

Vec C-510/23

**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:

2. august 2023

Žalobkyňa:

Trenitalia SpA

Žalovaný:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Predmet konania vo veci samej

Žaloba, ktorú na Tribunale amministrativo per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko, ďalej len „TAR Lazio“) podala spoločnosť Trenitalia, pričom navrhuje zrušiť rozhodnutie prijaté Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úrad pre dohľad nad hospodárskou súťažou a trhom – Protimonopolný úrad, Taliansko, ďalej len „Agem“), ktorým tento úrad uložil uvedenej spoločnosti povinnosť zaplatiť pokutu za nekalú obchodnú praktiku zakázanú podľa Codice del consumo (spotrebiteľský zákonník).

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 11 smernice 2005/29, v súvislosti s uplatňovaním článku 14 zákona č. 689 z 24. novembra 1981 na vyšetrovanie deliktov poškodzujúcich spotrebiteľov.

Prejudiciálna otázka

Má sa článok 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 vykladať s ohľadom na zásady ochrany spotrebiteľa 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 nekalej obchodnej praktiky v prekluzívnej lehote deväťdesiat dní, ktorá plynie od okamihu, keď úrad získa vedomosť o podstatných náležitostiach porušenia, čo môže nastať až pri prvom ohlásení deliktu?

Uvedené ustanovenia práva Únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005, najmä článok 11

Uvedené vnútroštátne predpisy

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (in prosieguo: il „Codice del consumo“) [legislatívny dekrét č. 206 zo 6. septembra 2005 (ďalej len „spotrebiteľský zákonník)]:

Článok 27 (znenie účinné v čase začatia vyšetrovania):

„1. Protimonopolný úrad, ďalej len ‚Úrad‘, vykonáva v medziach zákonných ustanovení právomoci podľa tohto článku aj ako orgán príslušný uplatňovať nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 z 27. októbra 2004 o spolupráci medzi národnými orgánmi zodpovednými za vynucovanie právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa.

1a. Aj v regulovaných odvetviach má na základe článku 19 ods. 3 právomoc zasahovať voči postupom obchodníkov, ktoré predstavujú nekalú obchodnú prax, bez toho, aby bola dotknutá povinnosť dodržiavať platnú právnu úpravu, výlučne Protimonopolný úrad, ktorý túto právomoc vykonáva na základe oprávnení stanovených v tomto článku po obdržaní stanoviska príslušného regulačného orgánu.

2. Úrad z úradnej moci alebo na žiadosť akejkoľvek osoby alebo organizácie, ktorá má na tom záujem, zakáže pokračovanie nekalých obchodných praktík a odstráni ich účinky. Na tieto účely Úrad využíva vyšetrovacie a výkonné právomoci podľa uvedeného nariadenia 2006/2004/ES aj vo vzťahu k porušeniam, ktoré nemajú cezhraničný charakter. ... Úrad zasahuje bez ohľadu na skutočnosť, či sa dotknutí spotrebiteľia nachádzajú na území členského štátu, v ktorom má obchodník sídlo, alebo v inom členskom štáte. ...

3. Úrad môže v obzvlášť naliehavých prípadoch odôvodneným rozhodnutím nariadiť dočasné prerušenie nekalých obchodných praktík. V každom prípade informuje obchodníka o začatí vyšetrovania...

9. Rozhodnutím zakazujúcim nekalú obchodnú prax úrad zároveň rozhodne o uložení pokuty v správnom konaní vo výške od 5 000 do 5 000 000 EUR, a to s prihliadnutím na závažnosť a dĺžku trvania porušenia. ...

11. Protimonopolný úrad vlastným predpisom upraví postup vyšetrovania, tak, aby sa zabezpečila kontradiktórnosť konania, úplné oboznámenie sa s príslušnou dokumentáciou a vyhotovenie zápisnice...

13. Na pokuty v správnom konaní ukladané za porušenia tohto dekrétu sa primerane uplatňujú ustanovenia kapitoly I oddielu I a článkov 26, 27, 28 a 29 zákona č. 689 z 24. novembra 1981 v znení neskorších predpisov. ...“.

Článok 27 ods. 1 (znenie po zmene z roku 2021):

„1. Protimonopolný úrad, ďalej len ‚Úrad‘, vykonáva v medziach zákonných ustanovení právomoci podľa tohto článku aj ako orgán príslušný uplatňovať nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/2394 z 12. decembra 2017 o spolupráci medzi národnými orgánmi zodpovednými za presadzovanie právnych predpisov na ochranu spotrebiteľa a o zrušení nariadenia (ES) č. 2006/2004...“.

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 osobám 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 po zistení 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)“.

Uznesenie Agcm č. 25411 z 1. apríla 2015, „Predpis o postupoch vyšetrovania v oblasti ochrany spotrebiteľa“.

