Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 30 stycznia 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Artykuł 102 TFUE – Nadużycie pozycji dominującej – Zapewnienie krajowym organom ochrony konkurencji środków służących wprowadzeniu w życie reguł konkurencji – Dyrektywa (UE) 2019/1 – Niezależność krajowych organów ochrony konkurencji – Artykuł 4 ust. 5 – Określanie priorytetów względem postępowań dotyczących stosowania art. 101 i 102 TFUE – Kary nakładane na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw – Artykuł 13 – Postępowania w sprawie naruszenia reguł prawa konkurencji – Dochowanie rozsądnego terminu – Uregulowania krajowe przewidujące obowiązek sporządzenia przez organ krajowy pisma w sprawie przedstawienia zarzutów w terminie 90 dni od chwili dowiedzenia się o istotnych elementach naruszenia – Stwierdzenie nieważności w całości i w sposób automatyczny decyzji krajowego organu ochrony konkurencji w przypadku niedochowania tego terminu – Zasada ne bis in idem – Wygaśnięcie uprawnienia do wszczęcia nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tych samych czynów – Zasada skuteczności – Prawo przedsiębiorstw do obrony

W sprawie C-511/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) postanowieniem z dnia 1 sierpnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 sierpnia 2023 r., w postępowaniu:

Caronte & Tourist SpA

przeciwko

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

przy udziale:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

* Język postępowania: włoski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa drugiej izby, F. Biltgen, prezes pierwszej izby, I. Jarukaitis, prezes czwartej izby, M.L. Arastey Sahún (sprawozdawczyni), prezes piątej izby, i J. Passer, sędzia,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Caronte & Tourist SpA – D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa oraz R. Tremolada, avvocati,

– w imieniu Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– w imieniu Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia – P. Intilisano, avvocato,

– w imieniu Assarmatori – P. Molea oraz A. Police, avvocati,

– w imieniu Confederazione Italiana Armatori – G. Morbidelli oraz R. Righi, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierali L. Fiandaca oraz P. Gentili, avvocati dello Stato,

– w imieniu rządu greckiego – K. Boskovits, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu węgierskiego – D. Csoknyai, Z. Fehér oraz K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu słowackiego – E. Drugda oraz S. Ondrášiková, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – F. Castillo de la Torre, G. Conte oraz C. Sjödin, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 5 września 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 102 TFUE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Caronte & Tourist SpA (zwaną dalej „C&T") a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku, Włochy) (zwanym dalej „AGCM") w przedmiocie sankcji nałożonych przez ten urząd na C&T za nadużycie pozycji dominującej.

Ramy prawne

Prawo Unii

Traktat FUE

3 Zgodnie z art. 102 TFUE:

„Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznych warunków transakcji;

[…]".

Dyrektywa (UE) 2019/1

4 Motywy 1, 2, 6, 8, 23 i 40 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.U. 2019, L 11, s. 3) mają następujące brzmienie:

„(1) [Artykuły] 101 i 102 [TFUE] dotyczą porządku publicznego i powinny być skutecznie stosowane w całej Unii [Europejskiej], aby nie dochodziło do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym. Skuteczne stosowanie postanowień art. 101 i 102 TFUE jest konieczne, by zapewnić większą sprawiedliwość i otwartość konkurencyjnych rynków w Unii, na których przedsiębiorstwa będą konkurować częściej na podstawie własnych osiągnięć, bez ustanawianych przez inne przedsiębiorstwa barier utrudniających wejście na rynek, tak aby przedsiębiorstwa mogły generować dochody i tworzyć miejsca pracy. Skuteczne stosowanie postanowień art. 101 i 102 TFUE chroni konsumentów i przedsiębiorstwa prowadzące działalność na rynku wewnętrznym przed praktykami biznesowymi sztucznie zawyżającymi ceny towarów i usług oraz daje konsumentom i przedsiębiorstwom szerszy wybór innowacyjnych towarów i usług.

(2) Zgodnie z [rozporządzeniem Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1)] stosowanie[m] postanowień art. 101 i 102 TFUE na drodze publicznoprawnej zajmują się krajowe organy ochrony konkurencji państw członkowskich

równolegle z Komisją [Europejską]. Krajowe organy ochrony konkurencji i Komisja tworzą razem sieć organów publicznych, która w ramach ścisłej współpracy stosuje unijne reguły konkurencji (europejska sieć konkurencji).

[…]

(6) […] Przedsiębiorstwa nie mogą konkurować na podstawie własnych osiągnięć tam, gdzie praktyki antykonkurencyjne wymykają się sankcjom, na przykład dlatego że nie można gromadzić dowodów praktyk antykonkurencyjnych lub dlatego że przedsiębiorstwa naruszające prawo mogą unikać obowiązku uiszczenia kar. […]

[…]

(8) W celu zapewnienia, aby w Unii faktycznie istniał wspólny obszar egzekwowania reguł konkurencji gwarantujący przedsiębiorstwom działającym na rynku wewnętrznym bardziej wyrównane warunki działania oraz zmniejszający nierówność warunków dla konsumentów, należy wprowadzić podstawowe gwarancje niezależności, udostępnić odpowiednie zasoby finansowe, ludzkie, techniczne i technologiczne oraz zapewnić minimalne uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa i nakładania kar podczas stosowania art. 101 i 102 TFUE i stosowania krajowego prawa konkurencji równolegle z tymi artykułami, tak aby krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji mogły być w pełni skuteczne.

[…]

(23) Krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji powinny mieć możliwość szeregowania pod względem ważności swoich postępowań dotyczących egzekwowania postanowień art. 101 i 102 TFUE w celu efektywnego wykorzystania swoich zasobów oraz skupienia się na zapobieganiu praktykom antykonkurencyjnym, które zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym, i kładzeniu kresu takich praktyk. […]

[…]

(40) Aby zapewnić skuteczne i jednolite egzekwowanie postanowień art. 101 i 102 TFUE, krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji powinny być uprawnione albo do samodzielnego bezpośredniego nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw za naruszenia art. 101 lub 102 TFUE […]”.

