Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ATHANASIOSA RANTOSA
przedstawiona w dniu 11 września 2025 r.[1]

Sprawa C-311/24

Bundeswettbewerbsbehörde
przeciwko
M. GmbH

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo – Konkurencja – Dyrektywa (UE) 2019/633 – Nieuczciwe praktyki handlowe – Artykuł 6 ust. 1 lit. e) – Naruszenia – Nabywca żądający od kilku swoich dostawców dokonania płatności niezwiązanej ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych – Kumulacja grzywien (po jednej dla każdego dostawcy, z którym nawiązano kontakt) – Uregulowania krajowe przewidujące grzywnę w wysokości do 500 000 EUR za każde naruszenie

I. Wprowadzenie

1. M. GmbH, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, prowadzi sklepy sprzedaży detalicznej produktów spożywczych w Austrii. W następstwie negatywnych skutków pandemii COVID-19 dla jej klienteli oraz inflacji, wpływającej w szczególności na koszty energii, owa spółka znalazła się w trudnej sytuacji finansowej i postanowiła, w celu jej przezwyciężenia, rozpocząć proces transformacji, który zamierzała częściowo sfinansować przy udziale swoich dostawców. Spółka ta wysłała zatem, jednocześnie do szesnastu swoich dostawców, wiadomość elektroniczną wyjaśniającą jej projekt wraz z fakturą pro forma wskazującą kwotę do zapłaty tytułem uczestnictwa w tym planie transformacji. Bundeswettbewerbsbehörde (krajowy organ ochrony konkurencji, Austria) (zwany dalej ”BWB”) wniósł do właściwego sądu austriackiego szesnaście wniosków o nałożenie grzywny na tę spółkę na podstawie mających zastosowanie przepisów krajowych.

2. W tym kontekście Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria), do którego wpłynęły cztery z tych wniosków, zastanawia się w istocie, po pierwsze, nad zgodnością z prawem Unii uregulowań krajowych, które pozwalają zakwalifikować – jako „jednolite naruszenie” – całość zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych, jeżeli stanowią one zbieg naruszeń, a także na nałożenie jednej grzywny za wszystkie te praktyki, a po drugie, nad zgodnością z prawem Unii górnej granicy grzywny przewidzianej jako kara za naruszenie polegające na jednej lub kilku nieuczciwych praktykach handlowych.

[1] Język oryginału: francuski.

3. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się po raz pierwszy w przedmiocie wykładni dyrektywy (UE) 2019/633 [2], a w szczególności jej art. 6 ust. 1 lit. e), który przyznaje krajowym organom egzekwowania prawa uprawnienie do nakładania na sprawcę naruszenia grzywny lub wszczynania postępowania w celu nałożenia na sprawcę naruszenia grzywny i innych równie skutecznych sankcji oraz zastosowania środków tymczasowych, zgodnie z przepisami i procedurami krajowymi [3]. Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał zostanie poproszony o udzielenie ważnych wyjaśnień co do zasad karania zachowań zakazanych przez tę dyrektywę.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Zgodnie z motywami 1, 8, 9, 14, 34 i 39 dyrektywy 2019/633:

„(1) W łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych często występują znaczne różnice w sile przetargowej między dostawcami a nabywcami produktów rolnych i spożywczych. Te zakłócenia równowagi siły przetargowej mogą prowadzić do nieuczciwych praktyk handlowych, w których więksi i silniejsi partnerzy handlowi próbują narzucić słabszej stronie korzystne dla siebie praktyki lub ustalenia umowne w odniesieniu do transakcji sprzedaży. […] Należy wprowadzić minimalny unijny standard ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, aby ograniczyć występowanie takich praktyk, które mogą mieć negatywny wpływ na poziom życia społeczności rolniczej. Przyjęte w niniejszej dyrektywie podejście polegające na minimalnej harmonizacji pozwala państwom członkowskim na przyjmowanie lub utrzymywanie przepisów krajowych dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych, których nie wymieniono w niniejszej dyrektywie.

[…]

(8) Większość państw członkowskich, ale nie wszystkie, posiada specjalne przepisy krajowe, które chronią dostawców przed nieuczciwymi praktykami handlowymi stosowanymi w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych. […] Z tego powodu niektóre państwa członkowskie, które posiadają specjalne przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych, powierzają ich egzekwowanie organom administracyjnym. Jednak przepisy państw członkowskich dotyczące stosowania nieuczciwych praktyk handlowych – jeśli w ogóle istnieją – są w znacznym stopniu rozbieżne.

(9) Liczba i rozmiar podmiotów różnią się na poszczególnych etapach łańcucha dostaw produktów rolnych i spożywczych. Różnice w sile przetargowej, które odpowiadają ekonomicznej zależności dostawcy od nabywcy, mogą prowadzić do narzucania nieuczciwych praktyk handlowych przez podmioty większe pod względem obrotów podmiotom mniejszym. Lepszą ochronę tych podmiotów, które najbardziej jej potrzebują, przed nieuczciwymi praktykami handlowymi powinno zapewnić podejście dynamiczne, którego podstawą jest stosunek wielkości dostawcy i nabywcy. […]

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych (Dz.U. 2019, L 111, s. 59).

[3] Dyrektywa ta, chociaż przytoczona w sprawach zakończonych wyrokami: z dnia 13 listopada 2019 r., Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (C-2/18, EU:C:2019:962); z dnia 11 marca 2021 r., Komisja/Węgry (Marże beneficjentów) (C-400/19, EU:C:2021:194), nie była dotychczas przedmiotem wykładni Trybunału.

(14) Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do praktyk stosowanych przez większe podmioty wobec podmiotów mających mniejszą siłę przetargową. Względną siłę przetargową można w przybliżeniu oszacować na podstawie rocznego obrotu różnych podmiotów. […] Górna granica przyznania ochrony powinna zapobiec temu, by ochronie podlegały podmioty, które nie są podatne lub są znacznie mniej podatne na skutki nieuczciwych praktyk handlowych niż ich mniejsi partnerzy lub konkurenci. Z tego powodu ochrona przewidziana w niniejszej dyrektywie jest uzależniona od kategorii, do której należy dany podmiot w zależności od jego obrotów.

[…]

(34) Istnienie środka odstraszającego, takiego jak uprawnienie do nakładania grzywien lub do wszczynania postępowań, na przykład przez sądy, mających na celu nałożenie grzywny, i do nakładania innych równie skutecznych sankcji oraz publikowania wyników postępowań wyjaśniających, w tym publikowania informacji dotyczących nabywców, którzy naruszyli przepisy, może zachęcać do zmiany zachowań oraz korzystania z rozwiązań poprzedzających sądowe rozstrzyganie sporów przez strony, a zatem powinno stanowić część uprawnień organów egzekwowania prawa. Grzywny mogą być szczególnie skuteczne i odstraszające. Organ egzekwowania prawa powinien jednak móc w każdej sprawie decydować, które ze swoich uprawnień wykorzysta i czy nałoży grzywnę lub rozpocznie postępowanie mające na celu nałożenie grzywny lub czy zastosuje inną równie skuteczna sankcję.