Článok 6

„1. Osoba zodpovedná za konanie posúdi informácie, ktoré ma k dispozícii a o ktorých sa dozvedela na základe podnetu podľa článku 4 a následne začne vyšetrovanie s cieľom preskúmať existenciu klamlivej reklamy alebo nezákonnej porovnávajúcej reklamy podľa legislatívneho dekrétu o klamlivej reklame, prípadne nekalých obchodných praktík v zmysle spotrebiteľského zákonníka. O začatí vyšetrovania sa rozhodne v lehote stoosemdesiat dní od doručenia podnetu, pričom táto lehota sa v prípade žiadosti o informácie prerušuje až do ich doručenia.

2. Osoba zodpovedná za konanie oznámi začatie vyšetrovania účastníkom konania a informuje o ňom ostatné dotknuté osoby, ktoré podali podnet podľa článku 4...“.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Trenitalia (ďalej len „žalobkyňa“) je štátom vlastnená spoločnosť, ktorú v plnom rozsahu kontroluje spoločnosť Ferrovie dello Stato italiane (Talianske železnice) [ktorej imanie je v úplnom vlastníctve Ministero dell'economia e delle finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko)]. V roku 2017 Agem konštatoval, že žalobkyňa, hlavná spoločnosť prevádzkujúca osobnú železničnú dopravu v Taliansku, sa dopustila nekalej obchodnej praktiky na úkor spotrebiteľov. Konkrétne išlo o to, že vyhľadávací systém na nákup železničných cestovných lístkov cez internet a prostredníctvom automatov neodporúčal spotrebiteľom možnosti cestovania regionálnymi vlakmi, ale zobrazoval predovšetkým alternatívy s vysokorýchlostnými (nákladnejšími) vlakmi.
- 2 Spotrebiteľia v skutočnosti hlásili na Agem informácie v tomto zmysle už od roku 2011. Na základe týchto hlásení Agem získal 21. októbra 2016 na účely dokazovania počítačové úložisko obsahujúce všetky simulácie, ktoré od konca augusta do konca septembra 2016 vykonali pracovníci Úradu pri online nákupe lístkov na webovej stránke Trenitalia. Dňa 15. novembra 2016 Agem doručil žalobkyni oznámenie o začatí konania. V rovnaký deň vykonal v sídle spoločnosti kontrolu, ktorá sa skončila získaním dokumentácie. Zástupcovia žalobkyne mali opakovane prístup k vyšetrovaciemu spisu a mohli predniesť pripomienky na obranu spoločnosti. Došlo aj k výsluchu žalobkyne na pojednávaní.
- 3 Po obsiahlom vyšetrovaní prijal Agem 19. júla 2017 voči žalobkyni rozhodnutie o uložení sankcie, pričom jej uložil vysokú pokutu (5 000 000 EUR). Podľa Agem sa predmetná nezákonná praktika začala v roku 2012, t. j. v čase úplnej implementácie počítačového systému týkajúceho sa vyhľadávania na účely nákupu železničných cestovných lístkov, pričom v roku 2017, čiže v čase prijatia rozhodnutia o uložení sankcie, sa táto praktika stále uplatňovala.
- 4 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

- 5 Žalobkyňa zastáva názor, že fáza predchádzajúca vyšetrovaniu, čiže fáza pred oznámením o začatí konania, počas ktorej Agem mimo kontradiktórneho konania zhromažďuje prvé informácie naznačujúce, že k spáchaniu deliktu skutočne došlo – trvala viac ako štyri roky, počas ktorých Agem nevykonal nijaký úkon na účely overenia hlásení, ktoré dostal. Okrem toho získanie dôkazu z októbra 2016 má preukazovať relatívnu jednoduchosť vyšetrovania, ktoré sa malo vykonať, čo potvrdzuje tvrdenie o neopodstatnenej nečinnosti Agem, čiže o porušení článku 14 zákona č. 689/1981.
- 6 Postup Agem je podľa názoru žalobkyne tiež v zjavnom rozpore s článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len

„EDLP“) 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.

