

**Sprawa C-510/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

8 sierpnia 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

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

2 sierpnia 2023 r.

**Strona skarżąca:**

Trenitalia SpA

**Druga strona postępowania:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga wniesiona do Tribunale amministrativo per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy, zwanego dalej „TAR Lazio”) przez spółkę Trenitalia w celu stwierdzenia nieważności decyzji wydanej przez Autorità garante della concorrenza e del mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku, zwany dalej „AGCM”), w której AGCM nakazał tej spółce zapłatę kary za stosowanie nieuczciwej praktyki handlowej zakazanej przez Codice del consumo (kodeks konsumenta).

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Złożony przez TAR Lazio wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE dotyczy wykładni prawa Unii Europejskiej, w szczególności art. 11 dyrektywy 2005/29, w kontekście stosowania art. 14 legge (ustawy) nr 689 z dnia 24 listopada 1981 r. do postępowań dochodzeniowych dotyczących naruszeń ze szkodą dla konsumentów.

## Pytanie prejudycjalne

Czy art. 11 dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r., w świetle zasad ochrony konsumentów i skuteczności działań administracyjnych, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie wynikające ze stosowania art. 14 legge (ustawy) nr 689 z dnia 24 listopada 1981 r., zgodnie z jego wykładnią dokonywaną przez sądy, które to uregulowanie zobowiązuje Autorità garante della concorrenza e del mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku) do wszczęcia postępowania dochodzeniowego w celu stwierdzenia nieuczciwej praktyki handlowej w terminie zawitym wynoszącym 90 dni, którego bieg rozpoczyna się w chwili, w której urząd ten dowiedział się o istotnych elementach naruszenia, które mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia?

## Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r., w szczególności art. 11

## Powołane przepisy prawa krajowego

Decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 206 z dnia 6 września 2005 r. [zwany dalej „Codice del consumo” („kodeksem konsumenta”)]:

Artykuł 27 (brzmienie obowiązujące w chwili wszczęcia dochodzenia):

„1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku) wykonuje uprawnienia, o których mowa w niniejszym artykule, również jako organ właściwy w zakresie stosowania rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, w granicach przepisów prawa.

1 bis. Również w sektorach regulowanych wyłączna kompetencja do interweniowania przeciwko zachowaniom przedsiębiorców stanowiącym nieuczciwą praktykę handlową przysługuje na podstawie art. 19 ust. 3 Autorità garante della concorrenza e del mercato (urzędowi ochrony konkurencji i rynku), który wykonuje tę kompetencję na podstawie uprawnień przewidzianych w niniejszym artykule po uzyskaniu opinii właściwego organu regulacyjnego.

2. Urząd, z urzędu lub na wniosek każdego zainteresowanego podmiotu lub każdej zainteresowanej organizacji, zakazuje kontynuowania nieuczciwych praktyk handlowych i usuwa ich skutki. W tym celu urząd korzysta z uprawnień w zakresie dochodzenia i egzekwowania prawa, o których mowa we

wspomnianym wyżej rozporządzeniu 2006/2004/WE, w tym w odniesieniu do naruszeń innych niż transgraniczne. [...] Interwencja urzędu jest niezależna od tego, czy poszkodowani konsumenci przebywają na terytorium państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorca ma swoją siedzibę, czy w innym państwie członkowskim. [...]

3. Urząd może, w drodze uzasadnionej decyzji, nakazać tymczasowe zawieszenie nieuczciwych praktyk handlowych w szczególnie pilnych przypadkach. W każdym przypadku urząd powiadamia przedsiębiorcę o wszczęciu dochodzenia [...].

9. W decyzji zakazującej nieuczciwej praktyki handlowej urząd nakłada również administracyjną karę pieniężną w wysokości od 5000,00 EUR do 5 000 000 EUR, biorąc pod uwagę wagę i czas trwania naruszenia. [...]

11. Autorità garante della concorrenza e del mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku) reguluje w drodze własnych przepisów postępowanie dowodowe w taki sposób, aby zagwarantować kontryktoryjną debatę, pełną znajomość akt sprawy i zapis przebiegu postępowania [...].

13. W odniesieniu do administracyjnych kar pieniężnych wynikających z naruszenia niniejszego dekretu należy przestrzegać przepisów zawartych w rozdziale I sekcja I oraz w art. 26, 27, 28 i 29 legge (ustawy) nr 689 z dnia 24 listopada 1981 r. z późniejszymi zmianami, o ile mają one zastosowanie. [...]”.

