

Vec C-511/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

8. august 2023

Vnútroštátny súd:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. august 2023

Žalobkyňa:

Caronte & Tourist SpA

Žalovaný:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Predmet konania vo veci samej

Žaloba, podaná na Tribunale amministrativo per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko, ďalej len „TAR Lazio“) spoločnosťou Caronte & Tourist (ďalej len „žalobkyňa“), o zrušenie rozhodnutia prijatého Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úrad pre dohľad nad hospodárskou súťažou a trhom – Protimonopolný úrad, Taliansko, ďalej len „Agem“), ktorým tento úrad konštatoval zneužívanie dominantného postavenia, zakázaného podľa článku 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 287 z 10. októbra 1990, nariadil žalobkyni zdržať sa ďalšieho nezákonného konania a uložil jej pokutu.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podáva TAR Lazio na základe článku 267 ZFEÚ, sa týka výkladu práva Európskej únie, najmä článku 102 ZFEÚ, v súvislosti s uplatňovaním článku 14 zákona č. 689 z 24. novembra 1981 na protimonopolné konania, ktoré vedie Agem.

Prejudiciálna otázka

Má sa článok 102 ZFEÚ vykladať s ohľadom na zásady ochrany hospodárskej súťaže a efektívnosti správneho konania v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava vyplývajúca z uplatnenia článku 14 zákona č. 689 z 24. novembra 1981 – v súlade s jej výkladom podľa judikatúry – ktorá od Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úrad pre dohľad nad hospodárskou súťažou a trhom – Protimonopolný úrad, Taliansko) vyžaduje, aby začal vyšetrovanie na účely zistenia zneužívania dominantného postavenia v prekluzívnej lehote deväťdesiat dní, ktorá plynie od okamihu, keď úrad získa vedomosť o podstatných nálezitostiach porušenia, čo môže nastať až pri prvom ohlásení deliktu?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Článok 102 ZFEÚ

Uvedené vnútroštátne predpisy

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 „Norme per la tutela della concorrenza e del mercato“ (zákon č. 287 z 10. októbra 1990, „Pravidlá na ochranu hospodárskej súťaže a trhu“).

Článok 1

„1. Ustanovenia tohto zákona, ktorým sa s cieľom chrániť a zaručiť právo na podnikanie vykonáva článok 41 Ústavy, sa vzťahujú na kartelové dohody, zneužívanie dominantného postavenia a koncentrácie podnikov.

2. Protimonopolný úrad uvedený v článku 10, ďalej len „Úrad“, uplatňuje aj súčasne na ten istý prípad články 101 a 102 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a články 2 a 3 tohto zákona týkajúce sa dohôd obmedzujúcich súťaž a zneužívania dominantného postavenia.

4. Pravidlá uvedené v tejto hlave sa vykladajú podľa zásad práva Európskych spoločností v oblasti práva hospodárskej súťaže“.

Článok 3

„1. Zneužívanie dominantného postavenia na vnútroštátnom trhu alebo v jeho relevantnej časti jedným alebo viacerými podnikmi sa zakazuje, okrem toho sa zakazuje: a) priamo alebo nepriamo určovať nákupné alebo predajné ceny alebo iné neoprávnene zaťažujúce zmluvné podmienky...“.

Článok 12 „Vyšetrovacie právomoci“ (znenie účinné v čase začatia vyšetrovania):

„1. Úrad po vyhodnotení informácií, ktoré má k dispozícii, alebo skutočností, s ktorými ho oboznámili orgány verejnej moci alebo akákoľvek osoba, ktorá má na tom záujem vrátane združení zastupujúcich spotrebiteľov, vykoná vyšetrovanie s cieľom preskúmať, či došlo k porušeniu zákazov stanovených v článkoch 2 a 3...“.

Článok 12 (znenie po zmene z roku 2021):

„... 1b. Úrad má právomoc stanoviť priority činnosti na účely uplatňovania tohto zákona a článkov 101 a 102 ZFEÚ. Úrad sa nesmie zaoberať oznámeniami, ktoré nepatria medzi priority jeho činnosti.