- 7 Agcm zastáva naopak názor, že deväťdesiatdňová prekluzívna lehota sa nevzťahuje na konania vo veciach ochrany spotrebiteľa. Jediná zákonná povinnosť sa totiž týka začatia vyšetrovania v primeranej lehote od získania vedomosti o spáchaní deliktu. V prejednávanej veci sa táto povinnosť dodržala vzhľadom na nie nepretržitý charakter hlásení o skutočnostiach, ktoré boli predmetom vyšetrovania, vyžadujúci si starostlivé preskúmanie s cieľom overiť, či nešlo o príležitostnú poruchu, ale o zakázanú prax. Okrem toho posledný úkon pred začatím vyšetrovania sa vykonal 21. októbra 2016, čiže v každom prípade menej ako deväťdesiat dní pred začatím konania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 8 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 Agem. Tento výklad, poskytujúci väčšiu ochranu páchatelom nezákonných konaní na úkor spotrebiteľov, vychádza z právnej kvalifikácie sankcií, ktoré ukladá Agem, ako trestných činov právnických osôb. Z takejto kvalifikácie vyplýva povinnosť dodržiavať zásady stanovené článkom 6 EDLP a článkom 41 Charty vyžadujúce, aby sa každý obvinený oboznámil s porušením („bez meškania“ podľa terminológie EDLP) s cieľom zabezpečiť rovnosť zbraní a zabrániť možnosti, aby čas plynul v neprospech obvineného.
- 9 Z uvedeného vyplýva, že akonáhle sa skončí fáza predchádzajúca vyšetrovaniu, Agcm je povinný oznámiť stíhanie 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 stíhania deliktu. Otázku, či došlo k skončeniu skúmania posudzuje správny súd (rozhodujúci o zákonnosti úkonov Agem vrátane sankčných opatrení), ktorý môže overiť, či možno ku konkrétnemu dátumu dôvodne formulovať oznámenie o stíhaní porušenia.
- 10 Vnútroštátny súd však konštatuje, že pri mechanickom uplatnení článku 14 zákona č. 689/1981 vedie prípadné prekročenie lehoty na oznámenie stíhania priestupku čo i len o jeden deň k vyhláseniu neplatnosti rozhodnutia Agem súdom, čím sa konanie Úradu v podstate anuluje. Okrem toho v súlade so zásadou *ne bis in idem* (relevantnou podľa článku 50 Charty) nie je možné následne začať nové vyšetrovanie týkajúce sa tej istej praxe, a to ani pri pokračujúcom delikte, čiže v prípadoch, keď dotknutý podnik nekalú obchodnú prax neprerušil.

- 11 Vnútroštátny súd ďalej pripomína, že článkom 27 spotrebiteľského zákonníka sa vykonáva článok 11 smernice 2005/29, ktorý členským štátom ukladá povinnosť zabezpečiť existenciu „vhodných a účinných prostriedkov na boj proti nekalým obchodným praktikám“. Nikde v smernici sa však nestanovuje prekluzívna lehota na začatie vyšetrovania, pričom takáto lehota sa podľa všetkého neuvádza ani v iných právnych predpisoch na ochranu spotrebiteľa.
- 12 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 sťažovaní porušenia. Podľa vnútroštátneho súdu existujú zjavné paralely medzi sankčnými rozhodnutiami, ktoré prijíma Agem v oblasti ochrany spotrebiteľa, a sankčnými rozhodnutiami prijímanými za porušenie protimonopolných pravidiel. V tejto súvislosti uvedený súd poznamenáva, že Európska komisia je povinná 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). Túto zásadu treba podľa vnútroštátneho súdu analogicky uplatniť na oblasť ochrany spotrebiteľa, vzhľadom na to, že harmonizácia týkajúca sa nekalých obchodných praktík sa zameriava na „priam[u] ochra[nu] ekonomick[ých] záujm[ov] spotrebiteľov, [ako aj] nepria[mu] ochra[nu]... podnikateľov pred ich konkurentmi, [pričom zabezpečuje] poctivú hospodársku súťaž“ na trhu (odôvodnenie 8 smernice 2005/29/ES).
- 13 Preto vzhľadom na skutočnosť, že vyšetrovacie postupy Agem vykazujú objektívne ťažkosti, sa zdá byť zrejme, že dôsledné vyžadovanie prekluzívnej lehoty môže byť prekážkou činnosti ochrany spotrebiteľa s rizikom ujmy na správnom uplatňovaní príslušných predpisov vnútroštátneho práva a práva Európskej únie.
- 14 Okrem toho dôsledné uplatňovanie článku 14 zákona č. 689/1981 by mohlo mať vplyv aj na nezávislosť Agem. Uloženie deväťdesiatdňovej prekluzívnej lehoty sa totiž v praxi premieta do povinnosti začať vyšetrovanie podľa výlučne chronologického kritéria, čím sa potláča voľná úvaha Agem. Protimonopolný úrad by bol navyše nútený viesť súčasne viacero konaní, ktoré by vzhľadom na ich vysoký počet mohli ohroziť úspech vyšetrovania, pričom niektoré nekalé praktiky by ostali v podstate nepotrešané.
- 15 Pokiaľ ide o právo spoločnosti 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 urýchlene skončiť konanie s čo najskorším uplatnením kontradiktórneho konania s osobou, ktorá sa má sankcionovať, aby sa jej umožnila primeraná obhajoba. 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 obchodníka na obhajobu súvisiacej s uplynutím prekluzívnej lehoty, a to bez potreby preukázať reálnu ujmu, ktorá vznikla v dôsledku neskorého začatia vyšetrovania.

- 16 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 cele fázy predchádzajúcej vyšetrovaniu by mohli podniky dokonca získať zo spáchania deliktu konkurenčnú výhodu.
- 17 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.
- 18 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 daný, ale závisí od nepredvídaných okolností jednotlivého prípadu, ako je úplnosť alebo neúplnosť hlásení o porušení, nezdá sa, že by bol dostatočnou 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 dotknutej spoločnosti. 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 potláčal nezákonné skutky, ktoré ďalej porušujú verejný záujem.
- 19 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).