

Sprawa C-308/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

15 kwietnia 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunia)

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

14 lutego 2019 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Consiliul Concurenței

Strona przeciwna:

Whiteland Import Export SRL

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie wniesione przez Consiliul Concurenței (organ ochrony konkurencji, Rumunia) do Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (najwyższego sądu kasacyjnego – izba ds. sporów administracyjnych i podatkowych, Rumunia; zwanego dalej „najwyższym sądem”) od wyroku cywilnego Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia), który uwzględnił skargę administracyjną złożoną przez Whiteland Import Export SRL i stwierdził nieważność decyzji organu ochrony konkurencji nr 13 z dnia 14 kwietnia 2014 r. w zakresie, w jakim dotyczyła ona skarżącej spółki.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Na podstawie art. 267 TFUE tutejszy sąd wnosi o dokonanie wykładni art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE w celu sprawdzenia zgodności z tymi

postanowieniami przepisu krajowego, w myśl którego jedynie formalny akt wszczęcia dochodzenia w sprawie praktyk antykonkurencyjnych stanowi działanie przerywające bieg terminu przedawnienia, nie zaś późniejsze akty wydane w toku tego postępowania.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nakładają one na sądy państw członkowskich obowiązek dokonywania wykładni przepisów krajowych regulujących przedawnienie prawa organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji administracyjnych w sposób zgodny z przepisami art. 25 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 oraz stoją na przeszkodzie wykładni przepisu prawa krajowego w ten sposób, że za działanie przerywające bieg terminu przedawnienia uznaje się jedynie formalny akt wszczęcia dochodzenia w sprawie praktyki antykonkurencyjnej, a późniejsze działania podejmowane na potrzeby takiego dochodzenia nie są objęte zakresem działań przerywających bieg terminu przedawnienia?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 4 ust. 3 TUE i art. 101 ust. 1 TFUE

Artykuł 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu

Przywołane przepisy prawa krajowego

Legea concurenței nr. 21/1996 (Ustawa nr 21/1996 o konkurencji), ponownie opublikowana w Monitorul Oficial, część I, nr 742 z dnia 16 sierpnia 2005 r., art. 5 ust. 1 oraz art. 58 i 59 w brzmieniu obowiązującym w dniu wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy. Ponadto te same przepisy przywołano w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania zaskarżonej decyzji, która została wzięta pod uwagę przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty, a następnie, w wyniku zmiany ustawy i jej ponownej publikacji w Monitorul Oficial al României, część I, nr 240 z dnia 3 kwietnia 2014 r., przepisy te przejęto do art. 5 ust. 1 oraz art. 61 i 62. Owe przepisy przywołano także w obecnie obowiązującym brzmieniu, które przyjęto po wydaniu orzeczenia przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty i w którym przejęto je do art. 5 ust. 1 oraz art. 63 i 64 w wyniku zmiany ustawy i jej ponownej publikacji w Monitorul Oficial al României, część I, nr 153 z dnia 29 lutego 2016 r. Wspomniany art. 5 przewiduje między innymi zakaz porozumień między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem jest ograniczenie, utrudnienie lub zakłócenie konkurencji na rynku rumuńskim, w szczególności tych, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na cenę sprzedaży lub kupna. Zgodnie z art. 58 (następnie art. 61, a obecnie art. 63) ust. 1

