Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. lipnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zaštita potrošača – Postupci alternativnog rješavanja sporova (ARS) – Direktiva 2008/52/EZ – Direktiva 2013/11/EU – Članak 3. stavak 2. – Prigovor potrošačâ u okviru postupka za izdavanje platnog naloga koji je pokrenula kreditna institucija – Pravo pristupa pravosudnom sustavu – Nacionalni propis koji predviđa obvezni postupak mirenja – Obvezno zastupanje po odvjetniku – Pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka“

U predmetu C-75/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale Ordinario di Verona (Sud u Veroni, Italija), odlukom od 28. siječnja 2016., koju je Sud zaprimio 10. veljače 2016., u postupku

Livio Menini,

Maria Antonia Rampanelli

protiv

Banco Popolare Società Cooperativa,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednik vijeća, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. studenoga 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. D. Del Gaizo, *avvocato dello Stato*,

— za njemačku vladu, M. Hellmann i T. Henze, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, E. Montaguti i C. Valero i M. Wilderspin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. veljače 2017.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Direktiva o ARPS-u)(SL 2013., L 165, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 28., str. 214.) i Direktive 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2008. o nekim aspektima mirenja u građanskim i trgovačkim stvarima (SL 2008., L 136, str. 3.). (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 281.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između Livija Meninija i Marije Antonije Rampanelli, s jedne strane, i društva Banco Popolare Società Cooperativa, s druge strane, o poravnanju dugovnog salda na tekućem računu, zbog korištenja hipotekarnog kredita koji im je odobrilo potonje društvo.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2008/52

3 Uvodne izjave 8. i 13. Direktive 2008/52 glase:

„(8) Odredbe ove Direktive bi se trebale primjenjivati samo na mirenje u prekograničnim sporovima, međutim, ništa ne bi trebalo sprečavati države članice da takve odredbe primjenjuju i u unutarnjim postupcima mirenja.

[…]

(13) Mirenje predviđeno ovom Direktivom trebalo bi biti dobrovoljan postupak u smislu da stranke same vode postupak i da ga mogu urediti po svojoj volji i okončati u bilo kojem trenutku. […]”

4 U skladu s člankom 1. te direktive:

„1. 1. Cilj je ove Direktive da olakša pristup alternativnom rješavanju sporova i da promiče mirno rješavanje sporova potičući upotrebu mirenja i osiguravajući uravnoteženi odnos između mirenja i sudskih postupaka.

2. Ova se Direktiva primjenjuje u prekograničnim sporovima na građanske i trgovačke predmete, osim onih koji se tiču prava i obveza o kojima, prema odgovarajućem mjerodavnom pravu ne odlučuju stranke. Ona se, posebno, ne primjenjuje na porezne, carinske ili upravne stvari niti odgovornost države za činjenje ili propuštanje u provođenju državne ovlasti (*acta iure imperii*).

[…]”

5 Člankom 2. stavkom 1. te direktive propisano je:

„U smislu ove Direktive, prekogranični spor je spor u kojem najmanje jedna od stranaka ima domicil [prebivalište] ili uobičajeno boravište u državi članici različitoj od one u kojoj domicil [prebivalište] ili uobičajeno boravište ima bilo koja druga stranka, na dan:

(a) kada se stranke, nakon nastanka spora, dogovore o mirenju;

(b) kada sud odredi mirenje;

(c) kada prema nacionalnom pravu nastane obveza upotrebe mirenja;

(d) kada je u smislu članka 5. strankama izdan poziv."

6 Člankom 3. točkom (a) iste direktive pojam „mirenje" definiran je kao strukturirani postupak, ma kako se nazivao ili označavao, kojim dvije ili više stranaka u sporu nastoje same, na dobrovoljnoj bazi, postići dogovor o rješavanju spora uz pomoć miritelja. Ovaj postupak mogu započeti stranke, može ga predložiti ili narediti sud ili može biti propisan pravom države članice.

7 Člankom 5. stavkom 2. Direktive 2008/52 propisano je:

„Ovom se Direktivom ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo prema kojem je prije ili nakon početka sudskog postupka upotreba mirenja obvezna ili je predmet poticaja ili sankcija, pod uvjetom da takvo zakonodavstvo ne sprečava stranke u ostvarivanju njihovog prava pristupa pravosudnom sustavu."

Direktiva 2013/11

8 U skladu s uvodnim izjavama 16., 19. i 45. Direktive 2013/11:

„(16) […] Ova bi se Direktiva trebala primjenjivati na pritužbe koje potrošači podnesu protiv trgovaca. Ova se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na pritužbe koje podnesu trgovci protiv potrošača ili na sporove između trgovaca. Međutim, ona ne bi trebala sprečavati države članice da donesu ili održavaju odredbe o postupcima za izvansudsko rješavanje takvih sporova.

[…]

(19) Neki postojeći pravni akti Unije već sadrže odredbe vezane uz ARS. Kako bi se osigurala pravna sigurnost, trebalo bi propisati da se u slučaju spora primjenjuje ova Direktiva, osim kada je izričito drukčije predviđeno. Posebno, ova Direktiva ne bi trebala dovoditi u pitanje Direktivu [2008/52] koja već postavlja okvir za sustave mirenja na razini Unije za prekogranične sporove ne sprečavajući primjenu te Direktive na unutarnje sustave za mirenje. Ova je Direktiva namijenjena horizontalnoj primjeni na sve vrste postupaka ARS, uključujući postupke ARS obuhvaćene Direktivom [2008/52].

