

Věc C-308/09

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

15. dubna 2019

Předkládající soud:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

14. února 2019

Navrhovatelka:

Consiliul Concurenței

Odpůrkyně:

Whiteland Import Export SRL

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný ze strany Consiliul Concurenței (Rada pro hospodářskou soutěž, Rumunsko) u Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Nejvyšší kasační soud - senát pro správní a daňové záležitosti, Rumunsko; dále jen „Nejvyšší kasační soud“) proti občanskoprávnímu rozsudku Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko), který vyhověl správní žalobě podané ze strany Whiteland Import Export SRL a zrušil rozhodnutí Rady pro hospodářskou soutěž č. 13 ze dne 14. dubna 2014 v rozsahu, ve kterém se týkalo žalující společnosti.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Ve smyslu článku 267 SFEU se žádá o výklad čl. 4 odst. 3 SEU a článku 101 SFEU za účelem stanovení slučitelnosti s těmito ustanoveními v případě vnitrostátní právní úpravy, podle které pouze formální úkon týkající se zahájení šetření protisoutěžního jednání představuje úkon přerušující promlčení, a nikoli také následné úkony v průběhu takového řízení.

Předběžná otázka

Musí být čl. 4 odst. 3 SEU a článek 101 SFEU vykládány v tom smyslu, že ukládají soudům členských států povinnost vykládat vnitrostátní ustanovení upravující promlčení práva orgánu pro hospodářskou soutěž ukládat správní sankce v souladu s právní úpravou stanovenou v čl. 25 odst. 3 nařízení (ES) č. 1/2003, a brání výkladu ustanovení vnitrostátního práva v tom smyslu, že úkonem, který přerušuje promlčení, se rozumí pouze formální úkon zahájení šetření týkajícího se protisoutěžního jednání, aniž následné úkony učiněné za účelem tohoto šetření spadají do stejného rámce úkonů, které přerušují promlčení?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 4 odst. 3 SEU a čl. 101 odst. 1 SFEU

Článek 25 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legea concurenței nr. 21/1996 (zákon č. 21/1996 o hospodářské soutěži), znovu zveřejněný v Monitorul Oficial, část I, č. 742 ze dne 16. srpna 2005, čl. 5 odst. 1 a články 58 a 59 ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu. Stejná ustanovení jsou navíc uvedena ve znění platném v době vydání napadeného rozhodnutí, které bylo zohledněno soudem rozhodujícím ve věci samé, jež se po změně zákona a jeho opětovném zveřejnění v Monitorul Oficial al României (Úřední věstník Rumunska), část I, č. 240 ze dne 3. dubna 2014 přeměnily na čl. 5 odst. 1 a články 61 a 62, a v současné době platném znění, po rozhodnutí soudu rozhodujícího ve věci samé, se přeměnily na čl. 5 odst. 1 a články 63 a 64, a to v návaznosti na změnu zákona a jeho opětovné zveřejnění v Monitorul Oficial al României, část I, č. 153 ze dne 29. února 2016. Uvedený článek 5 mimo jiné stanoví zákaz dohod mezi podniky, jejichž účelem nebo důsledkem je omezení, vyloučení nebo narušení hospodářské soutěže na rumunském trhu, zejména takových dohod, které přímo nebo nepřímo určují prodejní nebo nákupní cenu. Právo Rady pro hospodářskou soutěž ukládat sankce za taková jednání, jako jsou jednání vytýkaná odpůrkyni, se podle čl. 58 (změněného na článek 61, nyní článek 63) odst. 1 písm. b) promlčí ve lhůtě 5 let, která podle odstavce 2 téhož článku začíná běžet dnem posledního předmětného úkonu nebo protisoutěžního jednání. Článek 59 (změněný na článek 62) v zásadě stanovil, že jakýkoli úkon ze strany Rady pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného posouzení nebo za účelem zahájení šetření týkajícího se konkrétního porušení zákona přerušilo běh promlčecí lhůty; tyto úkony zahrnují zejména žádosti o informace, příkaz k zahájení šetření a zahájení soudního řízení. Tentýž článek, který byl v současném znění zákona přeměněn na článek 64, nyní stanoví, že „jakýkoli úkon ze strany Rady pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného posouzení nebo ověření porušení zákona přerušuje běh promlčecí lhůty“; tyto úkony zahrnují zejména