Artykuł 27 ust. 1 (brzmienie wynikające ze zmiany z 2021 r.):

„1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku), zwany dalej „urzędem”, wykonuje uprawnienia, o których mowa w niniejszym artykule, również jako organ właściwy w zakresie stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, w granicach przepisów prawa [...]”.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale” (ustawa nr 689 z dnia 24 listopada 1981 r. wprowadzająca zmiany w systemie karnym):

Artykuł 12

„Przepisów niniejszego rozdziału należy przestrzegać, o ile mają one zastosowanie i o ile nie przewidziano inaczej, w przypadku wszystkich naruszeń, w odniesieniu do których przewidziano karę administracyjną w postaci zapłaty kwoty pieniężnej, nawet jeśli sankcja ta nie jest przewidziana zamiast sankcji karnej. [...]”.

Artykuł 14

„Zarzut naruszenia powinien być, o ile jest to możliwe, niezwłocznie sformułowany zarówno wobec sprawcy naruszenia, jak i wobec osoby, która jest solidarnie zobowiązana do zapłaty kwoty należnej z tytułu tego naruszenia.

Jeżeli zarzut naruszenia nie został sformułowany niezwłocznie wobec wszystkich lub niektórych osób, o których mowa w poprzednim ustępie, o szczegółach naruszenia należy powiadomić zainteresowane osoby zamieszkałe na terytorium państwa w terminie 90 dni, a osoby zamieszkałe za granicą w terminie 360 dni od dnia stwierdzenia naruszenia.

[...]

Zobowiązanie do zapłaty kwoty należnej z tytułu naruszenia wygasa w stosunku do osoby, wobec której nie dokonano powiadomienia w wyznaczonym terminie”.

Artykuł 28

„Roszczenie o zapłatę kwot należnych z tytułu naruszenia, o których mowa w niniejszej ustawie, ulega przedawnieniu w terminie 5 lat od dnia popełnienia naruszenia.

Przerwanie biegu przedawnienia podlega przepisom kodeksu cywilnego”.

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore” (decyzja AGCM nr 25411 z dnia 1 kwietnia 2015 r. ustanawiająca przepisy w sprawie postępowań dochodzeniowych w dziedzinie ochrony konsumentów):

Artykuł 6

„1. Osoba odpowiedzialna za prowadzenie postępowania, po dokonaniu oceny dowodów będących w jej posiadaniu i tych, które zostały jej przedstawione w przewidzianym w art. 4 wniosku o podjęcie działania, wszczyna dochodzenie w celu zweryfikowania istnienia niezgodnej z prawem reklamy wprowadzającej w błąd lub reklamy porównawczej, o której mowa w dekrete ustawodawczym w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd, lub nieuczciwych praktyk handlowych, o których mowa w Codice del consumo (kodeksie konsumenta). Decyzja o wszczęciu dochodzenia zostaje podjęta w terminie 180 dni od dnia otrzymania wniosku o podjęcie działania, a bieg tego terminu zostaje przerwany w przypadku wniosku o udzielenie informacji do czasu ich otrzymania.

2. Osoba odpowiedzialna za prowadzenie postępowania powiadamia strony o wszczęciu dochodzenia i informuje o tym inne zainteresowane podmioty, które złożyły wniosek o podjęcie działania na podstawie art. 4 [...].”.

