

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 1 lutego 2006 r.¹

1. W sprawie Arduino² Trybunał zbadał przepisy włoskie z zakresu ustalania honorariów adwokackich w świetle art. 10 WE i 81 WE. W następstwie wydania tego wyroku dwa sądy włoskie zwracają się do Trybunału z zapytaniem o zgodność tych przepisów z regułami konkurencji i z zasadą swobodnego świadczenia usług.

F. Cipolla zażądał od swojej klientki uiszczenia zaliczki na poczet świadczonych przez niego zawodowo usług w kwocie 1 850 000 lirów włoskich (ITL), która została mu następnie zapłacona. W ramach swojego pełnomocnictwa F. Cippola wniósł przeciw gminie pozew do Tribunale di Torino. Następnie, już bez udziału adwokata, doszło do ugody między gminą a właścicielami. R. Portolese przeniosła na gminę własność nieruchomości aktem notarialnym z dnia 27 października 1993 r.

I — Okoliczności faktyczne, ramy prawne i pytania prejudycjalne

2. W sprawie C-94/04 Corte d'appello di Torino (Włochy) w dniach 4 lutego i 5 maja 2004 r., w ramach sporu między adwokatem F. Cipollą a jego klientką R. Portolese dotyczącego uregulowania honorarium za jego usługi, zwrócił się do Trybunału z pytaniem o zgodność przepisów krajowych ustalających honoraria adwokackie z art. 10 WE, 49 WE i 81 WE. W marcu 1991 r. R. Portolese zwróciła się do adwokata F. Cipolli w celu uzyskania odszkodowania za nagłe zajęcie należących do niej nieruchomości, zarządzane na mocy decyzji gminy Moncalieri. Podczas jednego ze spotkań

3. Wystawiając rachunek w dniu 18 maja 1995 r. F. Cipolla zażądał od swojej klientki zapłaty całości kwoty 4 125 400 ITL (2130,38 EUR), pomniejszonej o uiszczoną zaliczkę. R. Portolese podważyła tę kwotę przed Tribunale di Torino, który w wyroku wydanym w dniach 12–20 czerwca 2003 r. zatwierdził zapłatę kwoty w wysokości 1 850 000 ITL i oddalił inne żądania F. Cipolli. F. Cipolla wniósł odwołanie od tego wyroku do Corte d'appello di Torino, powołując się na stosowanie stawek honorariów adwokackich, które wynikają z uchwały Consiglio nazionale forense (krajowej rady adwokackiej, zwanej dalej „CNF”) z dnia 30 marca 1990 r., zatwierdzonej dekretem ministerialnym nr 392 z dnia 24 listopada

1 — Język oryginału: portugalski

2 — Wyrok z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-35/99, Rec. str. I-1529.

da 1990 r. (zwanym dalej „dekretem ministerialnym z 1990 r.”). Zdaniem F. Cipolli, adwokat i jego klient nie mogą uzgodnić wynagrodzenia niezgodnego z tymi stawkami, które powinny być obowiązkowo stosowane.

4. We Włoszech wykonywanie zawodu adwokata jest uregulowane dekretem nr 1578 z dnia 27 listopada 1933 r.³, przekształconym w ustawę nr 36 z dnia 22 stycznia 1934 r.⁴ z późniejszymi zmianami (zwanym dalej „dekretem z mocą ustawy”). Na mocy tego przepisu, a zwłaszcza jego art. 57, kryteria służące określeniu honorariów oraz zwrotu wydatków należnych adwokatom oraz zastępcom prawnym w sprawach cywilnych, karnych i pozasądowych ustalane są przez CNF co dwa lata. Te stawki honorariów adwokackich są następnie zatwierdzane przez ministra sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Comitato interministeriale dei prezzi (międzyresortowego komitetu ds. cen) i Consiglio di Stato (rady państwa)⁵. Artykuł 58 dekretu z mocą ustawy przewiduje, że kryteria, o których mowa w art. 57, ustalane są w zależności od wartości przedmiotu sporu oraz instancji, przed którą toczy się spór, jak również, w przypadku postępowań karnych, w zależności od czasu trwania postępowania. Określone zostały też maksymalne i minimalne stawki honorariów za każdą czynność lub ich szereg.

5. Zgodnie z art. 24 ustawy nr 794 z dnia 13 czerwca 1942 r., która reguluje zasady wykonywania zawodu adwokata we Wło-

szech, „niedozwolone jest odstępstwo od minimalnych [...] honorariów określonych dla świadczenia usług adwokackich. Jakakolwiek umowa sprzeczna z tymi stawkami jest nieważna”. Orzecznictwo opowiedziało się za wyjątkowo rozszerzającą wykładnią tej zasady. Sąd włoski zwraca się do Trybunału z pytaniem o zgodność z prawem wspólnotowym tego zakazu stosowania odstępstw od honorariów określonych przez stawki honorariów adwokackich, w rozumieniu jakie nadało mu orzecznictwo. Jego zdaniem w ww. wyroku w sprawie Arduino Trybunał wypowiedział się bowiem jedynie w przedmiocie sposobu kształtowania stawek, a nie w tej szczególnej kwestii.

6. W związku z tym Corte d'appello di Torino zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy wynikająca z prawa wspólnotowego zasada konkurencji, o której mowa w art. 10 WE, 81 WE i 82 WE, ma zastosowanie również do oferty usług prawnych?
- 2) Czy z zasady tej wynika możliwość uzgodnienia przez strony wynagrodzenia adwokackiego ze skutkiem wiążącym?
- 3) W każdym wypadku — czy zasada ta stoi na przeszkodzie ustanowieniu bezwzględnego zakazu stosowania odstępstw od wynagrodzeń adwokackich?

3 — GURI nr 281 z dnia 5 grudnia 1933 r.

4 — GURI nr 24 z dnia 30 stycznia 1934 r.

5 — Punkt 6 ww. wyroku w sprawie Arduino.

4) Czy zasadę swobodnego świadczenia usług, o której mowa w art. 10 WE i 49 WE, stosuje się również w odniesieniu do oferty usług prawnych?

5) W przypadku odpowiedzi twierdzącej — czy zasada ta jest zgodna z bezwzględnym zakazem stosowania odstępstw od honorariów adwokackich?”.

7. Równocześnie w sprawie C-202/04 Tribunale di Roma (Włochy) również przesłał do Trybunału pytanie dotyczące zgodności z art. 10 WE i 81 WE innego aspektu tych samych przepisów krajowych. Okoliczności faktyczne sporu zawisłego przed sądem krajowym są następujące. S. Macrino i C. Capodarte pozostają w konflikcie ze swoim adwokatem R. Melonim, żądającym od nich zapłacenia honorariów, których wysokość kwestionują. R. Meloni uzyskał skierowany przeciw nim nakaz zapłaty z tytułu świadczenia usługi polegającej na dokonaniu czynności pozasądowych dotyczących kwestii praw autorskich. Wysokość honorariów została ustalona na podstawie zgodnych z prawem stawek stosowanych do tego typu świadczeń. Zdaniem klientów usługi wyświadczone przez ich adwokata ograniczyły się do wysłania zwykłego pisma kwestionującego oraz do krótkiej korespondencji z adwokatem strony przeciwnej, a zatem żądane honoraria były nieproporcjonalne w stosunku do wyświadczonych usług.

8. Stawki stosowane w tych okolicznościach zostały ustalone w uchwale CNF z dnia

12 czerwca 1993 r., zmienionej w dniu 29 września 1994 r. i zatwierdzonej dekretem ministerialnym nr 585 z dnia 5 października 1994 r. (zwanym dalej „dekretem ministerialnym z 1994 r.”)⁶. Stawki honorariów adwokackich obejmują trzy kategorie świadczeń: honoraria za czynności sądowe w sprawach cywilnych i administracyjnych, honoraria za czynności sądowe w sprawach karnych i honoraria za czynności pozasądowe. Zdaniem sądu krajowego wyrok w sprawie Arduino dotyczył tylko czynności sądowych i nie zawierał rozstrzygnięcia w sprawie możliwości ustalania przez włoskiego ustawodawcę honorariów za czynności pozasądowe.

9. W związku z tym Tribunale di Roma zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem:

„Czy art. 5 i 85 traktatu WE (obecnie art. 10 WE i 81 WE) sprzeciwiają się wydaniu przez państwo członkowskie przepisów ustawowych lub wykonawczych, zatwierdzających, na podstawie projektu opracowanego przez izbę adwokacką, minimalne i maksymalne kwoty honorariów członków adwokatury, które odnoszą się do czynności (zwanych »pozasądowymi«) niezastrzeżonych dla członków izby adwokackiej, lecz które mogą być wykonywane przez kogokolwiek?”.

6 — GURI nr 247 z dnia 21 października 1994 r., str. 5.

10. Rozprawa odbyła się w dniu 25 października 2005 r. i byli na niej reprezentowani R. Meloni, rządy niemiecki i włoski oraz Komisja Wspólnot Europejskich.

świadczeń podlegających wynagrodzeniu, są objęte powagą rzeczy osądzonej, ponieważ nie zostały one zakwestionowane przed sądem apelacyjnym.

11. Przed przystąpieniem do analizy pytań przedstawionych przez sądy krajowe należy zbadać ich dopuszczalność, która została zakwestionowana przez F. Cipollę i przez rząd niemiecki w sprawie C-94/04 oraz przez R. Meloniego i rząd włoski w sprawie C-202/94.

14. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że znaczenie dla sprawy pytania prejudycjalnego musi zostać w pierwszej kolejności stwierdzone przez sąd krajowy⁷. Trybunał może orzec, że pytanie jest z tego powodu niedopuszczalne tylko wtedy, gdy jest ono w oczywisty sposób pozbawione znaczenia dla sprawy lub gdy nie ma żadnego związku między postawionym pytaniem a przedmiotem sporu.

II — W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

12. Zdaniem F. Cipolli postawione przez Corte d'appello di Torino pytania są niedopuszczalne, ponieważ, po pierwsze, są one bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym, a po drugie, mają one charakter hipotetyczny.

15. W sprawie zawisłej przed sądem krajowym, przeciwnie, kwestia, czy początkowo zapłacona przez klientkę adwokatowi kwota stanowi pełny wymiar płatności za wyświadczone jej usługi, ma wpływ na wynik sporu, ponieważ od odpowiedzi na to pytanie zależy, czy umowa zawarta między adwokatem a jego klientem w przedmiocie należnych honorariów może mieć pierwszeństwo przed stawkami honorariów adwokackich.

13. W pierwszym zarzucie F. Cipolla utrzymuje, że mające zastosowanie prawo krajowe nie nakłada na sąd krajowy obowiązku dokonania oceny istnienia i dopuszczalności umowy zawartej między adwokatem a jego klientką, wbrew informacjom zawartym w postanowieniu odsyłającym. Zdaniem skargającego w postępowaniu przed sądem krajowym brak umowy zawartej między adwokatem a klientką, jak również zakwalifikowanie kwoty uiszczonej jako zaliczki z tytułu

16. Po drugie, F. Cipolla twierdzi, że postawione pytanie ma charakter hipotetyczny. Jego zdaniem ważność umowy zawartej między adwokatem a jego klientką podlega-

⁷ — Wyroki z dnia 18 października 1990 r. w sprawach połączonych C-297/88 i C-197/89 Dzodzi, Rec. str. I-3763, pkt 33 i 34; z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-28/95 Leur-Bloem, Rec. str. I-4161, pkt 24, i z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-167/01 Inspire Art, Rec. str. I-10155, pkt 43.

łaby ocenie tylko wtedy, gdyby wykazano, że taka umowa istnieje, co nie ma miejsca w tym przypadku. To dlatego, jego zdaniem, pytania postawione przez Corte d'appello di Torino można by porównać do wniosku o wydanie opinii doradczej.

