt 32) oraz że dopuszczalne wydają się zatem wzmożone formy ochrony konsumentów również poprzez przyznanie przez ustawodawcę krajowego uprawnień regulacyjnych wykraczających poza te wyraźnie przewidziane w art. 19, 20 i 21 dyrektywy 2002/22/WE.

W przedmiocie przestrzegania zasady proporcjonalności

- 26 Sąd odsyłający nie uważa, że określenie minimalnej częstości odnowienia ofert handlowych i rozliczenia narusza zasadę proporcjonalności ustanowioną w prawie Unii, zgodnie z którą normy stanowione przez państwa członkowskie lub organy administracji publicznej przy stosowaniu dyrektyw europejskich powinny być

odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie powinny wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w tych dyrektywach (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., T-Systems Magyarország, C-263/19, EU:C:2020:373, pkt 71).

- 27 W odniesieniu do możliwości osiągnięcia wyznaczonego celu sąd odsyłający przypomina, że w chwili wprowadzenia spornego uregulowania krajowego rynek telefonii był bardzo zróżnicowany. W szczególności na rynku telefonii komórkowej obowiązywały w znacznej większości (około 76%) sposoby płatności obejmujące odnowienie co miesiąc i rozliczenie co cztery tygodnie. Natomiast na rynku telefonii stacjonarnej prawie we wszystkich przypadkach obowiązywały umowy obejmujące sposoby płatności odroczonej, często poprzez polecenie zapłaty, z systemem rozliczenia i odnowienia umowy, który stopniowo zmieniał się z częstości miesięcznej na coraz bardziej rozpowszechnioną częstość co cztery tygodnie.
- 28 W związku z tym sąd odsyłający uważa, że uregulowanie mające na celu ustanowienie jednakowego dla wszystkich ofert handlowych parametru czasowego dotyczącego odnowienia umowy i rozliczenia (jeden miesiąc kalendarzowy w przypadku umów telefonii stacjonarnej i nie mniej niż cztery tygodnie w przypadku umów telefonii komórkowej) jest odpowiedni dla zapewnienia ochrony użytkowników. Środki te pozwalają bowiem użytkownikom, po pierwsze, na porównanie różnych ofert handlowych poprzez uniknięcie sytuacji, w której niektóre ceny wydają się korzystniejsze niż inne z tego tylko powodu, że są one obliczane na podstawie elementu czasowego mniejszego niż zwyczajowy element czasowy, a po drugie, na kontrolę wydatków wynikających z otrzymanej usługi.
- 29 Ponadto zaskarżone środki regulacyjne nie wydają się wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że alternatywne środki, takie jak interaktywne przewodniki lub silniki obliczeniowe służące porównaniu ofert na podstawie tego samego parametru czasowego, nie są równie skuteczne, ponieważ korzystanie z tych narzędzi wymaga posiadania smartfona i połączenia transmisji danych, które to warunki nie dotyczą wszystkich użytkowników włoskich.
- 30 Wreszcie, środki regulacyjne są odpowiednie, ponieważ operatorzy, po pierwsze, mają swobodę w ustaleniu ceny umownej, za jaką są gotowi świadczyć usługę, a po drugie, mogą w każdym razie zmienić częstość rozliczenia i odnowienia umowy w granicach określonych przez organ regulacyjny.

W przedmiocie przestrzegania zasady równego traktowania i niedyskryminacji

- 31 Sąd odsyłający uważa, że w niniejszej sprawie nie istnieje różnica w traktowaniu między telefonią komórkową i telefonią stacjonarną, gdyż te dwa rynki nie są porównywalne z uwagi na istniejące między nimi różnice. Różnice owe mają w szczególności wpływ na zasady informowania użytkowników, gdyż na rynku

telefonii komórkowej, na którym powszechnie stosowaną praktyką jest rozliczenie i odnowienie umowy co dwadzieścia osiem dni i na którym płatność jest zwykle dokonywana z góry, informacje, jakie należy dostarczyć użytkownikowi, aby mógł on kontrolować swoje wydatki, mogą obejmować jedynie powiadomienie o kwocie pozostałej do dyspozycji użytkownika oraz informacje dotyczące odnowienia oferty, przy czym naliczenie kosztów przewyższających dostępną kwotę nie jest w żadnym razie możliwe. Natomiast na rynku telefonii stacjonarnej, na którym nie istnieje powszechnie stosowana praktyka w zakresie częstości rozliczenia i odnowienia umowy oraz na którym ugruntowała się metoda płatności odroczonej, informacje o wydatkach można zapewnić, narzucając termin wymagalności w określonym dniu poprzez comiesięczne rozliczenie.

DOKUMENT ROBOCZY