1c. Konania týkajúce sa porušenia článkov 101 a 102 ZFEÚ alebo článkov 2 a 3 tohto zákona, vrátane výkonu právomocí Úradu uvedených v tejto kapitole II, sa uskutočňujú v súlade so všeobecnými zásadami práva Európskej únie a s Chartou základných práv Európskej únie...“.

Článok 14 Vyšetrovanie (znenie účinné v čase začatia vyšetrovania):

„1. V prípadoch predpokladaného porušenia článkov 2 alebo 3 Úrad oznámi začatie vyšetrovania príslušným podnikom a dotknutým osobám...“.

Článok 14 (znenie po zmene z roku 2021):

„1. V prípadoch predpokladaného porušenia článkov 101 alebo 102 ZFEÚ prípadne článkov 2 alebo 3 tohto zákona Úrad v primeranom čase vykoná vyšetrovanie, pričom o jeho začatí informuje príslušné podniky a dotknuté osoby...“.

Článok 15 Výzvy a sankcie (znenie účinné v čase začatia vyšetovania):

„1. Ak Úrad po vyšetovaní podľa článku 14 zistí porušenie článkov 2 alebo 3, určí príslušným podnikom a dotknutým osobám lehotu na odstránenie tohto nezákonného stavu. Pri závažných porušeníach rozhodne s prihliadnutím na ich závažnosť a trvanie o uložení pokuty v správnom konaní až do výšky desať percent z obratu...“.

Článok 15 (znenie po zmene z roku 2021):

„1. Ak Úrad po vyšetovaní podľa článku 14 zistí porušenie článkov 101 alebo 102 ZFEÚ prípadne článkov 2 alebo 3 tohto zákona, určí príslušným podnikom a združeniam podnikov lehotu na odstránenie tohto nezákonného stavu, alebo, ak už k porušovaniu ďalej nedochádza, zakáže jeho opakovanie. Na tieto účely môže Úrad prijať akýkoľvek prostriedok nápravy zameraný na konanie alebo štruktúru dotknutého subjektu, ktorý je primeraný spáchanému porušeniu a nevyhnutný na skutočné skončenie daného nezákonného stavu. Pri výbere medzi dvoma rovnako účinnými prostriedkami nápravy si Úrad v súlade so zásadou proporcionality zvolí prostriedok, ktorý je menej zaťažujúci pre dotknutý podnik.

1a. S prihliadnutím na závažnosť a trvanie porušenia rozhodne tiež o uložení pokuty v správnom konaní až do výšky desať percent z dosiahnutého obratu...

1c. Ak Úrad na základe informácií, ktoré má k dispozícii, usúdi, že nie sú splnené podmienky pre konštatovanie porušenia, môže v tomto zmysle prijať príslušné rozhodnutie. Ak po informovaní Európskej komisie podľa článku 11 ods.3 nariadenia (ES) č. 1/2003 Úrad dospeje k záveru, že dôvody na zásah pominuli, pričom z tohto dôvodu zastaví vyšetrovacie konanie, následne o tom informuje Európsku komisiu...“.

Článok 31

„1. Na pokuty v správnom konaní ukladané za porušenie tohto zákona sa primerane uplatňujú ustanovenia kapitoly I oddielov I a II zákona č. 689 z 24. novembra 1981“.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale“ (zákon č. 689 z 24. novembra 1981 o „zmenách v trestnom systéme“):

Článok 12

„Ustanovenia tejto kapitoly sa primerane uplatňujú, pokiaľ sa nestanovuje inak, na všetky porušenia, za ktoré sa ukladá pokuta v správnom konaní, vrátane prípadu, keď sa takáto sankcia nestanovuje ako náhrada trestnej sankcie. (...)“.

Článok 14

„Pokiaľ je to možné, sťažanie porušenia treba bezodkladne oznámiť zodpovednej osobe, ako aj osobe, ktorá spoločne a nerozdielne zodpovedá za zaplatenie sumy dlhovanej za predmetné porušenie.