17. Prawdą jest, że rolą Trybunału nie jest przedstawienie ogólnych wytycznych w kwestiach o charakterze teoretycznym⁸. Jednakże celem sporu zawisłego przed sądem krajowym jest określenie, czy honoraria mogą być ustalane w drodze umowy między stronami lub jedynie z zastosowaniem stawek opłat za czynności adwokackie. Ze względu na to, że zadane przez sąd krajowy pytanie dotyczy tej kwestii, nie można uznać go za hipotetyczne.

18. Z uwagi na to, iż stwierdzono, że kwestia podniesiona przez sąd krajowy nie miała charakteru hipotetycznego, zadaniem Trybunału nie jest orzekanie w przedmiocie mających zastosowanie w tym sporze krajowych zasad proceduralnych.

19. Ostatni zarzut został podniesiony przez Komisję i rząd niemiecki, które w swoich uwagach pisemnych w sprawie Cipolla zauważają, że sytuacja faktyczna w sprawie zawisłej przed sądem krajowym nie zawiera elementu transgranicznego. Ta sama uwaga dotyczy sprawy Macrino i Capodarte. A priori w sytuacji o charakterze całkowicie wewnętrznym można zastanawiać się nad

możliwością zastosowania art. 49 WE, którego celem jest niedopuszczanie do wprowadzania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług pomiędzy państwami członkowskimi, a zatem nad dopuszczalnością pytania zadanego przez sąd krajowy. Jednakże odpowiadając na pytanie dotyczące swobody przepływu towarów w pkt 23 wyroku w sprawie Guimont⁹ Trybunał zauważył, iż nie można uznać, że wykładnia prawa wspólnotowego, o której dokonanie wnosi sąd krajowy, nie jest dla niego konieczna, nawet jeśli sytuacja faktyczna tego przypadku posiada charakter całkowicie wewnętrzny, ponieważ „taka odpowiedź mogłaby być dla niego użyteczna, w przypadku gdy w postępowaniu takim jak w niniejszej sprawie prawo krajowe wymagałoby przyznania krajowemu producentowi tych samych praw co prawa, które producent z innego państwa członkowskiego wywodzi z prawa wspólnotowego w tej samej sytuacji”. Ta linia orzecznictwa kontynuowana była w wyroku w sprawie Anomar i in.¹⁰, gdzie pytania postawione przez sąd krajowy dotyczyły również swobodnego świadczenia usług. Chociaż pytania postawione przez Corte d'appello di Torino zostały postawione w ramach sporu niezawierającego elementu transgranicznego, sąd krajowy słusznie uznał, że odpowiedź mogłaby być użyteczna, jeśli prawo włoskie zobowiązywałoby go do objęcia obywateli włoskich przywilejami, jakie prawo wspólnotowe przyznaje obywatelom innych państw członkowskich¹¹. Ponadto zakres stosowania prawa konkurencji, na które powołuje się sąd krajowy, jest szczególnie szeroki, ponieważ może mieć

8 — Wyroki z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 Foglia, Rec. str. 3045, pkt 18; z dnia 15 czerwca 1995 r. w sprawach połączonych od C-422/93 do C-424/93 Zabala Erasun i in., Rec. str. I-1567, pkt 29, i z dnia 5 lutego 2004 r. w sprawie C-380/01 Schneider, Rec. str. I-1389, pkt 22.

9 — Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-448/98, Rec. str. I-10663.

10 — Wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01, Rec. str. I-8621, pkt 41.

11 — Wynika to z art. 3 konstytucji włoskiej, dotyczącego zasady równości, w rozumieniu nadanym mu przez wykładnię Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego) w wyrokach nr 249 z dnia 16 czerwca 1995 r. (GURI, I seria specjalna Corte costituzionale, nr 26, z dnia 21 czerwca 1995 r.) i nr 443 z dnia 30 grudnia 1997 r. (GURI, I seria specjalna Corte costituzionale, nr 1, z dnia 7 stycznia 1998 r.).

ono zastosowanie do każdego ograniczenia mającego wpływ na handel między państwami członkowskimi. Rozpatrywane stawki honorariów adwokackich powinny również zostać zbadane w świetle art. 49 WE, nawet jeśli sytuacja faktyczna opisana przez sąd krajowy jest sytuacją o charakterze całkowicie wewnętrznym, ponieważ może mieć wpływ na swobodne świadczenie usług poprzez uprzywilejowanie świadczenia usług prawnych o pochodzeniu krajowym¹².

20. W aktualnym stanie orzecznictwa nie wydaje się zatem, aby podniesione zarzuty mogły podważyć dopuszczalność pytań zadanych przez Corte d'appello di Torino.

21. W sprawie *Macrino i Capodarte R. Meloni i rząd włoski* również powołują się na niedopuszczalność pytania zadanego przez Tribunale di Roma.

22. Argumentują oni, po pierwsze, że pytanie postawione przez sąd krajowy jest niedopuszczalne, ponieważ nie jest ono konieczne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu przed sądem krajowym. W przypadku braku umowy zawartej między stronami w przedmiocie kwoty honorariów

adwokackich sąd ten powinien, na podstawie art. 2233 Codice civile (włoskiego kodeksu cywilnego), ustalić ich wysokość, przy czym nie jest związany stawkami honorariów adwokackich¹³. Jednakże jak wyjaśniono w postanowieniu odsyłającym, zawisły spór dotyczy wynagrodzenia za usługi świadczone przez R. Meloniego, w odniesieniu do których uzyskał on nakaz zapłaty oparty na stawkach honorariów adwokackich za czynności pozasądowe i których wysokość kwestionują jego klienci. Okazuje się zatem, że kwestia legalności, z punktu widzenia prawa wspólnotowego, stawek honorariów adwokackich ma związek z tym sporem.

23. Ponadto rząd włoski kwestionuje znaczenie zadanego przez sąd krajowy pytania, ponieważ jego zdaniem nie ma tu miejsca żadna praktyka antykonkurencyjna, ani przy ustalaniu stawek, jak było to stwierdzone w ww. wyroku w sprawie *Arduino*, ani w związku z zachowaniem przedsiębiorców. W tej kwestii należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej odesłaniem prejudycjalnym procedury współpracy między sądem krajowym a sądem wspólnotowym ustalenie znaczenia dla sprawy pytania postawionego w związku z okolicznościami faktycznymi i ramami prawnymi zawisłego sporu należy do sądu krajowego¹⁴, a zatem zarzut rządu włoskiego należy oddalić.

12 — W odniesieniu do towarów Trybunał podzielił tego rodzaju rozumowanie w wyroku z dnia 7 maja 1997 r. w sprawach połączonych od C-321/94 do C-324/94 *Pistre i in.*, Rec. str. I-2343, pkt 44 i 45, które rozszerzył na usługi w wyrokach z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-398/95 *SETTG*, Rec. str. I-3091; z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 *Ciola*, Rec. str. I-2517, pkt 11 i 12, i z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-405/98 *Gourmet International Products*, Rec. str. I-1795, pkt 37 i 38.

13 — Artykuł 2233 kodeksu cywilnego reguluje kwestię wynagrodzenia z tytułu umów o świadczenie usług i stanowi: „[W]ynagrodzenie, jeśli nie jest uzgodnione między stronami i nie może być ustalone na podstawie obowiązujących stawek lub zwyczajów, określa je przez sąd po wysłuchaniu opinii zrzeszenia zawodowego, którego członkiem jest usługodawca” (str. 3 francuskiej wersji tłumaczenia postanowienia odsyłającego w sprawie *Cipolla*).

14 — Zobacz ww. wyroki w sprawach *Dzodzi*, *Leur-Bloem* i *Inspire Artykul*.

24. R. Meloni twierdzi również, że sąd krajowy nie wskazał dokładnych powodów, które skłoniły go zapytania o wykładnię prawa wspólnotowego. Argument ten nie jest przekonujący, ponieważ postanowienie odsyłające, przeciwnie, wyjaśnia dokładnie, przez wzgląd na jakie okoliczności wykładnia prawa wspólnotowego jest użyteczna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym.

25. W tych okolicznościach okazuje się, że poprzez żaden z argumentów przedstawionych przez R. Meloniego lub przez rząd włoski nie wykazano, że pytanie postawione w sprawie Macrino i Capodarte jest niedopuszczalne.

III — Analiza

26. Trzy pierwsze pytania postawione w sprawie Cipolla oraz pytanie podniesione w sprawie Macrino i Capodarte dotyczą określenia zakresu stosowania wyroku w sprawie Arduino. Dokonanie wykładni tego wyroku jest konieczne, aby można było udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące jego ewentualnych granic, z jednej strony w przedmiocie objęcia nim czynności pozasądowych, a z drugiej strony w zakresie zakazu zawierania przez adwokatów i ich klientów umów odstępujących od stawek.

27. W tej kwestii Komisja wyraźnie zwraca się do Trybunału w sprawie Macrino i Capodarte, aby odstąpił od swego utrwalonego orzecznictwa dotyczącego stosowania art. 10 WE, 81 WE i 82 WE, a w szczególności aby odszedł od ww. wyroku w sprawie Arduino.

28. Trybunał zawsze wykazywał ostrożność w przedmiocie zmiany wykładni prawa potwierdzonej we wcześniejszych wyrokach. Nie określając, czy wyroki te miały charakter precedensu prawnego, Trybunał zawsze z szacunkiem odnosił się do utrwalonej linii orzecznictwa. Znaczenie nadane przez Trybunał wyrokom wydanym przez niego w przeszłości może być rozumiane jako wynikające z potrzeby zapewnienia spójności, jednolitości i bezpieczeństwa prawnego właściwego dla każdego systemu prawnego. Wartości te są tym bardziej ważne w ramach zdecentralizowanego systemu stosowania prawa takiego jak wspólnotowy system prawny. Uznanie, w wyroku w sprawie Cilfit i in., że obowiązek skierowania odesłania przestaje istnieć, jeśli postawione pytanie było już przedmiotem wykładni Trybunału¹⁵, i określoną w art. 104 ust. 3 regulaminu Trybunału możliwość wydania przez Trybunał postanowienia, jeśli „pytanie zadane Trybunałowi w trybie prejudycjalnym jest identyczne z pytaniem, w przedmiocie którego Trybunał już orzekał”, można rozumieć tylko świetle uprawnień w zakresie

15 — Wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81, Rec. str. 3415, pkt 21.

dokonywania wykładni przyznanych Trybunałowi na przyszłość¹⁶. Nawet jeśli Trybunał nie jest formalnie związany swoimi wyrokami, to przez szacunek, jakim je darzy, uznaje on znaczenie stabilności swojego orzecznictwa dla swoich uprawnień w zakresie dokonywania wykładni i przyczynia się do zachowania jednolitości, spójności i bezpieczeństwa prawnego we wspólnotowym systemie prawnym.

29. Prawdą jest, że stabilność nie jest i nie powinna być wartością absolutną. Trybunał również uznał znaczenie dostosowania swojego orzecznictwa w celu uwzględnienia zmian, jakie nastąpiły w innych dziedzinach systemu prawnego lub w kontekście społecznym, w jakim stosowane są przepisy. Ponadto Trybunał dopuścił, że pojawienie się nowych czynników może być uzasadnieniem dla dostosowania lub nawet zmiany jego orzecznictwa. Niemniej jednak Trybunał tylko z dużą ostrożnością zgadza się na odstępianie od swoich wcześniejszych wyroków w sposób tak fundamentalny jak zas-

gerowany przez Komisję w niniejszym przypadku¹⁷.