lit. b) prawo organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji w przypadku czynów takich jak zarzucane stronie przeciwnej przedawnia się w terminie 5 lat, który w myśl ust. 2 tego samego artykułu rozpoczyna swój bieg od dnia ostatniego rozpatrywanego aktu lub czynu antykonkurencyjnego. Artykuł 59 (obecnie art. 62) zasadniczo stanowił, że wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub wszczęcia dochodzenia w sprawie konkretnego naruszenia prawa przerywają bieg terminów przedawnienia; działania te obejmują w szczególności wnioski o udzielenie informacji, postanowienie o wszczęciu dochodzenia i wszczęcie postępowania sądowego. Ten sam artykuł, który w obecnym brzmieniu ustawy został ujęty w art. 64, stanowi obecnie, że „wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub stwierdzenia naruszenia prawa przerywają bieg terminów przedawnienia”; działania te obejmują głównie wnioski o udzielenie informacji, postanowienie o wszczęciu dochodzenia, przeprowadzenie kontroli oraz powiadomienie o sprawozdaniu z dochodzenia.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 W dniu 7 września 2009 r. organ ochrony konkurencji wszczął z urzędu cztery dochodzenia na rynku sprzedaży detalicznej produktów żywnościowych przeciwko kilku przedsiębiorstwom, w tym przeciwko stronie przeciwnej, Whiteland Import Export SRL.
- 2 W dniu 12 sierpnia 2014 r. organ ochrony konkurencji doręczył stronie przeciwnej sprawozdanie z dochodzenia, a w dniu 23 października 2014 r. odbyły się przesłuchania przed organem na posiedzeniu plenarnym. W dniu 9 grudnia 2014 r., w ramach obrad organ ochrony konkurencji zatwierdził projekt rozstrzygnięcia i decyzją nr 13 z dnia 14 kwietnia 2015 r. stwierdził, że strona przeciwna zawarła wraz z kilkoma przedsiębiorstwami porozumienia antykonkurencyjne mające na celu zakłócenie lub utrudnienie konkurencji na rynku poprzez ustalenie ceny sprzedaży/odsprzedaży produktów dostawców z naruszeniem art. 5 ust. 1 ustawy nr 21/1996 o konkurencji i art. 101 ust. 1 TFUE oraz nałożył na stronę przeciwną grzywnę w wysokości 2 324 484 lei rumuńskich (RON), stanowiącą równowartość 0,55% obrotu osiągniętego w 2013 r.
- 3 Strona przeciwna wniosła skargę na tę decyzję do Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (sądu apelacyjnego w Bukareszcie – izba VIII ds. sporów administracyjnych i podatkowych), wnosząc o stwierdzenie jej nieważności w zakresie, w jakim owa decyzja dotyczyła strony przeciwnej. Skarżąca podniosła przede wszystkim zarzut przedawnienia prawa do nałożenia sankcji, wraz z innymi zarzutami dotyczącymi niezgodności z prawem, które nie zostały zbadane przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty.