[…]

(39) Ponieważ większość państw członkowskich posiada już przepisy krajowe dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych (choć są one rozbieżne), właściwym rozwiązaniem w celu wprowadzenia minimalnych standardów ochrony na mocy prawa Unii jest zastosowanie dyrektywy. Powinno to umożliwić państwom członkowskim włączenie odpowiednich przepisów do ich krajowego porządku prawnego w taki sposób, aby umożliwić stworzenie spójnych uregulowań. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość utrzymywania lub wprowadzania na swoim terytorium bardziej rygorystycznych przepisów krajowych zapewniających wyższy poziom ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z prawa Unii mającego zastosowanie do funkcjonowania rynku wewnętrznego, o ile przepisy te są proporcjonalne”.

5. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. W celu zwalczania praktyk, które rażąco odbiegają od dobrych obyczajów w działalności gospodarczej, stoją w sprzeczności z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu i są jednostronnie narzucane przez jednego partnera handlowego drugiemu, niniejsza dyrektywa ustanawia minimalny wykaz zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych w stosunkach między nabywcami a dostawcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych oraz określa minimalne zasady dotyczące egzekwowania tych zakazów, a także ustalenia dotyczące koordynacji między organami egzekwowania prawa.

2. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do niektórych nieuczciwych praktyk handlowych, które występują w związku ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych przez:

a) dostawców, których roczny obrót nie przekracza 2 000 000 EUR, nabywcom, których roczny obrót wynosi ponad 2 000 000 EUR;

b) dostawców, których roczny obrót wynosi ponad 2 000 000 EUR lecz nie przekracza 10 000 000 EUR, nabywcom, których roczny obrót wynosi ponad 10 000 000 EUR;

c) dostawców, których roczny obrót wynosi ponad 10 000 000 EUR lecz nie przekracza 50 000 000 EUR, nabywcom, których roczny obrót wynosi ponad 50 000 000 EUR;

d) dostawcom, których roczny obrót wynosi ponad 50 000 000 EUR lecz nie przekracza 150 000 000 EUR, nabywcom, których roczny obrót wynosi ponad 150 000 000 EUR;

e) dostawców, których roczny obrót wynosi ponad 150 000 000 EUR lecz nie przekracza 350 000 000 EUR, nabywcom, których roczny obrót wynosi ponad 350 000 000 EUR.

[…]”.

6. Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakaz nieuczciwych praktyk handlowych”, w ust. 1 lit. d) stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają wprowadzenie zakazu stosowania co najmniej wszystkich następujących nieuczciwych praktyk handlowych:

[…]

d) nabywca żąda od dostawcy płatności niezwiązanych ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych dostawcy;”

7. Artykuł 6 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Uprawnienia organów egzekwowania prawa”, w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby każdy z ich organów egzekwowania prawa dysponował zasobami i wiedzą fachową niezbędnymi do wykonywania swoich obowiązków, i przyznają mu uprawnienia do:

[…]

d) wydawania decyzji stwierdzających naruszenie zakazów określonych w art. 3 i nakazujących nabywcy zaprzestanie zakazanej praktyki handlowej […];

e) nakładania na sprawcę naruszenia grzywny lub wszczynania postępowania w celu nałożenia na sprawcę naruszenia grzywny i innych równie skutecznych sankcji oraz zastosowania środków tymczasowych, zgodnie z przepisami i procedurami krajowymi;

[…]

Sankcje, o których mowa w akapicie pierwszym lit. e), muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz uwzględniać charakter, czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia".

B. Prawo austriackie

8. Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen (Faire-Wettbewerbsbedingungen-Gesetz) (ustawa federalna o poprawie lokalnych dostaw i warunków konkurencji zmierzająca do zapewnienia warunków uczciwej konkurencji)[4], zmieniona ostatnio Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen geändert wird (ustawą federalną zmieniająca ustawę o poprawie lokalnych warunków dostaw i konkurencji) z dnia 31 grudnia 2021 r. (zwana dalej "FWBG")[5], transponuje do prawa austriackiego dyrektywę 2019/633.

9. Przepisy § 5c ust. 1 i pkt 4 załącznika I do FWBG transponują identyczną treść art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) owej dyrektywy.

10. Paragraf 6 ust. 2 FWBG, który transponuje art. 6 wspomnianej dyrektywy, ma następujące brzmienie:

„Na wniosek organu prowadzącego dochodzenie na podstawie sekcji 2 sąd antymonopolowy może nałożyć na nabywcę w rozumieniu § 5b pkt 2, który narusza przepisy § 5c, grzywnę w maksymalnej wysokości do 500 000 EUR. Przy obliczaniu wysokości grzywny uwzględnia się w szczególności wagę i czas trwania naruszenia, wzbogacenie uzyskane dzięki temu naruszeniu, stopień odpowiedzialności i sytuację ekonomiczną. Paragraf 33 KartG 2005 stosuje się mutatis mutandis".

III. Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

11. M. GmbH jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością prowadzącą sklepy sprzedaży detalicznej artykułów spożywczych w Austrii.

12. Dotknięta pod względem ekonomicznym negatywnymi skutkami, jakie pandemia koronawirusa wywarła na turystykę oraz związanym z tym brakiem klientów w sektorze detalicznej sprzedaży żywności i wzrostem kosztów, spółka ta rozpoczęła proces pełnej restrukturyzacji. W tym celu spółka ta miała zatrudnić zewnętrznego doradcę, który zalecił jej zwrócenie się z prośbą o wsparcie finansowe od swoich dostawców w celu częściowego zrekompensowania wysokich kosztów związanych z tego rodzaju procesem.

13. W dniu 16 maja 2023 r. owa spółka zaprezentowała ten projekt poprzez organizację internetowych „targów dostawców" (Supplier Day), w ramach których przedstawiła swoim dostawcom obraz aktualnej sytuacji rynkowej i związane z nią problemy oraz poniesione przez ową spółkę straty. Przedstawiła ona proces transformacji, którego doświadczyła i którego celem było profesjonalizacja zarządzania kategoriami (Category Management) i optymalizacja procesów wewnętrznych. Ponadto spółka ta wyjaśniła swoim dostawcom tę potrzebę inwestycji, podkreślając konieczność inwestowania w przyjazne dla klimatu instalacje do produkcji wodoru

[4] BGBl. 392/1977.

[5] BGBl. I 239/2021.

i flotę samochodów ciężarowych neutralnych pod względem emisji CO_2. W związku z tym owa spółka poinformowała dostawców, że potrzebuje ich wsparcia finansowego, aby zrealizować taki projekt, i że jeśli byliby gotowi ją wesprzeć, zostanie to przez nią uwzględnione.