## **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 Trenitalia (zwana dalej „skarżącą”) jest publiczną spółką zależną należącą w całości do Ferrovie dello Stato Italiane [której kapitał zakładowy należy w całości do Ministero dell’economia e delle finanze (ministerstwa gospodarki i finansów)]. W 2017 r. AGCM stwierdził istnienie nieuczciwej praktyki handlowej ze szkodą dla konsumentów, stosowanej przez skarżącą, główną spółkę zarządzającą pasażerskim przewozem kolejowym, działającą we Włoszech. W szczególności system wyszukiwania biletów kolejowych w Internecie i w automatycznych kasach biletowych w celu ich zakupu nie wskazywał konsumentom rozwiązań w zakresie podróżowania pociągami regionalnymi, ukazując głównie rozwiązania w zakresie podróżowania pociągami dużych prędkości (droższymi).
- 2 Od 2011 r. AGCM otrzymał bowiem szereg takich zawiadomień od konsumentów. W następstwie wspomnianych zawiadomień AGCM dołączył w dniu 21 października 2016 r. do akt sprawy nośnik informatyczny zawierający wszystkie symulacje przeprowadzone w okresie od końca sierpnia do końca września 2016 r. przez urzędników AGCM przy zakupie biletów online na stronie internetowej spółki Trenitalia. W dniu 15 listopada 2016 r. AGCM doręczył skarżącej decyzję o wszczęciu postępowania. Tego samego dnia AGCM przeprowadził w siedzibie spółki kontrolę, która zakończyła się zajęciem dokumentów. Pełnomocnicy skarżącej mieli wielokrotnie możliwość uzyskania dostępu do akt dochodzenia i przedstawienia pism procesowych. Ponadto skarżąca została wysłuchana podczas rozprawy.
- 3 Po długotrwałym dochodzeniu AGCM wydał w dniu 19 lipca 2017 r. decyzję o nałożeniu sankcji na skarżącą, nakładając na nią znaczną karę pieniężną (5 000 000 EUR). Zdaniem AGCM praktyka stanowiąca naruszenie rozpoczęła się w 2012 r., to znaczy w chwili pełnego wdrożenia systemu informatycznego dotyczącego wyszukiwania biletów kolejowych w celu ich zakupu, i trwała nadal w 2017 r., w chwili przyjęcia decyzji o nałożeniu sankcji.
- 4 Skarżąca zaskarżyła tę decyzję, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności ze względu na to, że AGCM wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia z opóźnieniem, to znaczy po upływie 90-dniowego terminu przewidzianego w art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981.

## **Główne argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 5 Zdaniem skarżącej etap poprzedzający dochodzenie – to znaczy etap poprzedzający powiadomienie o wszczęciu postępowania, w trakcie którego, bez przeprowadzenia kontradyktoryjnej debaty, AGCM gromadzi pierwsze wskazówki w celu ustalenia rzeczywistego istnienia naruszenia – trwał ponad 4 lata, w którym to okresie AGCM nie dokonał żadnej czynności weryfikacji otrzymanych zawiadomień. Ponadto dokonane w październiku 2016 r. zajęcie wskazuje na względną prostotę dochodzenia, które należy przeprowadzić,

wzmacniając argument o niezgodnej z prawem beczynności AGCM, a zatem o naruszeniu art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981.

- 6 W ocenie skarżącej zachowanie AGCM jest również oczywiście sprzeczne z art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”) oraz z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), ponieważ doszło do naruszenia prawa do obrony oraz uzasadnionych oczekiwań strony oskarżonej, która nie może zostać objęta postępowaniem w sprawie nałożenia sankcji, w przypadku gdy zawiadomienie o naruszeniu miało miejsce ponad 90 dni wcześniej.
- 7 AGCM uważa natomiast, że wynoszący 90 dni termin zawity nie ma zastosowania do postępowań w dziedzinie ochrony konsumentów. Jedynym przewidzianym obowiązkiem jest bowiem wszczęcie dochodzenia w rozsądnym terminie biegnącym od chwili powzięcia wiadomości o naruszeniu. W niniejszej sprawie obowiązek ten był przestrzegany, biorąc pod uwagę brak ciągłości zawiadomień dotyczących okoliczności faktycznych będących przedmiotem dochodzenia, który to brak wymagał uważnej oceny w celu sprawdzenia, czy nie chodzi o okazjonalne nieprawidłowe działanie, lecz o zakazaną praktykę. Ponadto ostatnia czynność na etapie poprzedzającym dochodzenie została dokonana w dniu 21 października 2016 r., to znaczy w terminie w każdym razie krótszym niż 90 dni w stosunku do wszczęcia postępowania.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 8 Sąd odsyłający zauważa, że na podstawie najnowszego, obecnie utrwalonego orzecznictwa termin wynoszący 90 dni, który jest przewidziany w art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981, uznaje się za mający zastosowanie do wszczęcia postępowania dochodzeniowego AGCM. Wykładnia ta, która w większym stopniu chroni sprawców bezprawnych zachowań ze szkodą dla konsumentów, opiera się na parakarnej kwalifikacji sankcji nałożonych przez AGCM. Z tej kwalifikacji wynika obowiązek przestrzegania zasad ustanowionych w art. 6 EKPC i art. 41 karty, które zobowiązują do niezwłocznego sformułowania zarzutu naruszenia („niezwłocznego” zgodnie ze zwrotem użytym w EKPC) w celu zagwarantowania równości stron i uniknięcia sytuacji, w której upływ czasu mógłby nastąpić ze szkodą dla oskarżonego.
- 9 Wynika z tego, że po zakończeniu etapu poprzedzającego dochodzenie AGCM jest zobowiązany sformułować zarzut naruszenia w ciągu 90 dni poprzez doręczenie aktu wszczęcia dochodzenia. Termin wynoszący 90 dni niekoniecznie rozpoczyna swój bieg od pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia, lecz raczej od zakończenia ustalenia dokonanego na etapie poprzedzającym dochodzenie, to znaczy od zakończenia gromadzenia dowodów dotyczących stanu faktycznego niezbędnych do sformułowania zarzutu naruszenia. To, czy ustalenie zostało zakończone, podlega ocenie sądu administracyjnego (który ocenia zgodność z prawem aktów AGCM, w tym tych nakładających kary), który może

