

Sprawa C-205/23

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

28 marca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia)

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

24 lutego 2023 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Engie România SA

Druga strona postępowania odwoławczego:

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie wniesione od wyroku wydanego przez Judecătoria Sectorului 4 București (sąd rejonowy okręgu 4 w Bukareszcie), w którym oddalono, jako bezzasadną, skargę (plângerea capeontravențională) złożoną przez Engie România SA na protokół kontroli i nałożenia sankcji za naruszenia administracyjne wydany przez Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (krajowy organ regulacyjny w sektorze energii; zwany dalej: „ANRE”).

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Na podstawie art. 267 TFUE wnosi się o dokonanie wykładni art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73/WE, art. 50 i art. 52 ust. 1 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także zasady proporcjonalności.

Pytania prejudycjalne

1) Czy domniemane naruszenie obowiązku przejrzystości, ciążącego na dostawcach gazu ziemnego wobec odbiorców będących gospodarstwami domowymi, transponowane do prawa krajowego i uznawane w tym prawie za naruszenie administracyjne (contrauentia), może doprowadzić właściwy organ krajowy również do zobowiązania dostawcy gazu ziemnego do stosowania w stosunkach z konsumentami ceny wprowadzonej w drodze administracyjnej, która nie uwzględnia zasady swobodnego kształtowania ceny na rynku gazu ziemnego, ustanowionej w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE?

2) Czy fakt, że dostawca gazu ziemnego zostaje ukarany zarówno przez organ ochrony konsumentów, jak i przez organ regulacyjny w sektorze energetycznym, poprzez przyjęcie dwóch odrębnych protokołów w zakresie naruszeń administracyjnych, w drodze których to protokołów nakładane są na dostawcę te same środki (powielanie aktów administracyjnych nakładających środki), można uznać za uzasadnione ograniczenie zasady *ne bis in idem*, zgodnie z postanowieniami art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, czy też stanowi to naruszenie tej zasady?

Czy taka kumulacja aktów nakładających te same środki wydanych na podstawie identycznych okoliczności faktycznych przez odmienne organy jest zgodna z zasadą proporcjonalności?

Przywołane przepisy prawa Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 50 i art. 52 ust. 1 i 3

Dyrektywa 2009/73/WE dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE: art. 3 ust. 1

Przywołane przepisy prawa krajowego

Legea nr. 363/2007 privind combaterea practicilor incorecte ale comercianților în relația cu consumatorii și armonizarea reglementărilor cu legislația europeană privind protecția consumatorilor (ustawa nr 363/2007 o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom przedsiębiorców w relacjach z konsumentami oraz harmonizacji przepisów z prawodawstwem europejskim w zakresie ochrony konsumentów)

Legea nr. 123/2012 a energiei electrice și a gazelor naturale (ustawa nr 123/2012 o energii elektrycznej i gazie ziemnym):

- artykuł 143 ust. 1 lit. k) stanowi, że dostawca gazu ziemnego ma, między innymi, obowiązek przekazywania odbiorcom końcowym przejrzystych informacji dotyczących stosowanych cen/taryf oraz warunków dostępu do oferowanych przez niego usług i korzystania z nich; niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie administracyjne (contravenția) (art. 194 pkt 24¹), podlegające karze grzywny w wysokości od 20 000 RON do 400 000 RON [art. 195 pkt 2 lit. c)];
- artykuł 194 pkt 33 stanowi, że nieprzestrzeganie przepisów dotyczących informacji dla konsumentów gazu ziemnego stanowi naruszenie administracyjne (contravenția), podlegające karze grzywny w wysokości od 10 000 RON do 200 000 RON [art. 195 pkt 2 lit. b)].

Regulamentul privind furnizarea gazelor naturale la clienții finali, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 29/2016 (rozporządzenie w sprawie dostaw gazu ziemnego do odbiorców końcowych, zatwierdzone uchwałą ANRE nr 29/2016):

- artykuł 22 ust. 1 przewiduje, że dostawa gazu ziemnego na rynku konkurencyjnym odbywa się w warunkach konkurencji, na podstawie umowy dostawy zawartej pomiędzy dostawcą a odbiorcą końcowym, po cenie dostawy i w warunkach handlowych wynegocjowanych między nimi lub ustalonych w ramach standardowych ofert.

