

Věc C-510/23

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

8. srpna 2023

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

2. srpna 2023

Žalobkyně:

Trenitalia SpA

Žalovaný:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Předmět původního řízení

Žaloba podaná k Tribunale amministrativo per il Lazio (dále jen „TAR Lazio“) společností Trenitalia znějící na zrušení rozhodnutí přijatého Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úřad pro hospodářskou soutěž a trh, Itálie, dále jen „AGCM“), kterým byla této společnosti uložena peněžité sankce za nekalou obchodní praxi zakázanou Codice del consumo (spotřebitelský zákoník).

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná TAR Lazio na základě článku 267 SFEU se týká výkladu unijního práva, zejména článku 11 směrnice 2005/29, v souvislosti s použitím článku 14 zákona č. 689 ze dne 24. listopadu 1981 na šetření týkající se protiprávního jednání poškozujícího spotřebitele.

Předběžná otázka

„Musí být článek 11 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005, ve spojení se zásadami ochrany spotřebitele a efektivity správního řízení, vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jaká vyplývá z použití článku 14 zákona č. 689 ze dne 24. listopadu 1981 – jak je vykládáno v judikatuře – která ukládá Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úřad pro hospodářskou soutěž a trh) povinnost zahájit šetření za účelem zjištění nekalé obchodní praktiky v promlčecí lhůtě 90 dnů, která běží od okamžiku, kdy se Úřad dozvěděl o podstatných prvcích protiprávního jednání, které mohou spočívat v prvním oznámení o protiprávním jednání?“

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005, zejména článek 11

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (legislativní nařízení č. 206 ze dne 6. září 2005, dále jen „spotřebitelský zákoník“):

Článek 27 (znění platné v době zahájení šetření):

„1. Úřad pro hospodářskou soutěž a trh (dále jen „Úřad“) vykonává pravomoci upravené tímto článkem rovněž jako orgán, který má pravomoc uplatňovat v mezích zákonných ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele.

1a. I v regulovaných odvětvích má na základě čl. 19 odst. 3 pravomoc zasahovat vůči postupům obchodníků zahrnujícím nekalou obchodní praktiku, aniž je dotčena povinnost dodržovat platné právní předpisy, výlučně Úřad, který tuto pravomoc vykonává na základě oprávnění upravených v tomto článku a po obdržení stanoviska příslušného regulačního orgánu.

2. Úřad z moci úřední nebo na žádost kterékoli osoby nebo organizace, která má na tom zájem, zakáže pokračování nekalých obchodních praktik a odstraní jejich účinky. Za tímto účelem Úřad využívá vyšetřovací a donucovací pravomoci podle nařízení 2006/2004/ES, a to i ve vztahu k přeshraničním protiprávním jednáním. [...] Zásah Úřadu je nezávislý na tom, zda se dotčení spotřebitelé nacházejí na území členského státu, v němž je obchodník usazen, nebo v jiném členském státě. [...]

3. Úřad může nařídit dočasné pozastavení nekalých obchodních praktik odůvodněným rozhodnutím, pokud je to zvláště naléhavé. V každém případě oznámí zahájení šetření obchodníkovi [...].

9. Rozhodnutím, kterým se zakazuje nekalá obchodní praktika, Úřad též rozhodne o uložení správní pokuty ve výši od 5 000,00 eur do 5 000.000 eur s přihlédnutím k závažnosti a době trvání protiprávního jednání. [...]

11. Úřad svým nařízením upraví šetření tak, aby byla zajištěna kontradiktornost řízení, úplné seznámení se s úkony a pořízení záznamu [...]

13. Správní peněžité sankce vyplývající z porušení tohoto nařízení se v rozsahu, v němž jsou použitelná, řídí ustanoveními obsaženými v kapitole I oddíle I a v článcích 26, 27, 28 a 29 zákona č. 689 ze dne 24. listopadu 1981 ve znění pozdějších předpisů. [...].“

Článek 27 odst. 1 (znění vyplývající z novely z roku 2021):

„1. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a trhu (dále jen „Úřad“) vykonává pravomoci upravené v tomto článku rovněž jako orgán, který má pravomoc uplatňovat v mezích zákonných ustanovení nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004 [...].“

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale“ (zákon č. 689 ze dne 24. listopadu 1981 o změnách trestního systému):

Článek 12

„Ustanovení této kapitoly se v rozsahu, v němž jsou použitelná a není-li stanoveno jinak, použijí na všechna protiprávní jednání, za která je stanovena správní sankce zaplacení peněžní částky, i když tato sankce není stanovena jako náhrada trestní sankce. [...].“

Článek 14

„Je-li to možné, musí být protiprávní jednání neprodleně vytknuto jak porušovateli, tak osobě, která je společně a nerozdílně povinna zaplatit dlužnou částku za protiprávní jednání.