30. Z powodu tego, że ww. wyrok w sprawie Arduino wydano niedawno, i wpływu, jaki niniejsza sprawa będzie miała na te same przepisy, czyli stawki honorariów adwokackich, oraz ze względu na brak przedstawienia przez Komisję nowych argumentów prawnych nie uważam, aby właściwe było, by Trybunał zmieniał swoje orzecznictwo w sprawie Arduino. Ponadto z powodów, które przedstawię poniżej, uważam, że rozumowanie Trybunału w wyroku w sprawie Arduino jest zgodne z wykładnią prawa, która odpowiada pewnym obawom wyrażonym przez rzeczników generalnych P. Légera i F. G. Jacobsa w ich opiniach od odpowiednio ww. wyroku w sprawie Arduino oraz wyroku w sprawie Pavlov i in.¹⁸, które są przywołane poniżej.

16 — Podstawową logiką systemu jest zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, bez zobowiązania sądów krajowych do kierowania odesłania prejudycjalnego w każdym przypadku, gdy pojawia się problem prawa wspólnotowego, ale nie zakazując sądom krajowym odesłania sprawy, jeśli Trybunał już wydał orzeczenie. W przeciwnym razie sądy krajowe nie mogłyby żądać od Trybunału zmiany wykładni prawa, którą orzekł, co mogłoby prowadzić w dłuższym okresie czasu do stworzenia absolutnej nieodwracalności orzecznictwa w niektórych dziedzinach prawa (gdyż Trybunał bardzo często miał okazję dokonywać przeglądu swojego orzecznictwa tylko w przypadku, gdy sprawa została do niego odesłana). Taki zakaz nie istnieje nawet w systemach prawnych, w których bardzo rygorystycznie stosuje się zasadę precedensu. Nie należy zatem uważać, że art. 104 ust. 3 regulaminu uniemożliwia sądom krajowym wyrażać zwrócenie się do Trybunału o rewizję utrwalonego orzecznictwa. Oczywiście Trybunał ma prawo zaakceptować taką możliwość lub przyjąć postanowienie na podstawie art. 104 ust. 3, potwierdzając swoje orzecznictwo dotyczące tej konkretnej kwestii prawnej.

17 — Wyjątek od tego stanowiska Trybunału znajduje się w wyroku z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91 Keck i Mithouard, Rec. str. I-6097, w którym Trybunał uwzględnił skutki swojego wcześniejszego orzecznictwa w kontekście społecznym obowiązujących przepisów i systemów prawnych odpowiedzialnych za ich stosowanie. Trybunał stwierdził w pkt 14 tego wyroku: „Mając na uwadze nasilającą się tendencję do powoływania się przez podmioty gospodarcze na art. 30 traktatu [WE (obecnie, po zmianach, art. 28 WE)] jako środka służącego kwestionowaniu wszelkiego rodzaju przepisów, które prowadzą do ograniczenia ich wolności handlowej, nawet jeśli nie dotyczą one produktów pochodzących z innych państw członkowskich, Trybunał uważa za konieczne ponowne zbadanie i wyjaśnienie swojego orzecznictwa w tej dziedzinie”.

18 — Wyrok z dnia 12 września 2000 r. w sprawach połączonych od C-180/98 do C-184/98, Rec. str. I-6451.

A — Kontrola przepisów państwowych z punktu widzenia art. 10 WE i 81 WE

31. Artykuł 81 WE stanowi tę część reguł konkurencji, która ma zastosowanie do postępowania przedsiębiorstw. Postanowienie to obejmuje zatem przepisy krajowe jedynie w drodze wyjątku i tylko w ramach obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich w celu stosowania prawa wspólnotowego. Troska o zachowanie neutralności traktatu WE w stosunku do kompetencji zastrzeżonych dla państw członkowskich¹⁹, chociaż jej nie wyklucza, prowadzi jednak do ograniczenia kontroli przepisów prawnych z punktu widzenia art. 10 WE i 81 WE. Połączone wykorzystanie w orzecznictwie tych dwóch postanowień, w wyroku w sprawie GB-Inno-BM²⁰, określiło bardzo szeroko zakres zasady: „choć prawdą jest, że art. 86 [traktatu WE (obecnie art. 82 WE)] skierowany jest do przedsiębiorstw, prawdą jest również, że traktat zobowiązuje państwa członkowskie do nieprzyjmowania lub nieutrzymywania w mocy przepisów mogących uczynić ten przepis nieskutecznym”. W ten sposób ustanowiona zasada mogłaby umożliwić podporządkowanie regułom prawa konkurencji każdego przepisu krajowego ograniczającego konkurencję. Jednakże Trybunał następnie zawęził wykładnię wymogów ustanowionych w art. 10 WE i 81 WE. Zgodnie z orzecznictwem uważa się, że postanowienia te są naruszane tylko w dwóch przypadkach: gdy państwo członkowskie wymusza zawieranie porozumień, podejmowanie decyzji lub stosowanie uzgodnio-

nych praktyk sprzecznych z art. 81 WE, lub im sprzyja lub też wzmacnia ich skutki²¹ lub gdy pozbawia swoje własne ustawodawstwo charakteru państwowego, przenosząc na prywatnych przedsiębiorców odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę gospodarczą²².

32. Istnieje wyraźna różnica między tymi dwoma przypadkami. W pierwszym przypadku porozumienie między przedsiębiorstwami istnieje jeszcze przed wydaniem przepisu państwowego, który je uprawomocnia lub umacnia. Odpowiedzialność państwa wynika z faktu, że poprzez swe działanie pogarsza ono zachowanie, które już jest zachowaniem antykonkurencyjnym. W drugim przypadku, w którym państwo przekazuje swe uprawnienia jednostkom prywatnym, przedsiębiorstwa podejmują decyzję, która jest następnie włączana do systemu prawnego poprzez przyjęcie przepisu. Stosowanie art. 10 WE i 81 WE ma zatem na celu uniknięcie sytuacji, w której sama forma aktu stoi na przeszkodzie w stosowaniu prawa konkurencji. Moim zdaniem oznacza to, że pojęcie delegacji należy rozumieć w sposób materialny, wymagający dokonania oceny procesu decyzyjnego, który prowadzi do wydania przepisów państwowych. Pojęcie delegacji materialnej obejmuje dwa następujące przypadki: pierwszy z nich polega na przekazaniu przez państwo jednostce prywatnej prawa do wydania aktu, a drugi — na przekazaniu jednostce prywatnej przez organ publiczny kontroli nad procesem decyzyj-

19 — D. Triantafyllou, „Les règles de la concurrence et l'activité étatique y compris les marchés publics” w: *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1996, nr 1, str. 57, zob. w szczególności str. 64.

20 — Wyrok z dnia 16 listopada 1977 r. w sprawie 13/77, Rec. str. 2115, pkt 31.

21 — Wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-198/01 CIE, Rec. str. I-8055, pkt 46.

22 — Wyroki z dnia 3 grudnia 1987 r. w sprawie 136/86 Aubert, Rec. str. 4789, pkt 23, i z dnia 18 czerwca 1998 r. w sprawie C-35/96 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3851; ww. wyrok w sprawie Arduino, pkt 35, i postanowienie z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-250/03 Mauri, Zb.Orz. str. I-1267, pkt 30.

nym, który prowadzi do wydania aktu prawnego. Można bowiem uznać, że państwo dokonało przekazania swoich uprawnień, jeśli jego udział ogranicza się do formalnego przyjęcia aktu, chociaż uwzględnienie interesu publicznego zależy od sposobu, w jaki podejmowane są decyzje. Zdefiniowanie pojęcia „delegacji” jako obejmującego obydwa przypadki jest tym bardziej konieczne ze względu na wymóg spójności, jakiemu podlegają działania państwa. Ta zasada spójności gwarantuje, że dopóki państwo działa w interesie publicznym, jego działanie podlega mechanizmom politycznej i demokratycznej kontroli, a jeśli przekazuje zadanie realizacji pewnych celów podmiotom prywatnym, to musi podporządkować je regułom konkurencji, które stanowią mechanizmy kontroli władzy w obrębie rynku. Państwo nie może natomiast przekazywać niektórych swych uprawnień prowadzącym działalność na rynku podmiotom prywatnym zwalniając je z obowiązku stosowania reguł konkurencji. Ta rozszerzona koncepcja delegacji pozwala zagwarantować, że wyłączenie ze stosowania reguł prawa konkurencji wynika z podporządkowania interesowi publicznemu, a nie z przywłaszczenia sobie uprawnień publicznych przez interesy prywatne²³.

33. Cytowane powyżej orzecznictwo należy bez wątpienia interpretować w ten sposób dlatego, że aby określić, kiedy działanie

państwa może zostać podporządkowane prawu konkurencji, konieczne jest rozpatrzenie zamierzonych przez nie celów. Należy ustalić, czy podjęta przez państwo działalność ustawodawcza zdeterminowana jest troską o ochronę interesu ogólnego, czy przeciwnie — stopień, w jakim uwzględnia się prywatne interesy jest taki, że może zagrozić przekształceniem nadrzędnego celu środka państwowego, którym byłaby wtedy ochrona tych interesów. Udział podmiotów prywatnych w procesie tworzenia prawa, czy to na etapie projektu przepisu, czy też poprzez ich obecność w organie odpowiedzialnym za opracowanie tego przepisu, może mieć bowiem determinujący wpływ na jego treść. Zagrożenie może stanowić to, że jedynym celem przepisu prawa może być ochrona pewnych prywatnych interesów mechanizmów konkurencji, ze szkodą dla interesu ogólnego²⁴.

34. Nie ma wątpliwości co do tego, że brak jest uzasadnienia do podporządkowania każdego środka państwowego art. 10 WE i 81 WE. Zaniepokojenie wyrażone przez rzeczników generalnych F.G. Jacobsa²⁵ i P. Légera²⁶ w opiniach przedstawionych odpowiednio w ww. sprawach Pavlov i in. oraz Arduino nie zmierza w tym kierunku, ale pozostaje bliskie orzecznictwu. Przedstawiają oni dwa kryteria pozwalające ustalić, czy przepisy państwowe znajdują się faktycznie pod kontrolą podmiotów prywatnych. Ich zdaniem badany przepis nie stanowi naruszenia art. 10 WE i 81 WE, jeśli po pierwsze, jego wydanie jest uzasadnione realizacją uzasadnionego interesu publicznego i po

23 — Opinia rzecznika generalnego P. Légera w ww. sprawie Arduino, pkt 91, oraz opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Albany (wyrok z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96, Rec. str. I-5751) pkt 184.

24 — Punkt 91 opinii w ww. sprawie Arduino.

25 — Punkty 156–165.

26 — Punkty 86–91.

drugie, jeśli państwa członkowskie czynnie nadzorują udział podmiotów prywatnych w procesie decyzyjnym²⁷. Kryteria te mają na celu ustalenie, w jakim stopniu państwo kontroluje przekazanie kompetencji podmiotom prywatnym. Chociaż opracowane kryteria mają być stosowane łącznie, to wydaje mi się, że również drugie kryterium obejmuje kryterium interesu publicznego. Mogłoby to również doprowadzić Trybunał do dokonywania oceny wszystkich przepisów, które mogą ograniczać konkurencję. Być może z tego powodu Trybunał odrzucił przyjęcie takiego kryterium.

35. Jednakże, moim zdaniem, obawy będące podstawą dla propozycji rzeczników generalnych są słuszne. Wydaje mi się jednak, że dotychczasowe orzecznictwo pozwala udzielić na nie odpowiedzi. Można nawet zastanawiać się, czy Trybunał nie przyjął *implicit*e kryterium nadzoru przez państwo w celu zweryfikowania ustawodawczego charakteru przepisu państwowego, ponieważ odnosi się on do tej kwestii w pkt 10 ww. wyroku w sprawie *Arduino*. Jednakże pozostają wątpliwości co do sposobu oceny tych kryteriów przez Trybunał, w szczególności w odniesieniu do skuteczności nadzoru sprawowanego przez państwo, ponieważ formalna kontrola charakteru środka wydaje się być niewystarczająca²⁸.

