Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 21 stycznia 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Sankcje nałożone przez krajowy organ ochrony konkurencji – Termin przedawnienia – Działania przerywające bieg terminu przedawnienia – Przepisy krajowe, w myśl których po wszczęciu dochodzenia wykluczona jest możliwość, by późniejsze działanie podjęte w ramach dochodzenia lub postępowania przerywało bieg nowego terminu przedawnienia – Zasada wykładni zgodnej – Rozporządzenie (WE) nr 1/2003 – Artykuł 25 ust. 3 – Zakres stosowania – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Artykuł 101 TFUE – Zasada skuteczności

W sprawie C-308/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) postanowieniem z dnia 14 lutego 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 15 kwietnia 2019 r., w postępowaniu:

Consiliul Concurenței

przeciwko

Whiteland Import Export SRL,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego drugiej izby, A. Kumin, T. von Danwitz i P.G. Xuereb, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Consiliul Concurenței – B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu oraz C. Pântea, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Whiteland Import Export SRL –D. Necula; avocat oraz D. Schroeder, Rechtsanwalt,

– w imieniu rządu rumuńskiego – początkowo E. Gane, O.-C. Ichim, A. Rotăreanu oraz C.-R. Canțăr, następnie E. Gane, O.-C. Ichim oraz A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

– w imieniu rządu luksemburskiego – początkowo T. Uri i C. Schiltz, następnie T. Uri, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Meessen i I. Rogalski, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Autorité de surveillance AELE – C. Simpson, I.O. Vilhjálmsdóttir oraz C. Zatschler, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 września 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 3 TUE, art. 101 TFUE oraz art. 25 ust. 3 rozporządzenia 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Consiliul Concurenței (organem ochrony konkurencji, Rumunia) a Whiteland Import Export SRL (zwanym dalej „spółką Whiteland") w przedmiocie decyzji nakładającej na tę spółkę grzywnę za naruszenie przepisów prawa konkurencji.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 23 rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje możliwość nałożenia przez Komisję Europejską na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw grzywien za naruszenia przepisów prawa konkurencji Unii. Z kolei art. 24 tego rozporządzenia upoważnia Komisję do nakładania okresowych kar pieniężnych między innymi w celu nakłonienia przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw do zaprzestania naruszeń tego rodzaju.

4 Artykuł 25 ust. 1 i 3 wspomnianego rozporządzenia przewiduje:

„1. Uprawnienia przyznane Komisji na mocy art. 23 i 24 podlegają następującym terminom przedawnienia:

a) trzy lata w przypadku naruszeń przepisów dotyczących żądanych informacji lub przeprowadzania kontroli;

b) pięć lat w przypadku wszystkich innych naruszeń.

[…]

3. Wszelkie działania podjęte przez Komisję lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego w celu przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w odniesieniu do naruszeń przerywają bieg przedawnienia do nałożenia grzywien lub okresowych kar pieniężnych. Bieg przedawnienia uznaje się

za przerwany w dniu, w którym co najmniej jedno przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, które uczestniczyły w naruszeniu, zostanie powiadomione o podjętych działaniach. Działaniem, które przerywa bieg przedawnienia, jest w szczególności:

a) pisemne żądanie informacji ze strony Komisji lub organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego;

b) pisemna zgoda na przeprowadzenie kontroli, wydana urzędnikom przez Komisję lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego;

c) wszczęcie postępowania przez Komisję lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego;

d) przedstawienie zarzutów przez Komisję lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego".

5 Zgodnie z art. 35 ust. 1 tegoż rozporządzenia:

„Państwa członkowskie wyznaczą organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie [art. 101 i 102 TFUE] w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia. Środki konieczne do nadania organom uprawnień do stosowania tych artykułów zostaną podjęte przed dniem 1 maja 2004 r. Wyznaczonymi organami ochrony konkurencji mogą być również sądy".

Prawo rumuńskie

6 Artykuł 5 ust. 1 Legea concurenței nr. 21/1996 (ustawy o konkurencji nr 21/1996) z dnia 10 kwietnia 1996 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 88 z dnia 30 kwietnia 1996 r.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (nadzwyczajnego dekretu rządu nr 31/2015) (zwanej dalej „ustawą o konkurencji"), stanowi:

„Zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na rynku rumuńskim lub na jego części, a w szczególności te, które polegają na:

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

[…]".