Nedošlo-li k neprodlenému vytknutí ve vztahu ke všem nebo některým osobám uvedeným v předchozím odstavci, musí být podrobnosti o protiprávním jednání oznámeny dotčeným osobám s bydlištěm/sídlem na území republiky do devadesáti dnů a osobám s bydlištěm/sídlem v zahraničí do tří set šedesáti dnů od zjištění.

[...]

Povinnost zaplatit dlužnou částku za protiprávní jednání zaniká osobě, které nebylo doručeno oznámení ve stanovené lhůtě.“

Článek 28

„Právo vymáhat dlužné částky za protiprávní jednání uvedené v tomto zákoně se promlčí ve lhůtě pěti let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo.

Přerušeni promlčecí lhůty se řídí pravidly občanského zákoníku.“

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore“ (usnesení AGCM č. 25411 ze dne 1. dubna 2015 o právní úpravě šetření v oblasti ochrany spotřebitele):

Článek 6

„1. Osoba odpovědná za řízení zahájí po posouzení podkladů, které má k dispozici, a podkladů, na které byla upozorněna v žádosti o zásah podle článku 4, šetření s cílem ověřit existenci klamavé reklamy nebo nedovolené srovnávací reklamy podle legislativního nařízení o klamavé reklamě, anebo nekalých obchodních praktik podle spotřebitelského zákoníku. Zahájení šetření je nařízeno ve lhůtě 180 dnů od obdržení žádosti o zásah a tato lhůta se v případě žádosti o informace přerušuje až do obdržení těchto informací.

2. Osoba odpovědná za řízení oznámí stranám zahájení šetření a informuje ostatní zúčastněné subjekty, které podaly žádost o zásah podle článku 4 [...]“.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Trenitalia (dále jen „žalobkyně“) je veřejnou společností, která je zcela vlastněna společností Ferrovie dello Stato italiane (jejíž kapitál je zase zcela vlastněn Ministero dell'economia e delle finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie). V roce 2017 AGCM zjistil existenci nekalé obchodní praktiky poškozující spotřebitele, kterou uplatňovala žalobkyně, hlavní společnost provozující osobní železniční dopravu v Itálii. Konkrétně vyhledávací systém pro nákup vlakových jízdenek na internetu a v automatech spotřebitelům nezobrazoval možnost cestování s regionálními vlaky, ale především s (dražšími) vysokorychlostními vlaky.
- 2 Od roku 2011 AGCM v tomto ohledu obdržel několik oznámení od spotřebitelů. V návaznosti na tato oznámení AGCM dne 21. října 2016 založil do spisu elektronický nosič obsahující všechny simulace, které jeho úředníci provedli v období od konce srpna do konce září 2016 při nákupu *online* jízdenek na internetových stránkách společnosti Trenitalia. Dne 15. listopadu 2016 oznámil AGCM žalobkyni zahájení řízení. Téhož dne provedl v prostorách podniku kontrolu, z níž byla pořízením dokumentace. Zástupci žalobkyně měli několikrát

příležitost nahlédnout do vyšetřovacího spisu a předložit vyjádření. Kromě toho byla žalobkyně vyslechnuta na jednání.

