

Věc C-511/23

**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:

1. srpna 2023

Žalobkyně:

Caronte & Tourist SpA

Žalovaný:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Předmět původního řízení

Žaloba podaná k Tribunale amministrativo per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie, dále jen „TAR Lazio“) společností Caronte & Tourist (dále jen „žalobkyně“) znějící na zrušení rozhodnutí přijatého Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úřad pro hospodářskou soutěž a trh, Itálie, dále jen „AGCM“), kterým tento úřad konstatoval existenci zneužití dominantního postavení zakázaného podle čl. 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 287 ze dne 10. října 1990, uložil žalobkyni povinnost zdržet se protiprávního jednání a uložil jí peněžitou pokutu.

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 102 SFEU, v souvislosti s použitím článku 14 zákona č. 689 ze dne 24. listopadu 1981 na antimonopolní řízení vedené AGCM.

Předběžná otázka

„Musí být článek 102 SFEU, ve spojení se zásadami ochrany hospodářské soutěže 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 zneužití dominantního postavení 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

Článek 102 SFEU

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Zákon č. 287 ze dne 10. října 287 „Norme per la tutela della concorrenza e del mercato“ (zákon č. 287 ze dne 10. října 1990 o pravidlech na ochranu hospodářské soutěže a trhu)

Článek 1

„1. Ustanovení tohoto zákona, která provádějí článek 41 Ústavy týkající se ochrany a zaručení práva na výkon hospodářské činnosti, se vztahují na dohody omezující hospodářskou soutěž, zneužití dominantního postavení a spojování podniků.

2. Úřad pro hospodářskou soutěž a trh uvedený v článku 10, dále jen „Úřad“, použije na stejný případ souběžně také články 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie a články 2 a 3 tohoto zákona týkající se dohod omezujících volnou hospodářskou soutěž a zneužití dominantního postavení.

4. Výklad pravidel obsažených v této hlavě se provádí v souladu se zásadami unijního právního řádu v oblasti právní úpravy hospodářské soutěže.“

Článek 3

„1. Je zakázáno zneužití dominantního postavení na vnitrostátním trhu nebo jeho podstatné části jedním nebo více podniky, přičemž dále je zakázáno: a) přímé nebo nepřímé vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nepřiměřených obchodních podmínek [...]“.

Článek 12 „Vyšetřovací pravomoci“ (znění platné v době zahájení šetření)

„1. Úřad po posouzení podkladů, které má k dispozici, a podkladů, na které ho upozorní orgány veřejné správy nebo jakákoli jiná zúčastněná osoba, včetně sdružení zastupujících spotřebitele, provede šetření s cílem zjistit, zda došlo k porušení zákazů stanovených v člancích 2 a 3 [...]“.

Článek 12 (znění vyplývající z novely z roku 2021)

„[...] 1b. Úřad má pravomoc stanovit priority činnosti pro účely uplatňování tohoto zákona a článků 101 a 102 SFEU. Úřad se nemusí zabývat oznámeními, která nespadají do jeho priorit činnosti.

1c. Řízení týkající se porušení článků 101 nebo 102 SFEU nebo článků 2 nebo 3 tohoto zákona, včetně výkonu pravomocí podle této kapitoly II ze strany Úřadu, musí být v souladu s obecnými zásadami unijního práva a Listinou základních práv Evropské unie [...]“.

Článek 14 Šetření (znění platné v době zahájení šetření):

„1. V případě domnělého porušení článků 2 nebo 3 oznámí Úřad zahájení šetření dotčeným podnikům a zúčastněným subjektům [...]“

Článek 14 (znění vyplývající z novely z roku 2021):

„1. V případě domnělého porušení článků 101 nebo 102 SFEU nebo článků 2 nebo 3 tohoto zákona provede Úřad v přiměřené lhůtě šetření a oznámí jeho zahájení dotčeným podnikům a zúčastněným subjektům [...]“.

Článek 15 Výzvy a sankce (znění platné v době zahájení šetření):

„1. Pokud Úřad po šetření podle článku 14 zjistí, že došlo k porušení článků 2 nebo 3, stanoví dotčeným podnikům a zúčastněným subjektům lhůtu k odstranění těchto porušení. V případě závažných porušení, s přihlédnutím k závažnosti a délce trvání porušení, stanoví rovněž uložení správní pokuty až do výše deseti procent obrátu [...]“

Článek 15 (znění vyplývající z novely z roku 2021):

„1. Pokud Úřad na základě šetření uvedeného v článku 14 tohoto zákona zjistí porušení článků 101 nebo 102 SFEU nebo článků 2 nebo 3 tohoto zákona, stanoví dotčeným podnikům a sdružením podniků lhůtu k odstranění protiprávního jednání nebo pokud protiprávní jednání již ustalo, zakáže jeho opakování. Za tímto účelem může Úřad uložit přijetí jakéhokoli nápravného opatření týkajícího se jednání nebo struktury, které je přiměřené spáchanému protiprávnímu jednání a nezbytné k jeho účinnému ukončení. Při volbě mezi dvěma stejně účinnými nápravnými opatřeními se Úřad v souladu se zásadou proporcionality rozhodne pro nápravné opatření, které je pro podnik nejméně zatěžující.