5 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia pewne zasady mające zapewnić krajowym organom ochrony konkurencji niezbędne gwarancje niezależności, zasoby oraz uprawnienia w zakresie stosowania prawa i nakładania kar, tak aby organy te były w stanie skutecznie stosować art. 101 i 102 TFUE w celu zapobiegania zakłóceniom konkurencji na rynku wewnętrznym oraz niekorzystnym sytuacjom, w jakich mogą znaleźć się konsumenci i przedsiębiorstwa z powodu krajowych przepisów i środków uniemożliwiających krajowym organom ochrony konkurencji skuteczne egzekwowanie prawa”.

6 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi w ust. 1:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

5) »europejska sieć konkurencji« oznacza sieć organów publicznych, którą tworzą krajowe organy ochrony konkurencji oraz Komisja, aby zapewnić forum dyskusji i współpracy w zakresie stosowania i egzekwowania postanowień art. 101 i 102 TFUE;

[…]”.

7 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy, zatytułowanym „Gwarancje”:

„1. Postępowania dotyczące naruszeń art. 101 lub 102 TFUE, w tym wykonywanie uprawnień, o których mowa w niniejszej dyrektywie, przez krajowe organy ochrony konkurencji muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, podlegało odpowiednim gwarancjom w odniesieniu do poszanowania praw przedsiębiorstw do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego przed sądem.

3. […] Państwa członkowskie zapewniają, aby przed podjęciem decyzji na podstawie art. 10 niniejszej dyrektywy krajowe organy ochrony konkurencji przyjmowały szczegółowe uzasadnienie zarzutów”.

8 Artykuł 4 dyrektywy 2019/1, zatytułowany „Niezależność”, przewiduje w ust. 5:

„Krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji są uprawnione do określania priorytetów dotyczących wykonywania zadań związanych ze stosowaniem art. 101 i 102 TFUE, zgodnie z art. 5 ust. 2 niniejszej dyrektywy. W zakresie, w jakim krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji są zobowiązane do rozpatrywania formalnych skarg, są one uprawnione do odrzucania takich skarg ze względu na to, że nie uważają takich skarg za priorytet w obszarze egzekwowania prawa. Jest to bez uszczerbku dla uprawnienia krajowych administracyjnych organów ochrony konkurencji do odrzucania skarg na innych podstawach określonych w prawie krajowym”.

9 Artykuł 5 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Zasoby”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają krajowym organom ochrony konkurencji co najmniej wystarczającą liczbę wykwalifikowanych pracowników oraz wystarczające zasoby finansowe, techniczne i technologiczne niezbędne do skutecznego wykonywania obowiązków i uprawnień przez te organy dla stosowania art. 101 i 102 TFUE, jak określono w ust. 2 niniejszego artykułu.

2. Do celów ust. 1 krajowe organy ochrony konkurencji muszą mieć możliwość co najmniej prowadzenia postępowań w świetle stosowania art. 101 i 102 TFUE, wydawania decyzji w zastosowaniu tych przepisów na podstawie art. 5 rozporządzenia [nr 1/2003] oraz ścisłej współpracy w ramach europejskiej sieci konkurencji w celu zapewnienia skutecznego i jednolitego stosowania art. 101 i 102 TFUE. […]

[…]”.

10 Artykuł 13 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Kary nakładane na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku naruszenia przez przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw – umyślnie lub w wyniku zaniedbania – art. 101 lub 102 TFUE krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji miały albo możliwość nałożenia na te przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw w drodze decyzji w prowadzonym przez siebie postępowaniu w sprawie stosowania prawa skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar, albo możliwość wystąpienia o nałożenie na te przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw takich kar w postępowaniu sądowym innym niż karne”.

11 Artykuł 29 tej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy dotyczące terminów przedawnienia w przypadku nałożenia kar i okresowych kar pieniężnych”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby bieg terminu przedawnienia w przypadku nałożenia kar lub okresowych kar pieniężnych przez krajowe organy ochrony konkurencji na podstawie art. 13 i 16 był zawieszany lub przerywany na czas trwania postępowania w sprawie stosowania prawa przed krajowymi organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisją w odniesieniu do naruszenia dotyczącego tego samego porozumienia, tej samej decyzji związku, tej samej praktyki uzgodnionej lub innego zachowania zakazanego przez art. 101 lub 102 TFUE.

[…]”.

12 Zgodnie z art. 34 ust. 1 dyrektywy 2019/1 państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania tej dyrektywy do dnia 4 lutego 2021 r. Zgodnie z art. 36 dyrektywy 2019/1 weszła ona w życie w dniu 3 lutego 2019 r.

Prawo włoskie

Ustawa nr 287/90

13 Artykuł 1 legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (ustawy nr 287 w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących ochrony konkurencji i rynku) z dnia 10 października 1990 r. (GURI nr 240 z dnia 13 października 1990 r., s. 3), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą nr 287/90”), zatytułowany „Zakres stosowania i związek z prawem [Unii]”, stanowi w ust. 4:

„Wykładni przepisów zawartych w niniejszym tytule dokonuje się w oparciu o zasady prawa [Unii] mające zastosowanie w dziedzinie konkurencji”.

14 Artykuł 3 tej ustawy, zatytułowany „Nadużycie pozycji dominującej”, stanowi w ust. 1:

„Zakazane jest nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku krajowym lub na znacznej jego części, a ponadto zakazane jest:

a) narzucanie w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznych warunków transakcji;

[…]”.

15 Artykuł 31 wspomnianej ustawy, zatytułowany „Sankcje”, stanowi w ust. 1:

„Do kar z tytułu naruszenia niniejszej ustawy stosuje się, o ile mają zastosowanie, przepisy rozdziału I części I i II [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (ustawy nr 689 wprowadzającej zmiany w systemie karnym) z dnia 24 listopada 1981 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej »ustawą nr 689/81«)]”.

Ustawa nr 689/81

16 Ustawa nr 689/81 reguluje ogólny system kar administracyjnych i przewiduje w art. 14, zatytułowanym „Przedstawienie zarzutów i zawiadomienie”:

„Zarzut naruszenia powinien być, o ile jest to możliwe, niezwłocznie przedstawiony 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 przedstawiony niezwłocznie wobec wszystkich lub niektórych osób, o których mowa w poprzednim ustępie, o szczegółach naruszenia należy zawiadomić zainteresowane osoby zamieszkałe na terytorium państwa w terminie 90 dni, a osoby zamieszkałe za granicą w terminie 360 dni od dnia stwierdzenia [naruszenia].

