

**Predmet C-510/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

8. kolovoza 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

2. kolovoza 2023.

**Tužitelj:**

Trenitalia SpA

**Tuženik**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Predmet glavnog postupka**

Tužba koju je društvo Trenitalia podnijelo Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) radi poništenja odluke koju je donijela Autorità garante della concorrenza e del mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija, u daljnjem tekstu: AGCM) i kojom je navedeno tijelo naložilo tom društvu plaćanje kazne zbog provođenja nepoštene poslovne prakse u smislu Codicea del consumo (Zakonik o zaštiti potrošača).

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Zahtjev za prethodnu odluku koji je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) uputio u skladu s člankom 267. UFEU-a, odnosi se na tumačenje prava Europske unije, konkretno, članka 11. Direktive 2005/29, u kontekstu primjene članka 14. Leggea 24 novembre 1981, n. 689 (Zakon br. 689 od 24. studenoga 1981.) na istražne postupke u vezi s protupravnim radnjama počinjenima na štetu potrošača.

## **Prethodno pitanje**

„Trebalo li članak 11. Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005., u vezi s načelima zaštite potrošača i djelotvornosti upravnih postupaka, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis, kao što je onaj koji proizlazi iz primjene članka 14. Zakona br. 689 od 24. studenoga 1981. kako se tumači u sudskoj praksi i kojim se Tijelu za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta nalaže pokretanje istražnog postupka radi utvrđivanja nepoštene poslovne prakse u prekluzivnom roku od 90 dana koji počinje teći od trenutka u kojem navedeno tijelo sazna za bitne elemente povrede koje može sadržavati već prva prijava protupravne radnje?“

## **Navedeno pravo Unije**

Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005., konkretno članak 11.

## **Navedeno nacionalno pravo**

Decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206, (Zakonodavna uredba br. 206 od 6. rujna 2005.) (u daljnjem tekstu: Zakonik o zaštiti potrošača).

Članak 27. (u verziji koja je bila na snazi u trenutku pokretanja istrage):

„1. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta (u daljnjem tekstu: Tijelo) izvršava ovlasti koje se uređuju ovim člankom u okviru zakonskih odredbi, i kao tijelo nadležno za provedbu Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača.

1.a Čak i u uređenim sektorima, na temelju članka 19. stavka 3. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta isključivo je nadležno za borbu protiv nepoštene poslovne prakse trgovaca, što ne utječe na poštovanje propisa na snazi, i tu nadležnost izvršava u skladu s ovlastima predviđenima ovim člankom, uz prethodno pribavljeno mišljenje nadležnog regulatornog tijela.

2. Tijelo, po službenoj dužnosti ili na zahtjev bilo kojeg zainteresiranog subjekta ili organizacije sprječava nastavak nepoštene poslovne prakse i otklanja njezine posljedice. U tu svrhu, Tijelo primjenjuje ovlasti za istragu i provedbu iz navedene Uredbe 2006/2004/EZ i u odnosu na povrede koje nisu prekogranične. [...] Djelovanje Tijela ne ovisi o okolnosti nalaze li se pogođeni potrošači na državnom području države članice u kojoj je smješten trgovac ili u drugoj državi članici. [...]

3. U osobito hitnim slučajevima, Tijelo može obrazloženom odlukom naložiti privremeni prekid nepoštene poslovne prakse. U svakom slučaju, Tijelo obavještava trgovca o pokretanju istrage [...].

9. Odlukom kojom zabranjuje nepoštenu poslovnu praksu, Tijelo također odlučuje o primjeni upravne novčane kazne u iznosu od 5000 eura do 500 000,00 eura, uzimajući u obzir težinu i trajanje povrede. [...]

11. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta vlastitim pravilnikom uređuje istražni postupak kako bi osigurali kontradiktornost, potpuni uvid u spis i vođenje zapisnika [...]

13. U pogledu upravnih novčanih kazni koje su posljedica povreda ove uredbe, primjenjuju se, ovisno o slučaju, odredbe glave I. odjeljka I. i članaka 26., 27., 28. i 29. Zakona br. 689 od 24. studenoga 1981., te naknadnih izmjena. [...].