- 4 Wyrokiem z dnia 19 stycznia 2016 r. Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) stwierdził przedawnienie prawa organu ochrony konkurencji do nałożenia sankcji administracyjnej oraz stwierdził nieważność decyzji organu ochrony konkurencji nr 13 z dnia 14 kwietnia 2015 r. w zakresie, w jakim dotyczyła ona skarżącej, zwalniając skarżącą z obowiązku zapłaty grzywny.
- 5 Sąd rozpoznający sprawę co do istoty uznał, że bieg pięcioletniego terminu przedawnienia przewidzianego w art. 61 ust. 1 lit. b) ustawy nr 21/1996 o konkurencji rozpoczął się w dniu 15 lipca 2009 r., w którym zgodnie z ustaleniami organu ochrony konkurencji skarżąca popełniła ostatni czyn antykonkurencyjny, oraz że bieg tego terminu został przerwany w dniu 7 września 2009 r. w wyniku postanowienia o wszczęciu dochodzenia, w związku z czym rozpoczął się bieg nowego terminu pięcioletniego.
- 6 Sąd rozpoznający sprawę co do istoty uznał, że art. 62 ust. 1 ustawy nr 21/1996 o konkurencji, zgodnie z którym „wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub wszczęcia dochodzenia w sprawie konkretnego naruszenia prawa” skutkują przerwaniem biegu terminu przedawnienia, należy interpretować w sposób zawężający, a działania wymienione tytułem przykładu w ust. 2 tego przepisu można interpretować tylko jako uzupełnienie ust. 1 i jego poparcie, oraz że nie można odbiegać od definicji legalnej wprowadzonej przez ustawodawcę w odniesieniu do przypadków przerwania biegu terminu. W rezultacie nie uznano wspomnianego skutku w postaci przerwania biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do działań organu ochrony konkurencji po wszczęciu dochodzenia.
- 7 Sąd rozpoznający sprawę co do istoty uznał, że art. 25 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 nie ma zastosowania, ponieważ dotyczy on tylko przypadków, w których Komisja wszczyna dochodzenie.
- 8 Curtea de Apel (sąd apelacyjny) stwierdził, że termin przedawnienia upłynął w dniu 7 września 2014 r., w związku z czym prawo wnoszącego odwołanie do nałożenia sankcji było przedawnione w czasie obrad, które odbyły się w dniu 9 grudnia 2014 r., i w chwili wydania decyzji w dniu 14 kwietnia 2015 r.
- 9 Stwierdziwszy, że sąd rozpoznający sprawę co do istoty błędnie przyjął za datę popełnienia ostatniego czynu antykonkurencyjnego przez Whiteland Import Export SRL dzień 15 lipca 2009 r. zamiast dnia 31 grudnia 2009 r. oraz że błędnie zinterpretował on przepisy dotyczące przerwania biegu terminu przedawnienia zawarte w ustawie nr 21/1996, organ ochrony konkurencji wniósł odwołanie od wyroku Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie) do sądu odsyłającego.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 10 Zdaniem organu ochrony konkurencji działania, które przerywają bieg terminu przedawnienia, obejmują wszelkie środki procesowe podjęte w celu stwierdzenia

naruszenia, w związku z czym postanowienie o wszczęciu dochodzenia nie jest ostatnim aktem, który przerywa bieg terminu przedawnienia. Wyrażenie „w celu wszczęcia dochodzenia” zawarte w art. 62 ust. 1 ustawy nie może być rozumiane w ten sposób, że odnosi się jedynie do wydania postanowienia o wszczęciu dochodzenia, ponieważ jego sens dotyczy rzeczywistego dochodzenia w sprawie naruszenia prawa, a akty, które przerywają bieg terminu przedawnienia przewidzianego w art. 62 ust. 2 ustawy, są wymienione tytułem przykładu i nie są wyczerpujące; świadczy o tym użycie w art. 62 ust. 2 wyrażenia „głównie”, które poprzedza zawarty w owym przepisie wykaz.

- 11 W związku z tym interpretacja, zgodnie z którą postanowienie o wszczęciu dochodzenia stanowi ostatni akt, który przerywa bieg terminu przedawnienia, prowadzi do niejednolitego stosowania odpowiednich przepisów krajowych i europejskich. Gdyby sama Komisja Europejska przeprowadziła dochodzenie w sprawie rozpatrywanego naruszenia art. 101 TFUE, przypadki dotyczące przerywania biegu terminu przedawnienia zostałyby zastosowane zgodnie z art. 25 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, w myśl którego działania podejmowane w celu stwierdzenia naruszenia przerywają bieg terminu przedawnienia.
- 12 W związku z powyższym organ ochrony konkurencji zwrócił się do sądu odsyłającego o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który w ocenie organu ochrony konkurencji jest dopuszczalny, ponieważ realizacja celów traktatu wymaga, aby przepisy prawa Unii były skutecznie stosowane i wywoływały taki sam skutek na całym terytorium Unii.
- 13 Zdaniem organu ochrony konkurencji dokonana przez Curtea de Apel București wykładnia przepisów krajowych dotyczących przedawnienia prawa do nałożenia sankcji w dziedzinie konkurencji pozbawia skuteczności stosowanie reguł konkurencji określonych w traktacie.
- 14 Ponadto odesłanie prejudycjalne do Trybunału jest użyteczne, ponieważ w następstwie decyzji nr 13 z dnia 14 kwietnia 2015 r. do Curtea de Apel București wniesiono dziesięć spraw. W pięciu z nich stwierdzono przedawnienie prawa do nałożenia sankcji, natomiast w pozostałych pięciu zaskarżona decyzja została utrzymana w mocy.
- 15 Whiteland Import Export SRL uważa, że art. 25 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 ma zastosowanie tylko w przypadku sankcji nałożonych przez Komisję na podstawie art. 101 i 102 TFUE, a nie w przypadku sankcji nakładanych przez krajowe organy ochrony konkurencji. W związku z tym należy oddalić wniosek o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym do Trybunału, ponieważ dotyczy on wykładni niektórych przepisów krajowych, a nie prawa Unii. Ponadto takie przepisy krajowe nie są normami prawa materialnego, które mogą podlegać pewnej harmonizacji na szczeblu Unii, lecz raczej normami prawa procesowego, które wchodzą wyłącznie w zakres prawa krajowego.