- 3 Na konci zdlouhavého šetření, dne 19. července 2017, přijal AGCM sankční rozhodnutí vůči žalobkyni, kterým jí uložil značnou pokutu (5 000 000 eur). Podle AGCM byla protiprávní praktika zahájena v roce 2012, tj. v době úplného zavedení počítačového systému pro vyhledávání při nákupu železničních jízdenek, a trvala ještě v roce 2017, v době přijetí sankčního rozhodnutí.
- 4 Žalobkyně napadla toto rozhodnutí a domáhala se jeho zrušení z důvodu, že AGCM zahájil řízení o protiprávním jednání opožděně, tj. po uplynutí lhůty 90 dnů stanovené v článku 14 zákona č. 689/1981.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Podle žalobkyně fáze před zahájením šetření – tj. fáze před oznámením o zahájení řízení, během níž AGCM bez kontradiktorního řízení shromažďuje první důkazy za účelem ověření skutečné existence protiprávního jednání – trvala více než čtyři roky, během nichž AGCM neprovedl žádný úkon ohledně prověření obdržených oznámení. Založení do spisu provedené v říjnu 2016 navíc svědčilo o relativní jednoduchosti prováděných šetření, což posiluje tezi o nezákonné nečinnosti AGCM, a tedy o porušení článku 14 zákona č. 689/1981.
- 6 Podle názoru žalobkyně je postup AGCM rovněž ve zjevném rozporu s článkem 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), neboť porušuje právo na obhajobu a legitimní očekávání osoby, které je vytýkáno protiprávní jednání, vůči níž nemůže být vedeno sankční řízení, pokud bylo protiprávní jednání zjištěno před více než 90 dny.
- 7 AGCM naopak uvádí, že se promlčecí lhůta v délce 90 dní na řízení v oblasti ochrany spotřebitele nevztahuje. Jedinou stanovenou povinností je totiž zahájit šetření v přiměřené lhůtě od okamžiku, kdy se o protiprávním jednání dozvěděl. V projednávané věci to bylo dodrženo, a to s ohledem na nesouvislost oznámení o vyšetřovaných skutečnostech, která vyžaduje pečlivé posouzení, aby bylo možné ověřit, že se nejednalo o dočasnou poruchu, ale o zakázanou praktiku. Navíc poslední úkon před zahájením šetření byl učiněn dne 21. října 2016, tedy v každém případě méně než devadesát dní před zahájením řízení.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Předkládající soud uvádí, že na základě nedávné judikatury, která je již ustálená, se má za to, že se lhůta 90 dnů stanovená v článku 14 zákona č. 689/1981 vztahuje na zahájení šetření ze strany AGCM. Tento výklad, který více chrání pachatele protiprávního jednání vůči spotřebitelům, vychází z kvazitrestněprávní kvalifikace sankcí uložených ze strany AGCM. Z této kvalifikace vyplývá povinnost

respektovat zásady stanovené v článku 6 EÚLP a článku 41 Listiny, které vyžadují, aby protiprávní jednání bylo vytknuto neprodleně („neprodleně“, podle znění EÚLP), aby byla zajištěna rovnost zbraní a aby uplynulá doba nebyla v neprospěch obviněné osoby.

- 9 Z toho vyplývá, že po ukončení fáze předcházející šetření je AGCM povinen do devadesáti dnů vytknout protiprávní jednání, a to oznámením úkonu o zahájení šetření. Těchto devadesát dní nemusí nutně běžet od prvního oznámení protiprávního jednání, ale spíše od ukončení ověřování provedeného ve fázi před zahájením šetření, tedy od ukončení shromažďování skutkových podkladů nezbytných k vytknutí protiprávního jednání. Závěr ověřování podléhá posouzení správního soudu (který posuzuje legitimitu úkonů AGCM, včetně sankcí), který může ověřit, zda k určitému datu mohlo být vytknutí rozumně formulováno.
- 10 Předkládající soud nicméně uvádí, že při mechanickém použití článku 14 zákona č. 689/1981 má každé překročení lhůty pro vznesení výtky, byť i jen o jeden den, za následek zrušení rozhodnutí přijatého AGCM soudem, čímž se jeho akt stává v podstatě neplatným. Navíc na základě zásady *ne bis in idem* (relevantní podle článku 50 Listiny) není možné následně znovu zahájit nové šetření pro stejnou praxi, a to ani v případech trvajících protiprávního jednání, tedy v případech, kdy podnik nikdy nepřerušil nekalou obchodní praxi.
- 11 Předkládající soud dále připomíná, že článek 27 spotřebitelského zákoníku provádí článek 11 směrnice 2005/29, který členským státům ukládá povinnost zajistit, aby existovaly „vhodné a účinné prostředky pro boj proti nekalým obchodním praktikám“. Ve směrnici však nikde není stanovena promlčecí lhůta pro zahájení šetření, ani se tato lhůta neobjevuje v jiných předpisech na ochranu spotřebitele.
- 12 Předkládající soud zdůrazňuje také složitost činnosti AGCM, který musí provést značné množství ověření již ve fázi před zahájením šetření, aby byl schopen správně formulovat výtku. Podle předkládajícího soudu existuje jasná paralela mezi sankčními rozhodnutími přijatými AGCM v oblasti ochrany spotřebitele a těmi přijatými v oblasti porušení antimonopolních pravidel. V tomto ohledu uvádí, že Evropská komise je povinna ukončit řízení (ve smyslu fáze předběžného šetření a samotného šetření) v *přiměřené lhůtě* (rozsudek ze dne 15. října 2002, C-254/99, ECLI:EU:C:2002:582). Podle předkládajícího soudu je třeba tuto zásadu obdobně použít na oblast ochrany spotřebitele, neboť cílem harmonizace v oblasti nekalých obchodních praktik je „přímo chráni[t] ekonomické zájmy spotřebitele [jakož i] nepřímou chráni[t] [podniky] před soutěžiteli [tím, že zaručí] korektní hospodářskou soutěž“ na trhu (bod 8 odůvodnění směrnice 2005/29/ES).
- 13 Vzhledem k tomu, že šetření AGCM vykazuje objektivní obtíže, se tedy zdá být zřejmé, že přísné uplatňování lhůty může bránit činnosti na ochranu spotřebitelů, přičemž hrozí riziko, že bude narušeno správné uplatňování vnitrostátního a unijního práva v této oblasti.