7 Artykuł 61 tej ustawy stanowi:

„1) Prawo organu ochrony konkurencji do nałożenia sankcji administracyjnych za naruszenie przepisów niniejszej ustawy podlega następującym terminom przedawnienia:

a) trzy lata w przypadku naruszeń, o których mowa w art. 51 i 52;

b) pięć lat w przypadku innych naruszeń przewidzianych w niniejszej ustawie.

2) Bieg terminu przedawnienia prawa do wniesienia środka odwoławczego do organu ochrony konkurencji rozpoczyna się w dniu, w którym popełniono naruszenie. W przypadku ciągłych lub powtarzających się naruszeń termin przedawnienia rozpoczyna bieg w dniu zaniechania ostatniego rozpatrywanego czynu antykonkurencyjnego lub ostatniego rozpatrywanego antykonkuencyjnego zachowania".

8 Artykuł 62 przywołanej ustawy przewiduje:

„1) Wszelkie działania podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu wstępnego badania lub wszczęcia dochodzenia w związku z jakimkolwiek naruszeniem prawa przerywają bieg terminów przedawnienia określonych w art. 61. Przerwanie biegu terminu przedawnienia wywołuje skutek w dniu, w którym o środku przyjętym przez organ ochrony konkurencji powiadomiono co najmniej jeden podmiot gospodarczy lub związek podmiotów gospodarczych, które uczestniczyły w naruszeniu.

2) Środkami, które mogą zostać przyjęte przez organ ochrony konkurencji i które przerywają bieg terminu przedawnienia, są głównie:

a) pisemne wnioski o udzielenie informacji;

b) decyzja prezesa organu ochrony konkurencji o wszczęciu dochodzenia;

c) wszczęcie postępowania sądowego.

3) Przerwanie biegu terminu przedawnienia ma zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych lub związków podmiotów gospodarczych, które uczestniczyły w naruszeniu.

4) W przypadku przerwania biegu przedawnienia nowy termin przedawnienia o podobnym czasie trwania rozpoczyna bieg w dniu, w którym organ ochrony konkurencji przyjął jeden ze środków, o których mowa w ust. 2. Termin przedawnienia upływa najpóźniej w dniu, w którym upływa termin odpowiadający podwójnemu terminowi przedawnienia mającemu zastosowanie do danego naruszenia, przy czym organ ochrony konkurencji nie nałożył żadnej z sankcji przewidzianych w niniejszej ustawie”.

9 Artykuł 64 ustawy o konkurencji nr 21/1996, w brzmieniu wynikającym z nadzwyczajnego dekretu rządu nr 31/2015 (zwanej dalej „znowelizowaną ustawą o konkurencji”), który zastąpił art. 62 ustawy o konkurencji, stanowi:

„1) Wszelkie środki podjęte przez organ ochrony konkurencji w celu wstępnego badania lub ścigania naruszenia prawa przerywają bieg terminów przedawnienia określonych w art. 63 [dawnym art. 61]. Przerwanie biegu terminu przedawnienia wywołuje skutek w dniu, w którym o środku przyjętym przez organ ochrony konkurencji powiadomiono co najmniej jeden podmiot gospodarczy lub związek podmiotów gospodarczych, które uczestniczyły w naruszeniu.

2) Środkami, które mogą zostać przyjęte przez organ ochrony konkurencji i które przerywają bieg terminu przedawnienia, są głównie:

a) pisemne wnioski o udzielenie informacji;

b) decyzja prezesa organu ochrony konkurencji o wszczęciu dochodzenia;

c) przeprowadzenie kontroli;

d) doręczenie sprawozdania z dochodzenia.

3) Przerwanie biegu terminu przedawnienia ma zastosowanie do wszystkich podmiotów gospodarczych lub związków podmiotów gospodarczych, które uczestniczyły w naruszeniu.

4) W przypadku przerwania biegu przedawnienia nowy termin przedawnienia o podobnym czasie trwania rozpoczyna bieg w dniu, w którym organ ochrony konkurencji przyjął jeden ze środków, o których mowa w ust. 2. Termin przedawnienia upływa najpóźniej w dniu, w którym upływa termin

odpowiadający podwójnemu terminowi przedawnienia mającemu zastosowanie do danego naruszenia, przy czym organ ochrony konkurencji nie nałożył żadnej z sankcji przewidzianych w niniejszej ustawie.