- 16 Zdaniem strony przeciwnej brak w rozporządzeniu (WE) nr 1/2003 sankcji w celu zastosowania art. 101 TFUE przez krajowy organ ochrony konkurencji jest właśnie wyrazem zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich.
- 17 W odniesieniu do sankcji obecnie nie ma konieczności dostosowywania krajowych przepisów ustawowych do przepisów prawa Unii, ponieważ krajowe organy ochrony konkurencji działają wyłącznie na podstawie przepisów ustawodawstwa krajowego.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 18 Sąd odsyłający wskazuje, że orzekając w przedmiocie odwołania, będzie musiał wydać ostateczną decyzję, która zgodnie z prawem krajowym nie podlega żadnemu zaskarżeniu.
- 19 Sąd ten uważa, że rozpatrując odwołanie, będzie musiał ostatecznie stwierdzić, czy w niniejszej sprawie zastosowanie mają art. 61 i 62 ustawy nr 21/1996 o konkurencji w rozumieniu przyjętym przez sąd, który rozpatrywał sprawę co do istoty, a mianowicie, że wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub wszczęcia dochodzenia w sprawie konkretnego naruszenia prawa przerywają bieg terminów przedawnienia określonych w art. 61, czy też artykuły te powinny być stosowane, również w świetle wykładni art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 ust. 1 TFUE, w sposób zgodny z przepisami art. 25 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1/2003, w myśl którego bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany przez wszelkie działania podjęte w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w odniesieniu do naruszeń.
- 20 Rozporządzenie (WE) nr 1/2003 nie reguluje wyraźnie terminów przedawnienia w odniesieniu do nakładania sankcji przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich w ramach prowadzonych przez nie dochodzeń, ani przerywania biegu takich terminów; jedynie w odniesieniu do przerywania biegu terminów przedawnienia wchodzących w zakres kompetencji Komisji art. 25 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany przez wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego, których celem jest przeprowadzenie dochodzenia lub postępowania w odniesieniu do naruszeń.
- 21 W tych okolicznościach sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, że można stwierdzić, iż zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państwa członkowskie mogą swobodnie regulować aspekty związane z terminami przedawnienia w stosowaniu sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji.
- 22 Po drugie, sąd odsyłający przywołał kolejno art. 4 ust. 3 TUE, motywy 1, 8 i 11 rozporządzenia nr 1/2003, pkt 20–22 wyroku Trybunału z dnia 11 czerwca 2009 r., X, C-429/07, art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 oraz pkt 19–24 wyroku Trybunału z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfeleiderer, C-360/09, następnie

stwierdził, że zasady proceduralne ustanowione przez państwa członkowskie nie mogą naruszać celu rozporządzenia nr 1/2003, jakim jest zapewnienie skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE przez organy ochrony konkurencji, oraz że mechanizmy współpracy między Komisją, krajowymi organami ochrony konkurencji i sądami krajowymi są objęte zakresem zastosowania ogólnej zasady lojalnej współpracy.