Ak sa sťažanie porušenia bezodkladne neoznámilo všetkým alebo niektorým osobám uvedeným v predchádzajúcom odseku, podrobnosti týkajúce sa porušenia je potrebné oznámiť dotknutým osobám usadeným na území Talianskej republiky v lehote deväťdesiat dní a osobám usadeným v zahraničí v lehote tristo šesťdesiat dní od zistenia porušenia.

...

Povinnosť zaplatiť sumu dlhovanú za porušenie zaniká tomu, kto nebol upovedomený v stanovenej lehote“.

Článok 28

„Právo vyberať sumy dlhované za porušenia podľa tohto zákona sa premlčí po piatich rokoch odo dňa, keď k porušeniu došlo.

Prerušenie premlčania sa riadi ustanoveniami codice civile (občiansky zákonník)“.

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (zákon č. 287 z 10. októbra 1990)

Článok 10 ods. 5

„... dekrétom Prezidenta republiky... sa upravujú postupy vyšetrovania zabezpečujúce dotknutým osobám úplnú znalosť vyšetrovacieho spisu, kontradiktórnosť konania a vyhotovenie zápisnice“.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 „Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato“ (dekrét Prezidenta republiky č. 217 z 30. apríla 1998, „Predpis o postupoch vyšetrovania v právomoci Protimonopolného úradu“).

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 V roku 2022 Agem konštatoval zneužívanie dominantného postavenia, ktorého sa žalobkyňa dopustila tým, že požadovala neprimerane vysoké ceny za prepravu vozidiel trajektom v Messinskom prielive.
- 2 Konkrétne Agem v súlade s takzvanou doktrínou *United brands* upozornil, aj pomocou rôznych ekonomických testov, ktoré potvrdili existenciu výrazného nepomeru, na absolútnu neexistenciu vzájomného vzťahu medzi nákladmi a výnosmi. Navyše, aj z porovnania taríf žalobkyne s tarifami účtovanými inými zahraničnými spoločnosťami vyplynulo, že požadované ceny sú neprimerane vysoké. Agem ďalej zdôraznil mimoriadnu závažnosť predmetného deliktu v oblasti hospodárskej súťaže – ktorý má priamy vplyv na protiplnenie hradené

používateľom – aj s prihliadnutím na dotknutú geografickú oblasť, Messinský prieliv, v ktorom má žalobkyňa takmer monopolné postavenie, pričom každý rok prepraví približne desať miliónov cestujúcich a dva milióny motorových vozidiel (údaje z roku 2019).