5) Bieg terminu przedawnienia dla nałożenia sankcji zostaje zawieszony na czas trwania zawisłego przed sądem postępowania, którego przedmiotem jest decyzja organu ochrony konkurencji".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10 Decyzją z dnia 7 września 2009 r. organ ochrony konkurencji wszczął z urzędu dochodzenia na detalicznym rynku spożywczym przeciwko kilku podmiotom gospodarczym i ich dostawcom, w tym spółce Whiteland, w celu ustalenia, czy przedsiębiorstwa te naruszyły przepisy prawa konkurencji. W dniu 18 lipca 2012 r. dochodzenia te zostały połączone.

11 W dniu 12 sierpnia 2014 r. organ ochrony konkurencji doręczył spółce Whiteland sprawozdanie z dochodzenia. W dniu 23 października 2014 r. odbyły się przesłuchania przed tym organem ochrony konkurencji zasiadającym w pełnym składzie.

12 Po przeprowadzeniu obrad w dniu 9 grudnia 2014 r. organ ochrony konkurencji sporządził protokół z decyzji, w którym stwierdzono, że przedsiębiorstwa objęte dochodzeniem dopuściły się naruszeń przepisów krajowego prawa konkurencji oraz art. 101 TFUE. Zarzucono im bowiem, że w latach 2006–2009 zawierały porozumienia antykonkurencyjne mające na celu zakłócenie i ograniczenie konkurencji na rynku właściwym poprzez ustalenie ceny sprzedaży i odsprzedaży produktów dostawców.

13 W drodze decyzji nr 13 wydanej w dniu 14 kwietnia 2015 r. (zwanej dalej „decyzją 13/2015") organ ochrony konkurencji nałożył na te przedsiębiorstwa grzywny. Grzywna nałożona na spółkę Whiteland została ustalona na kwotę 2 324 484 rumuńskich lei (RON) (tj. około 513 000 EUR), co stanowi 0,55% obrotu osiągniętego przez tę spółkę w 2013 r.

14 Spółka Whiteland wniosła do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji 13/2015 w zakresie, w jakim dotyczyła jej ta decyzja.

15 W uzasadnieniu skargi spółka Whiteland podniosła w szczególności, że uprawnienie organu ochrony konkurencji do nałożenia na nią sankcji podlega pięcioletniemu terminowi przedawnienia, określonemu w art. 61 ust. 1 ustawy o konkurencji, oraz że w niniejszym przypadku w chwili wydania przez ten organ krajowy decyzji 13/2015 termin przedawnienia upłynął.

16 Wyrokiem z dnia 19 stycznia 2016 r. Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) uwzględnił skargę spółki Whiteland i stwierdził nieważność decyzji 13/2015 w zakresie, w jakim dotyczyła ona tej spółki.

17 Stwierdziwszy w istocie, że bieg terminu przedawnienia rozpoczął się w dniu 15 lipca 2009 r., czyli w dniu, w którym spółka Whiteland zaniechała zarzucanego jej naruszenia, sąd ten uznał, że decyzja o wszczęciu dochodzenia przyjęta w dniu 7 września 2009 r. przerwała bieg terminu przedawnienia i rozpoczęła bieg nowego terminu przedawnienia, upływającego w dniu 7 września 2014 r., w związku z czym w dniu 14 kwietnia 2015 r., gdy organ ochrony konkurencji przyjął decyzję 13/2015, termin przedawnienia upłynął.

18 Sąd ten odrzucił argumentację organu ochrony konkurencji, zgodnie z którą porozumienie antykonkurencyjne, w którym uczestniczyła spółka Whiteland, zostało przedłużone w drodze aneksu do dnia 31 grudnia 2009 r., w szczególności ze względu na fakt, że w decyzji 13/2015 organ ochrony konkurencji sam wskazał, iż ostatnie działanie antykonkurencyjne, jakiego dopuściła się spółka Whiteland, miało miejsce w dniu 15 lipca 2009 r.