Jeżeli dokumenty dotyczące naruszenia zostały przekazane właściwemu organowi na mocy decyzji organu sądowego, terminy, o których mowa w poprzednim akapicie, biegną od daty otrzymania [tych dokumentów].

[…]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

17 Spółka C&T świadczy usługi przeładunku w Cieśninie Mesyńskiej (Włochy). W dniu 24 marca 2018 r. AGCM otrzymał zawiadomienie od konsumenta, który skarżył się na nadmiernie wysokie ceny tych usług i wniósł o wszczęcie dochodzenia. W dniu 23 kwietnia 2019 r. AGCM skierował wniosek o udzielenie informacji do organu zarządzającego portem w Mesynie, a następnie, w dniu 19 listopada 2019 r., przypomnienie, na które urząd ten udzielił odpowiedzi w dniu 26 listopada 2019 r.

18 W dniu 4 sierpnia 2020 r. AGCM doręczył C&T decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia w zakresie konkurencji.

19 Decyzją z dnia 11 kwietnia 2022 r. AGCM stwierdził, na podstawie art. 3 ustawy nr 287/90, że doszło do nadużycia pozycji dominującej przez C&T ze względu na narzucenie wygórowanych cen za usługę przeładunku pojazdów w Cieśninie Mesyńskiej. W konsekwencji urząd ten nakazał C&T zaprzestanie stosowania takiej praktyki w przyszłości i ze względu na wagę naruszenia nałożył na tę spółkę karę w wysokości 3 719 370 EUR.

20 C&T zaskarżył decyzję AGCM z dnia 11 kwietnia 2022 r. do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), który jest sądem odsyłającym, powołując się w szczególności na opóźnienie we wszczęciu etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji.

21 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z najnowszym orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy) postępowania prowadzone przez AGCM w dziedzinie konkurencji podlegają art. 14 ustawy nr 689/81, na mocy którego urząd ten jest zobowiązany, pod rygorem utraty swoich uprawnień do nakładania sankcji, wszcząć etap dochodzenia kontradyktoryjnego w drodze pisma w sprawie przedstawienia zarzutów w terminie 90 dni od chwili, w której organ ten dowiedział się o istotnych elementach potencjalnego naruszenia (zwanym dalej „spornym terminem").

22 Dokładny początek biegu spornego terminu podlega kontroli sądowej, w ramach której sąd administracyjny powinien przeprowadzić retrospektywną ocenę i ustalić, od jakiego momentu dowody, którymi dysponował AGCM w danym momencie, były wystarczające, aby był on zobowiązany do sporządzenia pisma w sprawie przedstawienia zarzutów i wszczęcia w ten sposób etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania. Każde przekroczenie tego terminu prowadziłoby do stwierdzenia nieważności w całości decyzji AGCM wydanej po zakończeniu postępowania w sprawie naruszenia. Ponadto zgodnie z zasadą ne bis in idem urząd ten nie mógłby już wszcząć nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tej samej praktyki, nawet jeśli dane przedsiębiorstwo nigdy jej nie zaprzestało.

23 Zdaniem sądu odsyłającego stosowanie spornego terminu narusza autonomię AGCM, ponieważ wymaga od niego rozpatrzenia toczących się przed nim spraw w porządku czysto chronologicznym, bez możliwości uwzględnienia okoliczności właściwych dla każdej sprawy. Ze względu na dużą złożoność działalności AGCM, w szczególności podczas dochodzeń dotyczących praktyk dużych podmiotów gospodarczych, nadmierne antycypowanie wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania zwiększa ryzyko, że urząd ten nie zdoła zebrać koniecznych i wystarczających dowodów w celu wykazania potencjalnego naruszenia.

24 Ponadto, ponieważ zainteresowane przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane na mocy prawa krajowego zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Consiglio di Stato (radę stanu) do wykazania, że poniosło ono szkodę w wyniku wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania po upływie spornego terminu, wynika z tego niewzruszalne domniemanie naruszenia prawa do obrony tego przedsiębiorstwa z samego tylko powodu tego przekroczenia terminu.

25 W każdym razie zastosowanie terminu, którego początek biegu zależy od indywidualnego przypadku, nie jest zgodne z zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, której powinny przestrzegać ukarane przedsiębiorstwa.

26 W świetle tych rozważań sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii stosowania spornego terminu do postępowań dochodzeniowych dotyczących naruszeń popełnionych w zakresie nadużyć pozycji dominującej.

27 W tych okolicznościach Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 102 TFUE, w świetle zasad ochrony konkurencji i skuteczności działań administracji, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, takim jak uregulowanie wynikające ze stosowania art. 14 [ustawy nr 689/81], zgodnie z jego wykładnią dokonywaną przez sądy, które to uregulowanie zobowiązuje [AGCM] do wszczęcia

postępowania dochodzeniowego w celu stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej 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?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

28 C&T i Assarmatori uważają w istocie, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, ponieważ naruszenie przypisywane C&T jest oparte nie na naruszeniu art. 102 TFUE, lecz wyłącznie na naruszeniu art. 3 ustawy nr 287/90, który zakazuje na szczeblu krajowym nadużyć pozycji dominującej. AGCM postanowił zatem stosować wyłącznie krajowe prawo konkurencji. Ponadto zadane pytanie dotyczy wniosku o wykładnię przepisu prawa krajowego, a mianowicie art. 14 ustawy nr 689/81, który wchodzi w zakres autonomii proceduralnej przysługującej państwom członkowskim i nie ma żadnego związku z materialnym prawem konkurencji.

29 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w sytuacji, w której podmiot gospodarczy został ukarany za nadużycie pozycji dominującej wyłącznie na podstawie krajowego prawa konkurencji, Trybunał może jednak orzec w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni art. 102 TFUE, jeżeli przepis ten znalazł zastosowanie za pośrednictwem prawa krajowego ze względu na zawarte w prawie krajowym odesłanie do treści tego przepisu prawa Unii. Jeśli bowiem ustawodawstwo krajowe dostosowuje się w zakresie rozwiązań sytuacji czysto wewnętrznych do rozwiązań przyjętych w prawie Unii, to istnieje niewątpliwy interes Unii w tym, by celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane [zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Generics (UK) i in., C-307/18, EU:C:2020:52, pkt 24, 26–28 i przytoczone tam orzecznictwo].