1a. S přihlédnutím k závažnosti a délce trvání protiprávního jednání stanoví rovněž uložení správní pokuty až do výše 10 % dosaženého obratu [...].

1c. Pokud se Úřad na základě informací, které má k dispozici, domnívá, že podmínky pro konstatování protiprávního jednání nejsou splněny, může v tomto smyslu přijmout rozhodnutí. Pokud se Úřad poté, co informoval Evropskou komisi podle čl. 11 odst. 3 nařízení (ES) č. 1/2003, domnívá, že důvody pro přijetí opatření pominuly, a proto šetření ukončí, informuje o tom Evropskou komisi [...].“

Článek 31

„1. Správní peněžité sankce za porušení tohoto zákona se v rozsahu, v němž jsou použitelná, řídí ustanoveními obsaženými v kapitole I oddílech I a II zákona č. 689 ze dne 24. listopadu 1981“

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.

Přerušení promlčecí lhůty se řídí pravidly občanského zákoníku.“

Zákon č. 287 ze dne 10. října 1990

Článek 10 odst. 5

„[...] nařízením prezidenta republiky [...] se stanoví šetření, která zaručí, že zúčastněné strany budou plně seznámeny s úkony šetření a zajistí kontradiktornost a pořízení záznamu“.

Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 „Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato“ (nařízení prezidenta republiky č. 217 ze dne 30. dubna 1998 o právní úpravě v oblasti šetření spadajících do působnosti Úřadu pro hospodářskou soutěž a trh).

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 V roce 2022 AGCM konstatoval, že žalobkyně zneužila své dominantní postavení tím, že účtovala nadměrné ceny za trajektovou přepravu vozidel v Messinské úžině.
- 2 AGCM zejména v návaznosti na tzv. doktrínu *United Brands* zdůraznil absolutní nedostatek korelace mezi náklady a výnosy, a to i za použití různých ekonomických testů, které potvrdily existenci výrazného nepoměru. Navíc i při porovnání sazeb žalobkyně se sazbami účtovanými jinými zahraničními společnostmi byly účtované ceny shledány jako nadměrné. AGCM rovněž zdůraznil zvláštní význam protiprávního jednání v oblasti hospodářské soutěže – které má přímý vliv na protiplnění placené uživatelem – i s ohledem na dotčenou zeměpisnou oblast, Messinskou úžinu, kde žalobkyně zaujímá téměř monopolní postavení a ročně přepraví přibližně deset milionů cestujících a dva miliony motorových vozidel (údaje z roku 2019).
- 3 V projednávané věci obdržel AGCM dne 24. března 2018 oznámení od spotřebitele, který si stěžoval na příliš vysoké ceny přepravní služby. Po obdržení tohoto oznámení AGCM zaslal dne 23. dubna 2019, tedy 394 dní po obdržení oznámení, žádost o informace přístavnímu úřadu v Messině, který dne 22. května 2019 odpověděl, avšak pouze částečně. AGCM tedy dne 19. listopadu 2019 opětovně požádal výše uvedený přístavní úřad, který odpověděl dne 26. listopadu 2019.
- 4 Dne 4. srpna 2020 oznámil AGCM žalobkyni zahájení řízení, o němž bylo rozhodnuto na zasedání dne 28. července 2020 (tj. 245 dní po obdržení odpovědi přístavního úřadu). Řízení bylo ukončeno dne 11. dubna 2022 přijetím rozhodnutí, kterým AGCM nařídil žalobkyni, aby se v budoucnu zdržela účtování nadměrných cen, a s ohledem na závažnost protiprávního jednání jí rovněž uložil pokutu.