žádosti o informace, příkaz k zahájení šetření, vykonání prohlídek a oznámení zprávy o šetření.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 7. září 2009 Rada pro hospodářskou soutěž z moci úřední zahájila čtyři šetření na maloobchodním trhu s potravinami ve vztahu k několika podnikům, včetně odpůrkyně Whiteland Import Export SRL.
- 2 Dne 12. srpna 2014 Rada pro hospodářskou soutěž oznámila odpůrkyni zprávu o šetření a dne 23. října 2014 proběhla slyšení před plénem Rady. Dne 9. prosince 2014 Rada pro hospodářskou soutěž v rámci svých rozhodnutí schválila koncept rozhodnutí a rozhodnutím č. 13 ze dne 14. dubna 2015 stanovila, že odpůrkyně spolu s několika podniky uzavřela protisoutěžní dohody za účelem narušit nebo vyloučit hospodářskou soutěž na trhu prostřednictvím určení prodejní/přeprdejní ceny výrobků dodavatelů, a to v rozporu s čl. 5 odst. 1 zákona č. 21/1996 o hospodářské soutěži a čl. 101 odst. 1 SFEU, přičemž jí vyměřila pokutu ve výši 2 324 484 rumunských lei (RON) odpovídající 0,55% obrátu dosaženého v roce 2013.
- 3 Odpůrkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalobu k Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (odvolací soud v Bukurešti – senát VIII pro správní a daňové záležitosti), kterou se domáhala zrušení rozhodnutí v rozsahu, ve kterém se jí týkalo. Odpůrkyně především vznesla, spolu s dalšími důvody protiprávnosti, které nebyly soudem rozhodujícím ve věci samé přezkoumány, námitku týkající se promlčení práva na uložení sankce.
- 4 Rozsudkem ze dne 19. ledna 2016 Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) stanovil promlčení práva Rady pro hospodářskou soutěž na uložení správní sankce a nařídil zrušení rozhodnutí Rady pro hospodářskou soutěž č. 13 ze dne 14. dubna 2015 v rozsahu, v němž se týká odpůrkyně, a osvobodil odpůrkyni od zaplacení pokuty.
- 5 Soud rozhodující ve věci samé uvedl, že pětiletá promlčecí lhůta uvedená v čl. 61 odst. 1 písm. b) zákona č. 21/1996 o hospodářské soutěži začala běžet dne 15. července 2009, tedy v den, kdy bylo na základě zjištění Rady pro hospodářskou soutěž ze strany odpůrkyně dokonáno poslední protisoutěžní jednání, a že tato lhůta byla přerušena dne 7. září 2009 příkazem k zahájení šetření, čímž došlo k zahájení nové pětileté lhůty.
- 6 Soud rozhodující ve věci samé stanovil, že čl. 62 odst. 1 zákona č. 21/1996 o hospodářské soutěži, podle něhož „jakýkoli úkon ze strany Rady pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného posouzení nebo za účelem zahájení šetření týkajícího se konkrétního porušení zákona“ má za účinek přerušení promlčecí lhůty, musí být vykládán restriktivním způsobem a úkony, jejichž demonstrativní výčet je uveden v odstavci 2 tohoto zákonného ustanovení, mohou být vykládány pouze jako doplnění a podpora odstavce 1, přičemž se nemůže

odchýlit od právní definice uvedené zákonodárcem pro případy přerušení. V důsledku toho tento přerušující účinek promlčení nebyl přiznán úkonům Rady pro hospodářskou soutěž, které následovaly po zahájení šetření.

- 7 Soud rozhodující ve věci samé považoval článek 25 nařízení (ES) č. 1/2003 za nepoužitelný, neboť se týká pouze případů, kdy zahájí šetření Komise.
- 8 Curtea de Apel (odvolací soud) stanovil, že promlčecí lhůta uplynula dne 7. září 2014, takže právo navrhovatelky na uložení sankce bylo v době rozhodnutí ze dne 9. prosince 2014 a přijetí rozhodnutí ze dne 14. dubna 2015 promlčeno.
- 9 Vzhledem k tomu, že Rada pro hospodářskou soutěž měla za to, že soud rozhodující ve věci samé nesprávně určil jako datum posledního protisoutěžního jednání dokonatého ze strany Whiteland Import Export SRL 15. červenec 2009 namísto 31. prosince 2009, a že nesprávně vyložil ustanovení týkající se přerušení promlčecí lhůty uvedené v zákoně č. 21/1996, podala k předkládajícímu soudu opravný prostředek proti rozsudku Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti).