30 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy nr 287/90 wykładni przepisów tytułu I tej ustawy dokonuje się w oparciu o zasady prawa Unii mające zastosowanie w dziedzinie konkurencji. W tym kontekście sąd odsyłający podkreślił, że art. 3 tej ustawy ma zakres normatywny zasadniczo równoważny zakresowi art. 102 TFUE.

31 Należy zatem stwierdzić, że przepisy tytułu I ustawy nr 287/90, wśród których znajduje się wspomniany art. 3, są zgodne, w zakresie rozwiązań sytuacji czysto wewnętrznych, z rozwiązaniami przyjętymi w prawie Unii w szczególności na podstawie art. 102 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., ETI i in., C-280/06, EU:C:2007:775, pkt 23).

32 Ponadto okoliczność, że wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą zgodności z prawem Unii nie materialnych przepisów krajowego prawa konkurencji znajdujących się w tytule I ustawy nr 287/90, lecz przepisu proceduralnego art. 14 ustawy nr 689/81, nie ma żadnego wpływu na dopuszczalność niniejszego wniosku.

33 Po pierwsze bowiem, z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zgodnie z orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu) art. 14 ustawy nr 689/81 ma zastosowanie do kar administracyjnych z tytułu naruszenia ustawy nr 287/90 na podstawie art. 31 ust. 1 tej ustawy. Po drugie, przepis prawa krajowego wchodzący w zakres autonomii proceduralnej państwa członkowskiego nie jest wyłączony z zakresu stosowania prawa Unii, ponieważ kompetencja przysługująca państwom członkowskim w odniesieniu do przyjęcia takiego przepisu powinna być wykonywana z poszanowaniem wymogów ustanowionych w tym względzie przez to prawo.

34 Wobec powyższego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

35 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, do Trybunału należy, w stosownym przypadku, przeformułowanie skierowanych do niego pytań i, w razie potrzeby, uwzględnienie przepisów prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoim pytaniu (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r., Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Z jednej strony z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w okresie wyznaczonym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie będące jej adresatami są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania przepisów, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w tej dyrektywie (wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Ponieważ wszystkie organy tych państw członkowskich podlegają obowiązkowi zapewnienia pełnej skuteczności przepisów prawa Unii, obowiązek powstrzymania się, o którym mowa powyżej, ciąży również na sądach krajowych. Zatem od chwili wejścia w życie dyrektywy sądy państw członkowskich zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, do powstrzymania się od dokonywania wykładni prawa krajowego w sposób, który poważnie zagrażałby osiągnięciu zamierzonego przez tę dyrektywę celu po upływie terminu na dokonanie jej transpozycji [zob. podobnie wyrok z dnia 11 kwietnia 2024 r., Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Wyłączenie wierzytelności publicznych z umorzenia długów), C-687/22, EU:C:2024:287, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo].

38 W niniejszym przypadku decyzja AGCM o wszczęciu etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania w sprawie naruszenia przeciwko C&T została wydana w dniu 4 sierpnia 2020 r., a zatem podczas biegu terminu na transpozycję dyrektywy 2019/1. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 1 i art. 36 tej dyrektywy akt ten wszedł w życie w dniu 3 lutego 2019 r., a państwa członkowskie były zobowiązane do wykonania go do dnia 4 lutego 2021 r.

39 Tymczasem, jak wynika z art. 1 ust. 1 dyrektywy 2019/1 w związku z jej motywami 1, 6 i 8, dyrektywa ta ustanawia, do celów skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE przez krajowe organy ochrony konkurencji, pewne podstawowe gwarancje mające na celu umożliwienie tym organom w pełni efektywne działanie przy skutecznym wykonywaniu tych postanowień, w szczególności aby zapewnić sprawiedliwość i otwartość konkurencyjnych rynków, chronić konsumentów i przedsiębiorstwa przed praktykami antykonkurencyjnymi, a także uniknąć sytuacji, w której praktyki takie wymykają się sankcjom.

40 Wynika z tego, że w celu dokonania oceny, czy decyzja AGCM o wszczęciu etapu dochodzenia kontradyktoryjnego została wydana po upływie spornego terminu, sąd odsyłający powinien, zgodnie z wnioskami płynącymi z pkt 36 i 37 niniejszego wyroku, wziąć pod uwagę właściwe przepisy dyrektywy 2019/1, w związku z czym na zadane pytanie należy odpowiedzieć, uwzględniając również ten akt Unii.

41 Z drugiej strony z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika nie tylko, że postępowania w sprawie naruszenia objęte ustawą nr 287/90 podlegają spornemu terminowi, ale również, że niedochowanie tego terminu pociąga za sobą stwierdzenie nieważności w całości ostatecznej decyzji wydanej przez AGCM, a także utratę przez ten organ uprawnienia do wszczęcia nowego postępowania w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych.

42 W celu udzielenia sądowi odsyłającemu w pełni użytecznej odpowiedzi należy zatem uznać, że poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2019/1 i art. 102 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w postępowaniu w sprawie stwierdzenia praktyki antykonkurencyjnej prowadzonym przez krajowy organ ochrony konkurencji, po pierwsze, nakładają na ten organ obowiązek wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w drodze pisma w sprawie przedstawienia zarzutów danemu przedsiębiorstwu w terminie 90 dni od chwili, w której organ ten dowiedział się o istotnych elementach potencjalnego naruszenia, które to elementy mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o rzeczonym naruszeniu, a po drugie, przewidują sankcję z powodu niedochowania tego terminu w postaci stwierdzenia nieważności w całości ostatecznej decyzji tego organu po zakończeniu postępowania w sprawie naruszenia, a także utratę przez ten organ uprawnienia do wszczęcia nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tej samej praktyki.

43 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że w braku stosownych uregulowań unijnych regulujących terminy proceduralne w zakresie wykazywania naruszeń i nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji do państw członkowskich należy ustanowienie i stosowanie krajowych przepisów proceduralnych w tej dziedzinie (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 43–45).