- 14 Kromě toho by důsledné uplatňování článku 14 zákona č. 689/1981 mohlo mít dopad i na autonomii AGCM. Stanovení promlčecí lhůty v délce devadesáti dnů se totiž v praxi promítá do povinnosti zahájit šetření podle čistě chronologického kritéria, čímž se omezuje diskreční pravomoc AGCM. AGCM by totiž byl nucen souběžně vést několik řízení, což by vzhledem k jejich vysokému počtu mohlo ohrozit úspěšný výsledek šetření a některé nekalé praktiky by v podstatě zůstaly nepotrestány.
- 15 Pokud jde o právo podniku na obhajobu, předkládající soud především uvádí, že skutečnost, že sankce uložené ze strany AGCM spadají do kvazitrestněprávní oblasti (na základě zásad stanovených v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva, tzv. „Engelova kritéria“), určuje jako logický důsledek respektování záruk, včetně procesních, stanovených v článku 6 EÚLP a článku 41 Listiny. Patří mezi ně zejména povinnost orgánu veřejné moci urychleně ukončit řízení a co nejdříve zahájit kontradiktorní řízení s osobou, která má být sankcionována, aby jí byla umožněna přiměřená obhajoba. Předkládající soud však uvádí, že článek 14 zákona č. 689/1981, jak je vykládán a uplatňován, zachází ještě dále a zakládá skutečnou a nevyvratitelnou domněnku porušení práva obchodníka na obhajobu spojenou s uplynutím promlčecí lhůty, aniž by bylo nutné prokázat skutečnou újmu vzniklou v důsledku opožděného zahájení šetření.
- 16 Současně předkládající soud uvádí, že v praxi není opožděné vytknutí protiprávního jednání nutně na újmu právu podniků na obhajobu: s výjimkou specifických případů, kdy se prokáže nemožnost předložit AGCM důkazy, je totiž třeba uvést, že během celé fáze před zahájením šetření mohou podniky ze spáchání protiprávního jednání dokonce získat konkurenční výhodu.
- 17 Předkládající soud pak uvádí, že právě trestní povaha sankce v širším smyslu odůvodňuje existenci neveřejné fáze, tj. bez kontradiktorního řízení, během níž má AGCM shromáždit všechny informace nezbytné k výtce: omezení fáze před zahájením šetření na souhrnná ověření totiž znamená nepřiměřenou kompresi činnosti AGCM, kterému by se nemuselo podařit správně a úplně zrekonstruovat protiprávní jednání. Přílišné urychlení zahájení řízení navíc zvyšuje riziko, že AGCM nezíská příslušné důkazy.
- 18 Pokud jde o ochranu legitimního očekávání, předkládající soud uvádí, že jelikož okamžik, od něhož se lhůta počítá, není pevně daný, ale závisí na podmíněných faktorech souvisejících s jednotlivým případem, jako je úplnost či neúplnost oznámení, nezdá se, že by v každém případě dostatečně zaručoval legitimní očekávání sankcionovaných osob. Kromě toho se často argumentuje tím, že by nečinnost AGCM vedla k poškození veřejných zájmů, takže lhůta byla stanovena rovněž za účelem učinění rychlého represivního zásahu, čímž se má zabránit upevnění očekávání podniku. Uplatnění promlčecí lhůty na zahájení šetření ve vztahu k protiprávnímu jednání, které stále trvá, se však jeví jako rozporuplné a nelogické, neboť v zásadě znemožňuje AGCM potlačit protiprávní jednání, které nadále porušuje veřejný zájem.

- 19 Konečně, pokud jde o požadavek právní jistoty, předkládající soud uvádí, že italský právní řád již stanoví, právě proto, aby se předešlo sporům vzniklým po příliš dlouhé době, jinou promlčecí lhůtu v délce 5 let od ukončení protiprávního jednání (článek 28 zákona č. 689/1981).

PRACOVNÍ DOKUMENT