Članak 27. stavak 1. (verzija koja proizlazi iz izmjena iz 2021.):

„1. Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta (u daljnjem tekstu: Tijelo) izvršava ovlasti koje se uređuju ovim člankom u okviru zakonskih odredbi i kao tijelo nadležno za provedbu Uredbe (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisa o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 [...].”

Zakon br. 689 od 24. studenoga 1981. „Izmjene kaznenog sustava”:

Članak 12.

„Odredbe ove glave primjenjuju se, ovisno o slučaju i ako nije drukčije određeno, na sve povrede za koje se predviđa upravna kazna plaćanja određenog novčanog iznosa, čak i ako ta kazna nije predviđena kao zamjena za kaznenopravnu sankciju. [...].”

Članak 14.

„Ako je to moguće, povredu odmah treba staviti na teret i počinitelju i osobi koja je solidarno odgovorna za plaćanje iznosa koji treba platiti za tu povredu.

Ako svim osobama ili nekoj od osoba navedenih u prethodnom stavku povreda nije odmah stavljena na teret, zainteresirane osobe koje imaju boravište na državnom području Talijanske Republike obavještavaju se o obilježjima povrede u roku od 90 dana, a zainteresirane osobe koje imaju boravište u inozemstvu u roku od 360 dana od utvrđenja povrede.

[...]

Obveza plaćanja iznosa koji treba platiti za povredu prestaje u odnosu na osobu koja nije obaviještena u propisanom roku”.

## Članak 28.

„Zastara prava naplate iznosa koji trebaju platiti za povrede navedene u ovom zakonu nastupa u roku od pet godina od dana počinjenja povrede.

Prekid zastare uređuje se pravnim pravilima Codicis civile [Građanski zakonik]”.

Delibera AGCM 1°aprile 2015, n. 25411 „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore” (AGCM-ova odluka br. 25411 od 1. travnja 2015., „Pravilnik o istražnim postupcima u području zaštite potrošača”):

## Članak 6.

„1. Nakon ocjene dokaza kojima u svakom slučaju raspolaže i dokaza za koje je saznala na temelju zahtjeva za postupanje iz članka 4., osoba odgovorna za provedbu postupka pokreće istragu kako bi se provjerilo postoji li zavaravajuće ili nezakonito komparativno oglašavanje iz uredbe o zavaravajućem oglašavanju, odnosno postoji li nepoštena poslovna praksa iz Zakonika o zaštiti potrošača. Istraga se pokreće u roku od 180 dana od zaprimanja zahtjeva za intervenciju, a u slučaju zahtjeva za pružanje informacija, taj se rok prekida do njihova zaprimanja.

2. Osoba odgovorna za provedbu postupka o pokretanju istrage obavještava stranke i druge zainteresirane subjekte koji su podnijeli zahtjev za intervenciju u smislu članka 4. [...]”.

**Sažeti prikaz činjenica i postupka**

- 1 Trenitalia (u daljnje tekstu: tužitelj) je javno trgovačko društvo koje je u potpunosti u vlasništvu društva Ferrovie dello Stato italiane (čiji je kapital pak u cijelosti u vlasništvu Ministera dell'economia e delle finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija)). AGCM je 2017. utvrdio da tužitelj, koji je glavno društvo za upravljanje željezničkim prijevozom putnika u Italiji, provodi nepoštenu poslovnu praksu na štetu potrošača. Konkretno, sustav za pretraživanje koji služi za kupnju željezničkih karata na internetu i na uređajima za automatsko izdavanje karata potrošačima nije nudio mogućnosti putovanja regionalnim vlakovima te je uglavnom prikazivao mogućnosti putovanja (skupljim) vlakovima velikih brzina.
- 2 Naime, AGCM je već od 2011. od potrošača primao razne prijave u tom smislu. Slijedom tih prijava, 21. listopada 2016. AGCM je za spis pribavio računalni nosač podataka koji sadržava sve simulacije koje su od kraja kolovoza do kraja rujna 2016. proveli njegovi službenici prilikom internetske kupnje karata na Trenitalijinim stranicama. AGCM je 15. studenoga 2016. tužitelju dostavio odluku o pokretanju postupka. Isti dan, AGCM je izvršio provjeru u sjedištu društva koja je završena prikupljanjem dokumentacije. Tužiteljevi odvjetnici u više su navrata imali pristup spisu istrage i mogućnost podnošenja podnesaka obrane. Osim toga, tužitelj je saslušan na usmenoj raspravi.