36. Porównanie z amerykańskim prawem antytrustowym, które uznaje teorię działania

państwa („state action doctrine”) i podporządkowuje środki państwowe jedynie ograniczonej kontroli pod kątem prawa konkurencji, prowadzi do takiego samego wniosku. W prawie amerykańskim wspomniane „state action doctrine” wywodzi się z wyroku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych w sprawie *Parker v. Brown*²⁹, który wyłączył stosowanie *Sherman Act* w odniesieniu do przepisów przyjętych przez państwa w ramach ich suwerennych uprawnień. Orzecznictwo i praktyka organów konkurencji uległy od tego czasu znacznym zmianom³⁰. Przepis prawa jest zatem wyłączony z zakresu stosowania prawa antytrustowego tylko wtedy, gdy spełnia łącznie dwie przesłanki. Wymagane jest po pierwsze, aby sporny przepis stwarzający ograniczenia dla konkurencji był wyraźnie określony jako przepis państwowy, a po drugie, aby jego wprowadzenie w życie było nadzorowane przez państwo.

37. Dodatkową trudność napotykamy, gdy identyczne dziedziny regulowane są w odmienny sposób przez dane państwa członkowskie. Podczas bowiem gdy przepisy autoregulacyjne w dalszym ciągu podlegają prawu konkurencji ze względu na ich genezę, przepisy państwowe nie podlegają jego kryteriom. W praktyce Trybunał w sprawie *Wouters i in.*³¹ zbadał zgodność z art. 81 WE przepisu porządkowego zabraniającego tworzenia grup multidyscyplinarnych, podczas gdy w ww. wyroku w sprawie *Arduino* orzekł on, że przepis krajowy ustalający stawki honorariów adwokackich

27 — Opinia w ww. sprawie *Pavlov i in.*, pkt 161–163.

28 — Punkt 106 opinii w ww. sprawie *Arduino*.

29 — 317 U.S. 341 (1943).

30 — J. Delacourt i T. Zywicki, „The FTC and State Action: Evolving views on the proper role of government” w: *Antitrust Law Journal*, 2005, vol. 72, str. 1075.

31 — Wyrok z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99, Rec. str. I-1577.

nie podlega art. 10 WE w związku z art. 81 WE. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego jedynym sposobem zapewnienia spójnej kontroli tych dwóch rodzajów przepisów jest przyjęcie kryterium wymagającego skutecznego nadzoru państwa, obejmującego badanie procesu decyzyjnego prowadzącego do wydania danego przepisu.

38. Jednakże bez wątpienia w niniejszej sprawie właściwym nie jest naginanie orzecznictwa, ponieważ rozpatrywane prawodawstwo włoskie zostało już zbadane w ww. wyroku w sprawie *Arduino*. Okoliczności faktyczne sporu, w którym zapadł ten wyrok, są podobne do okoliczności leżących u podstaw sprawy *Cipolla*. W następstwie spowodowanego przez M. *Arduino* zwykłego wypadku samochodowego *Diego Dessi* zażądał przed *Pretore di Pinerelo* wypłaty odszkodowania wraz z odsetkami, jak również zwrotu kosztów adwokackich. Sąd włoski uznał żądania ofiary wypadku, ale określił wysokość zwrotu kosztów adwokackich poniżej minimalnej stawki ustalonej dekretem ministerialnym z 1994 r. Wyrok ten został uchylony przez włoski sąd kasacyjny, który uznał, że w tym przypadku nieuwzględnienie stawek opłat było niezgodne z prawem, i odesłał sprawę do sądu pierwszej instancji. Sąd ten odesłał sprawę do Trybunału, w wyniku czego zapadł wspomniany wyrok w sprawie *Arduino*.

przyjęcia lub utrzymania środka krajowego takiego jak dekret ministerialny z 1994 r. Trybunał orzekł, że Republika Włoska nie przeniosła na podmioty prywatne odpowiedzialności za regulowanie działalności, ponieważ w tym przypadku CNF jedynie przedstawiła propozycję stawek ministrowi sprawiedliwości, który miał prawo wprowadzenia poprawek do tego projektu lub odroczenia jego stosowania³². W pkt 10 tego samego wyroku Trybunał odniósł się jednak do rzeczywistego wykonywania przez państwo jego uprawnień kontrolnych, co doprowadziło na przykład do odroczenia wprowadzenia stawek zatwierdzonych dekretem ministerialnym z 1994 r.³³. Na rozprawie rząd włoski przypominał, że w 1973 r. dekret zatwierdzający stawki opłat przyjęty został 11 miesięcy po dacie przedstawienia propozycji przez CNF. W 2004 r. można było również odnotować sprawowanie przez państwo kontroli procesu decyzyjnego z tego względu, że *Consiglio di Stato* początkowo odmówiła zatwierdzenia tego projektu uznając, iż nie posiada wszystkich informacji potrzebnych do wydania opinii na temat projektu cennika usług, który został jej przedstawiony. Można by utrzymywać, że sąd krajowy miał lepsze niż Trybunał możliwości, aby dokonać tej praktycznej oceny. Jednakże Trybunał uznał, że dysponuje informacjami wystarczającymi, aby sam mógł dokonać tej oceny. Ponieważ honoraria uzgodnione w obu zawisłych przed sądami krajowymi sprawach uregulowane są dekretemi ministerialnymi z 1990 r. i 1994 r., nie ma konieczności ponownego rozpatrywania tej kwestii. Jednakże jeśli sąd włoski skierowałby w przyszłości do Trybunału sprawę w przedmiocie sporu dotyczącego okoliczności regulowanych późniejszym dekretem, być może należałoby ponownie odesłać sprawę do sądu krajowego w celu zbadania rzeczywistego charakteru kontroli

39. W wyroku tym Trybunał zbadał, czy art. 10 WE i 81 WE stanowią przeszkodę dla

32 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Arduino*, pkt 41.

33 — Zobacz również pkt 107 opinii w ww. sprawie *Arduino*.

przez państwo procesu decyzyjnego, w wyniku którego przyjęty został ten dekret.

40. Choć stosowanie stawek honorariów adwokackich w znacznym stopniu ogranicza konkurencję między adwokatami, to jednak nadal nie może być wątpliwości co do zgodności z prawem tego cennika z punktu widzenia art. 10 WE i 81 WE, ponieważ w ww. wyroku w sprawie *Arduino* Trybunał stwierdził, że stawki te zostały ustalone przez państwo, a państwo nie przeniosło na grupę przedsiębiorców swych uprawnień w tym zakresie. Natomiast należy sprawdzić, czy wynik ten jest utrzymany niezależnie od zakresu stosowania stawek. Obydwa postawione przez sądy krajowe pytania dotyczą dokładnie tej kwestii.

B — Zgodność ze wspólnotowym prawem konkurencji włączenia czynności pozasądowych w zakres stosowania stawek honorariów adwokackich

41. Należy odróżnić czynności pozasądowe od czynności wykonywanych w ramach sporu przed sądem. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mającej na celu ułatwienie rzeczywistego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług³⁴ odróżnia ponadto od wszystkich innych czynności te związane

z reprezentowaniem lub obroną klienta w postępowaniu sądowym lub przed organami władzy publicznej. Można również wysunąć argument, że rynek pozasądowych czynności prawnych odróżnia się od rynku czynności sądowych wykonywanych w ramach sporu przed sądem. W pierwszym bowiem przypadku asymetria informacji między adwokatem a jego klientami jest mniejsza, ponieważ usługobiorcy częściej korzystają z usług adwokata, a zatem są w stanie lepiej ocenić jakość świadczonej usługi.

42. Do stawek honorariów adwokackich wynikających z dekretów ministerialnych, czy to z 1990 r., czy też z 1994 r., dołączono ponadto przepisy szczególne dotyczące czynności dokonywanych w ramach toczącego się przed sądem sporu, czy to cywilnego, czy też administracyjnego lub karnego z jednej strony i czynności dokonywanych w ramach postępowania niespornego z drugiej strony. Czynności sądowe dokonywane w ramach sporu mają bezpośredni wpływ na dostęp podmiotów prawa do sądu. Ponadto w praktyce pomoc prawna jest często ograniczona do tego rodzaju usług³⁵.

43. Nie odnosząc się specjalnie do charakterystyki czynności pozasądowych, Komisja w

34 — Dz.U. L 78, str. 17.

35 — Zgodnie z art. 10 dyrektywy Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz.U. L 26, str. 41) korzystanie z pomocy prawnej rozciąga się na postępowanie pozasądowe, tylko „jeśli prawo wymaga od stron ich wykorzystania lub gdy sąd nakaże stronom sporu taki tryb postępowania”.

swoich przedstawionych na piśmie uwagach w sprawie *Macrino i Capodarte*, jak również na rozprawie, broni tezy, zgodnie z którą należy zmienić rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Arduino*, i stwierdzić, że przepis państwowy ograniczający konkurencję narusza art. 10 WE i 81 WE, chyba że można go uzasadnić celami interesu publicznego i jeśli jest on proporcjonalny do tych celów. Czyniąc to, Komisja podąża za argumentacją rzeczników generalnych P. Légera i F.G. Jacobsa, przedstawioną w pkt 30 niniejszej opinii.

44. Z przedstawionych powyżej powodów wydaje mi się, że ww. wyrok w sprawie *Arduino* nie może być rozumiany inaczej niż w ten sposób, iż art. 81 WE w związku z art. 10 WE nie może być stosowany do tego rodzaju przepisów państwowych, chociaż jego antykonkurencyjny skutek jest silniejszy w przypadku stawek, które dotyczą tylko czynności sądowych. Wnioski wynikające z tego wyroku oparte są na państwowym charakterze wszystkich rozpatrywanych przepisów, czyli stawek honorariów adwokackich, a nie na specyficznym charakterze potencjalnych antykonkurencyjnych skutków różnego rodzaju czynności sądowych.

45. Jednakże dokonując wykładni prawa krajowego, sąd krajowy ma obowiązek wybrać, skoro posiada pewne uprawnienia dyskrecjonalne w tej materii, wykładnię w miarę możliwości najbardziej zgodną z pra-

wem wspólnotowym, która może w największym stopniu pozwolić na osiągnięcie jego celów³⁶. Z art. 60 dekretu z mocą ustawy wynika, że sąd posiada swobodę ustalania w sposób dyskrecjonalny stawek honorariów za czynności pozasądowe w granicach wyznaczonych przez stawki maksymalne i minimalne również bez uzasadnienia; podając stosowne uzasadnienie, sąd może ponadto nie uwzględnić stawek minimalnych i maksymalnych³⁷. W związku z tym aby nie wzmocniać antykonkurencyjnego skutku stawek, sąd krajowy jest zobowiązany, tak dalece jak jest to możliwe, do korzystania z przysługującej mu swobody oceny, w przypadku gdy rozstrzyga spór dotyczący kwoty honorariów określonej przez wspomniane stawki dotyczące czynności pozasądowych.

46. Podsumowując, proponuję, aby Trybunał uznał, że z ww. wyroku w sprawie *Arduino* wynika, iż art. 81 WE w związku z art. 10 WE nie stanowi przeszkody dla wydania przepisu krajowego ustalającego stawki honorariów adwokackich, nawet w odniesieniu do czynności pozasądowych, pod warunkiem że przepis ten został poddany rzeczywistej kontroli państwa i że uprawnienia sądu do odstępstwa od kwot określonych przez te stawki interpretowane są zgodnie z prawem wspólnotowym, w efekcie czego antykonkurencyjne skutki tych uregulowań są ograniczone.