44 Jednakże, choć stanowienie i stosowanie tych przepisów należy do kompetencji państw członkowskich, to państwa te powinny wykonywać ją z poszanowaniem prawa Unii. Biorąc pod uwagę zasadę skuteczności, państwa członkowskie nie mogą uczynić stosowania prawa Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, a w szczególności – w dziedzinie prawa konkurencji – powinny one zapewnić, by przepisy, które stanowią lub stosują, nie podważały skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Należy uznać, że określenie rozsądnych terminów proceduralnych w zakresie wykazywania naruszeń i nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji jest zgodne z prawem Unii. Takie rozsądne terminy są bowiem ustalane w interesie zarówno zainteresowanych przedsiębiorstw, jak i tych organów, zgodnie z zasadą pewności prawa, i nie mogą powodować w praktyce, że stosowanie prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 48).

46 Tak więc przepisy krajowe określające terminy proceduralne w zakresie wykazywania naruszeń i nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji powinny, z poszanowaniem zasady pewności prawa, zmierzać do tego, aby sprawy były rozpatrywane w rozsądnym terminie, nie powodując jednocześnie zagrożenia dla skutecznego wykonania art. 101 i 102 TFUE oraz dyrektywy 2019/1 w wewnętrznym porządku prawnym (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 49).

47 W celu ustalenia, czy krajowy system terminów zapewnia taką równowagę, należy wziąć pod uwagę w szczególności długość danego terminu, jak również ogół zasad dotyczących jego stosowania, takich jak data rozpoczęcia jego biegu, oraz przepisy regulujące rozpoczęcie jego biegu, a także zawieszanie lub przerywanie jego biegu (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 50; z dnia 10 czerwca 2021 r., BNP Paribas Personal Finance, od C-776/19 do C-782/19, EU:C:2021:470, pkt 30).

48 Należy również uwzględnić specyfikę spraw z zakresu prawa konkurencji, a w szczególności okoliczność, że sprawy te wymagają co do zasady przeprowadzania złożonej analizy stanu faktycznego i sytuacji ekonomicznej (wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 51).

49 Ponadto w celu określenia rozsądnych granic czasowych regulujących postępowania prowadzone przez krajowe organy ochrony konkurencji w celu przewidzenia sankcji za stosowanie praktyk antykonkurencyjnych zasada pewności prawa nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia wystarczająco precyzyjnego, jasnego i przewidywalnego systemu terminów, aby umożliwić wszystkim zainteresowanym podmiotom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, jakie nakładają na nie dane przepisy, i podjęcie w związku z tym odpowiednich działań (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 grudnia 2012 r., Komisja/Hiszpania, C-610/10, EU:C:2012:781, pkt 49; z dnia 3 czerwca 2021 r., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, pkt 48; a także z dnia 7 marca 2024 r., Die Länderbahn i in., C-582/22, EU:C:2024:213, pkt 66).

50 W tym kontekście z orzecznictwa Trybunału dotyczącego prowadzonych przez Komisję postępowań w sprawie naruszenia art. 101 i 102 TFUE wynika, że poszanowanie zasady rozsądnego terminu jest co do zasady wymagane na każdym etapie tych postępowań (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 199, 230; a także z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 37–39).

51 Z analogicznych względów przy określaniu terminów proceduralnych w zakresie wykazywania naruszeń i nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji państwa członkowskie mogą przewidzieć nie tylko ogólne przepisy dotyczące przedawnienia mające zastosowanie do całego postępowania w sprawie naruszenia, lecz również, w stosownym przypadku, terminy regulujące przebieg niektórych etapów tego postępowania, takich jak etap poprzedzający przedstawienie zarzutów danemu przedsiębiorstwu, o ile odnośne terminy są zgodne z wymogami, o których mowa w pkt 46–49 niniejszego wyroku.

52 W tym względzie należy przypomnieć, że rozsądny charakter czasu trwania tego etapu powinien co do zasady być oceniany w zależności od właściwych dla każdej sprawy okoliczności (zob. podobnie wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 82). W szczególności czas trwania terminu procesowego wyznaczającego ten

etap powinien być wystarczający, aby zapewnić prawidłowe przeprowadzenie owego etapu [zob. podobnie wyroki: z dnia 29 października 2015 r., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, pkt 29; a także z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi), C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 57].

53 Należy również przypomnieć, że w ramach prowadzonych przez Komisję postępowań w sprawie naruszenia art. 101 i 102 TFUE etap wstępnego dochodzenia, który trwa do momentu przedstawienia zarzutów, ma na celu nie tylko umożliwienie tej instytucji zebrania wszystkich istotnych informacji potwierdzających – lub nie – istnienie naruszenia reguł konkurencji, lecz również zajęcie stanowiska w przedmiocie kierunku i dalszego rozwoju postępowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 182; a także z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 113).

54 O ile złożoność postępowania w dziedzinie konkurencji może uzasadniać, że jego wstępny etap trwa przez długi okres (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 62; a także z dnia 17 listopada 2022 r., Irish Wind Farmers' Association i in./Komisja, C-578/21 P, EU:C:2022:898, pkt 88), o tyle Komisja nie jest jednak uprawniona do przedłużania stanu bezczynności na tym etapie postępowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 marca 1997 r., Guérin automobiles/Komisja, C-282/95 P, EU:C:1997:159, pkt 36; a także z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja, od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 81).

55 Ponadto poszanowanie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii, której należy w pełni przestrzegać w kontekście postępowań administracyjnych objętych prawem Unii. W ramach postępowania w sprawie naruszenia reguł konkurencji to właśnie przedstawienie zarzutów stanowi zasadniczą gwarancję w tym względzie (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 października 2017 r., Global Steel Wire i in./Komisja, C-457/16 P i od C-459/16 P do C-461/16 P, EU:C:2017:819, pkt 139, 140; z dnia 13 września 2018 r., UBS Europe i in., C-358/16, EU:C:2018:715, pkt 60; a także z dnia 6 października 2021 r., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 56). Potwierdza to art. 3 ust. 3 zdanie drugie dyrektywy 2019/1, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewniają, aby przed podjęciem decyzji o stwierdzeniu naruszenia art. 101 lub 102 TFUE i o nakazaniu zaprzestania ich naruszenia krajowe organy ochrony konkurencji przyjmowały szczegółowe uzasadnienie zarzutów.