19 Wreszcie, sąd ten wyjaśnił, że na podstawie ścisłej wykładni przepisów krajowych regulujących terminy przedawnienia środki podjęte przez organ ochrony konkurencji po wydaniu decyzji o wszczęciu dochodzenia nie mogły przerwać nowego terminu przedawnienia, co oznacza, że decyzja ta jest ostatnim działaniem tego organu, które mogło przerwać bieg terminu przedawnienia. W tym względzie art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 znajduje zastosowanie wyłącznie do Komisji i nie reguluje terminów przedawnienia nakładania grzywien przez krajowe organy ochrony konkurencji.

20 W dniu 19 stycznia 2016 r. organ ochrony konkurencji wniósł do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia) kasację od wyroku Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie).

21 Organ ochrony konkurencji wskazał co do zasady, że wbrew temu, co orzekł Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie), każda czynność procesowa mająca na celu ściganie naruszenia skutkuje przerwaniem biegu terminu przedawnienia. Ponadto wykładnia, zgodnie z którą wydanie decyzji o wszczęciu dochodzenia jest ostatnim działaniem przerywającym bieg terminu przedawnienia, powodowałaby niejednolite stosowanie krajowego prawa konkurencji i przepisów prawa konkurencji Unii, ponieważ w odróżnieniu od ustawy o konkurencji art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje, że działaniami przerywającymi bieg terminu przedawnienia są w szczególności działania podjęte w celu ścigania naruszenia.

22 Tytułem wstępu sąd odsyłający wskazuje, że chociaż znowelizowana ustawa o konkurencji przewiduje obecnie, że wszelkie środki podejmowane przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia badania wstępnego lub w celu ścigania naruszenia prawa konkurencji przerywają bieg terminów przedawnienia, to jednak ustawą znajdującą ratione temporis zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym jest ustawa o konkurencji.

23 W tych okolicznościach sąd ten wyraża wątpliwości, czy ścisła wykładnia ustawy o konkurencji – którą przyjął Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) i zgodnie z którą jedynie środki zastosowane przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia wstępnego badania lub wszczęcia dochodzenia przerywają bieg terminu przedawnienia – jest zgodna z art. 4 ust. 3 TUE, art. 101 TFUE i zasadą skuteczności oraz czy taka ścisła wykładnia prawa krajowego nie prowadzi do niespójnego stosowania przepisów prawa konkurencji.

24 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że na poziomie krajowym współistnieją dwie linie orzecznictwa, z których pierwsza skłania się ku ścisłej wykładni przepisów krajowych regulujących terminy przedawnienia, druga natomiast przyjmuje elastyczną wykładnię tych przepisów.

25 Zgodnie z pierwszą ze wspomnianych linii orzecznictwa art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 dotyczy wyłącznie przyznanej Komisji kompetencji w zakresie nakładania sankcji za naruszenia przepisów prawa konkurencji Unii i w konsekwencji nie znajduje zastosowania do organu ochrony konkurencji. Natomiast zgodnie z drugą linią orzecznictwa powinien istnieć związek między art. 25 rozporządzenia nr 1/2003 a przepisami prawa krajowego regulującymi instytucję przedawnienia, biorąc pod uwagę wymóg spójności przepisów prawa Unii z przepisami krajowymi, w szczególności gdy przepisy krajowe dotyczące przedawnienia dokonują transpozycji dorobku prawa Unii w dziedzinie konkurencji.

26 Sąd odsyłający wywodzi stąd, że to do niego należy ostateczne ustalenie, czy należy przyjąć ścisłą wykładnię art. 61 i 62 ustawy o konkurencji, jakiej dokonał Curtea de Appel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie), czy też w świetle art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 ust. 1 TFUE należy nadać przepisom krajowym wykładnię szerszą i zgodną z wymogami prawa Unii.

27 W tym kontekście sąd odsyłający zwraca uwagę, że rozporządzenie nr 1/2003 nie reguluje terminów przedawnienia nakładania grzywien przez krajowe organy ochrony konkurencji i że wobec braku przepisów Unii w tej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy wyznaczenie właściwych sądów i uregulowanie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii.

28 Sąd odsyłający wskazuje jednak, że przepisy krajowe nie powinny podważać skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE przez krajowe organy ochrony konkurencji.