- 23 Najwyższy sąd zauważa, że rozpatrywane art. 61 i 62 (dawne art. 58 i 59) zostały wprowadzone do ustawy nr 21/1996 na mocy Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (dekretu z mocą ustawy nr 121/2003) w celu, zgodnie z preambułą tego dekretu, wdrożenia dorobku wspólnotowego w dziedzinie konkurencji oraz tymczasowego zakończenia negocjacji w sprawie rozdziału dotyczącego polityki konkurencji. Jednakże w odniesieniu do przerywania biegu terminu przedawnienia artykuły te stanowią, że wspomniane przerywanie ma miejsce w wyniku jakiegokolwiek działania organu ochrony konkurencji, które ma na celu wstępne badanie lub wszczęcie dochodzenia, mimo iż przepisy prawa Unii odnoszą się do wszelkich działań Komisji lub organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, mających na celu przeprowadzenie dochodzenia lub postępowania w odniesieniu do naruszeń.
- 24 W związku z powyższym najwyższy sąd zauważa, że w następstwie zaskarżonej decyzji rozpatrywane art. 61 i 62 zostały zmienione przez Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (dekret z mocą ustawy nr 31 z 2015 r.), a obecnie drugi z tych artykułów, który w międzyczasie stał się art. 64 ustawy, stanowi, że „wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub stwierdzenia naruszenia prawa przerywają bieg terminów przedawnienia”. W uzasadnieniu rzeczzonego dekretu z mocą ustawy stwierdzono, że zmiany były niezbędne, ponieważ „konieczne było pilne uregulowanie na szczeblu krajowym ram prawnych, które zapewniłyby pełne przestrzeganie zobowiązań organu ochrony konkurencji wobec Komisji Europejskiej i krajowych organów ochrony konkurencji zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2003”, natomiast w odniesieniu do zmian wprowadzonych do art. 61 i art. 62 stwierdzono, iż „służą one uniknięciu niejasności w odniesieniu do przedawnienia prawa do działania i prawa organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji”.
- 25 Kwestia wykładni przepisów prawa krajowego dotyczących przerywania biegu terminu przedawnienia w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1/2003, w odniesieniu do uprawnień Komisji, jest tym ważniejsza, że zgodnie z art. 11 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 wszczęcie przez Komisję postępowania w celu przyjęcia decyzji pozbawia organy ochrony konkurencji państw członkowskich ich kompetencji w zakresie stosowania art. 101 i 102 traktatu, nawet jeżeli organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego prowadzi już postępowanie w sprawie, a zgodnie z art. 25 ust. 3 tego rozporządzenia wszelkie działania podjęte przez Komisję lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego w celu przeprowadzenia dochodzenia lub

postępowania w odniesieniu do naruszeń przerywają bieg przedawnienia w odniesieniu do nałożenia grzywnien lub okresowych kar pieniężnych.

- 26 Wykładnia zawężająca przyjęta przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty mogłaby prowadzić do niejednolitego stosowania przepisów dotyczących konkurencji w zależności od tego, czy dochodzenie zostało wszczęte przez Komisję, czy przez krajowy organ ochrony konkurencji.
- 27 Przywołując niejednolite orzecznictwo sądów rozpoznających sprawę co do istoty w powyższej kwestii i stwierdzając, że spełnione są warunki określone w art. 267 TFUE i w orzecznictwie Trybunału w odniesieniu do wymogów dotyczących złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, najwyższy sąd zauważa, iż powstaje pytanie, czy sąd krajowy może interpretować przepis krajowy dosłownie, czy też, na mocy art. 4 ust. 3 TUE, w przypadku gdy organ ochrony konkurencji nakłada sankcję na podstawie art. 101 TFUE, jest on zobowiązany nadać prawu krajowemu szersze znaczenie niż znaczenie wynikające z wyrażeń użytych przez ustawodawcę; czyli przyjąć interpretację, która byłaby zgodna z art. 25 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1/2003.