- 5 Žalobkyně napadla toto rozhodnutí a domáhala se jeho zrušení z důvodu, že AGCM zahájil řízení o konstatování protiprávního jednání opožděně, tj. po uplynutí lhůty 90 dnů stanovené v článku 14 zákona č. 689/1981.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 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 v oblasti hospodářské soutěže – trvala celkem 855 dní, čímž byl porušen článek 14 zákona 689/1981.
- 7 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.
- 8 AGCM naopak uvádí, že se promlčecí lhůta v délce 90 dní na antimonopolní řízení nevztahuje. Jedinou stanovenou povinností je totiž zahájit šetření v přiměřené lhůtě. V projednávané věci to bylo dodrženo, a to s ohledem na složitost šetřených skutečností a také s ohledem na skutečnost, že na trh vstoupil další hospodářský subjekt, takže bylo nutné v přiměřeném časovém období sledovat vývoj dynamiky hospodářské soutěže.
- 9 Kromě toho AGCM uvádí, že v žádném jiném členském státě Evropské unie nemusí vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž zahájit, pod sankcí promlčení, šetření neprodleně. V tomto ohledu AGCM rovněž zdůrazňuje obavy vyjádřené Evropskou komisí ohledně účinného uplatňování unijního práva italským úřadem v případě přísného uplatňování tak krátké lhůty pro přijetí opatření. Kromě toho AGCM uvádí, že by výše uvedená promlčecí lhůta byla v rozporu s článkem 3 a čl. 4 odst. 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018, které ve světle zásady efektivity brání tomu, aby vnitrostátní právní úprava ukládala AGCM povinnost zahájit šetření v přísné časové posloupnosti (v italském případě devadesáti dnů), aniž by mu zaručovala možnost samostatně si zvolit priority činnosti.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 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.
- 11 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.

- 12 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. Ačkoli článek 15 zákona č. 287/1990 jasně stanoví, že hlavním důsledkem zjištění protiprávního jednání je příkaz zdržet se tohoto jednání (zatímco peněžité sankce se ukládá pouze v nejzávažnějších případech), jednotnost aktu a především řízení znamená, že jeho pozdní zahájení nevyhnutelně způsobuje neplatnost přijatého konečného rozhodnutí. Navíc na základě zásady *ne bis in idem* není možné následně znovu zahájit nové šetření pro stejnou skutečnost, a to ani v případech trvajících protiprávního jednání, tedy v případech, kdy podnik své protiprávní jednání nikdy nepřerušil.
- 13 Předkládající soud pak připomíná, že článek 3 zákona č. 287/1990 představuje provedení článku 102 SFEU do vnitrostátního právního řádu. Ačkoli je tedy napadeno zneužití dominantního postavení omezené na vnitrostátní trh, s ohledem na čl. 1 odst. 4 zákona č. 287/1990 existuje unijní zájem na řádném uplatňování zákonných ustanovení o potlačování protisoutěžních jednání, jak zdůraznil Soudní dvůr Evropské unie (rozsudek ze dne 11. prosince 2007, C-280/06, ECLI:EU:C:2007:775, body 21 a 26).
- 14 Poté, co předkládající soud zopakoval, že článek 14 zákona č. 689/1981 ukládá AGCM povinnost zahájit šetření ve lhůtě 90 dnů, zdůraznil, že Soudní dvůr v souvislosti s antimonopolními řízeními vedenými na evropské úrovni rozhodl, 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).
- 15 Předkládající soud tedy považuje za nezbytné objasnit, zda je tento rozdíl v zahájení antimonopolního šetření v závislosti na trhu (vnitrostátním nebo společném), na němž k protiprávnímu jednání dochází, v souladu s unijním právem.
- 16 V tomto ohledu předkládající soud zdůrazňuje, že AGCM poukázal na to, že by použití článku 14 zákona č. 689/1981 mohlo ohrozit jeho vlastní fungování tím, že by bránilo řádnému uplatňování vnitrostátního a unijního práva hospodářské soutěže. AGCM by totiž byl nucen souběžně vést několik řízení, což by vzhledem k jejich počtu mohlo ohrozit úspěšný výsledek šetření a některá protiprávní jednání by nevyhnutelně zůstala nepotrestána.

- 17 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.
- 18 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.
- 19 K tomuto poslednímu bodu předkládající soud zdůrazňuje, že unijní právní úprava, na kterou se AGCM odvolává (konkrétně článek 3 a čl. 4 odst. 5 směrnice 2019/1/EU), není na projednávanou věc použitelná, neboť byla do italského právního řádu provedena až v roce 2021, tedy po zahájení šetření. Současně však podotýká, že se směrnice nejeví jako inovativní, ale pouze kodifikuje do pozitivního práva obecnou zásadu, která již v právním řádu existuje.
- 20 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 neprodleně vytknout protiprávní jednání („neprodleně“ podle znění EÚLP), aby byla zajištěna rovnost zbraní a aby uplynulá doba nebyla v neprospěch obviněné osoby. 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 podniku na obhajobu spojenou s uplynutím promlčecí lhůty, aniž by bylo nutné prokázat skutečnou újmu vzniklou v důsledku opožděného zahájení šetření.
- 21 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.
- 22 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.
- 23 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 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.

- 24 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