36 — W przedmiocie ciężącego na sądzie krajowym obowiązku dokonania wykładni prawa krajowego w miarę możliwości zgodnej z prawem wspólnotowym zob. wyroki z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 *Von Colson i Kamann*, Rec. str. 1891; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 *Marleasing*, Rec. str. I-4135, i z dnia 5 października 2004 r. w sprawach połączonych od C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer i in.*, Rec. str. I-8835.

37 — Interpretacja przedstawiona w uwagach rządu włoskiego w sprawie *Macrino i Capodarte*.

C — Zgodność ze wspólnotowym prawem konkurencji zakazu stosowania odstępstw od stawek honorariów

47. Pytanie postawione w sprawie Cipolla dotyczy zakazu stosowania przez adwokatów i ich klientów odstępstw od stawek honorariów adwokackich wynikających z dekretu ministerialnego z 1994 r. Jak przypomniano w pkt 5 niniejszej opinii, zgodnie z art. 24 ustawy nr 794 „niedozwolone jest odstępstwo [...] od minimalnych honorariów określonych dla świadczenia usług adwokackich. Jakakolwiek umowa sprzeczna z tymi stawkami jest nieważna. Należy jednak zauważyć, że charakter tego zakazu jest bezwzględny tylko w relacjach między klientem a jego adwokatem, ponieważ sąd może jednak odstąpić od stawki³⁸.

48. Z art. 60 dekretu z mocą ustawy, o którym mowa w pkt 45 powyżej, wynika, że sąd krajowy może w sposób dyskrecyjny ustalić honoraria w granicach stawek maksymalnych i minimalnych. Podając odpowiednie uzasadnienie, sąd może ponadto nie uwzględnić stawek minimalnych i maksymalnych. Uprawnienia sądu są identyczne w zakresie czynności prawnych dokonanych w ramach sporów przed sądami.

49. Prawdą jest, że kwestia zgodności zakazu stosowania odstępstw od stawek honorariów

adwokackich z art. 81 WE i 10 WE nie jest specjalnie poruszana w ww. wyroku w sprawie Arduino. Zawężająca wykładnia możliwości odstępowania od tych stawek przez sąd krajowy wzmacnia zaś antykonkurencyjne skutki tych stawek, znacznie ograniczając konkurencję cenową między adwokatami. To dlatego, w celu zapewnienia skuteczności wspólnotowego prawa konkurencji, sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby w jak największym stopniu ograniczyć te antykonkurencyjne skutki³⁹.

50. W związku z tym proponuję, aby na pytanie postawione w sprawie Cipolla odpowiedzieć, że z ww. wyroku w sprawie Arduino wynika, iż art. 81 WE w związku z art. 10 WE nie sprzeciwia się wydaniu przepisu krajowego zabraniającego adwokatom i ich klientom stosowania odstępstw od stawek honorariów adwokackich, pod warunkiem że przepis został poddany rzeczywistej kontroli państwa i że uprawnienia sądu do odstąpienia od kwot ustalonych przez te stawki interpretowane są zgodnie z prawem wspólnotowym, w efekcie czego antykonkurencyjne skutki tych uregulowań są ograniczone.

D — Zgodność stawek honorariów adwokackich z zasadą swobodnego świadczenia usług

51. Usługi prawne świadczone przez adwokatów są świadczeniami w rozumieniu

38 — Artykuł 60 dekretu z mocą ustawy i pkt 42 ww. wyroku w sprawie Arduino.

39 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie CIF i W sprawie Pfeiffer i in.

art. 50 WE⁴⁰. Artykuł 49 WE zakazuje wprowadzania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług w odniesieniu do obywateli państw członkowskich mających swoje przedsiębiorstwo państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, orzecznictwo uznało za bezprawne ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług związanych z przemieszczaniem się odbiorcy usług⁴¹ lub z samym przeniesieniem usług⁴².

52. Artykuł 52 ust. 2 WE upoważnia Radę Unii Europejskiej do przyjmowania dyrektyw w celu zapewnienia liberalizacji określonej usługi. To na tej podstawie przyjęta została dyrektywa 77/249. Artykuł 4 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje w szczególności, że „czynności związane z reprezentowaniem lub obroną klienta w postępowaniu sądowym lub przed organami władzy państwowej będą wykonywane w każdym przyjmującym państwie członkowskim na warunkach określonych przez prawników prowadzących działalność zawodową w tym państwie, z wykluczeniem wszelkich warunków wymagających pobytu lub zarejestrowania się w organizacji zawodowej w tym państwie”.

53. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ograniczeniami są „przepisy krajowe, które

mogą ograniczać lub utrudniać korzystanie z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie”⁴³.

54. W celu ustalenia, czy art. 49 WE i dyrektywa 77/249 sprzeciwiają się istnieniu przepisów krajowych, które są rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, należy najpierw sprawdzić, czy ograniczają one swobodne świadczenie usług, aby następnie zbadać, czy ograniczenie to może być uzasadnione względami, o których mowa w art. 46 ust. 1 WE w związku z art. 55 WE, lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

1. Istnienie ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług

55. Tak jak w przypadku pozostałych swobód, celem zasady swobodnego świadczenia usług jest wspieranie otwierania rynków krajowych poprzez umożliwienie usługodawcom i ich klientom pełnego korzystania z rynku wewnętrznego Wspólnoty. Jednocześnie chodzi o umożliwienie usługodawcom wykonywania ich działalności w skali ponadnarodowej i otwarcie konsumentom dostępu do usług świadczonych przez usługodawców mających przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich. Swobodne świadcze-

40 — Wyrok z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 Van Binsbergen, Rec. str. 1299.

41 — Zobacz, podobnie, wyrok z dnia 31 stycznia 1984 r. w sprawach połączonych 286/82 i 26/83 Luisi i Carbone, Rec. str. 377, pkt 16.

42 — Wyroki z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-288/89 Collectieve Antennevoorziening Gouda, Rec. str. I-4007; w sprawie C-76/90 Säger, Rec. str. I-4221; z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-23/93 TV10, Rec. str. I-4795, i z dnia 10 maja 1995 r. w sprawie C-384/93 Alpine Investments, Rec. str. I-1141, pkt 21;

43 — Wyroki z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. str. I-4165, pkt 37; z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 33. Zobacz również wyrok z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-429/02 Bacardi France, Rec. str. I-6613, pkt 31.

nie usług stanowi zatem część „podstawowego statusu obywateli państw członkowskich”⁴⁴, stworzonego przez obywatelstwo europejskie, którego ponadnarodowy wymiar reprezentuje.

56. Aby osiągnąć ten cel, państwa członkowskie muszą uwzględnić wpływ, jaki będą miały przepisy, które przyjmą one w celu uregulowania swoich rynków krajowych, na korzystanie przez usługodawców mających przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich z prawa do swobodnego świadczenia usług. W tym kontekście jest zakazana dyskryminacja nie tylko ze względu na przynależność państwową, ale również dyskryminacja poprzez obciążenie wykonywania działalności ponadnarodowej dodatkowymi kosztami lub utrudnianie dostępu do rynku krajowego usługodawcom mających przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich⁴⁵.

57. Wszystkie cztery wolności winny być analizowane dokładnie w takich samych ramach. W odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, w wyroku w sprawie *Deutscher Apothekerverband*⁴⁶, Trybunał zakwestionował przepis krajowy, ponieważ ograniczał on w większym stopniu prowadzenie działalności przez apteki znajdujące się poza obszarem Niemiec niż przez apteki znajdujące się na obszarze tego kraju,

pozbawiając tym samym te pierwsze ważnej drogi dostępu do rynku niemieckiego. Do kryterium dostępu do rynku odniesiono się również w wyroku w sprawie *CaixaBank France*⁴⁷, który dotyczył swobody przedsiębiorczości. Podobne rozumowanie przyjęto w zakresie usług w ww. wyroku w sprawie *Alpine Investments*⁴⁸. Uznano również, że przepisy krajowe, traktując dochody z kapitału nie pochodzące z Finlandii w sposób mniej korzystny niż dywidendy wypłacane przez spółki z siedzibą w Finlandii, stanowią ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału⁴⁹.

58. Wydaje mi się, że wspólna linia przyjęta w tych wyrokach polega na tym, że każda krajowa polityka prowadząca do traktowania sytuacji ponadnarodowych w sposób mniej korzystny od traktowania sytuacji całkowicie krajowych stanowi ograniczenie swobodnego przepływu⁵⁰. Z tym zastrzeżeniem państwa członkowskie mają swobodę regulowania działalności gospodarczej na swoim obszarze, ponieważ celem stosowania swobodnego przepływu nie jest wprowadzenie harmonizacji przepisów⁵¹.

44 — Wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, Rec. str. I-6193.

45 — Zobacz pkt 37–40 mojej opinii z dnia 7 kwietnia 2005 r. w sprawie C-446/03 *Marks & Spencer* (wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-446/03, Zb.Orz. str. I-10837).

46 — Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01, Rec. str. I-14887, pkt 74.

47 — Wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02, Zb.Orz. str. I-8961, pkt 12.

48 — W pkt 38 tego wyroku stwierdzono, że przedmiotowy zakaz „ma bezpośredni wpływ na dostęp do rynku usług w pozostałych państwach członkowskich”. W pkt 59 opinii w ww. sprawie *Bacardi France* rzecznik generalny A. Tizzano zauważa, że ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług wynika z faktu, że francuskie przepisy w tej materii „stanowią bezpośrednią przeszkodę [...] w dostępie do rynku”.

49 — Wyrok z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C-319/02 *Manninen*, Zb.Orz. str. I-7477, pkt 23.

50 — Wyżej wymieniona opinia w sprawie *Marks & Spencer*.

51 — Zobacz pkt 28 opinii rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie C-292/92 *Hünernmund i in.* (wyrok z dnia 15 grudnia 1993 r., Rec. str. I-6787 i pkt 60 opinii rzecznika generalnego A. Tizzana w ww. sprawie *CaixaBank France*).

59. Mniej korzystne traktowanie sytuacji ponadnarodowych może przybierać różne formy. Często objawia się ono jako hamulec w dostępie do rynku krajowego, chroniąc pozycję zdobyte na tym rynku lub utrudniając transgranicznym usługodawcom dostęp do rynku. W świetle tego właśnie kryterium należy zbadać ustawodawstwo włoskie rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym.

60. W tym przypadku, chociaż ustalone przez rozpatrywane przepisy stawki honorariów adwokackich stosuje się bez różnicy wobec adwokatów prowadzących kancelarie we Włoszech i adwokatów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich, którzy chcą świadczyć usługi we Włoszech, stwarzają one ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług w kilku sytuacjach, w których ta druga grupa adwokatów znajduje się w mniej korzystnym położeniu od swoich włoskich odpowiedników.

61. W pierwszej kolejności można stwierdzić, że stawki zostały opracowane jedynie z uwzględnieniem sytuacji włoskich adwokatów, bez przewidywania sytuacji ponadnarodowych⁵². Należy zatem zbadać, czy kryteria przyjęte dla ustalania honorariów są specyficzne dla adwokatów prowadzących kancelarie we Włoszech, czy też mają one zastosowanie do adwokatów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich. Niektóre bowiem przepisy dotyczące stawek mogą stwarzać ograniczenia dla swobodnego przepływu usług. Chodzi tu w

pierwszej kolejności o ustalone przez te stawki honoraria minimalne, jak również honoraria maksymalne. Inne przepisy dotyczące stawek będą przytaczane, o ile okażą się one problematyczne z punktu widzenia zasady swobodnego świadczenia usług. Aby ustalić, czy ograniczają one swobodne świadczenie usług, zbadam kolejno wpływ każdego z tych przepisów na sytuacje transgraniczne.

a) Ustalone przez stawki honoraria minimalne

62. Czy ustalone przez stawki honoraria minimalne stanowią ograniczenie swobodnego świadczenia usług przez adwokatów prowadzących kancelarie poza obszarem Włoch?