Základní argumenty účastnic původního řízení

- 10 Podle Rady pro hospodářskou soutěž se úkony, které přerušují běh promlčecí lhůty, skládají z jakýchkoli procesních opatření přijatých za účelem zjištění protiprávního jednání, takže příkaz k zahájení šetření nepředstavuje poslední úkon, který přerušuje běh promlčecí lhůty. Výraz „pro účely zahájení šetření“ uvedený v čl. 62 odst. 1 zákona nelze chápat v tom smyslu, že se týká pouze vydání příkazu k zahájení šetření, jelikož smyslem je skutečné šetření týkající se porušení zákona a úkony, které přerušují promlčecí lhůtu, uvedené v čl. 62 odst. 2 zákona, tvoří příkladný a demonstrativní výčet; důkazem toho je použití, v čl. 62 odst. 2, výrazu „zejména“, který předchází příslušnému výčtu.
- 11 Výklad, podle něhož příkaz k zahájení šetření představuje poslední úkon přerušující promlčecí lhůtu, vede tudíž k nejednotnému uplatnění relevantních vnitrostátních a unijních ustanovení. Pokud by sama Evropská komise šetřila předmětné porušení článku 101 SFEU, případy přerušení promlčení by byly uplatněny podle článku 25 nařízení (ES) č. 1/2003, podle něhož jsou úkony přerušení promlčecí lhůty takové úkony, které byly učiněny za účelem zjištění protiprávního jednání.
- 12 Rada pro hospodářskou soutěž tudíž navrhla předkládajícímu soudu, aby Soudnímu dvoru předložil žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která je přípustná, neboť dosažení cílů Smlouvy vyžaduje, aby ustanovení unijního práva byla uplatňována účinným způsobem a se stejnými účinky na území celé Unie.
- 13 Podle jejího názoru výklad vnitrostátních ustanovení týkajících se promlčení práva na uplatnění sankce v oblasti hospodářské soutěže, který učinil Curtea de

Apel București (odvolací soud v Bukurešti), brání užitečnému účinku pravidel hospodářské soutěže stanovených Smlouvou.

- 14 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Soudnímu dvoru by navíc byla užitečná, neboť po vydání rozhodnutí č. 13 ze dne 14. dubna 2015 bylo u Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) uloženo 10 spisů, z nichž v 5 bylo zjištěno promlčení práva na uplatnění sankce, zatímco ve zbývajících 5 bylo napadené rozhodnutí potvrzeno.
- 15 Whiteland Import Export SRL uvádí, že článek 25 nařízení (ES) č. 1/2003 se použije pouze v případě sankcí uložených Komisí na základě článků 101 a 102 SFEU, a nikoli také v případě sankcí uložených vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. V důsledku toho musí být návrh na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru zamítnut, neboť se týká výkladu některých vnitrostátních ustanovení, a nikoli unijního práva. Kromě toho tato vnitrostátní ustanovení nejsou ustanoveními hmotného práva, která mohou být předmětem harmonizace na unijní úrovni, nýbrž ustanoveními procesního práva, která spadají výlučně do rámce vnitrostátního práva.
- 16 Podle odpůrkyně je skutečnost, že nařízení (ES) č. 1/2003 nestanoví sankce pro uplatnění článku 101 SFEU ze strany vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž, právě vyjádřením zásady procesní autonomie členských států.
- 17 V oblasti sankcí není v současné době nezbytné sladit vnitrostátní právní ustanovení s unijními ustanoveními, neboť vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž jednají výhradně na základě pravidel, která jsou obsažena ve vnitrostátních právních předpisech.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 18 Předkládající soud uvádí, že v rámci rozhodování o kasačním opravném prostředku bude muset vydat konečné rozhodnutí, které podle vnitrostátního práva nelze nijak napadnout.
- 19 Předkládající soud má za to, že při posouzení kasačního opravného prostředku bude muset s konečnou platností stanovit, zda se v projednávané věci mají články 61 a 62 zákona č. 21/1996 o hospodářské soutěži použít ve smyslu zastávaném soudem rozhodujícím ve věci samé, tedy že jakýkoli úkon učiněný Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného posouzení nebo za účelem zahájení šetření týkajícího se konkrétního porušení zákona přerušuje běh promlčecích lhůt uvedených v článku 61, anebo zda je třeba tyto články uplatnit, rovněž s ohledem na výklad čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 101 odst. 1 SFEU způsobem, který je v souladu s ustanoveními uvedenými v čl. 25 odst. 3 nařízení (ES) č. 1/2003, podle něhož je promlčení přerušeno jakýmkoli úkonem učiněným za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním.