- 3 V prejednávanej veci sa na Agem 24. marca 2018 obrátil spotrebiteľ, ktorý nahlásil neprimerane vysoké ceny za dotknutú prepravnú službu. Po získaní uvedenej informácie, 23. apríla 2019, čiže 394 dní po doručení príslušného podnetu, Agem požiadal o informácie Autorità portuale di Messina (Správa prístavu v Messine, Taliansko), ktorá odpovedala, hoci len čiastočne, 22. mája 2019. Agem preto zaslal 19. novembra 2019 uvedenej správe prístavu opätovnú výzvu, na ktorú správa prístavu odpovedala 26. novembra 2019.
- 4 Dňa 4. augusta 2020 Agcm oznámil žalobkyni začatie konania, o ktorom rozhodol na zasadnutí 28. júla 2020 (čiže 245 dní po získaní odpovede od správy prístavu). Toto konanie sa skončilo 11. apríla 2022 prijatím rozhodnutia, ktorým Agem žalobkyni nariadil, aby sa do budúcnosti zdržala požadovania neprimerane vysokých cien, pričom s prihliadnutím na závažnosť deliktu jej uložil aj pokutu.
- 5 Žalobkyňa napadla vyššie uvedené rozhodnutie a navrhla jeho zrušenie na základe skutočnosti, že Agem začal konanie vo veci zisťovania správneho deliktu neskoro, t. j. po uplynutí lehoty deväťdesiat dní stanovenej v článku 14 zákona č. 689/1981.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Žalobkyňa zastáva názor, že fáza predchádzajúca vyšetrovaniu, čiže fáza pred oznámením o začatí konania, počas ktorej Agem mimo kontradiktórneho konania zhromažďuje prvé informácie naznačujúce, či k spáchaniu protimonopolného deliktu skutočne došlo – trvala celkovo 855 dní, čo je v rozpore s článkom 14 zákona č. 689/1981.
- 7 Postup Agem je podľa názoru žalobkyne tiež v zjavnom rozpore s článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „EDĽP“) a s článkom 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), pretože osoba, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť, utrpela ujmu na svojom práve na obhajobu a na svojej legitímnej dôvere, pričom voči nej nie je možné viesť sankčné konanie v prípade, že od získania informácie o spáchaní správneho deliktu uplynulo viac ako deväťdesiat dní.
- 8 Agcm zastáva naopak názor, že deväťdesiatdňová prekluzívna lehota sa na protimonopolné konania nevzťahuje. Jediná zákonná povinnosť sa totiž týka začatia vyšetrovania v primeranom čase. V prejednávanej veci sa táto povinnosť dodržala s prihliadnutím na komplexný charakter vyšetrovaných skutočností, a to aj so zreteľom na neskorší vstup iného prevádzkovateľa na trh, takže počas primeraného časového obdobia bolo potrebné sledovať vývoj konkurenčnej dynamiky.

- 9 Okrem toho Agem uvádza, že v nijakom inom členskom štáte nemajú vnútroštátne orgány zodpovedné za ochranu hospodárskej súťaže povinnosť okamžite začať vyšetrovacie konanie, a to pod hrozbou zániku príslušnej právomoci. V tejto súvislosti Agem upozorňuje aj na obavy vyjadrené Európskou komisiou, pokiaľ ide o účinné uplatňovanie práva Európskej únie talianskym úradom v prípade prísneho vyžadovania takejto krátkej lehoty na prijatie opatrení. Agem navyše poukazuje na to, že vyššie uvedená prekluzívna lehota odporuje článkom 3 a 4 ods. 5 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2019/1/EÚ z 11. decembra 2018, ktorých výklad s ohľadom na zásadu efektivity bráni vnútroštátnej právnej úprave stanovujúcej povinnosť Agem začať konanie v rámci prísneho časového rámca (v prípade Talianska ide o deväťdesiat dní) bez zaručenia možnosti autonómne si zvoliť priority svojej činnosti.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Vnútroštátny súd poznamenáva, že nedávne a už ustálené smerovanie judikatúry považuje deväťdesiatdňovú lehotu podľa článku 14 zákona č. 689/1981 za uplatniteľnú na začatie vyšetrovacieho konania vedeného na Agem.
- 11 Z uvedeného vyplýva, že akonáhle sa skončí fáza predchádzajúca vyšetrovaniu, Agem je povinný oznámiť sťažanie porušenia v lehote deväťdesiat dní, v ktorej doručuje oznámenie o začatí vyšetrovania. Deväťdesiat dní neplynú nutne od získania prvej informácie o delikte, ale od skončenia skúmania vo fáze predchádzajúcej vyšetrovaniu, čiže od skončenia zhromažďovania skutkových okolností potrebných na oznámenie sťažania deliktu. Otázkou, či došlo k skončeniu skúmania, posudzuje správny súd (rozhodujúci o zákonnosti úkonov Agem vrátane sankčných opatrení), ktorý môže overiť, či ku konkrétnemu dátumu bolo možné dôvodne formulovať oznámenie o sťažaní porušenia.
- 12 Vnútroštátny súd však konštatuje, že pri mechanickom uplatnení článku 14 zákona č. 689/1981 vedie prípadné prekročenie lehoty na oznámenie sťažania priestupku čo i len o jeden deň k vyhláseniu neplatnosti rozhodnutia Agem súdom, čím sa konanie Úradu stáva v podstate zbytočným. Hoci je totiž z článku 15 zákona č. 287/1990 zrejme, že hlavným dôsledkom konštatovania porušenia je odstránenie nezákonného stavu (zatiaľ čo pokuta sa ukladá len v najzávažnejších prípadoch), jedinečnosť úkonu a najmä konania znamená, že jeho neskoré začatie nevyhnutne vedie k neplatnosti prijatého konečného rozhodnutia. Okrem toho v súlade so zásadou *ne bis in idem* nie je možné následne začať nové vyšetrovanie týkajúce sa toho istého skutku, a to ani pri pokračujúcom delikte, čiže v prípadoch, keď dotknutý podnik svoje nezákonné konanie neprerušil.
- 13 Vnútroštátny súd ďalej pripomína, že článkom 3 zákona č. 287/1990 sa do vnútroštátneho práva prebral článok 102 ZFEÚ. Z tohto dôvodu, napriek skutočnosti, že predmetom sťažania je zneužívanie dominantného postavenia obmedzené na vnútroštátny trh, v danej veci s ohľadom na článok 1 ods. 4 zákona