zweryfikować, czy w określonym dniu można było racjonalnie sformułować zarzut.

- 10 Sąd odsyłający zauważa jednak, że jeśli art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981 stosuje się mechanicznie, każde przekroczenie, nawet tylko o jeden dzień, terminu na sformułowanie zarzutu prowadzi do stwierdzenia nieważności przez sąd decyzji AGCM, niwecząc w znacznym stopniu działanie AGCM. Ponadto zgodnie z zasadą *ne bis in idem* (która ma znaczenie na podstawie art. 50 karty) nie jest możliwe późniejsze ponowne wszczęcie nowego dochodzenia w związku z tą samą praktyką, nawet w przypadku ciągłego naruszenia, to znaczy w przypadku, gdy przedsiębiorstwo nigdy nie zaprzestało nieuczciwej praktyki handlowej.
- 11 Sąd odsyłający przypomina także, że art. 27 Codice del consumo (kodeksu konsumenta) stanowi wykonanie art. 11 dyrektywy 2005/29, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia „odpowiedni[ch] i skuteczn[ych] środków” zwalczania nieuczciwych praktyk”. Jednakże w żadnym miejscu dyrektywy nie przewidziano terminu zawitego na wszczęcie dochodzenia, ani też nie jest on wskazany w innych przepisach dotyczących ochrony konsumentów.
- 12 Sąd odsyłający podkreśla również złożoność działalności AGCM, który już na etapie poprzedzającym dochodzenie musi przeprowadzić znaczną liczbę weryfikacji, aby móc prawidłowo sformułować zarzut. Zdaniem sądu odsyłającego istnieje oczywista zbieżność między przyjmowanymi przez AGCM decyzjami w sprawie nałożenia sankcji w dziedzinie ochrony konsumentów a decyzjami w sprawie nałożenia sankcji w dziedzinie naruszeń prawa konkurencji. W tym względzie zauważa on, że Komisja Europejska jest zobowiązana do zakończenia postępowania (rozumianego jako etap poprzedzający dochodzenie i dochodzenie w ścisłym znaczeniu) w *rozsądnym terminie* (wyrok z dnia 15 października 2002 r., C-254/99, ECLI:EU:C:2002:582). W ocenie sądu odsyłającego zasadę tę należy stosować analogicznie w dziedzinie ochrony konsumentów, ponieważ celem harmonizacji w dziedzinie nieuczciwych praktyk handlowych jest „bezpośredni[a] [ochrona] interes[ów] gospodarcz[ych] konsumentów [...] [oraz] pośredni[a] [ochrona] [...] konkurent[ów] [...] [gwarantując] uczciwą konkurencję” na rynku (motyw 8 dyrektywy 2005/29/WE).
- 13 W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, że postępowania dochodzeniowe AGCM wiążą się z obiektywnymi trudnościami, wydaje się oczywiste, że ścisłe nałożenie terminu zawitego może utrudniać działalność w zakresie ochrony konsumentów i mogłoby zagrozić prawidłowemu stosowaniu prawa krajowego i prawa Unii Europejskiej w tej dziedzinie.
- 14 Ponadto ścisłe stosowanie art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981 mogłoby mieć również wpływ na autonomię AGCM. Ustanowienie terminu zawitego wynoszącego 90 dni przekłada się bowiem w praktyce na obowiązek wszczęcia dochodzenia według czysto chronologicznego kryterium, co ogranicza zakres uznania AGCM. Co więcej, AGCM byłby zmuszony prowadzić równoległe wiele postępowań, które ze względu na ich dużą liczbę mogłyby zagrozić pomyślnemu

wynikowi dochodzeń, pozostawiając w istocie niektóre nieuczciwe praktyki bez kary.