- 3 Nakon dugotrajne istrage, AGCM je 19. srpnja 2017. donio odluku o izricanju kazne tužitelju kojom mu je odredio znatnu novčanu kaznu (5 000 000 eura). AGCM smatra da je nezakonita praksa počela 2012., odnosno u trenutku uvođenja informatičkog sustava za pretraživanje radi kupnje željezničkih karata i da je 2017., u trenutku donošenja odluke o izricanju kazne, ta praksa i dalje trajala.
- 4 Tužitelj je pobijao navedenu odluku, pri čemu je zatražio njezino poništenje na temelju činjenice da je AGCM nepravodobno pokrenuo postupak radi utvrđenja protupravne radnje, odnosno nakon isteka roka od 90 dana predviđenog člankom 14. Zakona br. 689/1981.

### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 5 Tužitelj smatra da je predistražni stadij postupka, odnosno stadij koji prethodi obavijesti o pokretanju postupka, tijekom kojeg AGCM bez kontradiktorne rasprave prikuplja prve indicije kako bi provjerio stvarno postojanje protupravne radnje, trajao više od četiri godine tijekom kojih AGCM nije poduzeo nijednu radnju radi provjere zaprimljenih prijava. Osim toga, dokumentacija prikupljena 2016. dokazuje da je istraga koju je trebalo provesti bila relativno jednostavna, što dodatno ide u prilog tvrdnji da je AGCM nezakonito propustio djelovati i da je stoga došlo do povrede članka 14. Zakona br. 689/1981.
- 6 Tužitelj smatra da se AGCM-ovo postupanje također očito protivi članku 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP) i članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) jer je došlo do povrede prava obrane te legitimnih očekivanja optuženika protiv kojeg se ne može voditi postupak izricanja kazni ako je od obavijesti o povredi proteklo više od 90 dana.
- 7 Suprotno tomu, AGCM smatra da se prekluzivni rok od 90 dana ne primjenjuje na postupke u području zaštite potrošača. Naime, predviđa se jedino obveza pokretanja istrage u razumno primjerenom roku koji počinje teći od saznanja o protupravnoj radnji. U ovom slučaju, ta se obveza poštovala, uzimajući u obzir da prijave činjenica na koje se odnosi istraga nisu bile kontinuirane, zbog čega je trebalo provesti pažljivu ocjenu kako bi se utvrdilo da nije riječ o povremenom propustu nego o zabranjenoj praksi. Osim toga, posljednja radnja u predistražnom stadiju postupka obavljena je 21. listopada 2016., odnosno u manje od 90 dana od dana pokretanja postupka.

### **Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, na temelju nedavnog stajališta sudske prakse, koje je već ustaljeno, smatra da se na pokretanje AGCM-ova istražnog postupka primjenjuje rok od 90 dana predviđen člankom 14. Zakona br. 689/1981. Takvo stajalište, koje više štiti počinitelje protupravnih radnji i ide na štetu potrošača, temelji se na činjenici da se kazne koje izriče AGCM kvalificiraju kao

kazne koje su po svojoj prirodi gotovo kaznenopravne. Iz navedene kvalifikacije proizlazi obveza poštovanja načela utvrđenih člankom 6. EKLJP-a i člankom 41. Povelje, kojima se nalaže da se optuženika odmah („u najkraćem roku” prema tekstu EKLJP-a) stavi na teret povreda kako bi se osigurala ravnopravnost stranaka i spriječilo nanošenje štete optuženiku zbog protoka vremena.