č. 287/1990 existuje, ako upozornil Súdny dvor Európskej únie (rozsudok z 11. decembra 2007, vec C-280/06, ECLI:EU:C:2007:775, body 21 a 26), záujem Európskej únie na správnom uplatňovaní zákonných ustanovení o potláčaní protisúťažných deliktov.

- 14 Po tom, čo vnútroštátny súd opätovne potvrdil, že článok 14 zákona č. 689/1981 vyžaduje, aby Agem začal vyšetrovacie konanie v deväťdesiatdňovej prekluzívnej lehote, zdôraznil, že Súdny dvor v súvislosti s protimonopolnými postupmi vedenými na európskej úrovni stanovil povinnosť Európskej komisie skončiť konanie (v zmysle fázy predchádzajúcej vyšetrovaniu a skutočného vyšetrovania) v primeranom čase (vec C-254/99 z 15. októbra 2002, ECLI:EU:C:2002:582).
- 15 Vnútroštátny súd preto považuje za potrebné objasniť, či takýto rozdiel, pokiaľ ide o začatie vyšetrovacích konaní v závislosti od trhu (vnútroštátneho alebo spoločného), na ktorom došlo k deliktu, je alebo nie je zlučiteľný s právom Únie.
- 16 V tomto ohľade vnútroštátny súd zdôrazňuje, že, ako upozornil Agem, uplatňovanie článku 14 zákona č. 689/1981 môže ohroziť jeho fungovanie a brániť správne uplatňovanie vnútroštátnych právnych predpisov a predpisov Únie o hospodárskej súťaži. Agem by bol totiž nútený viesť súčasne viacero konaní, ktoré by vzhľadom na ich vysoký počet mohli ohroziť úspech vyšetrovania, pričom niektoré nekalé praktiky by nevyhnutne ostali nepotrestané.
- 17 Vnútroštátny súd tiež zdôrazňuje komplexný charakter činnosti Agem, ktorý je už vo fáze predchádzajúcej vyšetrovaniu povinný preskúmať množstvo otázok na účely správnej formulácie oznámenia o stíhaní porušenia.
- 18 Okrem toho dôsledné uplatňovanie článku 14 zákona č. 689/1981 by mohlo mať vplyv aj na nezávislosť Agem. Vyžadovanie deväťdesiatdňovej prekluzívnej lehoty sa totiž v praxi premieta do povinnosti začať vyšetrovanie podľa výlučne chronologického kritéria, čím sa potláča voľná úvaha Agem.
- 19 V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že právne predpisy Únie, ktoré cituje Agem (t. j. články 3 a 4 ods. 5 smernice 2019/1/EÚ) sa na prejednávajúcu vec nevzťahujú – keďže sa do talianskeho práva prebrali až v roku 2021, čiže po začatí vyšetrovania. Uvedený súd v každom prípade zároveň poznamenáva, že, ako sa zdá, predmetná smernica nemá inovatívny charakter, pričom sa ňou v rámci pozitívneho práva len kodifikuje všeobecná zásada, ktorá v právnom poriadku už existovala.
- 20 Pokiaľ ide o právo podniku na obhajobu, vnútroštátny súd predovšetkým uvádza, že logickým následkom možnosti zahrnúť sankcie, ktoré ukladá Agem, do oblasti trestnej zodpovednosti právnických osôb (na základe zásad stanovených judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, takzvaných „Engelových kritérií“) je dodržiavanie záruk, vrátane procesných záruk, podľa článku 6 EDLP a článku 41 Charty. Medzi tieto záruky patrí najmä povinnosť orgánu verejnej moci okamžite oznámiť stíhanie porušenia („bez meškania“ podľa terminológie EDLP) s cieľom zabezpečiť rovnosť zbraní a zabrániť možnosti, aby čas plynul