[…]

(45) Pravo na učinkoviti pravni lijek i pravo na pravedno suđenje temeljna su prava utvrđena u članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Stoga ARS ne bi trebao biti namijenjen tomu da zamijeni sudske postupke, niti bi potrošače ili trgovce trebao lišiti prava da traže pravnu zaštitu sudskim putem. Ova Direktiva stoga ne bi trebala sprečavati stranke da ostvaruju svoja prava pristupa pravosudnom sustavu. U slučajevima kada se spor ne može riješiti putem postupka ARS čiji ishod nije obvezujući, strankama ne bi trebalo biti onemogućeno da naknadno

pokrenu sudski postupak vezano uz taj spor. Države članice trebale bi moći slobodno birati odgovarajuća sredstva za ostvarivanje tog cilja. One bi trebale imati mogućnost osigurati, između ostalog, da rokovi zastare ili prekluzivni rokovi ne isteknu tijekom postupka ARS."

9 Člankom 1. te direktive određeno je:

„Svrha je ove Direktive ostvarivanjem visoke razine zaštite potrošača doprinositi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta, osiguravajući da potrošači mogu na dobrovoljnoj osnovi podnositi pritužbe protiv trgovaca subjektima [za ARS] koji nude neovisno, nepristrano, transparentno, učinkovito, brzo i pravedno alternativno rješavanje sporova. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje nacionalno zakonodavstvo prema kojem je sudjelovanje u takvim postupcima obvezno, pod uvjetom da takvo zakonodavstvo stranke ne sprečava da ostvaruju svoja prava pristupa pravosudnom sustavu."

10 Člankom 3. te direktive propisano je:

„1. Osim ako je ovom Direktivom previđeno drukčije, ako je neka odredba ove Direktive u sukobu s odredbom utvrđenom u drugom pravnom aktu Unije vezanom uz postupke izvansudske pravne zaštite koje pokreće potrošač protiv trgovca, primjenjuje se odredba ove Direktive.

2. Ova Direktiva ne dovodi u pitanje Direktivu [2008/52].

[…]"

11 Članak 4. iste direktive glasi:

„1. Za potrebe ove Direktive:

(a) ‚potrošač' znači fizička osoba koja djeluje izvan svoje trgovačke, poslovne, obrtničke ili profesionalne djelatnosti;

(b) ‚trgovac' znači svaka fizička ili pravna osoba, neovisno o tome je li u privatnom ili javnom vlasništvu, koja djeluje, uključujući i preko drugih osoba koje djeluju u njezino ime ili za njezin račun, u svrhe povezane sa svojom trgovačkom, poslovnom, obrtničkom ili profesionalnom djelatnošću;

(c) ‚ugovor o prodaji' znači svaki ugovor kojim trgovac prenosi ili se obvezuje prenijeti na potrošača vlasništvo nad robom, a potrošač plaća ili se obvezuje platiti njezinu cijenu, uključujući i svaki ugovor čiji su predmet i roba i usluge;

(d) ‚ugovor o uslugama' znači svaki ugovor prema kojem trgovac pruža ili se obvezuje pružiti uslugu potrošaču a potrošač plaća ili se obvezuje platiti njezinu cijenu;

(e) ‚domaći spor' znači svaki ugovorni spor koji proizlazi iz ugovora o prodaji ili ugovora o uslugama, pri čemu u vrijeme kada potrošač naručuje robu ili usluge, potrošač ima prebivalište u istoj državi članici u kojoj trgovac ima poslovni nastan;

(f) ‚prekogranični spor' znači svaki ugovorni spor koji proizlazi iz ugovora o prodaji ili ugovora o uslugama kod kojeg u vrijeme kada potrošač naručuje robu ili usluge, potrošač ima prebivalište u državi članici različitoj od one u kojoj trgovac ima poslovni nastan;

(g) ‚postupak ARS' znači postupak iz članka 2. koji ispunjava zahtjeve utvrđene u ovoj Direktivi, a provodi ga subjekt za ARS;

(h) ‚subjekt za ARS' znači svaki subjekt, kako god nazvan ili naveden, koji je uspostavljen na trajnoj osnovi i nudi rješenje spora između potrošača i trgovca putem postupka ARS i naveden je u skladu s člankom 20. stavkom 2.;

(i) ‚nadležno tijelo' znači bilo koje javno tijelo koje odredi država članica za potrebe ove Direktive, a koje je uspostavljeno na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini.

2. Trgovac ima poslovni nastan:

— ako je trgovac fizička osoba, u mjestu svojeg poslovanja,

— ako je trgovac tvrtka ili pravna osoba ili udruženje fizičkih ili pravnih osoba, tamo gdje mu je statutarni poslovni nastan, središnja uprava ili mjesto poslovanja, uključujući podružnicu, agenciju ili drugu poslovnu jedinicu.

3. Subjekt za ARS ima poslovni nastan:

— ako ga vodi fizička osoba, u mjestu u kojem on obavlja aktivnosti ARS,

— ako subjekt vodi pravna osoba ili udruženje fizičkih ili pravnih osoba, u mjestu u kojem pravna osoba ili udruženje fizičkih ili pravnih osoba obavlja aktivnosti ARS ili ima statutarno sjedište,

— ako ga vodi ustanova ili drugo javno tijelo, u mjestu u kojem ustanova ili drugo javno tijelo ima svoje sjedište."