14. W dniu 17 maja 2023 r. spółka M. GmbH wysłała jednocześnie do każdego ze swoich dostawców jeden z dwóch wariantów tej samej wiadomości elektronicznej, w zależności od tego, czy wzięli udział we wspomnianej konferencji, czy też nie. W owych wiadomościach elektronicznych wezwała ich do zapłaty określonej kwoty wsparcia tytułem udziału w finansowaniu procesu transformacji, który zamierzała przeprowadzić. Do wiadomości załączono faktury pro forma z kwotami ryczałtowymi o różnej wysokości. Z wyjątkiem kwoty na fakturze pro forma i rozróżnienia w zależności od tego, czy dany dostawca wziął udział w tej konferencji, czy też nie, wiadomości elektroniczne były identyczne dla wszystkich dostawców. Niemniej jednak z własnej inicjatywy spółka ta zdecydowała o zakończeniu programu próśb o inwestycje, anulowaniu faktur pro forma dołączonych do wysłanych wiadomości elektronicznych oraz o zwrocie kwot już wpłaconych przez niektórych dostawców. W sumie tylko dwóch z szesnastu dostawców postanowiło spełnić prośbę o inwestycję i wpłacić kwoty wskazane na fakturach pro forma załączonych do wysłanych wiadomości elektronicznych.

15. BWB stwierdził, że jako nabywca spółka M. GmbH zażądała od szesnastu swoich dostawców płatności, która nie była związana ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych. Organ ten uznał, że każde z tych wezwań do zapłaty stanowi samodzielne naruszenie sprzeczne z przepisami § 5c ust. 1 w związku z pkt 4 załącznika I do FWBG, które transponują do prawa austriackiego art. 3 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2019/633. W dniu 10 listopada 2023 r. organ ten wniósł zatem do właściwego sądu austriackiego szesnaście wniosków o wymierzenie spółce M. GmbH odpowiedniej grzywny na podstawie § 6 ust. 2 FWBG [6].

16. W tym kontekście sąd odsyłający zauważa, że § 6 ust. 2 FWBG przewiduje sankcję o charakterze karnym. Zgodnie z austriacką doktryną karną zachowanie zarzucane M. GmbH należałoby zakwalifikować jako „jednolite naruszenie" w tym znaczeniu, że stanowi faktyczną jedność czynu (tatbestandliche Handlungseinheit). Sąd odsyłający wskazuje zatem, że nawet jeśli zarzucane czyny dotyczą stosunków z szesnastoma odrębnymi dostawcami, należy wymierzyć jedną grzywnę nieprzekraczającą kwoty 500 000 EUR, o której mowa w art. 6 ust. 2 tej ustawy.

17. Jednakże sąd ten ma wątpliwości, czy taki rezultat pozwala osiągnąć cel realizowany przez dyrektywę 2019/633, a mianowicie zrównoważenie siły przetargowej między nabywcami i dostawcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych, które – zdaniem tego sądu – może być zrealizowane wyłącznie na poziomie indywidualnej relacji pomiędzy nabywcą i dostawcą. Na wypadek gdyby okazało się, że kwalifikacja jako „jednolite naruszenie" nie jest zgodna z tą dyrektywą, sąd ten zastanawia się, czy wspomniana dyrektywa sprzeciwia się nałożeniu oddzielnych grzywien za każde ze stwierdzonych naruszeń, zgodnie z zasadą kumulacji sankcji.

[6] W niniejszej sprawie cztery z tych wezwań, w ramach których spółka M. GmbH zażądała od każdego ze swoich dostawców kwot od 10 000 EUR do 18 000 EUR, zostały przekazane do Oberlandesgericht Wien (wyższego sądu krajowego w Wiedniu), będącego sądem odsyłającym, i zostały połączone do wspólnego rozpoznania w ramach postępowania głównego.

18. W tych okolicznościach Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1 a) Czy art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy (UE) 2019/633 należy interpretować w ten sposób, że przepis ten w przypadku, gdy nabywca na podstawie jednolicie umotywowanej decyzji wbrew art. 3 ust. 1 lit. d) wspomnianej dyrektywy wzywa do zapłaty w tym samym dniu oddzielnie różnych dostawców, którzy podlegają ochronie na podstawie art. 1 tej dyrektywy, stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, zgodnie z którymi te wezwania do zapłaty są oceniane w całości jako jedno jednolite naruszenie (jedność czynu) z możliwością wyłącznie jednokrotnego nałożenia sankcji?

1 b) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie 1 lit. a) w świetle wymogu zawartego w art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy (UE) 2019/633, zgodnie z którym sankcja musi być skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca oraz uwzględniać charakter, czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia, ma znaczenie okoliczność, że zgodnie z krajowym austriackim przepisem ustanawiającym sankcję (§ 6 ust. 2 FBWG) można wymierzyć grzywnę z tego tytułu w kwocie nieprzekraczającej (tylko) 500 000 EUR?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie 1 lit. a):

Czy art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy (UE) 2019/633 należy interpretować w ten sposób, że każde wezwanie do zapłaty skierowane do poszczególnych dostawców – jeżeli narusza zakaz zawarty w art. 3 ust. 1 lit. d) dyrektywy (UE) 2019/633 – należy oceniać jako podlegającą sankcji odrębną praktykę handlową, z tytułu której należy orzec oddzielną sankcję (grzywnę) zgodnie z zasadą kumulacji, a zatem należy nałożyć wiele grzywien, biorąc pod uwagę okoliczność, że krajowy austriacki przepis ustanawiający sankcję (§ 6 ust. 2 FBWG) przewiduje wymierzenie grzywny nieprzekraczającej 500 000 EUR?”.

19. BWB, spółka M. GmbH, rząd austriacki oraz Komisja Europejska przedstawiły Trybunałowi uwagi na piśmie.

IV. Analiza

20. Poprzez swoje dwa pytania prejudycjalne, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wymóg skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji przewidziany w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) i w art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2019/633 stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym lub orzecznictwu krajowemu, zgodnie z którymi nieuczciwą praktykę handlową stosowaną przez nabywcę jednocześnie wobec różnych dostawców należy uznać za jednolite naruszenie, w związku z czym w takim przypadku można nałożyć jedną grzywnę w kwocie nieprzekraczającej 500 000 EUR [pytanie pierwsze lit. a) i b)]. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2019/633 należy interpretować w ten sposób, że można wymierzyć oddzielną grzywnę w kwocie nieprzekraczającej 500 000 EUR za każde stwierdzone naruszenie (pytanie 2).

21. Przed przystąpieniem do analizy tych pytań pragnę zauważyć, że poprzez te pytania sąd odsyłający porusza w rzeczywistości dwa odrębne zagadnienia, które dotyczą zgodności z prawem Unii przepisów krajowych przewidujących, po pierwsze (i pod pewnymi warunkami),

wspólną kwalifikację jako „jednolite naruszenie" kilku nieuczciwych praktyk handlowych, a po drugie, ustalenie górnej granicy grzywny przewidzianej za naruszenie polegające na jednej lub kilku nieuczciwych praktykach handlowych.

22. Przed zbadaniem tych dwóch zagadnień co do istoty uważam, że warto przedstawić pewne wyjaśnienia dotyczące zakresu stosowania dyrektywy 2019/633, a także przepisów, które zostały wskazane przez sąd odsyłający w pytaniach prejudycjalnych skierowanych do Trybunału.