v neprospech obvineného. Vnútroštátny súd však poznamenáva, že článok 14 zákona č. 689/1981 prekračuje v podobe, ako sa vykladá a uplatňuje, stanovený rámec a vedie k skutočnej nevyvrátiteľnej domnienke porušenia práva podniku na obhajobu, súvisiacej s uplynutím prekluzívnej lehoty, a to bez potreby preukázať reálnu ujmu, ktorá vznikla v dôsledku neskorého začatia vyšetrovania.

- 21 Vnútroštátny súd zároveň poukazuje na to, že neskoré oznámenie o stíhaní deliktu v praxi nepoškodzuje nutne právo spoločností na obhajobu: okrem špecifických prípadov, v ktorých sa preukáže nemožnosť predložiť Agem dôkazy, treba poznamenať, že počas celej fázy predchádzajúcej vyšetrovaniu by mohli podniky dokonca mať zo spáchania deliktu konkurenčnú výhodu.
- 22 Vnútroštátny súd ďalej konštatuje, že práve trestná povaha sankcie v širšom zmysle odôvodňuje existenciu skrytej fázy, t. j. bez kontradiktórneho prvku, počas ktorej má Agem zhromaždiť všetky informácie potrebné na začatie stíhania: obmedziť fázu predchádzajúcu vyšetrovaniu na predbežné preskúmanie totiž vedie k neprimeranému zúženiu činnosti Agem, ktorý by nemusel byť schopný dospieť k správnej a úplnej rekonštrukcii deliktu. Okrem toho príliš skoré začatie konania zvyšuje riziko, že Agem nezíska potrebné dôkazy.
- 23 Pokiaľ ide o ochranu legitímnej dôvery, vnútroštátny súd poznamenáva, že vzhľadom na to, že čas, od ktorého sa má počítať prekluzívna lehota, nie je pevne stanovený, ale závisí od nepredvídaných okolností konkrétneho prípadu, ako je úplnosť alebo neúplnosť hlásení o porušení, nezdá sa, že by išlo o dostatočnú zárukou legitímnej dôvery sankcionovaných osôb. Okrem toho zaznieva častý argument, že nečinnosť Agem poškodzuje verejný záujem, takže predmetná lehota sa stanovuje aj s cieľom vynútiť rýchle represívne opatrenie, čím sa zabráni upevňovaniu dôvery dotknutého podniku. Uplatnenie prekluzívnej lehoty na začatie vyšetrovania sa však v súvislosti s nezákonným konaním, ktoré stále prebieha, javí ako rozporuplné a nelogické, keďže v podstate znemožňuje, aby Agem potlačal nezákonné skutky, ktorými sa ďalej porušuje verejný záujem.
- 24 Napokon, v súvislosti s požiadavkou právnej istoty vnútroštátny súd uvádza, že taliansky právny poriadok už stanovuje, práve s cieľom predísť stíhaniam začatým po uplynutí príliš dlhého času, odlišnú premlčaciu lehotu v trvaní päť rokov od skončenia nezákonného konania (článok 28 zákona č. 689/1981).