56 Wynika z tego, że rozważania zawarte w pkt 53–55 niniejszego wyroku mają również znaczenie w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego na szczeblu krajowym przez krajowy organ ochrony konkurencji w celu nałożenia sankcji za naruszenie art. 102 TFUE.

57 Tymczasem w celu skutecznego wywiązania się ze spoczywającego na nich obowiązku stosowania prawa Unii w dziedzinie konkurencji krajowe organy ochrony konkurencji muszą mieć możliwość przyznawania różnego stopnia pierwszeństwa złożonym do nich skargom, dysponując w tym celu szerokim zakresem uznania (zob. analogicznie wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Masterfoods i HB, C-344/98, EU:C:2000:689, pkt 46; a także z dnia 19 września 2013 r., EFIM/Komisja, C-56/12 P, EU:C:2013:575, pkt 72, 83).

58 Przyznanie takiego szerokiego zakresu uznania jest uzasadnione również w świetle dyrektywy 2019/1, której art. 5 ust. 1 i 2 przewiduje w istocie, że krajowe organy ochrony konkurencji powinny dysponować niezbędnymi zasobami, aby mieć możliwość prowadzenia dochodzenia

w świetle stosowania art. 101 i 102 TFUE, współpracy w ramach europejskiej sieci konkurencji, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 5 tej dyrektywy, oraz wydawania decyzji mających na celu w szczególności zaprzestanie naruszenia tych przepisów oraz nałożenie sankcji.

59 Aby móc wykonywać te zadania z poszanowaniem swojej niezależności operacyjnej, organy te powinny, zgodnie z art. 4 ust. 5 dyrektywy 2019/1, posiadać uprawnienia do określania priorytetów. Jak wynika z motywu 23 tej dyrektywy, uprawnienie to ma na celu umożliwienie tym organom efektywnego wykorzystania ich zasobów oraz skupienie się na zapobieganiu praktykom antykonkurencyjnym na rynku wewnętrznym i na kładzeniu kresu takim praktykom.

60 Zarówno z samego celu etapu poprzedzającego przedstawienie zarzutów w postępowaniu w sprawie naruszenia w dziedzinie konkurencji, jak i z szerokiego zakresu uznania, jakim powinien dysponować krajowy organ ochrony konkurencji przy ustalaniu priorytetów dla postępowań dotyczących stosowania art. 102 TFUE wynika, że na tym etapie postępowania organ taki powinien nie tylko być w stanie podjąć wszystkie wstępne środki dochodzeniowe oraz dokonać często złożonych ocen faktycznych i prawnych, które są mu niezbędne do dokonania ustalenia, czy wszczęcie etapu dochodzenia kontradyktoryjnego jest uzasadnione, ale także mieć możliwość wyboru, w zależności od stopnia pierwszeństwa, jaki zamierza on przyznać w ramach korzystania ze swojej niezależności operacyjnej toczącemu się postępowaniu w sprawie naruszenia, najwłaściwszego momentu rozpoczęcia, w stosownym przypadku, etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach tego postępowania.

61 Krajowy organ ochrony konkurencji powinien zatem mieć możliwość tymczasowego odroczenia wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach danego postępowania, jeżeli ustalił już istnienie istotnych elementów potencjalnego naruszenia. Taka możliwość jest zgodna z celem polegającym na tym, aby dany organ był w stanie w odpowiedni sposób poprowadzić wszystkie toczące się przed nim postępowania w sprawie naruszenia. Może ona również przyczynić się do efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów i do wspierania odpowiedniej współpracy w ramach europejskiej sieci konkurencji. Niemniej jednak takie czasowe odroczenie nie może skutkować przekroczeniem rozsądnego terminu, w którym musi zostać zakończony etap poprzedzający przedstawienie zarzutów w postępowaniu w sprawie naruszenia.

62 Ponadto w ramach swojej autonomii proceduralnej państwo członkowskie powinno zapewnić nie tylko pełną skuteczność prawa konkurencji Unii oraz ścigania i karania przestępstw w tym zakresie, ale także poszanowanie praw podstawowych, w szczególności prawa do obrony przedsiębiorstw, wobec których toczy się postępowanie w sprawie naruszenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 grudnia 2010 r., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, pkt 63; a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 98).

63 Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2019/1 wykonywanie uprawnień, które na mocy tej dyrektywy powinny być przyznane krajowym organom ochrony konkurencji, podlega odpowiednim gwarancjom w odniesieniu do prawa do obrony przysługującego przedsiębiorstwom, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym.

64 W tym względzie Trybunał orzekł już, że przewlekłość etapu poprzedzającego przedstawienie zarzutów może mieć wpływ na możliwości obrony zainteresowanych przedsiębiorstw w przyszłości, w szczególności poprzez naruszenie ich prawa do obrony na etapie dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach postępowania w sprawie naruszenia, które dotyczy tych przedsiębiorstw. Im więcej czasu bowiem upłynie między środkiem podjętym w ramach dochodzenia wstępnego a przedstawieniem zarzutów, tym bardziej prawdopodobne staje się, że

ewentualne dowody odciążające dotyczące potencjalnego naruszenia nie będą już mogły zostać zgromadzone lub będą mogły zostać zgromadzone tylko z trudem (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 49).

65 O ile rozsądne terminy proceduralne mają zatem na celu w szczególności zagwarantowanie skutecznego wykonywania prawa do obrony przedsiębiorstw, wobec których toczy się postępowanie w sprawie naruszenia, o tyle przepisy krajowe ustanawiające terminy proceduralne w zakresie nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji powinny być dostosowane do specyfiki prawa konkurencji Unii i do celów wprowadzenia w życie przepisów tego prawa przez zainteresowane osoby, tak aby nie podważać pełnej skuteczności przepisów prawa konkurencji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 52).