A. Uwagi wstępne

23. Na wstępie pragnę przypomnieć, że dyrektywa 2019/633 wpisuje się w kontekst minimalnej harmonizacji i ma na celu wprowadzenie minimalnego unijnego standardu ochrony przed nieuczciwymi praktykami handlowymi, które mogą mieć negatywny wpływ na poziom życia społeczności rolniczej [7].

24. Dyrektywa ta ogranicza się zatem do ustanowienia minimalnych zasad wdrożenia zakazu nieuczciwych praktyk handlowych [8], pozostawiając państwom członkowskim szeroki zakres uznania przy jego stosowaniu, w szczególności w zakresie opracowywania krajowych systemów transpozycji [9] oraz zasad nakładania sankcji [10], tak aby osiągnąć cel tej dyrektywy, jakim jest ograniczenie stosowania nieuczciwych praktyk handlowych mających negatywny wpływ na dostawców produktów rolnych i środków spożywczych [11]. Ów zakres uznania jest jednak ograniczony tym, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wdrożone środki krajowe gwarantowały pełną skuteczność tej dyrektywy, tak jak została ona transponowana do ich krajowego porządku prawnego.

25. Dokładniej rzecz ujmując, w odniesieniu do przepisów wskazanych przez sąd odsyłający w ramach jego dwóch pytań prejudycjalnych, uważam za stosowne przypomnieć, że art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2019/633 stanowi, iż krajowe organy egzekwowania prawa powinny być uprawnione do nakładania na sprawcę naruszenia art. 3 ust. 1 tej dyrektywy grzywny lub wszczynania postępowania w celu nałożenia na sprawcę naruszenia grzywny i innych równie skutecznych sankcji oraz zastosowania środków tymczasowych, zgodnie z przepisami i procedurami krajowymi. Co się tyczy w szczególności sankcji, o których mowa w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) wspomnianej dyrektywy, art. 6 ust. 1 akapit drugi stanowi, że powinny one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz uwzględniać czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia.

26. Po przedstawieniu tych uwag wstępnych należy obecnie przejść do szczegółowego zbadania dwóch zagadnień podniesionych przez sąd odsyłający.

7 Zobacz motyw 1 dyrektywy 2019/633.

8 Zobacz art. 1 ust. 1 dyrektywy 2019/633.

9 Zobacz motywy 8, 34 i 39 dyrektywy 2019/633.

10 Zobacz w tym względzie Commission Staff Working Document [Unfair Trading Practices (UTP) – Overview tables on the Members States' transposition choices and enforcement activities] towarzyszący dokumentowi: Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – „Wprowadzenie zakazu nieuczciwych praktyk handlowych w celu wzmocnienia pozycji rolników i podmiotów w łańcuchu produktów rolnych i spożywczych – aktualna sytuacja", COM(2024)176 final (zwane dalej „sprawozdaniem Komisji w sprawie transpozycji dyrektywy 2019/633"). Sprawozdanie to, opublikowane w kwietniu 2024 r., świadczy o dużej różnorodności krajowych środków transpozycji w Unii, w szczególności w dziedzinie sankcji.

11 Zobacz motyw 1 dyrektywy 2019/633.

B. W przedmiocie kwalifikacji kilku nieuczciwych praktyk handlowych jako „jednolitego naruszenia” lub „odrębnych naruszeń”

27. W pierwszej części pierwszego pytania prejudycjalnego [pytanie pierwsze lit. a)] sąd odsyłający zastanawia się w istocie nad zgodnością z dyrektywą 2019/633 uregulowań krajowych przewidujących nałożenie jednej sankcji w przypadku równoległych nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych wobec kilku dostawców z naruszeniem zakazu ustanowionego w art. 3 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy.

28. Na wstępie warto moim zdaniem podkreślić, że w niniejszej sprawie jest bezsporne, iż praktyka rozpatrywana w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2019/633, ponieważ odpowiada ona jednej z zakazanych nieuczciwych praktyk handlowych wymienionych w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, a w szczególności tej określonej w lit. d) tego przepisu, zgodnie z którą nabywcy zabrania się żądania od dostawcy płatności „niezwiązanych ze sprzedażą produktów rolnych i spożywczych dostawcy […]”.

29. Co się tyczy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2019/633, pragnę wyjaśnić, że przepis ten nie zawiera żadnej wskazówki co do sposobu, w jaki nieuczciwa praktyka handlowa wynikająca z zachowań równoległych objętych jednym z zakazów przewidzianych w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy powinna zostać zakwalifikowana i podlegać sankcji zgodnie z prawem krajowym. O ile bowiem art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby krajowy organ egzekwowania prawa był uprawniony do nakładania grzywien i innych równie skutecznych sankcji lub wszczynania postępowania w tym celu, o tyle art. 6 ust. 1 akapit drugi wspomnianej dyrektywy ogranicza się do sprecyzowania, że sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz uwzględniać charakter, czas trwania, powtarzanie się oraz wagę naruszenia. Należy jednak stwierdzić, że ten ostatni przepis, który dotyczy głównie sposobów ustalania sankcji nakładanej za stwierdzone naruszenie, nie zawiera żadnej konkretnej wskazówki dotyczącej etapu poprzedzającego stwierdzenie tego naruszenia.

30. Wynika z tego, że przepisy wskazane przez sąd odsyłający w ramach pytania pierwszego nie stoją co do zasady na przeszkodzie uznaniu naruszeń popełnionych jednocześnie, które są objęte zakresem przepisu krajowego transponującego art. 3 ust. 1 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2019/633, za „jednolite naruszenie” pod warunkiem, że spełniony jest wymóg określony w art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, zgodnie z którym nałożona sankcja powinna być skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca [12].

31. Należy również stwierdzić, że – wbrew twierdzeniom stron w postępowaniu głównym – ani wspomnianej dyrektywy, ani żadnego innego przepisu lub zasady prawa Unii nie można interpretować w ten sposób, iż wprowadzają one a priori obowiązek (lub go wykluczają) uznania naruszenia stanowiącego przedmiot postępowania głównego za naruszenie jednolite ani ewentualnej kumulacji sankcji, a tym samym uznania, że są to odrębne naruszenia.

32. Należy zatem w pierwszej kolejności oddalić argumenty wysunięte przez spółkę M. GmbH, zgodnie z którymi prawo Unii miałoby sprzeciwiać się kumulacji sankcji i nakazywać nałożenie jednej sankcji, zarówno ze względu na stosowanie pojęcia „jednolitego i ciągłego naruszenia”, jak i ze względu na zasadę ne bis in idem.

[12] W tym względzie pragnę uściślić, że sprawozdanie Komisji w sprawie transpozycji dyrektywy 2019/633 milczy na temat sposobu, w jaki poszczególne państwa członkowskie poruszyły kwestię dotyczącą kwalifikacji szeregu czynów jako „jednolitego naruszenia” lub „wielokrotnych naruszeń” zakazanych przez tę dyrektywę.