- 9 Iz toga proizlazi da je AGCM u roku od 90 dana od završetka predistražnog stadija postupka, obvezan počinitelju staviti na teret povredu i dostaviti odluku o pokretanju istrage. Rok od 90 dana ne počinje nužno teći od prve prijave protupravne radnje, nego od završetka utvrđivanja koje se provodi u predistražnom stadiju postupka, odnosno od završetka prikupljanja činjeničnih elemenata koji su potrebni kako bi se povreda stavila na teret počinitelju. Upravni sud (koji ispituje zakonitost AGCM-ovih akata, uključujući akte kojima se izriču kazne) provodi ocjenu završenog utvrđivanja te može provjeriti je li se na određeni datum mogla opravdano donijeti odluka kojom se povreda stavlja na teret počinitelju.
- 10 Međutim, sud koji je uputio zahtjev ističe da, ako se članak 14. Zakona br. 689/1981 primjenjuje automatski, prekoračenje roka u kojem povredu treba staviti na teret počinitelju, pa čak i za samo jedan dan, ima za posljedicu poništenje AGCM-ove odluke u sudskom postupku, čime u biti njegov rad postaje uzaludan. Osim toga, na temelju načela *ne bis in idem* (koje je relevantno u smislu članka 50. Povelje), nije moguće naknadno ponovno pokrenuti novu istragu u pogledu iste prakse, ni u slučajevima trajnih protupravnih radnji, odnosno u slučajevima u kojima poduzetnik nikad nije prestao s nepoštenom poslovnom praksom.
- 11 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća na to da se člankom 27. Zakonika o zaštiti potrošača provodi članak 11. Direktive 2005/29 kojim se državama članicama nalaže da osiguraju postojanje „prikladnih i učinkovitih sredstava za borbu protiv nepoštene poslovne prakse”. Međutim, ni u jednoj točki Direktive ne predviđa se prekluzivni rok za pokretanje istrage, a čini se da se takav rok ne navodi ni u drugim pravnim pravilima za zaštitu potrošača.
- 12 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je AGCM-ova djelatnost složena i da već u predistražnom stadiju postupka treba provesti znatan niz provjera kako bi mogao pravilno donijeti odluku kojom se povreda stavlja na teret počinitelju. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, postoji očita sličnost između AGCM-ovih odluka kojima se izriče kazna, koje je donio u području zaštite potrošača i onih koje je donio u području zaštite tržišnog natjecanja. U tom pogledu, taj sud navodi da je Europska komisija dužna završiti postupak (što podrazumijeva i predistražni stadij postupka i stadij prave istrage) u *razumnoj roku* (predmet C-254/99, 15. listopada 2002., ECLI:EU:C:2002:582). Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, to tumačenje treba analogijom primijeniti na područje zaštite potrošača, s obzirom na to da je cilj usklađivanja u području nepoštene poslovne prakse da se „izravno št[it]e gospodarsk[i] interes[i] potrošača

[kao i da se] neizravno štit[e] konkuren[ti] na tržištu [i jamči] pošteno tržišno natjecanje” (uvodna izjava 8. Direktive 2005/29/EZ).