12 Članak 8. Direktive 2013/11 glasi:

„Države članice jamče da su postupci ARS učinkoviti i da ispunjavaju sljedeće zahtjeve:

(a) postupak ARS dostupan je *online* i *offline* i lako pristupačan za obje stranke neovisno o mjestu na kojem se nalaze;

(b) stranke imaju pristup postupku a da nisu obvezne koristiti odvjetnika ili pravnog savjetnika, s tim da postupak ne lišava stranke njihovog prava na neovisni savjet ili da ih u bilo kojoj fazi postupka zastupa ili im pomoć pruži treća stranka;

(c) postupci ARS besplatni su ili dostupni po simboličnim cijenama za potrošače;

[…]"

13 U skladu s člankom 9. te direktive:

„1. Države članice u postupcima ARS osiguravaju da:

[…]

(b) su stranke obaviještene da nisu obvezne koristiti odvjetnika ni pravnog savjetnika, ali da mogu tražiti neovisni savjet ili da ih u bilo kojoj fazi postupka može zastupati ili im pružiti pomoć treća stranka;

[…]

2. U postupcima ARS kojima je cilj rješavanje spora predlaganjem rješenja, države članice osiguravaju da:

(a) stranke imaju mogućnost povlačenja iz postupka u bilo kojoj fazi ako su nezadovoljne izvedbom ili vođenjem postupka. O tom ih se pravu mora informirati prije početka postupka. U slučaju kada nacionalna pravila osiguravaju obvezno sudjelovanje trgovca u postupku ARS, ova točka primjenjuje se isključivo na potrošača;

[…]

3. U slučaju kada je u skladu s nacionalnim pravom predviđeno da ishod postupaka ARS postaje obvezujući za trgovca čim potrošač prihvati predloženo rješenje, članak 9. stavak 2. smatra se primjenljivim samo na potrošača.

14 Člankom 12. te direktive propisano je:

„1. Države članice osiguravaju da se stranke koje u pokušaju rješavanja spora koriste postupke ARS čiji ishod nije obvezujući, ne gube mogućnost pokretanja sudskih postupaka u pogledu tog rješenja kao posljedicu isteka rokova zastare ili prekluzivnih rokova tijekom postupka ARS.

2. Stavak 1. ne dovodi u pitanje odredbe o zastarama ili prekluzivnim rokovima sadržane u međunarodnim sporazumima čije su države članice stranke.”.

Talijansko pravo

15 Člankom 4. stavkom 3. decreto legislativo n. 28 Attuazione dell’articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali (Zakonodavna uredba br. 28 o provedbi članka 60. Zakona br. 69 od 18. lipnja 2009. o mirenju s ciljem rješavanja sporova u građanskim i trgovačkim stvarima) od 4. ožujka 2010. (GURI br. 53, od 5. ožujka 2010., str. 1., u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 28/2010), kojim se Direktiva 2008/52 prenosi u talijansko pravo, u njegovoj verziji koja se primjenjuje *rationae temporis*, predviđeno je:

„Odvjetnik je u zastupanju dužan obavijestiti stranku o mogućnosti pokretanja postupka mirenja uređenog ovom uredbom i o poreznim olakšicama predviđenim člancima 17. i 20. Usto, odvjetnik je stranku dužan obavijestiti o slučajevima u kojima je pokretanje postupka mirenja pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka. Obavijest mora biti jasna i pisana. U slučaju povrede obveze obavještavanja, ugovor između odvjetnika i njegova klijenta može se raskinuti. […]”

16 Člankom 5. Zakonodavne uredbe br. 28/2010 propisano je:

„[…]

1.a Osoba koja želi podnijeti tužbu koja se odnosi na spor o […] ugovorima o osiguranju, bankovnim i financijskim ugovorima, dužna je, zastupana po odvjetniku, prethodno pokrenuti postupak mirenja predviđen ovom uredbom, postupak mirenja predviđen Zakonodavnom uredbom br. 179 od 8. listopada 2007. ili postupak utvrđen člankom 128.a Zakonika o bankarstvu i kreditiranju, iz Zakonodavne uredbe br. 385 od 1. rujna 1993., kako je naknadno izmijenjena u područjima koja su njome uređena. Pokretanje postupka mirenja pretpostavka je dopuštenosti tužbe. […]

[…]

2.a Kad je pokretanje postupka mirenja pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka, ta se pretpostavka smatra ispunjenom [ako] se prvi sastanak pred miriteljem zaključi bez dogovora.

[…]

4. Stavci 1.a i 2. ne primjenjuju se:

(a) u postupcima za izdavanje platnog naloga, uključujući postupak povodom prigovora, sve do faze donošenja odluke o zahtjevima za odobrenje i odgodu privremene ovrhe;

[…]”

17 Članak 8. te zakonodavne uredbe glasi:

„1. Prilikom podnošenja zahtjeva za mirenje, odgovorna osoba u tijelu o kojem je riječ određuje miritelja te zakazuje prvi sastanak, za datum koji ne može biti kasnije od trideset dana nakon podnošenja zahtjeva. Zahtjev i datum prvog sastanka priopćavaju se drugoj stranci bilo kojim sredstvom kojim se osigurava njihov primitak, također i od strane podnositelja zahtjeva. Na prvom sastanku i kasnijim sastancima, sve do završetka postupka, stranke mora zastupati odvjetnik. […]

[…]

4. a Sud neopravdano nesudjelovanje u postupku mirenja može, u okviru kasnije presude, ocjenjivati kao dokaz, u skladu s člankom 116. stavkom 2. Zakona o građanskom postupku. Sud nalaže stranci koja, u slučajevima predviđenima člankom 5., bez opravdanog razloga nije sudjelovala u postupku mirenja, da u korist državnog proračuna uplati iznos koji odgovara jedinstvenoj pristojbi za sudski postupak.