33. Po pierwsze bowiem, pragnę zauważyć, że pojęcie „jednolitego i ciągłego naruszenia", stanowi przede wszystkim instrument o charakterze proceduralnym dotyczący przeprowadzania dowodów mający na celu ułatwienie przypisania określonych zachowań przedsiębiorstwom podejrzewanym o naruszenie przepisów dotyczących prawa konkurencji. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału naruszenie art. 101 i art. 102 TFUE może wynikać nie tylko z pojedynczego działania, ale również z szeregu działań, a nawet z zachowania o charakterze ciągłym, nawet jeżeli jeden lub większa liczba elementów tego szeregu działań lub tego zachowania ciągłego także mogłyby stanowić, same w sobie i odrębnie, naruszenie tych postanowień [13]. I tak, jeżeli różne działania wpisują się w „całościowy plan" ze względu na ich identyczny cel zakłócający konkurencję na wspólnym rynku, Komisja (a także krajowe organy ochrony konkurencji) są uprawnione do przypisania odpowiedzialności za te działania na podstawie udziału w naruszeniu rozpatrywanym jako całość [14].

34. Pragnę również wyjaśnić, że podstawą prawną dyrektywy 2019/633 są art. 43 ust. 2 i art. 39 ust. 1 TFUE dotyczące wspólnej polityki rolnej, a nie postanowienia traktatu FUE dotyczące prawa konkurencji.

35. Po drugie, spółka M. GmbH powołuje się na zasadę ne bis in idem w celu zakwestionowania prawa do nałożenia kilku kumulatywnych sankcji, ale argument ten można, moim zdaniem, również oddalić bez większych trudności, ponieważ w niniejszej sprawie przesłanki zastosowania tej zasady nie zostały spełnione.

36. W tym względzie przypominam, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") wynika, że zasada ne bis in idem zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji za te same czyny przeciwko tej samej osobie [15]. Skoro warunek „idem" wymaga, aby zdarzenia były tożsame, zasada ta nie znajduje zastosowania, gdy rozpatrywane czyny nie są tożsame, a jedynie podobne [16]. Znaczącym kryterium do celów ustalenia tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby [17]. W niniejszej sprawie wydaje się jednak, że warunek „idem" nie został spełniony, ponieważ z postanowienia odsyłającego wynika, iż czyny w odniesieniu do których BWB wszczął postępowanie nie są tożsame [18]. Okoliczność, że rozpatrywane praktyki można zakwalifikować jako jednolite naruszenie zgodnie z prawem krajowym w niczym nie zmienia faktu, że w danym przypadku chodzi o zdarzenia, które nie wyglądają na tożsame i w każdym razie nie może wystarczyć do zapewnienia istnienia całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności wchodzące z zakres pojęcia „tożsamych czynów" [19].

[13] Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2024 r., Scania i in./Komisja (C-251/22 P, EU:C:2024:103, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

[14] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Komisja/Verhuizingen Coppens (C-441/11 P, EU:C:2012:778, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in. (C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 20 marca 2018 r., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

[16] Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2025 r., Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

[17] Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2025 r., Engie România (C-205/23, EU:C:2025:43, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

[18] Bezsporne jest bowiem, że spółka M. GmbH wysłała w sumie szesnaście wezwań do zapłaty do różnych dostawców na kwoty, które różniły się w zależności od dostawcy.

[19] W tym względzie pragnę zauważyć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału kwalifikacja prawna czynu w prawie krajowym nie jest istotna do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 Karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in. (C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 38); a także z dnia 20 marca 2018 r., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 36).

37. W drugiej kolejności należy również oddalić argument wysunięty przez BWB, zgodnie z którym ze względu na to, że dyrektywa 2019/633 koncentruje się na ochronie indywidualnych relacji między nabywcami a dostawcami, każde zachowanie objęte zakazem przewidzianym w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy powinno być oceniane oddzielnie i indywidualnie, co wykluczałoby z urzędu wszelką jednolitą kwalifikację. O ile prawdą jest, że niektóre przepisy tej dyrektywy [20], w tym jej art. 1 określający jej zakres stosowania [21], faktycznie wspominają o relacjach między nabywcami a dostawcami, o tyle z przepisów tych nie można wywieść jakiegokolwiek obowiązku po stronie państw członkowskich polegającego na kwalifikowaniu każdego zakazanego zachowania indywidualnie jako odrębnego naruszenia. Pragnę zauważyć, że niezależnie od tego, iż łączna kwalifikacja kilku zakazanych zachowań nie osłabiłaby co do zasady ich zakazu [22], cel realizowany przez tę dyrektywę wykracza poza zwykłą ochronę indywidualnych relacji między nabywcami a dostawcami oraz zmierza w sposób bardziej ogólny do ochrony społeczności rolniczej jako całości, co potwierdzają zresztą podstawy prawne dyrektywy 2019/633 [23].

38. Biorąc pod uwagę powyższą analizę, w zakresie, w jakim problematyka dotycząca kwalifikacji prawnej w prawie krajowym nieuczciwych praktyk handlowych zakazanych przez dyrektywę 2019/633 nie jest regulowana przez prawo Unii, państwa członkowskie zachowują swobodę, by w przypadku zakazanej na podstawie art. 3 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy praktyki handlowej nabywcy, stosowanej równolegle wobec kilku dostawców z tym samym rozmyślnym zamiarem, albo przyznać krajowym organom egzekwowania prawa uprawnienia do stwierdzenia jednolitego naruszenia i w konsekwencji nałożenia jednej sankcji, albo przyznać im uprawnienia do stwierdzenia istnienia kilku naruszeń i w konsekwencji nałożenia kilku sankcji, pod warunkiem jednak, że w obu tych przypadkach przewidziane sankcje są „skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz uwzględnia[ją] charakter, czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia", jak wymaga tego art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy.

C. W przedmiocie ustalenia górnej granicy grzywny stanowiącej sankcję za jedną lub kilka nieuczciwych praktyk handlowych ocenianych w całości

39. W drugiej części pierwszego pytania prejudycjalnego [pytanie pierwsze lit. b)] sąd odsyłający zastanawia się w istocie, czy art. 6 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2019/633 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w przypadku wspólnej kwalifikacji – jako „jednolite naruszenie" – kilku zachowań objętych zakazami przewidzianymi w art. 3 tej dyrektywy ustala górny limit sankcji za takie naruszenie na poziomie 500 000 EUR. Na wypadek gdyby okazało się, że kwalifikacja jako jednolite naruszenie nie jest zgodna z tą dyrektywą, sąd ten zastanawia się, czy wspomniana dyrektywa stoi na przeszkodzie nałożeniu kilku grzywien, których górna granica wynosi 500 000 EUR za każde stwierdzone naruszenie (pytanie drugie).