29 W tych okolicznościach Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„Czy art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE należy interpretować w ten sposób, że

1) nakładają one na sądy państw członkowskich obowiązek dokonywania wykładni przepisów krajowych regulujących przedawnienie prawa organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji administracyjnych w sposób zgodny z przepisami art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 oraz

2) stoją na przeszkodzie dokonywaniu wykładni przepisu prawa krajowego w ten sposób, że za działanie przerywające bieg terminu przedawnienia uznaje się jedynie formalny akt wszczęcia dochodzenia w sprawie praktyki antykonkurencyjnej, a późniejsze działania podejmowane na potrzeby takiego dochodzenia nie należą do tej samej kategorii działań przerywających bieg terminu przedawnienia?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

30 Na wstępie należy przypomnieć, że chociaż niektóre akty prawa wtórnego Unii, takie jak decyzje ramowe, a także w pewnych okolicznościach dyrektywy, nie wywołują skutku bezpośredniego, to jednak ich wiążący charakter powoduje powstanie po stronie sądów krajowych obowiązku wykładni zgodnej prawa krajowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, pkt 6, 8; z dnia 8 listopada 2016 r., Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, pkt 58).

31 Natomiast zgodnie z art. 288 akapit drugi TFUE rozporządzenie Unii jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że każdy sąd krajowy działający w ramach swojej właściwości ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak i późniejszego względem normy prawa Unii (wyrok z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 55).

32 W konsekwencji ewentualne znaczenie art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 w ramach niniejszego postępowania prejudycjalnego, zgodnie z którym bieg przedawnienia nakładania grzywien lub okresowych kar pieniężnych przerywa każde działanie Komisji lub organu ochrony konkurencji

państwa członkowskiego zmierzające do przeprowadzenia dochodzenia lub postępowania w sprawie naruszenia, zależy wyłącznie od tego, czy przepis ten ma zastosowanie do sytuacji faktycznej w postępowaniu głównym.

33 Należy zatem uznać, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sądy krajowe mają obowiązek stosowania art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 do przedawnienia uprawnień krajowego organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji za naruszenia prawa konkurencji Unii.

34 W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, dokonując interpretacji przepisu prawa Unii, w przypadku gdy jego brzmienie nie określa wyraźnie zakresu jego stosowania, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, należy wziąć pod uwagę jego kontekst i cele, do których realizacji zmierza akt, którego jest on częścią (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 113).

35 W odniesieniu do kontekstu, w jaki wpisuje się art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, należy przypomnieć, że art. 25 ust. 1 tego rozporządzenia poddaje uprawnienie Komisji do nakładania grzywien i okresowych kar pieniężnych za naruszenia prawa konkurencji pięcioletniemu terminowi przedawnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 29 marca 2011 r., ThyssenKrupp Nirosta/Komisja, C-352/09 P, EU:C:2011:191, pkt 166).

36 Tymczasem, ponieważ brzmienie art. 25 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 odnosi się wyłącznie do uprawnień przyznanych Komisji na mocy art. 23 i 24 tego rozporządzenia, a te ostatnie przepisy regulują jedynie uprawnienia, jakie przysługują tej instytucji w dziedzinie sankcji, z kontekstu, w jaki wpisuje się art. 25 ust. 3 tego rozporządzenia, nie wynika, by przepis ten miał zastosowanie do krajowych organów ochrony konkurencji.

37 Ponadto, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 50 i 51 opinii, w zdecentralizowanym systemie wprowadzania w życie przepisów prawa konkurencji Unii, w którym krajowe organy ochrony konkurencji stosują te przepisy bezpośrednio, określenie przepisów regulujących przedawnienie uprawnienia do nakładania sankcji należy – z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności – do państw członkowskich. W tym kontekście wspomniane organy podlegają krajowym przepisom w dziedzinie przedawnienia, w związku z czym nie jest co do zasady konieczne stosowanie do nich przepisów dotyczących przedawnienia przewidzianych na szczeblu Unii i odnoszących się do Komisji.

38 Co się tyczy celu art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, należy zaznaczyć, że celem art. 25 tego rozporządzenia jest ustanowienie przepisów regulujących terminy, w których Komisja może – nie naruszając przy tym podstawowego wymogu pewności prawa – nakładać grzywny i okresowe kary pieniężne na przedsiębiorstwa, w stosunku do których toczą się postępowania dotyczące stosowania przepisów prawa konkurencji Unii.

39 W tych okolicznościach należy uznać, że art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 nie ustanawia przepisów regulujących przedawnienie uprawnień krajowych organów ochrony konkurencji do nakładania sankcji.