[…]”

18 Decreto legislativo br. 130 Attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Zakonodavna uredba br. 130 kojom se prenosi Direktiva 2013/11/EU o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ) od 6. kolovoza 2015. (GURI br. 191 od 19. kolovoza 2015., u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 130/2015) unio je u decreto legislativo br. 206, recante Codice del consumo (Zakonodavna uredba br. 206 o Zakoniku o zaštiti potrošača), od 6. rujna 2005. (GURI br. 235 od 8. listopada 2005., u daljnjem tekstu: Zakonik o zaštiti potrošača), glavu II.a naslova „Alternativno rješavanje sporova”. Člankom 141. tog zakonika koji se nalazi u toj novoj glavi, kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 130/2015, propisano je:

„[…]

4. Odredbe sadržane u ovoj glavi primjenjuju se na dobrovoljne postupke alternativnog rješavanja, uključujući telematskim putem, nacionalnih i prekograničnih sporova između potrošača i trgovaca koji borave i imaju sjedište u Europskoj uniji, u okviru kojih subjekt za ARS predlaže rješenje ili povezuje stranke kako bi olakšao sporazumno rješavanje i, osobito, na tijela za mirenje kad je riječ o postupanju s predmetima u pogledu potrošnje popisanima u posebnom odjeljku predviđenom u članku 16. stavcima 2. i 4. [Zakonodavne uredbe br. 28/2010] i na druge subjekte za ARS, uspostavljene ili uvrštene na popise koji su obvezni i koje nadziru tijela iz stavka 1. točke (i), nakon provjere postojanja uvjeta i usklađenosti njihova ustroja i njihovih postupaka s odredbama iz ove glave. […]

[…]

6. Ovaj tekst ne utječe na sljedeće odredbe kojima se predviđa obvezna narav postupaka alternativnog rješavanja sporova:

(a) članak 5. stavak 1.a [Zakonodavne uredbe br. 28/2010] kojim se uređuju slučajevi u kojima je mirenje s ciljem rješavanja sporova u građanskim i trgovačkim stvarima pretpostavka dopuštenosti;

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Društvo Banco Popolare odobrilo je Liviju Meniniju i Mariji Antoniji Rampanelli korištenje kredita po tekućem računu na temelju triju uzastopnih ugovora, radi stjecanja dionica, uključujući one koje je izdalo samo društvo Banco Popolare ili druga društva koja mu pripadaju.

20 Društvo Banco Popolare 15. lipnja 2015. ishodilo je platni nalog protiv Livija Meninija i Marije Antonije Rampanelli za iznos od 991 848,21 eura, koji odgovara saldu koji mu, prema njegovoj tvrdnji, navedene osobe duguju na temelju ugovora potpisanog 16. srpnja 2009. za otvaranje tekućeg računa osiguranog hipotekom. Livio Menini i Maria Antonia Rampanelli podnijeli su prigovor protiv tog platnog naloga i zatražili odgodu s time povezanih mjera privremene ovrhe.

21 Sud koji je uputio zahtjev, Tribunale Ordinario di Verona (Sud u Veroni, Italija), navodi da je, u skladu s nacionalnim pravom, takav postupak povodom prigovora dopušten samo pod uvjetom da su stranke prethodno pokrenule postupak mirenja, na temelju članka 5. stavaka 1.a i 4. Zakonodavne uredbe br. 28/2010. Taj sud također utvrđuje da spor koji se pred njime vodi ulazi u područje primjene Zakonika o zaštiti potrošača, kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 130/2015 kojom je Direktiva 2013/11 prenesena u talijansko pravo. Naime, Livija Meninija i Mariju Antoniju Rampanelli treba smatrati „potrošačima” u smislu članka 4. točke (a) te direktive, s obzirom na to da su sklopili ugovore koji se mogu okvalificirati kao „ugovori o uslugama” u smislu članka 4. točke (d) te direktive.

22 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, nije nedvojbeno da činjenica da se u Direktivi 2013/11 izričito poziva na Direktivu 2008/52 podrazumijeva da se prvom od tih direktiva željelo državama članicama pridržati mogućnost predviđanja obveznog postupka mirenja umjesto postupka ARS predviđenog Direktivom 2013/11, u području sporova koji uključuju potrošače. Naime, iako se člankom 5. stavkom 2. Direktive 2008/52 državama članicama omogućuje da kao pretpostavku dopuštenosti sudskih postupaka predvide mirenje, taj članak nije kogentne naravi te prepušta taj izbor diskrecijskoj odluci država članica.

23 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da su odredbe talijanskog prava u području obveznog postupka mirenja protivne Direktivi 2013/11. Naime, tom se direktivom uspostavlja jedinstveni, isključivi i usklađeni sustav za sporove koji uključuju potrošače, koji obvezuje države članice kad je riječ o ostvarenju cilja koji se nastoji postići tom direktivom. Ta se direktiva stoga treba primjenjivati i na postupke o kojima je riječ u Direktivi 2008/52.