40. Na wstępie pragnę wyjaśnić, że problem ten nie dotyczy bezpośrednio kwestii, czy wysokość grzywny przewidziana w przepisach prawa austriackiego jest odpowiednia do zapewnienia skutecznego stosowania dyrektywy 2019/633, lecz raczej wpływu, jaki górna granica tej grzywny może mieć na spoczywający na państwach członkowskich obowiązek wprowadzenia systemu sankcji, który jest zgodny z wymogami tej dyrektywy. Nie chodzi bowiem ani o kwalifikację jako

[20] Zobacz podobnie motywy 1 i 14 dyrektywy 2019/633.

[21] Przepis ten stanowi, że zakres stosowania dyrektywy 2019/633 jest określony poprzez odniesienie do stosunków siły przetargowej między dostawcą a nabywcą, ustalonych na podstawie różnic w obrotach.

[22] Przy wymiarze jednej sankcji można by także bowiem uwzględnić wyrównanie nierównowagi w indywidualnej relacji między nabywcą a dostawcą.

[23] Zobacz podobnie pkt 24 i 34 niniejszej opinii. Zobacz też motywy 1 i 7 dyrektywy 2019/633.

jednolite naruszenie[24], ani o maksymalną wysokość sankcji samej w sobie i rozpatrywaną oddzielnie, które stanowią sedno drugiej części tego pierwszego pytania, lecz o łączny skutek tych dwóch aspektów prawa krajowego, który budzi wątpliwości rzeczonego sądu co do jego zgodności z prawem Unii. I tak, sąd ten zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, czy w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie taka górna granica jest zgodna z przepisami art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a w szczególności z wymogami skuteczności i odstraszającego charakteru.

41. W tym kontekście zauważam, że – podobnie jak w przypadku kwestii związanej z kwalifikacją naruszenia, omówionej w pkt 29–38 niniejszej opinii – zarówno z przepisów dyrektywy 2019/633, jak i z ogólnej logiki harmonizacji minimalnej, którą ona realizuje, wynika, że państwa członkowskie mają co do zasady swobodę w ustalaniu górnej granicy grzywien nakładanych za zakazane zachowania[25]. O ile bowiem art. 6 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia sankcji dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych, w szczególności w formie grzywien, o tyle przepis ten nie zawiera żadnych wskazówek co do wysokości tych grzywien, w tym także w odniesieniu do ich ewentualnej górnej granicy.

42. Stwierdzam ponadto, że wspomniany przepis przyznaje państwom członkowskim szeroki zakres uznania, pozostawiając im zadanie określenia w ich prawie krajowym konkretnych zasad nakładania sankcji w przypadku nieuczciwych praktyk handlowych, o czym świadczy wyraźne odesłanie do przepisów i procedur krajowych zawarte w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) tej dyrektywy. Należy jednak zauważyć, że zakres uznania, jakim dysponują państwa członkowskie, pozostaje ograniczony spoczywającym na nich obowiązkiem zapewnienia, by sankcje przewidziane w prawie krajowym w ramach stosowania tej dyrektywy były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające oraz uwzględniały charakter, czas trwania, powtarzalność i wagę naruszenia.

43. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji mających zastosowanie w przypadku niespełnienia warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez przepisy krajowe, państwa członkowskie mają kompetencję do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie, pod warunkiem jednakże, że wykonują swoje uprawnienia z poszanowaniem prawa Unii[26]. W konsekwencji, choć sankcje stosowane przez państwa członkowskie w celu zwalczania naruszeń zasad dotyczących nieuczciwych praktyk handlowych mieszczą się w zakresie ich autonomii proceduralnej i instytucjonalnej, autonomia ta jest jednak ograniczona – poza zasadą równoważności, której stosowanie nie jest przedmiotem niniejszej sprawy – przez zasadę skuteczności, która wymaga, by sankcje te miały charakter skuteczny i odstraszający, a także przez zasadę proporcjonalności, która nie zezwala na to, aby sankcje przewidziane w prawie krajowym wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów zgodnie z prawem realizowanych przez to prawo, a ponadto by były one nadmierne w stosunku do tych celów[27].

[24] Ze sprawozdania Komisji w sprawie transpozycji dyrektywy 2019/633 wynika, że 24 państwa członkowskie przewidują maksymalną granicę grzywien wykazującą duże zróżnicowanie – od 2329,37 EUR na Malcie do 2 500 000 EUR w Portugalii. Ponadto, o ile w niektórych państwach członkowskich, takich jak Republika Czeska, Włochy, Łotwa, Węgry czy Niderlandy, granica ta wyrażona jest jako procent obrotu, o tyle w innych państwach, takich jak Włochy czy Słowacja, odpowiada ona procentowi ceny zakupu lub kosztów nienależnie nałożonych na dostawcę.

[25] Pragnę również wyjaśnić, że aby ustalić, czy krajowa kwalifikacja danego zachowania jako „jednolitego naruszenia" lub „wielokrotnego naruszenia" jest zgodna z dyrektywą 2019/633, nie ma znaczenia, czy prawo krajowe dopuszcza wymierzenie grzywny ograniczonej do określonej maksymalnej kwoty, czy też nie.

[26] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r., SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

[27] Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

44. W tym względzie chciałbym dodać, że to w gestii sądów krajowych, które mają wyłączną jurysdykcję w zakresie wykładni i stosowania prawa krajowego, pozostaje ustalenie, czy przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy omawiane sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Trybunał może jednak, orzekając w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, udzielić tym sądom wskazówek pomocnych przy dokonywaniu przez nie oceny [28]. Należy stwierdzić, że Trybunał miał już okazję dokonać wykładni instrumentów prawa Unii, które – podobnie jak dyrektywa 2019/633 - przewidują wymóg sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających [29], dostarczając w ten sposób pewnych wskazówek, które mogą okazać się użyteczne w ramach niniejszej sprawy.

45. Po pierwsze zauważam, że wymóg polegający na zapewnieniu, by stosowane sankcje były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, co do zasady ocenia się w świetle celu, który ma być osiągnięty [30]. W niniejszej sprawie, jak przypomniano w pkt 24 niniejszej opinii, celem realizowanym przez dyrektywę 2019/633 jest zmniejszenie częstotliwości nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych ze szkodą dla dostawców produktów rolnych i środków spożywczych, ponieważ praktyki te mogą mieć negatywny wpływ na poziom życia społeczności rolniczej.

46. Po drugie, surowość sankcji powinna zatem odpowiadać wadze naruszeń, które są nimi zagrożone, i zapewniać w szczególności rzeczywiście odstraszający skutek, przy poszanowaniu wymogu proporcjonalności [31]. I tak, Trybunał stwierdził, że o ile grzywna może wprawdzie stanowić odstraszającą sankcję, o tyle niski jej wymiar może jednak uczynić tę sankcję niewystarczającą [32] lub przeciwnie, uczynić ją nieproporcjonalną, jeżeli wymiar nałożonej sankcji jest zbyt wysoki [33]. Trybunał orzekł także, że można uznać za skuteczne i odstraszające sankcje, które uwzględniają powagę szkody wyrządzonej konsumentowi [34] oraz pozbawiają sprawców

[28] Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2018 r., de Diego Porras (C-619/17, EU:C:2018:936, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).