Ordinul ANRE nr. 106/2014 privind modalitățile de informare a clienților finali de către furnizorii de gaze naturale cu privire la condițiile comerciale de furnizare a gazelor naturale (uchwała ANRE nr 106/2014 określająca szczegółowe zasady informowania odbiorców końcowych przez dostawców gazu ziemnego o warunkach handlowych dostarczania gazu ziemnego):

- artykuł 4 ust. 1, 2, 5 i 6 przewiduje, że odbiorca końcowy ma prawo zawrzeć umowę dostawy, zarówno w drodze bezpośrednich negocjacji, jak i w drodze zaakceptowania standardowej oferty sporządzonej przez dostawcę, a jeśli odbiorca akceptuje standardową ofertę, dostawca ma obowiązek ująć w umowie, co najmniej, wszystkie zawarte w standardowej ofercie informacje, które muszą zostać sporządzone i przedstawione w sposób prosty, jasny, czytelny i przystępny, oraz ułatwiający ich zrozumienie.

Ordinul ANRE nr. 27/2020 pentru stabilirea unor măsuri privind furnizarea gazelor naturale la clienții casnici în perspectiva eliminării prețurilor reglementate (uchwała ANRE nr 27/2020 regulująca ustanowienie środków dotyczących dostaw gazu ziemnego do odbiorców będących gospodarstwami domowymi w celu zniesienia taryf regulowanych):

- artykuł 7 ust. 1 przewiduje, że w przypadku, w którym odbiorca będący gospodarstwem domowym nie skorzystał do dnia 30 czerwca 2021 r. z prawa wyboru i nie zawarł umowy o dostawę gazu ziemnego na warunkach konkurencyjnych z dotychczasowym dostawcą lub z innym dostawcą, ofertę zaproponowaną przez dotychczasowego dostawcę uważa się za przyjętą, zaś

umowę związaną z daną ofertą uważa się za milcząco zaakceptowaną na warunkach określonych w Codul civil (kodeksie cywilnym), chyba że odbiorca zgłosi w tym terminie dostawcy odmowę podpisania umowy lub wnioski o zmianę/uzupełnienie warunków/klauzul umownych.

Regulamentul de constatare, notificare și sancționare a abaterilor de la reglementările emise în domeniul energiei, aprobat prin Ordinul ANRE nr. 62/2013 (rozporządzenie w sprawie oceny, zgłaszania i karania naruszeń przepisów wydanych w sektorze energetycznym zatwierdzone uchwałą ANRE nr 62/2013):

- artykuł 21 ust.1 i 2 przewiduje, że, wraz z zastosowaniem sankcji administracyjnej (sanctiunea contravențională), ustanawia się środki i warunki wykonawcze w celu przywrócenia zgodności z prawem lub prawidłowego stosowania prawa oraz zaradzenia istniejącej nieprawidłowości, oraz że, w terminach określonych w protokole kontroli i nałożenia sankcji za naruszenie administracyjne, sprawca naruszenia jest zobowiązany do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez wykonanie zarządzonych środków legalizacyjnych

Ordonanța Guvernului (OG) nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (dekret rady ministrów nr 2/2001 regulujący system prawny naruszeń administracyjnych):

- artykuł 5 ust. 7 stanowi, że za to samo naruszenie administracyjne (contravenția) można zastosować tylko jedną główną sankcję administracyjną (sanctiunea contravențională) oraz jedną lub więcej sankcji uzupełniających.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych oraz postępowania głównego

- 1 W protokole kontroli i nałożenia sankcji za naruszenie administracyjne z dnia 11 października 2021 r. (zwanym dalej: „protokołem z dnia 11 października 2021 r.”) ANRE stwierdził, że strona wnosząca odwołanie [do Tribunalul București (sądu okręgowego w Bukareszcie) (zwana dalej: „wnoszącym odwołanie”)], jako autoryzowany dostawca gazu ziemnego, dopuściła się licznych naruszeń przepisów dotyczących obowiązków dostawcy gazu ziemnego wobec odbiorców końcowych.
- 2 Po pierwsze ANRE faktycznie stwierdził nieprawidłowości w treści standardowych ofert na dostawę gazu ziemnego, wynikające z: i) braku wskazania daty sporządzenia; (ii) braku wskazania okresu ważności; oraz (iii) braku wskazania alternatywy dla wysyłania faktury drogą elektroniczną.
- 3 Po drugie ANRE w niektórych standardowych ofertach stwierdził brak wyraźnego wskazania uprawnienia do zmiany, w określonych okolicznościach, ceny dostaw gazu ziemnego, mimo że klauzule umowne zawierały to postanowienie,