66 W niniejszej sprawie, jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, AGCM jest zobowiązany wszcząć etap dochodzenia kontradyktoryjnego w drodze pisma w sprawie przedstawienia zarzutów w terminie 90 dni od chwili ustalenia istotnych elementów potencjalnego naruszenia. Ponadto niedochowanie spornego terminu skutkuje, po pierwsze, stwierdzeniem nieważności w całości i w sposób automatyczny ostatecznej decyzji wydanej przez AGCM po zakończeniu postępowania w sprawie naruszenia, zarówno w zakresie, w jakim dotyczy ona zaprzestania antykonkurencyjnego zachowania, jak i w zakresie sankcji nałożonych na odnośne przedsiębiorstwo. Po drugie, zgodnie z zasadą ne bis in idem organ ten jest trwale pozbawiony możliwości wszczęcia nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tego samego zachowania antykonkurencyjnego. Jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, celem tych przepisów jest ochrona prawa do obrony przedsiębiorstw w toku prowadzonego wobec nich postępowania w sprawie naruszenia poprzez poinformowanie ich w odpowiednim czasie o postawionych im zarzutach.

67 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 107–109 opinii, stosowanie spornego terminu może skutkować tym, że AGCM będzie zobowiązany traktować w sposób niezróżnicowany wszystkie toczące się przed nim postępowania w sprawie naruszenia, z uwzględnieniem nie okoliczności właściwych dla każdej sprawy, lecz jedynie porządku chronologicznego, co mogłoby uniemożliwić mu ustalenie i realizację priorytetów w ramach postępowań dotyczących stosowania art. 101 i 102 TFUE. Organ ten mógłby zatem zostać zmuszony do wszczęcia postępowań dochodzeniowych na podstawie niepewnego stanu faktycznego i prawnego lub do rozpatrywania w pierwszej kolejności niektórych kategorii spraw, którymi, z uwagi na dostępne zasoby, mógłby zająć się po zakończeniu wstępnego etapu postępowania, w stosownych przypadkach, ze szkodą dla szczególnie złożonych spraw, które mają negatywny wpływ na wolną konkurencję na rynku wewnętrznym. Takie naruszenie niezależności operacyjnej AGCM jest tym bardziej prawdopodobne w sytuacji, gdy początek biegu terminu, którego sposoby aktywowania wydają się mało precyzyjne, mało jasne i mało przewidywalne zarówno dla tego organu, jak i dla zainteresowanego przedsiębiorstwa, zbiega się z pierwszym zawiadomieniem o potencjalnym naruszeniu skierowanym do tego organu, który to jest wówczas zobowiązany do niezwłocznego zbadania sprawy.

68 Ponadto konsekwencje związane z przekroczeniem spornego terminu mogą uniemożliwić AGCM pełną współpracę w ramach europejskiej sieci konkurencji, którą tworzą – jak wynika z art. 2 ust. 1 pkt 5 dyrektywy 2019/1 w świetle jej motywu 2 – krajowe organy ochrony konkurencji i Komisji w celu ścisłej współpracy w zakresie stosowania i egzekwowania postanowień art. 101 i 102 TFUE.

69 Jak bowiem słusznie podniosły AGCM i Komisja w swoich uwagach na piśmie, może okazać się konieczne, aby krajowe organy ochrony konkurencji, w szczególności w przypadku skarg lub wniosków o złagodzenie sankcji skierowanych do kilku krajowych organów ochrony konkurencji, koordynowały swoje działania między sobą oraz z Komisją w ramach tej sieci w celu zapewnienia optymalnego rozdziału spraw pomiędzy poszczególne organy w ramach tej sieci i uniknięcia równoległych postępowań dotyczących tych samych czynów. Tymczasem w niniejszym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, aby AGCM miał możliwość zawieszenia lub przerwania biegu spornego terminu.

70 W tym kontekście należy również przypomnieć, że zgodnie z art. 29 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2019/1 bieg terminu przedawnienia w przypadku nałożenia kar lub okresowych kar pieniężnych przez krajowe organy ochrony konkurencji powinien zostać zawieszony lub przerwany na czas trwania postępowania w sprawie stosowania prawa przed krajowymi organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisją w odniesieniu do naruszenia dotyczącego tej samej praktyki antykonkurencyjnej.

71 Ponadto należy zaznaczyć, po pierwsze, że prawo do obrony przysługujące przedsiębiorstwom, wobec których toczy się postępowanie w sprawie naruszenia, nie może w żadnym razie zostać naruszone przez sam fakt niedochowania spornego terminu.

72 Jak bowiem wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 131 opinii, o ile należy wprawdzie unikać sytuacji, w której prawo do obrony danego przedsiębiorstwa zostałoby w sposób nieodwracalny naruszone na wstępnym etapie postępowania w sprawie naruszenia w dziedzinie konkurencji, o tyle takie przedsiębiorstwo będzie w każdym razie nadal w stanie skutecznie skorzystać ze swego prawa do obrony, pod warunkiem zapewnienia, że krajowy organ ochrony konkurencji nie będzie mógł podjąć w stosunku do owego przedsiębiorstwa żadnej decyzji bez przeprowadzenia przezeń etapu dochodzenia kontradyktoryjnego, w trakcie którego wspomniane przedsiębiorstwo będzie mogło w pełni skorzystać ze swego prawa do obrony.

73 Po drugie, Trybunał orzekł, że krajowy system przedawnienia, który z właściwych sobie względów uniemożliwia w sposób systemowy nakładanie skutecznych i odstraszających sankcji za naruszenia prawa konkurencji Unii, może czynić stosowanie przepisów tego prawa praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. W konsekwencji uregulowania krajowe ustanawiające termin przedawnienia, których stosowanie, ze względu na dużą złożoność spraw z zakresu prawa konkurencji, może stwarzać systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących naruszenie tego prawa, uznał on za niezgodne z zasadą skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 53, 56).

74 Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2019/1 w świetle jej motywu 40 krajowe organy ochrony konkurencji powinny być uprawnione do nakładania na przedsiębiorstwa i na związki przedsiębiorstw, które umyślnie lub w wyniku zaniedbania naruszają art. 101 lub 102 TFUE, skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar.

75 Tymczasem, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 137–139 opinii, konsekwencje, jakie uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym przypisuje niedochowaniu spornego terminu, może powodować systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących naruszenia prawa konkurencji Unii. To uregulowanie krajowe mogłoby bowiem powodować, że znaczna liczba stwierdzonych naruszeń reguł konkurencji nie będzie podlegać skutecznym i odstraszającym sankcjom. Ponadto niemożność wszczęcia przez AGCM nowego postępowania

w sprawie naruszenia w celu przyjęcia takich sankcji mogłaby w rzeczywistości zachęcić przedsiębiorstwa do dalszego stosowania praktyk antykonkurencyjnych, co poważnie zagroziłoby skutecznemu stosowaniu przez krajowe organy ochrony konkurencji reguł prawa konkurencji Unii.