40 W niniejszej sprawie postępowanie główne dotyczy przepisów regulujących przedawnienie mających zastosowanie do takiego krajowego organu ochrony konkurencji, wyposażonego w uprawnienie do nakładania sankcji w przypadku naruszenia w szczególności przepisów prawa konkurencji Unii, w związku z czym art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 nie znajduje zastosowania w tej sprawie.

41 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sądy krajowe nie mają obowiązku stosowania art. 25 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 do przedawnienia uprawnień krajowego organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji za naruszenia prawa konkurencji Unii.

W przedmiocie pytania drugiego

42 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE, rozpatrywane w świetle zasady skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom prawa krajowego podlegającym wykładni właściwych sądów krajowych, zgodnie z którymi decyzja o wszczęciu dochodzenia wydana przez krajowy organ ochrony konkurencji w sprawie naruszenia przepisów prawa konkurencji Unii jest ostatnim działaniem tego organu, które może skutkować przerwaniem biegu przedawnienia w odniesieniu do jego uprawnienia do nakładania sankcji i wyklucza możliwość, by późniejsze działanie podjęte w ramach dochodzenia lub postępowania przerywało bieg nowego terminu przedawnienia.

43 Na wstępie należy zaznaczyć, że ani postanowienia traktatu FUE w dziedzinie konkurencji, ani – jak wynika z odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne – przepisy rozporządzenia nr 1/2003 nie stanowią przepisów regulujących przedawnienie nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji, czy to na podstawie prawa Unii, czy też prawa krajowego.

44 Co więcej, art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 wyraźnie stanowi, że do każdego państwa członkowskiego należy podjęcie środków koniecznych do przyznania krajowym organom ochrony konkurencji uprawnienia do stosowania art. 101 i 102 TFUE.

45 Tym samym wobec braku wiążących przepisów prawa Unii w tej dziedzinie do państw członkowskich należy ustanowienie i stosowanie krajowych przepisów regulujących przedawnienie nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji, w tym przepisów dotyczących zawieszenia lub przerwania biegu przedawnienia (zob. analogicznie wyrok z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 23).

46 Jednakże, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 49 opinii, choć stanowienie i stosowanie tych przepisów należy do kompetencji państw członkowskich, to jednak wykonywanie tej kompetencji powinno się odbywać z poszanowaniem prawa Unii, a w szczególności zasady skuteczności. Oznacza to, że 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 14 czerwca 2011 r., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 24). Organy wyznaczone zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 powinny bowiem zapewnić skuteczne stosowanie tych postanowień w interesie ogólnym (wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, pkt 56).

47 Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie są zobowiązane nie podważać w drodze przepisów prawa krajowego pełnego i jednolitego stosowania prawa Unii oraz nie przyjmować lub nie utrzymywać w mocy środków, które mogłyby pozbawiać skuteczności przepisy prawa konkurencji mające zastosowanie do przedsiębiorstw (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 1992 r., Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 Niemniej jednak ustalenie rozsądnych terminów przedawnienia nakładania sankcji przez krajowe organy ochrony konkurencji, które służy pewności prawa i które chroni jednocześnie zainteresowane przedsiębiorstwa i te organy, jest zgodne z prawem Unii. Terminy takie nie mogą bowiem uczynić stosowania prawa Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 listopada 2016 r., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, pkt 41).

49 Tym samym, przepisy krajowe określające terminy przedawnienia powinny być pomyślane w taki sposób, aby zapewnić równowagę pomiędzy z jednej strony celami, jakimi są zagwarantowanie pewności prawa i zapewnienie rozpatrywania spraw w rozsądnych terminach, jako zasady ogólne prawa Unii, a z drugiej strony rzeczywistym i skutecznym stosowaniem art. 101 i 102 TFUE w celu poszanowania interesu publicznego, polegającego na zapobieżeniu zakłóceniom funkcjonowania rynku wewnętrznego wskutek szkodliwych dla konkurencji porozumień lub praktyk.

50 W celu ustalenia, czy krajowy system przedawnienia ustanawia taką równowagę, należy wziąć pod uwagę wszystkie elementy tego systemu (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 45), wśród których może znajdować się między innymi data rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, długość tego terminu, a także przepisy regulujące zawieszanie lub przerywanie jego biegu.