63. Z dawnego orzecznictwa Trybunału wynika, że państwowe systemy kontroli cen obejmujące zakaz sprzedaży poniżej ceny minimalnej „nie stanowią same z siebie środka o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego, ale mogą wywoływać taki skutek, jeżeli ceny zostałyby ustalone na takim poziomie, że produkty przywożone znajdują się w mniej korzystnej sytuacji niż identyczne produkty krajowe, ponieważ nie mogą być sprzedane z zyskiem w określonych warunkach lub przewaga konkuren-

52 — Wyroki z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie 231/85 Cullet, Rec. str. 305, i z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie C-249/88 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-1275, pkt 10.

cyjna wynikająca z niskiej ceny kosztu byłaby zneutralizowana”⁵³.

64. W ww. wyroku w sprawie CaixaBank France Trybunał dokonał transpozycji tak pojmowanego swobodnego przepływu towarów na dziedzinę prawa przedsiębiorczości. Trybunał uznał, że prawodawstwo francuskie zakazujące oprocentowania od rachunków depozytowych a vista stanowi „poważną przeszkodę dla wykonywania przez nich działalności [...], co wpływa na ich dostęp do rynku”, ponieważ pozbawia przedsiębiorstwa zagraniczne możliwości „bardziej efektywnego konkurowania [...] z instytucjami kredytowymi tradycyjnie działającymi w tym państwie członkowskim [w którym prowadzona jest działalność]”⁵⁴. W ten sam sposób, w odniesieniu do swobodnego świadczenia usług należy upewnić się, że korzyści wynikające z przewagi konkurencyjnej adwokatów prowadzących kancelarie poza obszarem Włoch nie zostały zneutralizowane przez prawodawstwo tego państwa członkowskiego. Porównanie musi dotyczyć sytuacji adwokatów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich w stosunku do ich odpowiedników, którzy już prowadzą kancelarie we Włoszech.

65. Ustalone przez stawki honoraria minimalne uniemożliwiają adwokatom prowadzącym kancelarie w państwie członkowskim innym niż Republika Włoska świadczenie

usług prawnych we Włoszech za honoraria niższe od tych ustalonych honorariów minimalnych, nawet jeśli mieliby oni taką możliwość, na przykład dzięki specjalizacji w konkretnej dziedzinie⁵⁵. Skutek stosowania honorariów minimalnych ma tym bardziej dyskryminacyjny charakter, że ich poziom wynika ze stawek opracowanych przez CNE, w skład której wchodzi tylko adwokaci wpisani na włoską listę adwokacką, i jak przyznał rząd włoski podczas rozprawy, uwzględnia tylko koszty poniesione przez adwokatów krajowych⁵⁶. Honoraria minimalne stanowią zatem ograniczenie swobodnego świadczenia usług, ponieważ neutralizują one przewagę konkurencyjną adwokatów prowadzących kancelarie poza obszarem Włoch. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd niemiecki, stwierdzenia tego nie zmienia fakt, że konkurencja między adwokatami nie ma charakteru wyłącznie cenowego, ale dotyczy również jakości świadczonych usług. Obywatele włoscy chcący skorzystać z usług adwokata prowadzącego kancelarię w innym państwie członkowskim są zatem pozbawieni możliwości czerpania w pełni z korzyści wspólnego rynku, ponieważ dostęp do usług prawnych po kosztach niższych od ustalonych przez włoskie stawki jest zabroniony, nawet jeśli usługi te są dostępne w innym państwie członkowskim.

b) Ustalone przez stawki honoraria maksymalne

66. Rozpatrywane stawki określają również honoraria maksymalne, jakich nie mogą

53 — Wyrok z dnia 13 listopada 1986 r. w sprawach połączonych 80/85 i 159/85 Edah, Rec. str. 3359, pkt 11. Zobacz również wyroki z dnia 26 lutego 1976 r. w sprawie 65/75 Tasca, Rec. str. 291; z dnia 24 stycznia 1978 r. w sprawie 82/77 Van Tiggele, Rec. str. 25; ww. w sprawie Cullet, pkt 23, i z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-287/89 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-2233, pkt 17.

54 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie CaixaBank France, pkt 12 i 13. Należy zauważyć, że nawet jeśli ww. wyrok w sprawie Keck i Mithouard miał zastosowanie w zakresie prawa przedsiębiorczości, osiągnięty wynik mógł być taki sam, ponieważ w każdym przypadku występowała faktyczna dyskryminacja, która powodowała, że pojęcie „sposobu sprzedaży” nie mogło być stosowane (pkt 16 tego wyroku).

55 — Zobacz pkt 48 opinii rzecznika generalnego S. Albera w sprawie C-263/99 Komisja przeciwko Włochom (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., Rec. str. I-4195).

56 — Nie uwzględnia się na przykład faktu, że adwokaci zagraniczni mogą mieć niższe koszty stałe.

przekraczać adwokaci praktykujący we Włoszech, niezależnie od miejsca, w którym prowadzą kancelarię.

67. Trybunał już badał systemy ustalające ceny maksymalne. Z orzecznictwa tego wynika, że jeżeli cena maksymalna wpływa na ograniczenie zysku importerów, którzy muszą odliczyć od ceny swoje koszty poniesione w związku z przywozem, to jest ona sprzeczna ze swobodnym przepływem towarów⁵⁷. Ceny maksymalne zostały zakwestionowane w sposób ogólny: wniosek, iż ma miejsce ograniczenie swobodnego przepływu, należy wyciągnąć, jeżeli poziom cen jest taki, że sprzedaż produktów przywożonych staje się niemożliwa lub trudniejsza od sprzedaży produktów krajowych⁵⁸.

68. Wyrok w sprawie AMOK⁵⁹, przytoczony przez rząd niemiecki podczas rozprawy w celu zakwestionowania faktu, że stawki skutkują ograniczeniem swobodnego przepływu usług, jest pozbawiony znaczenia dla niniejszej sprawy. W wyroku tym Trybunał zbadał bowiem niemiecką zasadę proceduralną, która ogranicza kwotę nakazanego

przez sąd zwrotu kosztów adwokackich do wysokości stawek mających zastosowanie do adwokatów prowadzących kancelarie w Niemczech. W odróżnieniu od rozpatrywanego prawodawstwa stawki niemieckie nie wykluczają możliwości swobodnego ustalania przez adwokatów zagranicznych i ich klientów wysokości honorariów⁶⁰.

69. Tymczasem dodatkowe koszty dla adwokatów spowodowane przez okoliczność, że świadczą oni usługi we Włoszech, prowadząc kancelarie w innym państwie członkowskim, mogą powstać tylko w związku z kosztami podróży odbytej w celu spotkania się klientami lub stawienia się przed włoskim sądem⁶¹. Jednakże honoraria maksymalne ustalane są tylko przy wzięciu za punkt odniesienia sytuacji adwokatów prowadzących kancelarie we Włoszech. W związku z tym te honoraria zmniejszają zysk adwokatów prowadzących kancelarie poza obszarem Włoch w stosunku do zysku adwokatów prowadzących kancelarie we Włoszech. Z tego co najmniej względu ustalanie poprzez stawki honorariów maksymalnych stanowi ograniczenie transgranicznego świadczenia usług prawnych.

57 — Wyroki z dnia 5 czerwca 1985 r. w sprawie 116/84 Roelstraete, Rec. str. 1705, pkt 21, i ww. wyrok z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 7.

58 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 19 marca 1991 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 15. W wyroku z dnia 29 listopada 1983 r. w sprawie 181/82 Roussel Laboratoria i in., Rec. str. 3849, pkt 21 i 23, Trybunał badał system cen, który w odmienny sposób traktował towary przywożone i towary wytwarzane w kraju. Uzałeźniał on cenę produktów przywożonych od wskaźnika mającego różne znaczenie w zależności od państwa członkowskiego produkcji ze względu na przepisy prawa i warunki ekonomiczne ustalania ceny referencyjnej. Trybunał stwierdził, że sprzedaż przywożonych produktów jest dyskryminowana lub utrudniana w każdym przypadku, gdy poziom cen, do których odsyła ustawodawstwo państwa członkowskiego przywozu w przypadku produktów z innych państw członkowskich, jest niższy od poziomu mającego zastosowanie do produktów krajowych.

59 — Wyrok z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-289/02, Rec. str. I-15059.

60 — Punkt 46 opinii rzecznika generalnego J. Mischy w ww. sprawie AMOK.

61 — Zobacz pkt 44 opinii w sprawie Komisja przeciwko Włochom (ww. wyrok z dnia 29 maja 2001 r.).

tów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich niż Włochy, ponieważ zniechęcają one niektórych adwokatów, którzy pobierają wyższe opłaty, do świadczenia usług we Włoszech.

c) Inne potencjalne ograniczenia swobodnego świadczenia usług wynikające z zakazu stosowania odstępstw od stawek honorariów adwokackich

71. Na podstawie dekretu ministerialnego, zarówno tego z 1990 r., jak i z 1994 r., adwokaci prowadzący kancelarie we Włoszech są zobowiązani do wystawiania faktur za swoje usługi na podstawie ograniczonego wykazu świadczeń usług prawnych określonych w cenniku. Zakazuje się im zatem w zasadzie wyznaczania wysokości swoich honorariów z zastosowaniem innej metody, na przykład z uwzględnieniem czasu spędzonego na badaniu akt przez każdego współpracownika zgodnie z poziomem jego specjalizacji. Jednakże te dwa systemy dają klientowi możliwość zrozumienia, dlaczego płaci takie a nie inne honorarium, a także przyczyniają się do zmniejszania asymetrii informacji, jaka istnieje między adwokatem a jego klientem. W każdym razie zobowiązanie adwokatów prowadzących kancelarie poza Włochami, którzy korzystają ze swobody świadczenia tam usług, do wystawiania faktur za swoje usługi na podstawie kategorii usług ustalonych przez stawkę, obciąża ich dodatkowymi kosztami. Jeżeli normalnie korzystają oni z innego systemu fakturowania, to będą zmuszeni zrezygnować z niego co najmniej w odniesieniu do świadczeń realizowanych we Włoszech. W związku z tym zobowiązanie adwokatów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich, którzy świadczą usługi we Włoszech, do fakturowania honorariów za swoją pracę

na podstawie kategorii usług ustalonych przez stawkę, może stanowić ograniczenie ich swobody świadczenia usług, z uwagi na to, że obciąża to ich dodatkowymi kosztami.

72. Artykuł 15 dekretu z mocą ustawy z 1994 r. dotyczący sporów przed sądem handlowym, cywilnym lub administracyjnym⁶², który stanowi, że adwokaci mogą fakturować swoje koszty do wysokości kwoty ryczałtowej stanowiącej 10% sumy ich honorariów i opłat sądowych, nie uwzględnia różnych sytuacji, które występują w praktyce⁶³. Artykuł ten nie przewiduje sytuacji transgranicznych, w których poniesione koszty mogą być wyższe od tego ryczałtu. Może być on zatem niekorzystny dla adwokatów korzystających ze swobody świadczenia usług we Włoszech.