[29] Zobacz na przykład art. 23 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17); art. 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylającej dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. 2008, L 133, s. 66); czy też art. 42 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.U. 2013, L 269, s. 1).

[30] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 marca 2024 r., Profi Credit Bulgaria (Usługi dodatkowe związane z umową o kredyt) (C-714/22, EU:C:2024:263). Tytułem przykładu Trybunał uznał, że sankcja administracyjna w wysokości 50 % kwoty odpowiadającej uszczupleniu należności celnych spowodowanemu dostarczeniem nieprawidłowych informacji, może zachęcać podmioty gospodarcze Unii do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by dysponowały one poprawnymi informacjami na temat przywożonych przez siebie towarów i by informacje, które podają w zgłoszeniach celnych, były prawidłowe i kompletne, przyczyniając się w ten sposób do realizacji celu wskazanego w motywie 9 rozporządzenia nr 952/2013, jakim jest zapewnienie stosowania środków taryfowych i innych środków wspólnej polityki związanych z wymianą towarową pomiędzy Unią a krajami lub terytoriami znajdującymi się poza obszarem celnym Unii. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

[31] Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 19 grudnia 2024 r., SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

[33] Tytułem przykładu Trybunał przyznał, że sankcja polegająca na obowiązku zapłaty kwoty stanowiącej równowartość towarów usuniętych spod dozoru celnego nie wydaje się proporcjonalna. Zdaniem Trybunału, sankcja odpowiadająca takiej kwocie wykracza poza to, co jest konieczne do zagwarantowania w szczególności, aby towary objęte procedurą składowania celnego nie zostały usunięte spod dozoru celnego. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, pkt 44). W innej sprawie także dotyczącej wykładni systemu sankcji ustanowionych rozporządzeniem nr 952/2013, Trybunał uznał, że nawet w świetle szczególnych cech nieprzestrzegania przepisów prawa celnego, w szczególności jego dużej częstotliwości i trudności w jego wykrywaniu, przewidziana w prawie krajowym grzywna w wysokości od 100 % do 200 % wartości celnej towarów nie wydaje się odpowiednia do wagi wszystkich naruszeń, które są nią zagrożone, w szczególności w przypadku nieprzestrzegania obowiązków związanych ze zgłoszeniami celnymi w ramach procedury celnej tranzytu zewnętrznego. Zdaniem Trybunału, sankcja taka, po pierwsze, wykracza poza to, co jest konieczne do zagwarantowania, że towary objęte tą procedurą nie zostaną usunięte spod dozoru celnego, a po drugie, wydaje się nadmierna w stosunku do długu celnego powstającego w wyniku usunięcia spod dozoru celnego towarów objętych tą procedurą. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r., SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., Nárokuj (C-755/22, EU:C:2024:10, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

naruszenia korzyści gospodarczych wynikających z popełnionych przez nich naruszeń [35], tak aby skutecznie zniechęcić przyszłych potencjalnych sprawców do popełniania naruszeń tego samego rodzaju [36].

47. Co się tyczy adekwatności sankcji do wagi stwierdzonych naruszeń, należy przypomnieć, że w przypadku gdy uregulowania krajowe przewidują zbieg sankcji, takich jak zbieg wielu kar pieniężnych, właściwe organy mają obowiązek upewnić się, że surowość wszystkich zastosowanych sankcji nie przewyższa wagi stwierdzonego naruszenia, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady proporcjonalności [37].

48. Po trzecie, zapisana w art. 49 ust. 3 Karty zasada proporcjonalności obowiązuje państwa członkowskie nie tylko w odniesieniu do określenia znamion naruszenia oraz zasad dotyczących surowości grzywien, lecz również w odniesieniu do oceny okoliczności, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu grzywny [38]. Ponadto zasada ta wymaga, aby przy określaniu sankcji, a także ustalaniu wysokości grzywny zostały uwzględnione indywidualne okoliczności danego przypadku [39].

49. Po czwarte, z orzecznictwa Trybunału wynika, że w celu zagwarantowania, by sankcje były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, nie tylko prawodawca krajowy, lecz także sądy krajowe powinny dysponować zakresem uznania, w granicach określonych przez przedmiot zawisłego przed nimi sporu, pozwalającym im w okolicznościach konkretnego przypadku dobrać środek odpowiedni do wagi stwierdzonego uchybienia obowiązkowi [40]. Tak więc badanie przez sądy krajowe skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego charakteru sankcji powinno być dokonywane z uwzględnieniem, zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE, nie tylko przepisu prawa

[35] W szeregu spraw dotyczących wykładni przepisu art. 23 dyrektywy 2008/48 dotyczącego sankcji, w odniesieniu do krajowych systemów sankcji, Trybunał stwierdził, że naruszenie przez kredytodawcę obowiązku o zasadniczym znaczeniu w kontekście tej dyrektywy (jak na przykład weryfikacja zdolności kredytowej konsumenta, brak zawarcia rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania w umowie kredytu konsumenckiego, liczba i częstotliwość płatności, wzmianka o konieczności poniesienia kosztów notarialnych, a także wymagane zabezpieczenia i ubezpieczenia) może być objęte sankcją pozbawienia tego kredytodawcy prawa do odsetek i umówionych kosztów. Taka sankcja miałaby, zdaniem Trybunału, wystarczająco odstraszający skutek i byłaby adekwatna do wagi naruszenia, którego dotyczy. I odwrotnie, Trybunał uznał, że gdyby sankcja pozbawienia odsetek została w praktyce osłabiona, a nawet po prostu zniesiona, oznaczałoby to siłą rzeczy, iż nie ma ona rzeczywiście odstraszającego charakteru. Dodatkowo, ponieważ brak zawarcia w umowie o kredyt tego rodzaju elementów może pozbawić konsumenta możliwości dokonania oceny ciążącego na nim zobowiązania, ustanowiona w prawie krajowym sankcja pozbawienia kredytodawcy prawa do odsetek i kosztów powinna zostać uznana za proporcjonalną w rozumieniu art. 23 tej dyrektywy. Niemniej jednak nie można uznać za proporcjonalne stosowania takiej sankcji, mającej poważne konsekwencje wobec kredytodawcy, w wypadku braku elementów, które ze względu na ich charakter nie mogą mieć wpływu na zdolność konsumenta do oceny ciążącego na nim zobowiązania, takich jak w szczególności nazwa i adres właściwego organu nadzorczego. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 marca 2014 r., LCL Le Crédit Lyonnais (C-565/12, EU:C:2014:190, pkt 52, 53); z dnia 9 listopada 2016 r., Home Credit Slovakia (C-42/15, EU:C:2016:842, pkt 69–72 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance (C-679/18, EU:C:2020:167, pkt 30); z dnia 10 czerwca 2021 r., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, pkt 39, 40); a także z dnia 21 marca 2024 r., Profi Credit Bulgaria (Usługi dodatkowe związane z umową o kredyt) (C-714/22, EU:C:2024:263, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

[36] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r., SISTEM LUX (C-717/22 i C-372/23, EU:C:2024:1041, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

[37] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 października 2023 r., G.ST.T. (Proporcjonalność kary w przypadku naruszenia praw własności intelektualnej) (C-655/21, EU:C:2023:791, pkt 66, 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

[38] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 2023 r., J.P. Mali (C-653/22, EU:C:2023:912, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 19 czerwca 2025 r., Lietuvos bankas (C-671/23, EU:C:2025:457, pkt 46).