51 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 (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 46).

52 W związku z tym przepisy krajowe określające datę rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, długość tego terminu oraz warunki jego zawieszenia lub przerwania powinny być dostosowane do specyfiki prawa konkurencji i do celów wprowadzenia w życie przepisów tego prawa przez zainteresowane osoby, tak aby nie podważać pełnej skuteczności przepisów prawa konkurencji Unii (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2019 r., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, pkt 47).

53 Tymczasem 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 (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 stycznia 2019 r., Dzivev i in., C-310/16, EU:C:2019:30, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

54 W niniejszym przypadku przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym przewidują, że termin przedawnienia nakładania sankcji za naruszenia prawa konkurencji wynosi pięć lat, że termin ten biegnie od dnia, w którym naruszenie ustało, że może on zostać przerwany przez określone działania krajowego organu ochrony konkurencji i że termin przedawnienia upływa najpóźniej w dniu, w którym upływa termin odpowiadający podwójnemu terminowi przedawnienia mającemu zastosowanie do danego naruszenia, w sytuacji gdy sankcja nie została nałożona.

55 Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z przyjętą przez część orzecznictwa krajowego, a w szczególności przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) w postępowaniu głównym, ścisłą wykładnią przepisów krajowych regulujących terminy przedawnienia w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych, będących podstawą sporu w postępowaniu głównym, decyzja o wszczęciu dochodzenia mającego na celu przygotowanie materiału dowodowego lub ściganie naruszenia przepisów prawa konkurencji jest ostatnim działaniem krajowego organu ochrony konkurencji, który może skutkować przerwaniem biegu terminu przedawnienia odnoszącego się do przysługującego mu uprawnienia do nakładania sankcji i żaden z aktów przyjętych następnie w celu przygotowania materiału dowodowego lub ścigania naruszenia nie może przerwać biegu tego terminu, nawet jeśli podjęcie takich działań stanowiłoby ważny etap dochodzenia i świadczyłoby o woli ścigania naruszenia przez ten organ.

56 Taka ścisła wykładnia przepisów krajowych, zakazujących w sposób bezwzględny przerywania biegu terminu przedawnienia działaniami podjętymi później w ramach dochodzenia, może zagrozić skutecznemu wprowadzaniu w życie przez krajowe organy ochrony konkurencji przepisów prawa konkurencji Unii, ponieważ wykładnia ta mogłaby stwarzać systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących jego naruszenie. W tym względzie należy przypomnieć, że – jak zostało to podkreślone

w pkt 51 niniejszego wyroku – sprawy z zakresu prawa konkurencji Unii co do zasady wymagają przeprowadzenia złożonej analizy stanu faktycznego i sytuacji ekonomicznej. Tym samym w większości przypadków o wysokim stopniu złożoności takie działania, które nieuchronnie wydłużają czas trwania postępowania, mogą okazać się niezbędne.

57 Do sądu krajowego należy zbadanie w świetle zasady skuteczności, czy wykładnia badanego w postępowaniu głównym krajowego systemu przedawnienia, o której mowa w pkt 55 niniejszego wyroku, wiąże się – przy uwzględnieniu wszystkich elementów krajowego systemu przedawnienia rozpatrywanego w postępowaniu głównym – z systemowym ryzykiem bezkarności czynów stanowiących takie naruszenia.

58 Gdyby okazało się, że jest tak w tym przypadku, sąd odsyłający powinien co do zasady – nie czekając na zmianę spornych przepisów krajowych na drodze legislacyjnej lub za pomocą innej procedury przewidzianej konstytucją – zapewnić pełną skuteczność obowiązkom, o których mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, poprzez dokonanie wykładni tych przepisów w miarę możliwości w świetle prawa Unii, a w szczególności przepisów prawa z dziedziny konkurencji, stosownie do ich wykładni dokonanej przez Trybunał, w szczególności w pkt 56 niniejszego wyroku, albo w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania rzeczonych przepisów (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

59 W niniejszym przypadku, chociaż znowelizowana ustawa o konkurencji przewiduje obecnie, że wszelkie środki podejmowane przez organ ochrony konkurencji w celu przeprowadzenia badania wstępnego lub w celu ścigania naruszenia prawa konkurencji przerywają bieg terminów przedawnienia, to jednak z postanowienia odsyłającego wynika, że ustawa ta nie ma zastosowania ratione temporis do sporu w postępowaniu głównym i że spór ten nadal podlega ustawie o konkurencji.