24 Sud koji je uputio zahtjev ističe i da člankom 9. Direktive 2013/11 strankama nije ostavljena samo mogućnost da odluče hoće li sudjelovati u postupku ARS nego i da se iz tog postupka povuku u svakom trenutku, slijedom čega obvezan postupak mirenja predviđen nacionalnim pravom potrošača stavlja u nepovoljniji položaj od onog u kojem bi bio da je takav postupak samo fakultativne naravi.

25 Naposljetku, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, obvezan postupak mirenja predviđen nacionalnim pravom nije u skladu s člankom 9. stavkom 2. Direktive 2013/11, s obzirom na to da se stranke u nacionalnom postupku ne mogu povući iz postupka mirenja u svakom trenutku i neovisno

o tome jesu li ili ne zadovoljne sadržajem i odvijanjem tog postupka. One bi to mogle učiniti samo uz navođenje opravdanog razloga, pod prijetnjom novčane kazne koju je sudac obvezan izreći, čak i ako stranka koja je tako odustala od postupka mirenja uspije u sudskom postupku.

26 U tim je okolnostima Tribunale Ordinario di Verona (Sud u Veroni) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 3. stavak 2. Direktive [2013/11], u dijelu u kojem određuje da ta direktiva ‚ne dovodi u pitanje Direktivu [2008/52]', tumačiti na način da države članice mogu predvidjeti obvezan postupak mirenja samo u slučajevima koji nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive [2013/11], dakle slučajevima iz članka 2. stavka 2. Direktive [2013/11], sporovima u vezi s ugovornim obvezama koje ne proizlaze iz ugovora o prodaji ili ugovora o uslugama te onima koji se ne tiču potrošača?

2. Treba li članak 1. Direktive [2013/11], u dijelu u kojem potrošačima daje mogućnost podnošenja pritužbe protiv trgovaca subjektima koji provode postupke alternativnog rješavanja sporova, tumačiti na način da se toj odredbi protivi nacionalni propis kojim se, u jednom od sporova iz članka 2. stavka 1. Direktive [2013/11], kao pretpostavka dopuštenosti pokretanja sudskog postupka od strane osobe koja ima status potrošača predviđa postupak mirenja i, u svakom slučaju, nacionalni propis kojim se predviđa obvezno zastupanje po odvjetniku s pripadajućim troškovima za potrošače koji sudjeluju u mirenju u nekom od spomenutih sporova, i kojim se predviđa mogućnost nesudjelovanja u mirenju samo u slučaju postojanja opravdanog razloga?"

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

27 Talijanska i njemačka vlada osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku navodeći da Direktiva 2013/11 nije primjenjiva na glavni postupak. Talijanska vlada tvrdi da je taj spor nastavak postupka za izdavanje platnog naloga koji je pokrenuo trgovac protiv potrošača te je slijedom toga isključen iz područja primjene Direktive 2013/11. Njemačka vlada smatra da sud koji je uputio zahtjev nije pojasnio predstavlja li postupak mirenja uspostavljen Zakonodavnom uredbom br. 28/2010 „postupak ARS" pred „subjektom za ARS", kako su definirani Direktivom 2013/11, što bi bio jedini slučaj u kojem bi ta direktiva bila primjenjiva.

28 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, taj sud može odbaciti zahtjev nacionalnog suda za prethodnu odluku samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, u slučaju kad je problem hipotetski ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 14. ožujka 2013., Allianz Hungária Biztosító i dr., C-32/11, EU:C:2013:160, t. 26. i navedena sudska praksa).

29 Međutim, u ovom slučaju, pitanje je li Direktiva 2013/11 primjenjiva na glavni postupak neodvojivo je povezano s odgovorom koji valja dati na ovaj zahtjev za prethodnu odluku. Slijedom navedenog, Sud je nadležan za davanje odgovora na to pitanje (vidjeti u tom smislu presudu od 7. ožujka 2017., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, t. 37 i navedena sudska praksa)

Prvo pitanje

30 Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem u biti pita treba li članak 3. stavak 2. Direktive 2013/11, u dijelu u kojem predviđa da ta direktiva „ne bi trebala dovoditi u pitanje" Direktivu 2008/52, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji predviđa obvezan postupak mirenja u sporovima iz članka 2. stavka 1. Direktive 2013/11.

31 Valja podsjetiti da je člankom 1. stavkom 1. Direktive 2008/52 predviđeno da je njezin cilj olakšati pristup alternativnom rješavanju sporova i promicati mirno rješavanje sporova potičući upotrebu mirenja. Stavkom 2. tog članka ističe se da se ta direktiva primjenjuje na prekogranične sporove u građanskim i trgovačkim stvarima, odnosno, u skladu s njezinim člankom 2., na sve sporove u kojima najmanje jedna od stranaka ima prebivalište ili uobičajeno boravište u državi članici različitoj od one u kojoj prebivalište ili uobičajeno boravište ima svaka druga stranka.

32 Međutim, u ovom je slučaju nesporno da glavni postupak nije takav prekogranični postupak.

33 Kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 8. Direktive 2008/52, točno je da ništa ne sprečava države članice da tu direktivu primijene na unutarnje postupke mirenja, za što se, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, odlučio talijanski zakonodavac. Jednako tako, uvodnom izjavom 19. Direktive 2013/11 podsjeća se da je Direktivom 2008/52 uspostavljen okvir za sustave mirenja na razini Unije za prekogranične sporove, ne sprečavajući primjenu te Direktive na unutarnje sustave za mirenje.