- 20 Nařízení (ES) č. 1/2003 výslovně neupravuje promlčecí lhůty, pokud jde o uplatňování sankcí orgány pro hospodářskou soutěž členských států v rámci šetření, která tyto orgány provádějí, ani přerušení těchto lhůt; čl. 25 odst. 3 nařízení pouze s odkazem na přerušení promlčecích lhůt, která spadají do pravomoci Komise, stanoví, že běh promlčecí lhůty je přerušen jakýmkoli úkonem orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním.
- 21 Za těchto okolností předkládající soud na jedné straně uvádí, že je možné tvrdit, že členské státy mohou na základě zásady procesní autonomie svobodně upravovat aspekty spojené s promlčecími lhůtami při uplatňování sankcí ze strany vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.
- 22 Na straně druhé s postupnými odkazy na čl. 4 odst. 3 SEU, body 1, 8 a 11 odůvodnění nařízení č. 1/2003, body 20 až 22 rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 2009, X, C-429/07, čl. 35 odst. 1 nařízení č. 1/2003 a body 19 až 24 rozsudku Soudního dvora ze dne 14. června 2011, Pfeiderer, C-360/09, dochází předkládající soud k závěru, že procesní režimy zavedené členskými státy nesmí ohrozit cíl nařízení č. 1/2003, který má zajistit účinné uplatňování článků 101 a 102 SFEU ze strany orgánů pro hospodářskou soutěž, a že mechanismy spolupráce mezi Komisí, vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a vnitrostátními soudy spadají do oblastí působnosti obecné zásady loajální spolupráce.
- 23 Nejvyšší kasační soud uvádí, že předmětné články 61 a 62 (dříve 58 a 59) byly vloženy do zákona č. 21/1996 prostřednictvím Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (nařízení vlády s mocí zákona č. 121/2003) za účelem, jak je uvedeno v preambuli tohoto zákona, provedení *acquis communautaire* v oblasti hospodářské soutěže a předběžného uzavření jednání o kapitole týkající se politiky hospodářské soutěže. Nicméně, s odkazem na přerušení promlčecí lhůty tyto články stanovily, že přerušení promlčecí lhůty nastává prostřednictvím jakéhokoli úkonu Rady pro hospodářskou soutěž zaměřeného na předběžné posouzení nebo zahájení šetření, třebaže unijní ustanovení odkazují na jakýkoli úkon učiněný Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním.
- 24 V tomto ohledu Nejvyšší kasační soud uvádí, že po vydání napadeného rozhodnutí byly články 61 a 62 změněny prostřednictvím Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (nařízení vlády s mocí zákona č. 31 z roku 2015) a v současné době poslední z těchto článků, který se mezitím stal článkem 64 zákona, stanoví, že „jakýkoli úkon ze strany Rady pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného posouzení nebo za účelem ověření porušení zákona přerušuje běh promlčecí lhůty“. Důvodová zpráva k tomuto nařízení vlády s mocí zákona uváděla, že změny jsou nezbytné, neboť „na vnitrostátní úrovni je třeba naléhavě upravit právní rámec, který zajistí úplné dodržování povinností Rady pro hospodářskou soutěž vůči Evropské komisi a vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1/2003“, zatímco pokud jde o změny a doplňky

provedené článkem 61 a článkem 62, bylo uvedeno, že tyto změny a doplňky „mají za cíl odstranit zmatek, pokud jde o promlčení práva podat žalobu a práva Rady pro hospodářskou soutěž ukládat sankce“.

- 25 Otázka výkladu ustanovení vnitrostátního práva týkajících se přerušení promlčecí lhůty způsobem, který je v souladu s ustanoveními nařízení (ES) č. 1/2003, pokud jde o pravomoci Komise, je o to podstatnější z důvodu, že podle čl. 11 odst. 6 nařízení (ES) č. 1/2003 zahájením řízení ze strany Komise za účelem přijetí rozhodnutí ztrácejí orgány pro hospodářskou soutěž členských států příslušnost používat články 101 a 102 Smlouvy, a to i v případě, že orgán pro hospodářskou soutěž členského státu již v nějakém případě jedná, a že podle čl. 25 odst. 3 téhož nařízení každý úkon učiněný Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním přerušuje promlčecí lhůtu pro uložení pokuty nebo penále.
- 26 Restriktivní výklad přijatý soudem rozhodujícím ve věci samé by mohl vést k nejednotnému uplatňování ustanovení v oblasti hospodářské soutěže v závislosti na tom, zda šetření bylo zahájeno Komisí nebo vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž.
- 27 Nejvyšší kasační soud s odkazem na nejednotnou praxi soudů rozhodujících ve věci samé v této oblasti a s uvedením toho, že jsou splněny podmínky stanovené v článku 267 SFEU a v judikatuře Soudního dvora týkající se požadavků na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, uvádí, že je nezbytné se dotázat, zda vnitrostátní soud může vykládat vnitrostátní ustanovení doslovně nebo je na základě čl. 4 odst. 3 SEU povinen, pokud orgán pro hospodářskou soutěž uplatní sankci podle článku 101 SFEU, přiznat vnitrostátnímu právu širší význam, než jaký vyplývá z termínů použitých zákonodárcem; výklad, který je v souladu s čl. 25 odst. 3 nařízení (ES) č. 1/2003.