76 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę rozważania zawarte w pkt 67–69 i 75 niniejszego wyroku, zastosowanie spornego terminu do działań AGCM może skutkować naruszeniem niezależności operacyjnej tego organu oraz stworzeniem systemowego ryzyka bezkarności czynów stanowiących naruszenie art. 102 TFUE. Wynika z tego, że przepisy krajowe przewidujące sporny termin mogą poważnie zagrozić osiągnięciu celu określonego w dyrektywie 2019/1.

77 Ponadto należy uściślić, że wykładnia prawa krajowego, zgodnie z którą konsekwencje niedochowania spornego terminu przez AGCM miałyby być ograniczone do utraty przez ten organ uprawnienia do nakładania sankcji, przy czym organ ten mógłby w ten sposób nakazać przedsiębiorstwu zaprzestanie antykonkurencyjnego zachowania, nie może w każdym razie wykluczyć istnienia takiego ryzyka bezkarności ani zapewnić skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE. Takie ograniczenia działania krajowego organu ochrony konkurencji są bowiem niezgodne zarówno z ustanowionym w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2019/1 obowiązkiem przyjęcia i zapewnienia wdrożenia przez państwa członkowskie systemu skutecznych i odstraszających sankcji, jak i z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 101 lub 102 TFUE krajowy organ ochrony konkurencji może ograniczyć się do stwierdzenia tego naruszenia, nie nakładając jednocześnie kary na dane przedsiębiorstwo jedynie w sytuacjach ściśle wyjątkowych, w szczególności w przypadku, gdy dane przedsiębiorstwo wzięło udział w krajowym programie łagodzenia kar, a współpraca z jego strony była decydująca dla wykrycia i skutecznego karania praktyki antykonkurencyjnej (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 marca 2022 r., Nordzucker i in., C-151/20, EU:C:2022:203, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 18 stycznia 2024 r., Lietuvos notarų rūmai i in., C-128/21, EU:C:2024:49, pkt 108).

78 W zakresie, w jakim zdaniem sądu odsyłającego stosowanie terminu spornego w postępowaniu głównym wynika z pewnej wykładni prawa krajowego dokonanej przez sąd wyższej instancji, należy jeszcze dodać, że w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa Unii zasada pierwszeństwa wymaga, aby sądy krajowe interpretowały w najszerszym możliwym zakresie swoje prawo krajowe w sposób zgodny z prawem Unii [wyroki: z dnia 6 października 2021 r., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 12 października 2023 r., Z. (Prawo do uzyskania duplikatu umowy kredytu), C-326/22, EU:C:2023:775, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].

79 Stosując prawo krajowe, sądy te są więc zobowiązane dokonywać jego wykładni, w największym możliwym stopniu, w świetle brzmienia i celu odpowiednich przepisów prawa Unii, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, tak by zapewnić pełną skuteczność tego przepisu i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez niego celami [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2021 r., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 września 2022 r., Vicente (Postępowanie o zapłatę wynagrodzenia adwokata), C-335/21, EU:C:2022:720, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo].

80 Do sądu krajowego należy zatem dokonanie w możliwie najszerszym zakresie wykładni prawa krajowego, w szczególności art. 31 ustawy nr 287/90 i art. 14 ustawy nr 689/81, w sposób zgodny z prawem Unii w celu zapewnienia jego pełnej skuteczności. Wymóg dokonywania wykładni

zgodnej nakłada na ten sąd obowiązek zmiany w danym wypadku utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami przepisu prawa Unii, oraz odstąpienia w tym celu od stosowania, z własnej inicjatywy, wszelkiej wykładni przyjętej przez sąd wyższej instancji, a nawet najwyższej instancji, którą to wykładnię sąd ten powinien stosować na podstawie prawa krajowego, jeżeli nie jest ona zgodna z prawem Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 58; a także z dnia 13 czerwca 2024 r., DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya i Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 i C-332/22, EU:C:2024:496, pkt 108, 110).

81 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 4 ust. 5 i art. 13 ust. 1 dyrektywy 2019/1, a także art. 102 TFUE, rozpatrywane w świetle zasady skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w postępowaniu w sprawie stwierdzenia praktyki antykonkurencyjnej prowadzonym przez krajowy organ ochrony konkurencji, po pierwsze, nakładają na ten organ obowiązek wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w drodze pisma w sprawie przedstawienia zarzutów danemu przedsiębiorstwu w terminie 90 dni od chwili, w której organ ten dowiedział się o istotnych elementach potencjalnego naruszenia, które to elementy mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o rzeczonym naruszeniu, a po drugie, przewidują sankcję z powodu niedochowania tego terminu w postaci stwierdzenia nieważności w całości ostatecznej decyzji tego organu po zakończeniu postępowania w sprawie naruszenia, a także utratę przez ten organ uprawnienia do wszczęcia nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tej samej praktyki.

W przedmiocie kosztów

82 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 4 ust. 5 i art. 13 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także art. 102 TFUE, rozpatrywane w świetle zasady skuteczności,

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które w postępowaniu w sprawie stwierdzenia praktyki antykonkurencyjnej prowadzonym przez krajowy organ ochrony konkurencji, po pierwsze, nakładają na ten organ obowiązek wszczęcia etapu dochodzenia kontradyktoryjnego w ramach tego postępowania w drodze pisma w sprawie przedstawienia zarzutów danemu przedsiębiorstwu w terminie 90 dni od chwili, w której organ ten dowiedział się o istotnych elementach potencjalnego naruszenia, które to elementy mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o rzeczonym naruszeniu, a po drugie,

przewidują sankcję z powodu niedochowania tego terminu w postaci stwierdzenia nieważności w całości ostatecznej decyzji tego organu po zakończeniu postępowania w sprawie naruszenia, a także utratę przez ten organ uprawnienia do wszczęcia nowego postępowania w sprawie naruszenia w odniesieniu do tej samej praktyki.

Podpisy