- 15 W odniesieniu do prawa przedsiębiorstwa do obrony sąd odsyłający zauważa przede wszystkim, że fakt, iż sankcje nałożone przez AGCM należą do dziedziny parakarnej (na podstawie zasad określonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwanych „kryteriami *Engela*”), determinuje jako logiczną konsekwencję poszanowanie gwarancji, w tym gwarancji proceduralnych, o których mowa w art. 6 EKPC i art. 41 karty. W szczególności gwarancje te obejmują spoczywający na organie publicznym obowiązek szybkiego zakończenia postępowania poprzez jak najszybsze rozpoczęcie kontradiktoryjnej debaty z podmiotem, który ma zostać ukarany, w celu umożliwienia mu odpowiedniej obrony. Sąd odsyłający zauważa jednak, że art. 14 legge (ustawy) nr 689/1981, zgodnie z jego wykładnią i stosowaniem, idzie dalej, ustanawiając rzeczywiste niewzruszalne domniemanie naruszenia prawa przedsiębiorcy do obrony, związane z upływem terminu zawitego, bez konieczności przedstawienia dowodu na istnienie rzeczywistej szkody poniesionej z powodu spóźnionego wszczęcia postępowania dochodzeniowego.
- 16 Jednocześnie sąd odsyłający wskazuje, że w praktyce spóźnione sformułowanie zarzutu naruszenia niekoniecznie musi naruszać prawo przedsiębiorstw do obrony: z wyjątkiem szczególnych przypadków, w których brak możliwości przedstawienia AGCM dowodu zostanie wykazany, należy zauważyć, że w trakcie całego etapu poprzedzającego dochodzenie przedsiębiorstwa mogłyby nawet uzyskać przewagę konkurencyjną w wyniku popełnienia naruszenia.
- 17 Sąd odsyłający zauważa następnie, że to właśnie szeroko pojęty karny charakter sankcji uzasadnia istnienie etapu niejawnego, to znaczy bez przeprowadzenia kontradiktoryjnej debaty, w trakcie którego AGCM musi zebrać wszystkie dowody niezbędne do sformułowania zarzutu: ograniczenie etapu poprzedzającego dochodzenie do uproszczonych ustaleń prowadzi bowiem do nieuzasadnionego ograniczenia działań AGCM, który może nie być w stanie prawidłowo i w pełni ująć naruszenie. Co więcej, nadmierne antycypowanie wszczęcia postępowania zwiększa ryzyko, że AGCM nie zdobędzie użytecznych dowodów.
- 18 W odniesieniu do ochrony uzasadnionych oczekiwań sąd odsyłający zauważa, że ponieważ chwila, od której należy obliczać bieg terminu zawitego, nie jest sztywna, lecz zależy od czynników warunkowych w odniesieniu do indywidualnego przypadku, takich jak kompletność zawiadomienia lub jej brak, nie wydaje się, aby gwarantowała ona w odpowiedni sposób uzasadnione oczekiwania podmiotów objętych sankcjami. Ponadto często argumentuje się, że bezczynność AGCM spowodowałaby szkodę dla interesu publicznego, w związku z czym termin został również ustalony w celu nakłonienia do podjęcia szybkich działań mających na celu ukaranie, unikając w ten sposób utrwalenia oczekiwań przedsiębiorstwa. Jednakże zastosowanie terminu zawitego w celu wszczęcia postępowania dochodzeniowego w odniesieniu do wciąż trwających bezprawnych



zachowań wydaje się sprzeczne i nielogiczne, ponieważ powoduje ono istotną niemożność ścigania przez AGCM bezprawnych czynów, które nadal naruszają interes publiczny.

- 19 Wreszcie, w odniesieniu do wymogu pewności prawa sąd odsyłający zauważa, że włoski porządek prawny przewiduje już, właśnie w celu uniknięcia formułowania zarzutów, które ma miejsce po upływie nadmiernie długiego czasu, inny termin przedawnienia wynoszący 5 lat od zaprzestania bezprawnego zachowania [art. 28 legge (ustawy) nr 689/1981].

DOKUMENT ROBOCZY