73. Ustalenie honorariów uwarunkowanych wynikiem sprawy jest również objęte dekretem ministerialnym z 1990 r., który ma zastosowanie do sporów przed sądem handlowym, cywilnym lub administracyjnym, ponieważ jego art. 5 ust. 3 przewiduje, że takie honoraria mogą być ponad dwa razy wyższe od przewidzianej stawki maksymalnej⁶⁴. Zagranicznym adwokatom świadczącym swoje usługi we Włoszech przepis ten

62 — Właściwymi artykułami są art. 11 dla sporów pozasądowych i art. 8 dla sporów przed sądem karnym.

63 — Ta ryczałtowa kwota została podwyższona dekretem ministerialnym z 2004 r. do 15%.

64 — Próg ten został podwyższony w 1994 r. do czterokrotnej wysokości honorariów maksymalnych, a od 2004 r. wymagana jest wcześniejsza zgoda CNF.

uniemożliwia swobodne ustalanie honorariów płaconych przez klientów. A zatem adwokaci prowadzący kancelarie w innych państwach członkowskich pozbawieni są szczególnie skutecznej drogi umożliwiającej wejście na rynek włoski⁶⁵.

kim kwestii honorariów minimalnych, zbadam najpierw ten aspekt.

74. Ogólnie rzecz ujmując, podczas gdy adwokaci prowadzący kancelarie we Włoszech mogą rozбивać koszty swojej kancelarii w zależności od ustalonych przez stawki honorariów, adwokaci prowadzący kancelarie w innych państwach członkowskich nie mogą ich rozбивać zgodnie ze stawkami włoskimi, ponieważ z definicji wykonują oni we Włoszech tylko część swojej działalności.

75. We wszystkich tych sytuacjach przepisy ustalające stawki honorariów adwokackich stanowią przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług na rynku włoskim przez adwokatów prowadzących kancelarie w innych państwach członkowskich. Podsumowując: okazuje się, że dekret z mocą ustawy stanowi ograniczenie w swobodnym świadczeniu usług w rozumieniu art. 49 WE i należy teraz zweryfikować, czy ograniczenie to jest uzasadnione. Ze względu na to, że nie został przedstawiony żaden argument dotyczący art. 46 ust. 1 WE w związku z art. 55 WE⁶⁶, przeprowadzę tylko rozważania dotyczące uzasadnienia pod kątem nadrzędnych interesów ogólnych. Z uwagi na to, że argumentacja stron dotyczyła przede wszyst-

2. Ewentualne uzasadnienie ograniczenia swobodnego świadczenia usług spowodowane ustaleniem honorariów minimalnych

76. W swoich uwagach na piśmie oraz podczas rozprawy R. Meloni, jak również rządy włoski i niemiecki, przedstawili argumenty mające uzasadnić naruszenie swobody świadczenia usług poprzez ustalenie w rozpatrywanym prawodawstwie włoskim honorariów minimalnych. Ich uzasadnienie obejmuje dwa aspekty.

a) Zasada dostępu do wymiaru sprawiedliwości

77. R. Meloni i rząd niemiecki powołali się na zasadę dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przestrzegania prawa do obrony jako nadrzędnego względu interesu ogólnego. R. Meloni odsyła do art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) i art. 24 konstytucji włoskiej.

65 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie CaixaBank.

66 — W wyroku z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. str. 631, Trybunał odrzucił hipotezę, zgodnie z którą adwokaci uczestniczą w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu art. 45 WE.

78. Prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości zostało w istocie uznane za podstawową zasadę prawa wspólnotowego⁶⁷. Trybunał orzekł, że w sprawach karnych prawo to może również obejmować prawo do obrony przez adwokata⁶⁸. Artykuł 47 ust. 2 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przewiduje również, że „każdy ma możliwość uzyskania pomocy prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”⁶⁹.

79. Rząd niemiecki zauważa, że gdyby honoraria minimalne zostały zniesione, to honoraria byłyby obliczane z uwzględnieniem czasu poświęconego na sprawę, co mogłoby doprowadzić do tego, że honoraria za postępowania odszkodowawcze, w których w grę wchodziłyby niewielkie kwoty, byłyby stosunkowo wysokie w stosunku do wartości sporu. System taki krzywdziłby osoby o niewielkich dochodach. Podczas rozprawy rząd niemiecki wyjaśnił, że minimalne stawki opłat w sprawach, w których w grę wchodzi

niewielkie kwoty, mogą być ustalane na poziomie niższym od kosztów, ale istnieje możliwość wyrównania ich za pomocą minimalnych stawek mających zastosowanie w innych sprawach.

80. Jednakże nie jest jasne, w jaki sposób ustalenie minimalnych stawek opłat przyczynia się do zapewnienia równego dostępu wszystkich obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Przeciwnie, jak zauważyła Komisja podczas rozprawy, gdyby taki cel przyświecał prawodawstwu włoskiemu rozpatrywanemu w sprawie przed sądem krajowym, konieczne byłoby tylko ustalenie honorariów maksymalnych, aby uniknąć sytuacji, w której wysokość honorariów przekraczałaby pewien próg. Ponadto nie widzę we wspomnianym prawodawstwie wyraźnego związku między ustaleniem honorariów minimalnych a możliwością utrzymania na rozsądnym poziomie wynagrodzeń adwokatów poprzez zrekompensowanie ich kosztów, które nie zostały w pewnych sprawach pokryte honorariami pobranymi w innych sprawach. Przedstawione przez rząd niemiecki uzasadnienie w tej kwestii wydaje mi się czysto hipotetyczne. W tych okolicznościach wydaje mi się, że przyjęcie honorariów minimalnych za usługi świadczone przez adwokatów nie jest właściwą drogą do osiągnięcia uzasadnionego celu, jakim jest zapewnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla wszystkich. Bardziej delikatna jest kwestia, czy sprzyja ono równemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości. Kwestia ta dotyczy drugiego z przedstawionych uzasadnień prawidłowego wykonywania zawodu adwokata.

67 — Wyrok z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 17–19.

68 — Wyrok z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98 Krombach, Rec. str. I-1935, pkt 39. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo to obejmuje sprawy cywilne. W wyroku w sprawie Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (wyrok z dnia 21 lutego 1975 r., seria A, nr 18) Trybunał ten orzekł, że odmówienie zatrzymanemu, który chciałby wszcząć sprawę cywilną, umożliwienia skorzystania z usług adwokata jest naruszeniem prawa dostępu do sądu zagwarantowanego w art. 6 EKPC.

69 — Karta ogłoszona w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. (Dz.U. C 364, str. 1). Zobacz również wykładnię art. 6 ust. 1 EKPC dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W swoim wyroku w sprawie Airey przeciwko Irlandii (wyrok z dnia 9 października 1979 r., seria A, nr 32, pkt 26) uznał on, że artykuł ten może czasami zmusić państwo do dostarczenia pomocy prawnej przez członka izby adwokackiej, jeżeli wydaje się ona niezbędna w celu zapewnienia skutecznego dostępu do sądu.

b) Prawidłowe wykonywanie zawodu adwokata

81. Jednocześnie rząd włoski opiera swoją argumentację na ograniczeniach dotyczących zawodu adwokata, o których mowa w pkt 97 i 122 ww. wyroku w sprawie *Wouters i in.* Wynika z niego, że cel polegający na „tworzeniu przepisów organizacyjnych, kwalifikacyjnych, dotyczących etyki zawodowej, kontroli i odpowiedzialności, które są dla końcowych odbiorców usług prawnych niezbędną gwarancją integralności i doświadczenia oraz prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości” może uzasadniać ograniczenie swobodnego świadczenia usług⁷⁰.

82. Chociaż państwa członkowskie mają swobodę w tworzeniu swoich systemów proceduralnych i regulowania sporów⁷¹ oraz definiowaniu warunków wykonywania zawodu adwokata⁷², to jednak swobodę ich działania ogranicza prawo wspólnotowe. Dlatego muszą one wykazać, w jaki sposób ustalanie honorariów minimalnych stawek opłat ma być właściwe dla zapewnienia prawidłowego wykonywania tego zawodu.

70 — Zobacz również ww. wyrok w sprawie *Van Binsbergen*; a także wyroki z dnia 25 lutego 1988 r. w sprawie 427/85 *Komisja przeciwko Niemcom*, Rec. str. 1123, i z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie C-3/95 *Reisebüro Broede*, Rec. str. I-6511.

71 — Wyroki z dnia 15 grudnia 1971 r. w sprawach połączonych 51/71 do 54/71 *International Fruit Company*, Rec. str. 1107, i z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie C-443/03 *Leffler*, Zb.Orz. str. I-9611, pkt 49.

72 — Wyroki z dnia 12 lipca 1984 r. w sprawie 107/83 *Klopp*, Rec. str. 2971, pkt 17; w ww. sprawie *Reisebüro Broede*, pkt 37; w ww. sprawie *Wouters i in.*, pkt 99, i ww. postanowienie w sprawie *Mauri*.

83. Główny argument przedstawiony zarówno przez rząd włoski, jak i rząd niemiecki, podczas rozprawy dotyczył ryzyka, że zaciekle konkurencja między adwokatami doprowadzi do konkurencji cenowej, która spowoduje obniżenie jakości świadczonych usług, ze szkodą dla konsumentów. Ryzyko to jest tym większe, że rynek usług prawnych charakteryzuje asymetria informacji między adwokatami i konsumentami, gdyż ci drudzy nie dysponują kryteriami koniecznymi do oceny jakości świadczonych im usług⁷³.

84. Rząd włoski dodaje, że tylko istnienie cen minimalnych pozwala na oddzielenie interesów adwokatów od interesów ich klientów. Świadczenie usług złej jakości po niskiej cenie mogłoby bowiem leżeć w interesie adwokata, ale w ogólnym rozrachunku nie leżałoby w interesie jego klienta. Rząd włoski wskazuje również na potrzebę ochrony godności zawodu adwokata, co wymaga ustalenia minimalnej stawki ich honorariów. W odniesieniu ostatniego argumentu rząd włoski nie wyjaśnia, ani w jaki sposób środek ten miałby chronić godność zawodu adwokata, ani dlaczego zastosowanie takiego środka jest konieczne tylko w stosunku do zawodu adwokata, a nie w stosunku do innych wolnych zawodów.

73 — W przedmiocie asymetrii informacji, która jest charakterystyczna dla rynków usług zawodowych, zob. ww. opinie w sprawie *Arduino*, pkt 112, oraz w sprawie *Pavlov i in.*, pkt 85.

85. Chociaż Trybunał nie zbadał tej kwestii w ww. wyroku w sprawie Arduino, rzecznik generalny P. Léger zastanawiał się w swojej opinii nad możliwością uzasadnienia przyjęcia honorariów minimalnych w celu zagwarantowania jakości usług świadczonych przez adwokatów. W pkt 117 swojej opinii wyraził on swoje wątpliwości słowami: „nie widać, w jaki sposób system cen obowiązkowych mógłby przeszkodzić członkom tej grupy zawodowej w oferowaniu usług nieodpowiedniej jakości, jeśli dodatkowo ich kwalifikacje, kompetencje i świadomość zasad moralnych są niewystarczające”.

86. Wątpliwości rzecznika generalnego P. Légera są podzielane przez doktrynę ekonomiczną, zgodnie z którą w żaden sposób nie wykazano, że zniesienie honorariów minimalnych doprowadziłoby w konsekwencji do pogorszenia się jakości świadczonych usług prawnych⁷⁴. Mimo braku możliwości dostarczenia dowodów rząd niemiecki próbował jednak powołać się na „negatywny związek przyczynowy” wynikający jego zdaniem z faktu, że poniżej pewnego poziomu stawek jakości świadczeń nie jest już gwarantowana. Oznacza to, że mogłaby być ona jednak zagwarantowana powyżej pewnego poziomu stawek. To samo z siebie nie jest ponadto wystarczające, aby uzasadniać ustalanie honorariów minimalnych. Należałoby wykazać, że zniesienie

honorariów minimalnych spowodowałoby automatyczne obniżenie jakości usług prawnych.