[39] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 października 2023 r., G.ST.T. (Proporcjonalność kary w przypadku naruszenia praw własności intelektualnej) (C-655/21, EU:C:2023:791, pkt 66, 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

[40] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, pkt 36, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

krajowego, który został specjalnie przyjęty w celu transpozycji dyrektywy, ale również ogółu wszystkich przepisów tego prawa, interpretowanych tak dalece, jak to możliwe, w świetle brzmienia i celów tej dyrektywy [41].

50. Po przedstawieniu tych wyjaśnień wynikających z orzecznictwa należy stwierdzić, że żadna ze powyższych spraw nie dotyczy bezpośrednio sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie, ponieważ owe sprawy dotyczyły głównie zasad ustalania wysokości nakładanej sankcji, a nie wcześniejszego etapu, tj. przed stwierdzeniem popełnienia naruszenia i jego kwalifikacji w prawie krajowym [42].

51. Niemniej jednak jestem zdania, że skuteczne stosowanie dyrektywy 2019/633 nie może ograniczać się wyłącznie do oceny rodzaju sankcji przewidzianej w prawie krajowym ani do niektórych aspektów czy zasad ustalania tej sankcji, takich jak wysokość nałożonej grzywny, lecz wiąże się również z uwzględnieniem wszelkich innych elementów mogących naruszać wymóg ustanowienia sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających w rozumieniu art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, a tym samym mogących mieć wpływ na realizację celów tej dyrektywy. Jest tak tym bardziej, gdy – jak w niniejszej sprawie – kwalifikacja naruszenia w prawie krajowym może mieć wpływ na (maksymalną) kwotę grożącej sankcji, która zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 46 niniejszej opinii stanowi jeden z elementów, które należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu odpowiedniego charakteru sankcji.

52. W niniejszej sprawie, o ile kumulacja kilku sankcji pieniężnych stwarza ryzyko, że ogół nałożonych sankcji lub łączna kwota wymierzonych grzywien przekroczą próg ciężaru stwierdzonego naruszenia, co groziłoby naruszeniem zasady proporcjonalności [43], zakwalifikowanie – jako jednolitego naruszenia – kilku zachowań objętych zakazami przewidzianymi w art. 3 dyrektywy 2019/633, jako tego samego naruszenia, mogłoby w niektórych przypadkach doprowadzić a contrario do nałożenia sankcji, która ze względu na górną granicę grzywny (i niemożność przekroczenia tej kwoty przez krajowe organy egzekwowania prawa) nie mogłaby zostać uznana za wystarczająco skuteczną i odstraszającą [44].

53. W konsekwencji, chociaż dyrektywa 2019/633 nie wyklucza możliwości zakwalifikowania przez państwo członkowskie jako jednolitego naruszenia zachowania polegającego na wielokrotnym naruszaniu zakazów przewidzianych w art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, a tym samym nałożenia jednej sankcji za różne rozpatrywane nieuczciwe praktyki handlowe, możliwość ta nie zwalnia krajowych organów egzekwowania prawa z obowiązku zapewnienia, by nałożona sankcja była skuteczna, proporcjonalna i odstraszająca i uwzględniała charakter, czas trwania, powtarzalność i wagę naruszenia. Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie całościowej oceny krajowego aktu transponującego wspomnianą dyrektywę oraz nałożonej sankcji

[41] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Ultimo Portfolio Investment (Luxembourg) (C-303/20, EU:C:2021:479, pkt 36, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

[42] Co ostatecznie nie jest samo w sobie zaskakujące, zważywszy że – jak wskazano w pkt 29 niniejszej opinii – wymóg zapewnienia sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających, który został zresztą przewidziany w kilku innych aktach prawa Unii, dotyczy głównie zasad ustalania wysokości nakładanej sankcji.

[43] Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

[44] Nie można a priori wykluczyć, że połączenie kilku nieuczciwych praktyk handlowych wobec znacznej liczby dostawców i ich kwalifikacja jako „jednolitego naruszenia", które może zostać objęte sankcją tylko jeden raz w kwocie nieprzekraczającej 500 000 EUR, nie zostanie uznane za zgodne z wymogami art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2019/633, w szczególności jeżeli te praktyki okażą się być dużej wagi i zakrojone na szeroką skalę. W takim zaś przypadku górna granica sankcji mogłaby nie pozwolić krajowym organom egzekwowania prawa na wystarczające uwzględnienie i ocenę parametrów istotnych dla ustalenia kwoty grzywny, takich jak charakter, powtarzalność i waga danego naruszenia.

z uwzględnieniem wszystkich istotnych elementów, w tym indywidualnych okoliczności sprawy, w celu sprawdzenia, czy przewidziane w art. 6 ust. 1 tej dyrektywy wymogi w zakresie nakładania sankcji zostały spełnione.

54. W świetle powyższego jestem zdania, że art. 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2019/633 należy interpretować w ten sposób, iż w przypadku zakazanej, na podstawie art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2019/633, praktyki handlowej nabywcy, stosowanej równolegle wobec kilku dostawców z tym samym rozmyślnym zamiarem, państwa członkowskie zachowują swobodę, by albo przyznać krajowym organom egzekwowania prawa uprawnienia do stwierdzenia jednolitego naruszenia i w konsekwencji nałożenia jednej sankcji, albo przyznać im uprawnienia do stwierdzenia istnienia kilku naruszeń i w konsekwencji nałożenia kilku sankcji, z tym zastrzeżeniem – zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) w związku z art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy – że rozpatrywane uregulowania krajowe zapewniają nałożenie sankcji skutecznej, proporcjonalnej i odstraszającej oraz uwzględniającej charakter, czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia.

V. Wnioski

55. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria) odpowiedział następująco:

Artykuł 6 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/633 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych w relacjach między przedsiębiorcami w łańcuchu dostaw produktów rolnych i spożywczych

należy interpretować w ten sposób, że:

w przypadku zakazanej, na podstawie art. 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2019/633, praktyki handlowej nabywcy, stosowanej równolegle wobec kilku dostawców z tym samym rozmyślnym zamiarem, państwa członkowskie zachowują swobodę, by albo przyznać krajowym organom egzekwowania prawa uprawnienia do stwierdzenia jednolitego naruszenia i w konsekwencji nałożenia jednej sankcji, albo przyznać im uprawnienia do stwierdzenia istnienia kilku naruszeń i w konsekwencji nałożenia kilku sankcji, z tym zastrzeżeniem – zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. e) w związku z art. 6 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy – że rozpatrywane uregulowania krajowe zapewniają nałożenie sankcji skutecznej, proporcjonalnej i odstraszającej oraz uwzględniającej charakter, czas trwania, powtarzanie się i wagę naruszenia.