34 Međutim, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 60. svojeg mišljenja, odabir talijanskog zakonodavca da primjenu Zakonodavne uredbe br. 28/2010 proširi na nacionalne sporove ne može imati za posljedicu proširenje područja primjene Direktive 2008/52, kako je ono definirano u njezinu članku 1. stavku 2.

35 Iz toga proizlazi da, s obzirom na to da Direktiva 2008/52 nije primjenjiva u sporu poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, u ovom predmetu nije potrebno odlučiti o pitanju odnosa te direktive i Direktive 2013/11. Kad je riječ o tome protivi li se toj direktivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, upravo je to predmet drugog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev te stoga treba biti ispitano u okviru tog pitanja.

36 S obzirom na prethodna razmatranja, nije potrebno odgovoriti na prvo pitanje.

Drugo pitanje

37 Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti pita treba li Direktivu 2013/11 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je predviđeno, kao prvo, da je u sporovima iz članka 2. stavka 1. te direktive postupak mirenja obvezan, kao pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka o tim sporovima, kao drugo, da potrošače u takvim sporovima mora zastupati odvjetnik i, kao treće, da potrošači mogu izbjeći prethodni postupak mirenja samo ako dokažu postojanje opravdanog razloga za takvu odluku.

38 Za odgovor na ovo pitanje potrebno je najprije ispitati može li se Direktiva 2013/11 primijeniti na propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

39 U tom pogledu, valja istaknuti da je, u skladu s člankom 1. Direktive 2013/11, njezin cilj da potrošači mogu na dobrovoljnoj osnovi podnositi pritužbe protiv trgovaca u postupcima za ARS.

40 Direktiva 2013/11 ne primjenjuje se na sve sporove koji uključuju potrošače, nego samo na postupke koji ispunjavaju sljedeće kumulativne pretpostavke, kao prvo, postupak treba pokrenuti potrošač protiv trgovca glede ugovornih obveza koje proizlaze iz ugovora o prodaji ili uslugama, kao drugo, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (g) Direktive 2013/11, taj postupak mora udovoljavati zahtjevima iz te direktive, to jest, osobito, biti neovisan, nepristran, transparentan, učinkovit, brz i pravedan i, kao treće, taj postupak valja povjeriti subjektu za ARS, odnosno, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (h) iste direktive, subjektu, kako god nazvan ili naveden, koji je uspostavljen na trajnoj osnovi i nudi rješenje spora putem postupka ARS i nalazi se na popisu uspostavljenom u skladu s člankom 20. stavkom 2. Direktive 2013/11 o kojem se obavještava Europska komisija.

41 Kako bi se utvrdilo je li Direktiva 2013/11 primjenjiva na postupak ARS, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, valja ispitati jesu li ispunjene te pretpostavke.

42 Glede prve pretpostavke, odnosno pitanja treba li smatrati da je postupak ARS, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, pokrenuo potrošač, a ne trgovac, to pitanje ocjenjuje nacionalni sud na temelju unutarnjeg prava svake države članice. Slijedom toga, kad je riječ o glavnom postupku, sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti predstavljaju li prigovor protiv platnog naloga kao i zahtjev za odgodu ovrhe povezan s tom mjerom pritužbu koju je podnio potrošač, koja je neovisna u odnosu na postupak za izdavanje platnog naloga koji je pokrenuo trgovac-kreditna institucija, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

43 Glede druge i treće pretpostavke, u zahtjevu za prethodnu odluku nije precizirano odvija li se postupak mirenja predviđen talijanskim propisima pred subjektom za ARS, u skladu s Direktivom 2013/11. Također, sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti je li subjekt iz članka 141. stavka 4. Zakonika o zaštiti potrošača, kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 130/2015, subjekt za ARS, koji ispunjava pretpostavke predviđene Direktivom 2013/11, s obzirom na to da je to pretpostavka za njezinu primjenu.

44 Iz toga proizlazi da se Direktiva 2013/11, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev izvrši potrebne provjere, može primijeniti na propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

45 Kad je riječ o trima elementima pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev i, kao prvo, glede zahtjeva u skladu s kojim je postupak mirenja pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka o sporu koji je predmet tog postupka, kako je predviđeno člankom 5. stavkom 1.a Zakonodavne uredbe br. 28/2010, točno je da je prvom rečenicom članka 1. Direktive 2013/11 predviđena mogućnost za potrošače da „na dobrovoljnoj osnovi” podnesu pritužbe protiv trgovaca pri subjektima za ARS.

46 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pita jesu li države članice, na temelju doslovnog tumačenja te prve rečenice članka 1., ovlaštene takav prethodni i obvezni postupak mirenja zadržati samo za vrste sporova koji ne ulaze u područje primjene te direktive.

47 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, kad je riječ o tumačenju odredaba prava Unije, važno je uzeti u obzir ne samo njihov tekst, već i ciljeve koji se nastoje postići propisima kojih su one dio kao i njihov kontekst (presuda od 15. listopada 2014., Hoštická i dr., C-561/13, EU:C:2014:2287, t. 29.).

48 U tom pogledu, iako se u prvoj rečenici članka 1. Direktive 2013/11 koristi izraz „na dobrovoljnoj osnovi”, valja istaknuti da je drugom rečenicom tog članka izričito predviđena mogućnost da države članice odrede da je sudjelovanje u postupcima za ARS obvezno, pod uvjetom da se takvim propisom ne onemogućava strankama da se koriste svojim pravom pristupa pravosudnom sustavu.