87. Aby uzasadnienie przedstawione przez rząd włoski mogło zrównoważyć ograniczenie swobodnego świadczenia usług, które stwarza prawodawstwo rozpatrywane w sprawie przed sądem krajowym, niezbędne jest wykazanie istnienia bezpośredniego związku między tym prawodawstwem a prawidłowym wykonywaniem zawodu adwokata. Dyskryminacyjny skutek prawodawstwa włoskiego, z uwagi na to, że honoraria minimalne obliczane w odniesieniu do warunków rzeczywistych, w których prowadzi działalność adwokaci krajowi, oraz z uwzględnieniem znacznego zaangażowania CNF w prace nad tym aktem prawnym, wymaga bowiem przedstawienia bardzo dobrego uzasadnienia. Chociaż cel polegający na zapewnieniu prawidłowego wykonywania zawodu adwokata jest zasadny, rząd włoski nie wykazał, w jaki sposób ustalanie honorariów minimalnych jest właściwe dla jego osiągnięcia. Chociaż najniższe i najwyższe honoraria różnią się już bardzo znacznie, nie skłania to do świadczenia usług prawnych niskiej jakości po niskiej cenie. Republika Włoska nie wykazała, że istnieje związek między poziomem honorariów a jakością świadczonych usług, a w szczególności że usługi świadczone po niskich cenach są niższej jakości. Wniosek ten potwierdza się, jeśli uwzględni się sytuację w państwach członkowskich, w których nie funkcjonuje system kontroli cen. Stawki opłat za usługi adwokackie wydają się być ustalone na podstawie wielu elementów: stopnia specjalizacji, organizacji wewnętrznej, oszczędności

74 — J. Kwoka, „The Federal Trade Commission and the professions: a quarter century of accomplishments and some new challenges” w: *Antitrust Law Journal*, 2005, str. 997.

skali, a nie tylko lub głównie na podstawie jakości świadczonych usług.

88. W każdym razie rząd włoski nie zbadał tego, czy istnieje alternatywa w mniejszym stopniu niż ten przepis ograniczająca swobodne świadczenie usług⁷⁵. Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że jakość, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, można kontrolować z zastosowaniem innych mechanizmów, alternatywnych do ustalania stawek opłat przez władze publiczne, zmniejszając asymetrię informacji między adwokatem a jego klientem. Komisja wymienia trzy takie mechanizmy. Kontrola dostępu do zawodu adwokata poprzez zastosowanie ścisłych kryteriów selekcji jest pierwszą drogą. Poszerzenie możliwości kwestionowania przez klientów adwokatów żądanej wysokości honorariów byłoby drugą możliwością. Wreszcie surowe stosowanie przepisów dyscyplinarnych odwiódłoby adwokatów od niezgodnego z kodeksem etyki postępowania wobec ich klientów.

89. W tej kwestii prawdą jest, że nie jest determinującym twierdzenie, że w większości państw członkowskich, jak również w

wielu państwach trzecich, nie istnieją honoraria minimalne mające zastosowanie do usług prawnych świadczonych przez adwokatów⁷⁶. Rządy włoski i niemiecki słusznie zakwestionowały ten argument, twierdząc, że sprowadzałoby się to do zniesienia ich swobody w ustalaniu zasad organizacyjnych zawodu prawnika w ich prawie krajowym. Jednakże ze względu na brak wyraźnych dowodów na istnienie tego ryzyka, co zostało podniesione przez Włochy i Niemcy, doświadczenie innych państw członkowskich może nasuwać wątpliwości, w pewnym stopniu, co do istnienia związku przyczynowego między ustalaniem honorariów minimalnych a jak najlepszą jakością świadczonych usług.

90. Rząd niemiecki próbuje również przedstawić zasadę honorariów minimalnych jako część większego systemu. Uważa on, że honoraria płacone adwokatom powinny być rozważane w ramach przepisów dotyczących pokrywania wydatków, które umożliwiają konsumentowi przewidzenie kosztów postępowania sądowego. Powołuje się on w tej kwestii na ww. wyrok w sprawie AMOK, w którym badany był niemiecki przepis, zgodnie z którym honoraria płacone przez stronę, która przegrała sprawę, po zakończeniu postępowania nie mogły przekraczać stawki mającej zastosowanie do usług adwokatów prowadzących kancelarie w Niemczech. Jednakże podczas gdy wprowadzenie maksymalnej stawki, zgodnie z rozpatrywanym w ww. sprawie AMOK przepisem niemieckim, skutecznie pozwala zwiększyć bezpieczeństwo prawne, to podobnego wniosku nie

75 — Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. str. I-9871, pkt 87–89. W tym przypadku aby wykazać, że nie istniały mniej restrykcyjne środki dla swobodnego przepływu towarów od zakazu ruchu samochodów ciężarowych, Austria powinna była przed przyjęciem tego środka poszukać rozwiązań alternatywnych.

76 — Komunikat Komisji — Raport dotyczący konkurencji w sektorze wolnych zawodów, z dnia 9 lutego 2004 r., [COM (2004) 83 wersja ostateczna, str. 13], wymienia Republikę Austrii, Republikę Federalną Niemiec i Republikę Włoch jako państwa członkowskie, które wciąż mają kontrolę nad cenami (cenami minimalnymi lub maksymalnymi) w zakresie opłat za czynności adwokackie.

można wyciągnąć z przepisu ustalającego honoraria minimalne, ponieważ adwokaci z definicji mogą ustalać swoje honoraria na poziomie wyższym od tej stawki. Aby spełnić ten wymóg, mniej restrykcyjne byłoby żądanie wcześniejszego informowania konsumenta o sposobie obliczania honorarium, które będzie musiał zapłacić. Asymetria informacji mogłaby w ten sposób zostać zrównoważona środkami ograniczającymi swobodne świadczenie usług w mniejszym stopniu niż ustalanie stawek minimalnych.

że osoby niebędące adwokatami mogą, pod pewnymi warunkami, udzielać porad pozasądowych, nie podlegając wymogowi fakturowania honorariów minimalnych, ich utrzymanie dla tego rodzaju usług nie wydaje się być uzasadnione. Niespójność, wynikająca ze współistnienia na tym samym rynku podmiotów podlegających wymogowi fakturowania honorariów minimalnych i innych podmiotów niepodlegających temu obowiązowi, nie pozwala na dojście do wniosku, że ograniczenie swobodnego świadczenia usług można uzasadnić jakością usług świadczonych ich konsumentom.

91. W swoich uwagach na piśmie rząd niemiecki dodaje, że zakaz stosowania odstępstw od honorariów minimalnych zapewnia proste i skuteczne stosowanie zasady zwrotu kosztów. Zezwolenie adwokatom na ustalanie honorariów poniżej minimalnego progu mogłoby doprowadzić do tego, że strona przegrywająca sprawę musiałaby ostatecznie zwrócić wyższą kwotę od tej, którą uiściła strona wygrywająca, i skomplikowałoby to przeprowadzenie dowodu w tej materii. W tej kwestii wystarczy zauważyć, że zniesienie honorariów minimalnych bez wątplenia nie wywołałoby skutków opisanych przez ten rząd, ale raczej doprowadziłoby do obniżenia kosztów ponoszonych przez stronę przegrywającą sprawę, która nie może być zobowiązana do zwrotu kosztów nieponiesionych przez drugą stronę.

92. Nawet jeśli istnieje związek między stawkami minimalnymi a jakością świadczonych usług prawnych, to stawki te nie mogą mieć jednak zastosowania do wszystkich usług prawnych. Ze względu na to bowiem,

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał, że ograniczenia swobodnego świadczenia usług stworzone w wyniku ustalenia honorariów minimalnych nie można uzasadnić nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

94. Wreszcie należy rozpatrzyć dwa ostatnie punkty. Jak stwierdzono powyżej, rozpatrywane w postępowaniu przed sądem krajowym prawodawstwo włoskie budzi wątpliwości, ponieważ przewiduje honoraria minimalne, ale rodzi je również ze względu na fakt, że ustala honoraria maksymalne. Jednakże sąd krajowy nie poruszył tego drugiego aspektu. Do tego stwierdzenia dochodzi fakt, że ocena ewentualnego uzasadnienia honorariów maksymalnych jest bardziej złożona i delikatna od oceny honorariów minimalnych⁷⁷ i że kwestia ta nie była przedmiotem

⁷⁷ — W szczególności w przedmiocie ich konsekwencji dla równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

dyskusji. Zatem bardziej stosowne wydaje mi się niepoddawanie analizie tej części prawodawstwa włoskiego, co zresztą nie jest konieczne do rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Zakaz stosowania odstępstw od honorariów minimalnych stwarza jednak pośrednio również zakaz stosowania honorariów uwarunkowanych wynikiem sprawy. W rzeczywistości mogą one bowiem prowadzić do stosowania honorariów niższych od minimalnych, a zatem są zabronione. Prawdą jest również, że ma wobec nich zastosowanie rozumowanie przedstawione powyżej, ponieważ nie ma związku między niższą jakością świadczonych usług a zezwoleniem na stosowanie honorariów uwarunkowanych wynikiem sprawy. Ponadto jeśli chodzi o uzasadnienie oparte na dostępie do wymiaru sprawiedliwości, możliwość

ustalania honorariów uwarunkowanych wynikiem sprawy może, przeciwnie, poprawić go, pozwalając stronom, które nie mają środków finansowych, na korzystanie z dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przy czym ryzyko ponoszą adwokaci. W niektórych przypadkach tylko fakt istnienia honorariów uwarunkowanych wynikiem sprawy pozwala na wniesienie do sądu skargi zbiorowej. W każdym razie analiza tego aspektu nie ma zasadniczego znaczenia dla umożliwienia sądowi krajowemu wydania rozstrzygnięcia w tym szczególnym przypadku i nawet jeśli jest on nierozłącznie związany z aspektem honorariów minimalnych, z przedstawionych już powodów dotyczących honorariów maksymalnych bardziej rozsądne wydaje mi się niewydawanie rozstrzygnięcia w tej sprawie.

IV — Wnioski

95. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł, że:

W sprawie C-202/04:

- Jak wynika z wyroku z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-35/99 Arduino, Rec. str. I-1529, art. 81 WE w związku z art. 10 WE nie sprzeciwia się wydaniu rozpatrywanego w niniejszej sprawie przepisu krajowego ustalającego stawki honorariów adwokackich, nawet w odniesieniu do usług pozasądowych, pod warunkiem że przepis ten został poddany rzeczywistej kontroli państwa i że uprawnienia sądu do odstąpienia od kwot określonych przez te stawki interpretowane są zgodnie z prawem wspólnotowym, w efekcie czego antykonkurencyjne skutki tych uregulowań są ograniczone.

W sprawie C-94/04:

- Jak wynika z ww. wyroku w sprawie Arduino, art. 81 WE w związku z art. 10 WE nie sprzeciwia się wydaniu przepisu krajowego zabraniającego adwokatom i ich klientom stosowania odstępstw od stawek honorariów adwokackich, pod warunkiem że przepis został poddany rzeczywistej kontroli państwa i że uprawnienia sądu do odstąpienia od kwot ustalonych przez te stawki interpretowane są zgodnie z prawem wspólnotowym, w efekcie czego antykonkurencyjne skutki tych uregulowań są ograniczone.
- Artykuł 49 WE sprzeciwia się wydaniu rozpatrywanego w niniejszej sprawie przepisu krajowego ustalającego minimalne stawki honorariów adwokackich.