a odbiorcy będący gospodarstwami domowymi byli należycie poinformowani o obowiązku informacyjnym i powiązanych możliwościach, przez co zmiana ceny mogła następować w konsekwencji zdarzeń zewnętrznych i nieprzewidzianych.

- 4 Odbiorcy zostali bowiem poinformowani o „zniesieniu cen regulowanych przez ANRE za dostawę gazu ziemnego do odbiorców będących gospodarstwami domowymi” oraz zwrócono im uwagę na podwyżkę ceny dostawy gazu ziemnego, na co odbiorcy wyrazili zgodę w dniu 1 lipca 2021 r., z kwoty 155,24 RON/MWh bez VAT, do kwoty 175 RON/MWh bez VAT, od dnia 1 listopada 2021 r.; dalsza część tego komunikatu zawierała również aneks dotyczący podwyższenia ceny dostawy gazu ziemnego do tej ostatniej kwoty.
- 5 Na podstawie ustaleń zawartych w protokole z dnia 11 października 2011 r. ANRE postanowił ukarać wnoszącego odwołanie grzywną w łącznej wysokości 800 000 RON oraz, w jednym konkretnym przypadku, upomnieniem.
- 6 Ponadto ANRE nakazał wnoszącemu odwołanie podjęcie określonych środków legalizacyjnych, które należało wykonać w terminie 15 dni od daty doręczenia wyżej wymienionego protokołu. Środki legalizacyjne polegały na powiadomieniu odbiorców końcowych wskazanych w takim protokole oraz na identyfikacji i powiadomieniu wszystkich odbiorców końcowych, którzy zaakceptowali standardowe oferty po stałej cenie obowiązującej w przewidzianym w tym celu okresie, o utrzymaniu stałej ceny gazu ziemnego, do której wnoszący odwołanie zobowiązał się w drodze standardowej oferty, oraz o unieważnieniu przekazanych zainteresowanym odbiorcom aneksów, w drodze których została podwyższona cena dostawy gazu ziemnego.
- 7 Przed przyjęciem protokołu z dnia 11 października 2021 r. wnoszący odwołanie został poddany kontroli przez Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (krajowy urząd ochrony konsumentów; zwany dalej: „ANPC”), zakończonej sporządzeniem w dniu 14 września 2021 r. protokołu kontroli i nałożenia sankcji za naruszenie administracyjne, w którym to protokole urząd ten stwierdził, że przy prowadzeniu swojej działalności gospodarczej wnoszący odwołanie stosował praktyki handlowe wprowadzające w błąd i agresywne praktyki handlowe, naruszając w ten sposób przepisy Legea nr. 363/2007.
- 8 Zdaniem ANPC sporne praktyki polegały na wysyłaniu do konsumentów komunikatów zawierających wstępne oferty przewidujące określoną cenę i określone warunki, ważne przez 12 miesięcy, które zostały milcząco zaakceptowane przez konsumentów, po czym po trzech miesiącach wysłano nowe komunikaty zawierające oferty w innej cenie. W ten sposób wnoszący odwołanie wprowadził konsumentów w błąd, ponieważ zmiana ceny następowała w okresie ważności pierwotnych ofert.
- 9 Na skutek stwierdzenia takich nieuczciwych praktyk handlowych decyzją z dnia 14 września 2021 r., ANPC zarządził w stosunku do wnoszącego odwołanie określone środki dotyczące zaprzestania omawianych praktyk, zawieszenia

działalności do czasu zaprzestania takich praktyk handlowych oraz powstrzymania się od dokonywania zmiany ceny dostawy gazu ziemnego do odbiorców będących gospodarstwami domowymi.