49 Takvo je tumačenje potvrđeno člankom 3. točkom (a) Direktive 2008/52 koji mirenje definira kao strukturirani postupak, ma kako se nazivao ili označavao, kojim dvije ili više stranaka u sporu nastoje same, na dobrovoljnoj bazi, postići dogovor o rješavanju spora. Naime, taj postupak mogu pokrenuti

stranke, može ga predložiti ili odrediti sud, ali može biti i propisan pravom države članice. Usto, u skladu s člankom 5. stavkom 2. Direktive 2008/52, ona se primjenjuje ne dovodeći u pitanje bilo koji nacionalni propis u skladu s kojim je postupak mirenja obvezan, pod uvjetom da takvo zakonodavstvo ne sprečava stranke u ostvarivanju njihova prava pristupa pravosudnom sustavu.

50 Kao što to proizlazi iz uvodne izjave 13. Direktive 2008/52, dobrovoljnost mirenja stoga se ne sastoji u slobodi stranaka da pokrenu ili ne taj postupak, nego u činjenici da su stranke same odgovorne za postupak i mogu ga organizirati po svojoj volji i okončati u bilo kojem trenutku.

51 Slijedom toga, ono što je važno nije obvezna ili fakultativna narav sustava mirenja, nego činjenica da je očuvano pravo stranaka na pristup pravosudnom sustavu. U tu svrhu, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, države članice zadržavaju svoju punu zakonodavnu autonomiju, pod uvjetom poštovanja korisnog učinka Direktive 2013/11.

52 Stoga, činjenica da je nacionalnim propisom poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku ne samo uspostavljen alternativni postupak mirenja nego i određeno da je on obvezan prije pokretanja postupka pred pravosudnim tijelom ne može dovesti u pitanje ostvarenje cilja Direktive 2013/11 (vidjeti, po analogiji, presudu od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 45.).

53 Nesporno je, doista, da je određivanjem obveznog pokušaja mirenja kao pretpostavke dopuštenosti sudskih postupaka u područjima iz članka 5. stavka 1.a Zakonodavne uredbe br. 28/2010 nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku uveo dodatni korak koji treba poduzeti prije obraćanja sudu. Tom bi se pretpostavkom moglo ugroziti načelo djelotvorne sudske zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 62.).

54 Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da temeljna prava ne daju apsolutne povlastice, već mogu biti ograničena pod uvjetom da ograničenja odgovaraju ciljevima od općeg interesa koji se žele postići predmetnom mjerom, i ne uključuju u odnosu na cilj koji se želi postići neproporcionalno i neprihvatljivo miješanje kojim se krši sama bit zajamčenih prava (vidjeti presudu od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

55 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 81. svojeg mišljenja, iako se presuda od 18. ožujka 2010., Alassini i dr. (C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146) odnosi na postupak mirenja, rezoniranje Suda iz te presude može se primijeniti i na nacionalne propise kojima se određuje da su drugi alternativni postupci rješavanja sporova, poput postupka mirenja iz glavnog postupka, obvezni.

56 Međutim, kao što to u biti proizlazi iz uvodne izjave 45. Direktive 2013/11, države članice slobodne su birati sredstva koja smatraju prikladnima za osiguravanje da pristup pravosudnom sustavu nije onemogućen, pri čemu, s jedne strane, činjenica da ishod postupka ARS nije obvezujući za stranke i, s druge strane, činjenica da rokovi zastare ne teku tijekom postupka ARS., predstavljaju dva sredstva koja su, među ostalim, prikladna za postizanje tog cilja.

57 Glede obvezujuće naravi ishoda postupka ARS, članak 9. stavak 2. točka (a) Direktive 2013/11 zahtijeva da države članice osiguravaju da stranke u okviru tog postupka imaju mogućnost povlačenja iz postupka u bilo kojoj fazi ako su nezadovoljne njegovim tijekom ili funkcioniranjem. Usto, u skladu s člankom 9. stavkom 2. točkom (b) te direktive, nakon završetka postupka ARS, rješenje se strankama samo predlaže te su one slobodne prihvatiti ga, odbiti ga ili ga slijediti.

58 Iako je člankom 9. stavkom 3. Direktive 2013/11 uspostavljena mogućnost da se nacionalnim propisom predvidi da je ishod postupaka ARL obvezujući za trgovce, takva mogućnost zahtijeva da je potrošač prije toga prihvatio predloženo rješenje.

59 Kad je riječ o rokovima zastare, člankom 12. Direktive 2013/11 predviđeno je da države članice osiguravaju da stranke koje su pokrenule postupak ARS kako bi pokušale riješiti spor ne gube mogućnost pokretanja sudskih postupaka zbog isteka rokova zastare tijekom tog postupka.

60 Usto, u skladu s člankom 8. točkom (a) Direktive 2013/11, postupak ARS treba biti dostupan *online* i *offline* objema strankama, neovisno o mjestu na kojem se nalaze.

61 Slijedom toga, propisivanje postupka mirenja kao pretpostavke dopuštenosti sudskog postupka može biti spojivo s načelom djelotvorne sudske zaštite ako taj postupak ne završava odlukom koja je obvezujuća za stranke, ako ne dovodi do znatnog kašnjenja u pokretanju sudskog postupka, ako prekida zastaru prava o kojima je riječ te ne uzrokuje troškove ili uzrokuje zanemarive troškove za stranke, ako pritom elektronički put nije jedino sredstvo pristupa tom postupku mirenja i ako su, kad to nalažu iznimne okolnosti ili hitnost situacije, moguće privremene mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 18. ožujka 2010., Alassini i dr., C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 67.).