- 13 Stoga, s obzirom na to da postoje objektivne poteškoće u AGCM-ovim istražnim postupcima, očito je da bi strogo propisivanje prekluzivnog roka moglo biti prepreka aktivnostima zaštite potrošača, uz opasnost da negativno utječe na pravilnu primjenu nacionalnog prava i prava Unije u tom području.
- 14 Osim toga, stroga primjena članka 14. Zakona br. 689/1981 može utjecati i na AGCM-ovu samostalnost. Naime, propisivanje prekluzivnog roka od 90 dana u praksi se očituje u obvezi pokretanja istraga u skladu s isključivo vremenskim kriterijem, čime se ograničava AGCM-ova diskrecijska ovlast. Osim toga, AGCM bi time bio primoran usporedo voditi više postupaka koji bi, zbog njihove brojnosti, mogli ugroziti uspješnost istragâ, pri čemu bi u biti određene nepoštene prakse ostale nekažnjene.
- 15 Kad je riječ o poduzetnikovom pravu na obranu, sud koji je uputio zahtjev prije svega napominje da je logična posljedica kvalifikacije kazni koje izriče AGCM kao kazni koje su po svojoj prirodi gotovo kaznenopravne (na temelju kriterija utvrđenih sudskom praskom Europskog suda za ljudska prava, takozvanih kriterija iz presude Engel) to da se trebaju poštovati jamstva, uključujući postupovna, iz članka 6. EKLJP-a i članka 41. Povelje. Konkretno, ta jamstva obuhvaćaju i obvezu javnog tijela da brzo zaključi postupak i da čim prije započne kontradiktornu raspravu sa subjektom kojem treba izreći kaznu kako bi mu omogućilo odgovarajuću obranu. Međutim, sud koji je uputio zahtjev napominje da članak 14. Zakona br. 689/1981, na način na koji se tumači i primjenjuje, ide i korak dalje, time što utvrđuje pravu apsolutnu presumpciju povrede prava obrane trgovca, koja je povezana s istekom prekluzivnog roka a da pritom nije potrebno dokazati da je trgovac uistinu pretrpio štetu zbog nepravodobnog pokretanja istražnog postupka.
- 16 Istodobno, sud koji je uputio zahtjev ističe da u praksi nepravodobno stavljanje na teret povrede počinitelju ne dovodi nužno do povrede prava obrane poduzetnika: naime, osim u posebnim slučajevima u kojima se dokaže da uopće nije moguće podnijeti dokaze AGCM-u, valja napomenuti da tijekom čitavog predistražnog stadija postupka poduzeća mogu počinjenjem protupravne radnje čak ostvariti konkurentsku prednost.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev zatim podsjeća na to da upravo kaznenopravna priroda kazne u širem smislu opravdava postojanje stadija koji je tajana, odnosno bez kontradiktorne rasprave, tijekom kojeg AGCM mora prikupiti sve elemente koji su potrebni da bi se povreda mogla staviti na teret počinitelju: naime, ograničavanje predistražnog stadija postupka na provedbu kratkih provjera dovelo bi do nerazumnog ograničavanja AGCM-ovog djelovanja koji ne bi mogao pravilno i potpuno rekonstruirati na koji je način počinjena protupravna radnja. Osim toga, preranim pokretanjem postupka povećava se opasnost od toga da AGCM ne prikupi korisne dokaze.

- 18 Kad je riječ o zaštiti legitimnih očekivanja, sud koji je uputio zahtjev ističe da, s obzirom na to da trenutak od kojeg treba računati prekluzivan rok nije fiksna, nego ovisi o čimbenicima koji uvjetuju svaki pojedinačni slučaj, kao što je cjelovitost prijave, čini se, u svakom slučaju, da se njime ne mogu na odgovarajući način osigurati legitimna očekivanja subjekata kojima se izriče kazna. Osim toga, često se tvrdi da se AGCM-ovim nedjelovanjem nanosi šteta javnim interesima pa je rok utvrđen i s ciljem poticanja brze represivne intervencije, čime se sprečava da se ustale očekivanja poduzetnika. Međutim, čini se da je primjena prekluzivnog roka za pokretanje istražnog postupka u vezi s protupravnim postupanjima koja su još u tijeku proturječna i nelogična, s obzirom na to da se time AGCM znatno onemogućuje u sankcioniranju protupravnih radnji kojima se i dalje povređuje javni interes.
- 19 Naposljetku, s obzirom na potrebu za pravnom sigurnošću, sud koji je uputio zahtjev ističe da se talijanskim pravom već predviđa drukčiji rok zastare od pet godina od prestanka protupravnog postupanja (članak 28. Zakona br. 689/1981) upravo kako bi se spriječilo da se povreda stavi na teret počinitelju nakon pretjerano dugo vremena.