- 10 Skargą (plângerea contravențională) zarejestrowaną w Judecătoria Sectorului 4 București wnoszący odwołanie zakwestionował protokół z dnia 11 października 2021 r.
- 11 W wyroku z dnia 14 marca 2022 r. Judecătoria Sectorului 4 București oddalił skargę (plângere contravențională) jako bezzasadną, i potwierdził protokół z dnia 11 października 2021 r.
- 12 Spółka Engie România SA wniosła odwołanie od wyroku z dnia 14 marca 2022 r. do sądu odsyłającego, który będzie musiał wydać ostateczne orzeczenie co do istoty sprawy. W ramach postępowania odwoławczego wnoszący odwołanie wniósł o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do kwestii, o których mowa w pytaniach prejudycjalnych.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 13 W protokole z dnia 11 października 2021 r. ANRE stwierdził w pierwszej kolejności, że wnoszący odwołanie nie dopełnił prawnego obowiązku udostępnienia swoim odbiorcom końcowym, w sposób otwarty, wyraźny i przejrzysty, jasnych informacji o cenach stosowanych przez niego za dostawy gazu ziemnego do miejsc konsumpcji.
- 14 W drugiej kolejności ANRE uznał, że standardowe oferty zaakceptowane przez odbiorców, na podstawie których zostały zawarte niektóre umowy, przewidywały stałą cenę obowiązującą przez okres 12 miesięcy, bez sprecyzowania w nich, że dostawca zastrzega sobie prawo do zmiany/aktualizacji ceny proponowanej w danym okresie, które to uprawnienie było jednakże przewidziane w zawartych umowach.
- 15 W konsekwencji ANRE uznał, że ponieważ każda zmiana ceny dokonana po zawarciu umowy związanej ze standardową ofertą stanowi naruszenie przez dostawcę gazu ziemnego obowiązku przejrzystości ciążącego na nim na podstawie art. 143 ust. 1 lit. k) Legea nr. 123/2012, stwierdzone czyny stanowią naruszenia administracyjne (contravenția) przewidziane w art. 194 pkt 24¹ tej ustawy.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 16 Sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że z jednej strony ANPC, a z drugiej strony ANRE ukarały wnoszącego odwołanie za te same czyny, które zostały przez nie odmienne zakwalifikowane: odpowiednio, przez ANPC – jako

naruszenie obowiązku prawnego wobec konsumentów przewidzianego w Legea nr. 363/2007; przez ANRE – jako naruszenie obowiązku przejrzystości, przewidzianego w art. 143 ust. 1 lit. k) Legea nr. 123/2012.

- 17 Sąd odsyłający zauważa następnie, że oba organy nałożyły na wnoszącego odwołanie ten sam obowiązek naprawienia szkody, polegający na przywróceniu ceny ustalonej w standardowych ofertach w kwietniu 2021 r., znacznie niższej niż cena zakupu gazu ziemnego na wolnym rynku, w świetle zmian tej ceny na rynku w okresie od lipca do września 2021 r. i później.
- 18 W związku z powyższym poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73 transponowanej do prawa krajowego w drodze tytułu II Legea nr. 123/2012, na podstawie której przyjęto protokół z dnia 11 października 2021 r.
- 19 W tym względzie sąd odsyłający uważa, że zwrócenie się do Trybunału jest konieczne celem wyjaśnienia kwestii dotyczącej możliwości zobowiązania dostawcy gazu ziemnego przez organ regulacyjny państwa członkowskiego do zastosowania ceny innej niż cena rynkowa, o której mowa w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2009/73, w sytuacji, w której organ ten zarzuca owemu dostawcy naruszenie obowiązku przejrzystości wobec odbiorców na podstawie aktu prawnego, w którym wskazana dyrektywa została transponowana do prawa krajowego.
- 20 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 50 i art. 52 ust. 1 i 3 karty w zakresie, w jakim uzyskanie odpowiedzi na to pytanie jest niezbędne do wyjaśnienia, czy stosowanie zasady *ne bis in idem* (która, w niniejszej sprawie, jest uregulowana również w prawie krajowym na podstawie OG nr. 2/2001) może być ograniczone w przypadku podwójnej karalności za te same czyny, opartej na różnych podstawach prawnych (odpowiednio Legea nr. 123/2012 i Legea nr. 363/2007).