62 Sud koji je uputio zahtjev stoga treba provjeriti onemogućava li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, osobito članak 5. Zakonodavne uredbe br. 28/2010 kao i članak 141. Zakonika o zaštiti potrošača, kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 130/2015, stranke u korištenju njihovim pravom na pristup pravosudnom sustavu, u skladu sa zahtjevom iz članka 1. Direktive 2013/11, ako udovoljava zahtjevima iznesenim u prethodnoj točki.

63 Ako je udovoljeno navedenom, zahtjev u skladu s kojim je postupak mirenja pretpostavka dopuštenosti sudskog postupka bio bi u skladu s člankom 1. Direktive 2013/11.

64 Kao drugo, kad je riječ o obvezi potrošača da ga zastupa odvjetnik kako bi pokrenuo postupak mirenja, odgovor na to pitanje proizlazi iz teksta članka 8. točke (b) Direktive 2013/11. Naime, tim je člankom, koji se odnosi na djelotvornost postupka, propisano da države članice osiguravaju da stranke imaju pristup postupku ARS a da nisu obvezne koristiti usluge odvjetnika ili pravnog savjetnika. Usto, člankom 9. stavkom 1. točkom (b) te direktive predviđeno je da sve stranke moraju biti obaviještene da nisu obvezne koristiti se uslugama odvjetnika ni pravnog savjetnika.

65 Stoga, nacionalni propis ne može zahtijevati da potrošača koji sudjeluje u postupku ARS obvezno zastupa odvjetnik.

66 Naposljetku, kao treće, glede pitanja treba li Direktivu 2013/11 tumačiti na način da joj se protivi odredba nacionalnog prava u skladu s kojom se potrošači mogu povući iz postupka mirenja samo ako dokažu postojanje opravdanog razloga za takvu odluku, pod prijetnjom sankcija u okviru kasnijeg sudskog postupka, valja zaključiti da se takvim uvjetom, protivno cilju Direktive 2013/11 navedenom u njezinu članku 1., ograničava pravo stranaka na pristup sudu. Naime, eventualno povlačenje potrošača iz postupka ARS ne smije imati nepovoljne posljedice za njega u okviru sudskog postupka o sporu koji je bio ili trebao biti predmet tog postupka.

67 Posljednje navedeno razmatranje potvrđeno je formulacijom članka 9. stavka 2. točke (a) Direktive 2013/11 koji, kad je riječ o postupcima ARS čiji je cilj riješiti spor predlaganjem rješenja, nalaže državama članicama da osiguravaju da stranke imaju mogućnost povlačenja iz postupka u bilo kojoj fazi ako su nezadovoljne tijekom ili funkcioniranjem postupka.

68 Istom odredbom pojašnjeno je i da kad nacionalni propis predviđa obvezno sudjelovanje trgovaca u postupcima ARS, potrošač, i samo potrošač, uvijek mora imati to pravo povlačenja.

69 Slijedom toga, Direktivu 2013/11 treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis kojim je pravo potrošačâ na povlačenje iz postupka mirenja ograničeno time što moraju dokazati postojanje opravdanog razloga za takvu odluku.

70 Međutim, valja istaknuti da je talijanska vlada tijekom rasprave izjavila da je nametanje kazne od strane suda u kasnijem sudskom postupku predviđeno samo u slučaju neopravdanog nesudjelovanja u postupku mirenja, a ne u slučaju povlačenja iz tog postupka. Ako je to slučaj, a što je na nacionalnom sudu da provjeri, Direktivi 2013/11 ne protivi se nacionalni propis u skladu s kojim potrošač može odbiti sudjelovati u prethodnom postupku mirenja samo ako za to ima opravdani razlog, pod uvjetom da on taj postupak može okončati bez ograničenja, odmah nakon prvog sastanka s miriteljem.

71 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:

— Direktivu 2013/11/EU treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao pretpostavku dopuštenosti sudskog postupka o sporovima iz članka 2. stavka 1. te direktive predviđa postupak mirenja, ako takav zahtjev ne onemogućava strankama da se koriste svojim pravom na pristup pravosudnom sustavu.

— S druge strane, tu direktivu treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je predviđeno da u okviru takvog postupka mirenja potrošače treba zastupati odvjetnik te da se mogu povući iz postupka mirenja samo ako dokažu postojanje opravdanog razloga za takvu odluku.

Troškovi

72 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

Direktivu 2013/11/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o alternativnom rješavanju potrošačkih sporova i izmjeni Uredbe (EZ) br. 2006/2004 i Direktive 2009/22/EZ (Direktiva o ARPS-u) treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao pretpostavku dopuštenosti sudskog postupka o sporovima iz članka 2. stavka 1. te direktive predviđa postupak mirenja, ako takav zahtjev ne onemogućava strankama da se koriste svojim pravom na pristup pravosudnom sustavu.

S druge strane, tu direktivu treba tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je predviđeno da u okviru takvog mirenja potrošače treba zastupati odvjetnik te da se mogu povući iz postupka mirenja samo ako dokažu postojanje opravdanog razloga za takvu odluku.

Potpisi