60 W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy – przy uwzględnieniu całego prawa krajowego i przy zastosowaniu metod wykładni uznanych przez to prawo – dokonanie wykładni przepisów krajowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym w najszerszy możliwy sposób w świetle prawa Unii, a w szczególności brzmienia i celu art. 101 TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 stycznia 2007 r., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, pkt 68; z dnia 13 lipca 2016 r., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, pkt 43).

61 Tymczasem zasada wykładni zgodnej prawa wewnętrznego, na podstawie której sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii, jest nierozłącznie związana z systemem traktatów, gdyż pozwala sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa Unii przy rozpoznawaniu zawisłych przed nimi sporów [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 159].

62 Niemniej jednak zasada wykładni zgodnej prawa krajowego ma pewne granice. Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści prawa Unii przy dokonywaniu wykładni i przy stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest bowiem ograniczony przez ogólne zasady prawa, w tym zasadę pewności prawa, i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem (zob. podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2016 r., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Kwestia konieczności odstąpienia od stosowania przepisu krajowego w zakresie, w jakim jest on sprzeczny z prawem Unii, pojawia się dopiero z chwilą, gdy okaże się, że żadna wykładnia zgodna tego przepisu nie jest możliwa (wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 41).

64 Tymczasem z postanowienia odsyłającego wynika, że w niniejszej sprawie taka wykładnia wydaje się możliwa, czego ostatecznie ustalenie należy jednak do sądu odsyłającego. Ponieważ, jak wskazano w pkt 24 niniejszego wyroku, sąd ten sam wskazał, że na szczeblu krajowym współistnieją dwie linie

orzecznictwa, z których pierwsza skłania się ku ścisłej wykładni przepisów krajowych regulujących terminy przedawnienia, natomiast druga z nich opowiada się za elastyczną wykładnią tych przepisów, dysponuje on wystarczającą swobodą w zakresie wyboru wykładni, jaką nada przepisom krajowym będącym przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

65 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE, rozpatrywane w świetle zasady skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, podlegającym wykładni właściwych sądów krajowych, zgodnie z którymi wydana przez krajowy organ ochrony konkurencji decyzja o wszczęciu dochodzenia w sprawie naruszenia przepisów prawa konkurencji Unii jest ostatnim działaniem tego organu, którego skutkiem może być przerwanie biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do uprawnienia tego organu do nakładania sankcji i który wyklucza możliwość, by późniejsze działanie podjęte w ramach dochodzenia lub postępowania przerywało bieg tego terminu, jeżeli okaże się – w świetle wszystkich elementów rozpatrywanego systemu przedawnienia – że tego rodzaju wyłączenie stwarza systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących takie naruszenia, przy czym dokonanie ostatecznych ustaleń w tym względzie jest zadaniem sądu odsyłającego.

W przedmiocie kosztów

66 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:

1) **Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że sądy krajowe nie mają obowiązku stosowania art. 25 ust. 3 rozporządzenia 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] do przedawnienia uprawnień krajowego organu ochrony konkurencji do nakładania sankcji za naruszenia prawa konkurencji Unii.**

2) **Artykuł 4 ust. 3 TUE i art. 101 TFUE, rozpatrywane w świetle zasady skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, podlegającym wykładni właściwych sądów krajowych, zgodnie z którymi wydana przez krajowy organ ochrony konkurencji decyzja o wszczęciu dochodzenia w sprawie naruszenia przepisów prawa konkurencji Unii jest ostatnim działaniem tego organu, którego skutkiem może być przerwanie biegu terminu przedawnienia w odniesieniu do uprawnienia tego organu do nakładania sankcji i które wyłącza możliwość, by późniejsze działanie podjęte w ramach dochodzenia lub postępowania przerywało bieg tego terminu, jeżeli okaże się – w świetle wszystkich elementów rozpatrywanego systemu przedawnienia – że tego rodzaju wyłączenie stwarza systemowe ryzyko bezkarności czynów stanowiących takie naruszenia, przy czym dokonanie ostatecznych ustaleń w tym względzie jest zadaniem sądu odsyłającego.**

Podpisy