Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

21. ledna 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Hospodářská soutěž – Sankce uložené vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž – Promlčecí lhůta – Úkony, které přerušují promlčecí lhůtu – Vnitrostátní právní úprava, která po zahájení šetření vylučuje možnost, aby pozdější úkon v rámci stíhání nebo šetření mohl přerušit novou promlčecí lhůtu – Zásada konformního výkladu – Nařízení (ES) č. 1/2003 – Článek 25 odst. 3 – Působnost – Článek 4 odst. 3 SEU – Článek 101 SFEU – Zásada efektivity“

Ve věci C-308/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko) ze dne 14. února 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 15. dubna 2019, v řízení

Consiliul Concurenței

proti

Whiteland Import Export SRL,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce druhého senátu, A. Kumin, T. von Danwitz a P. G. Xuereb, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Consiliul Concurenței B. Chiriţoiuem, jakož i C. Butacu, I. Dăsculţu a C. Pântea, jako zmocněnci,

– za Whiteland Import Export SRL D. Schroederem, Rechtsanwalt,

– za rumunskou vládu původně C.-R. Canţărem, jakož i O.-C. Ichim a A. Rotăreanu, poté E. Gane, O.-C. Ichim a A. Rotăreanu, jako zmocněnci,

– za lucemburskou vládu původně T. Urim a C. Schiltzem, poté T. Urim, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi G. Meessenem a I. Rogalskim, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: rumunština.

– za Kontrolní úřad ESVO C. Simpson a I. O. Vilhjálmsdóttir, jakož i C. Zatschlerem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 3. září 2020,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 3 SEU, článku 101 SFEU, jakož i čl. 25 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101 a 102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Consiliul Concurenței (Rada pro hospodářskou soutěž, Rumunsko) a Whiteland Import Export SRL (dále jen „Whiteland“) ve věci rozhodnutí, kterým byla této společnosti uložena pokuta za protiprávní jednání porušující pravidla práva hospodářské soutěže.

Právní rámec

Unijní právo

3 Článek 23 nařízení č. 1/2003 stanoví možnost Evropské komise uložit podnikům a sdružením podniků pokuty za protiprávní jednání porušující ustanovení unijního práva hospodářské soutěže. Článek 24 tohoto nařízení opravňuje Komisi uložit penále, zejména aby přinutila tyto podniky a sdružení podniků ukončit protiprávní jednání této povahy.

4 Článek 25 odst. 1 a 3 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Pravomoci svěřené Komisi na základě článků 23 a 24 se promlčují takto:

a) po třech letech v případě porušení ustanovení týkajících se žádostí o informace nebo provedení kontroly;

b) po pěti letech ve všech ostatních případech protiprávního jednání.

[…]

3. Každý úkon učiněný Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním přerušuje promlčecí lhůtu pro uložení pokuty nebo penále. K přerušení promlčecí lhůty dochází s účinkem ode dne, kdy byl tento úkon oznámen nejméně jednomu podniku nebo sdružení podniků, které se podílejí na protiprávním jednání. Úkony, kterými se přerušuje promlčecí lhůta, jsou zejména:

a) písemné žádosti Komise nebo orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu o informace;

b) písemné zmocnění k provedení kontroly vydané Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu pro své úředníky;

c) zahájení řízení ze strany Komise nebo orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu;

d) oznámení o námitce, jíž se zabývá Komise nebo orgán pro hospodářskou soutěž členského státu.“

5 Článek 35 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Členské státy určí orgán nebo orgány pro hospodářskou soutěž zodpovědné za používání článků [101 a 102 SFEU] tak, aby byla účinně dodržována ustanovení tohoto nařízení. Opatření nezbytná ke zmocnění těchto orgánů k používání uvedených článků budou přijata do 1. května 2004. Mezi určenými orgány mohou být i soudy."

Rumunské právo

6 Článek 5 odst. 1 Legea concurenței nr. 21/1996 (zákon o hospodářské soutěži č. 21/1996) ze dne 10. dubna 1996 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 88 ze dne 30. dubna 1996), ve znění před vstupem Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (mimořádné nařízení vlády č. 31/2015) (dále jen „zákon o hospodářské soutěži") v platnost, stanoví:

„Jsou zakázány veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání podniků ve vzájemné shodě, jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na rumunském trhu nebo jeho části a které spočívají zejména v tom, že:

a) přímo nebo nepřímo určují nákupní nebo prodejní ceny anebo jiné obchodní podmínky;

[…]"

7 Podle článku 61 tohoto zákona:

„(1) Právo Rady pro hospodářskou soutěž ukládat správní sankce za porušení ustanovení tohoto zákona podléhá následujícím promlčecím lhůtám:

a) tři roky, pokud jde o jedno z protiprávních jednání uvedených v článcích 51 a 52;

b) pět let ve všech ostatních případech protiprávního jednání stanovených tímto zákonem.

(2) Promlčecí lhůta pro přijetí opatření Radou pro hospodářskou soutěž začíná běžet ode dne, kdy bylo protiprávní jednání ukončeno. V případě pokračujících nebo opakovaných protiprávních jednání začíná promlčecí lhůta běžet ode dne, kdy byl ukončen poslední úkon nebo poslední dotčené protisoutěžní chování."

8 Článek 62 uvedeného zákona stanoví:

„(1) Jakékoli opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného přezkumu nebo za účelem zahájení šetření týkajícího se jakéhokoli porušení zákona přerušuje běh promlčecí lhůty stanovené v článku 61. Přerušení promlčecí lhůty nabývá účinku dnem, kdy bylo opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž oznámeno alespoň jednomu hospodářskému subjektu nebo sdružení hospodářských subjektů, které se účastnily protiprávního jednání.

(2) Opatřeními, která mohou být přijata Radou pro hospodářskou soutěž a která přerušují promlčecí lhůtu, jsou zejména následující opatření:

a) písemné žádosti o informace;

b) rozhodnutí předsedy Rady pro hospodářskou soutěž o zahájení šetření;

c) zahájení soudního řízení.

(3) Přerušení promlčecí lhůty se vztahuje na všechny hospodářské subjekty nebo sdružení hospodářských subjektů, které se účastnily protiprávního jednání.

(4) V případě přerušení promlčecí lhůty začíná běžet nová promlčecí lhůta stejné délky ode dne, kdy Rada pro hospodářskou soutěž přijala jedno z opatření uvedených v odstavci 2. Promlčecí lhůta uplyne nejpozději dnem, kdy uplyne doba rovnající se dvojnásobku promlčecí lhůty použitelné na dotčené protiprávní jednání, aniž Rada pro hospodářskou soutěž uložila jednu ze sankcí stanovených tímto zákonem."

9 Článek 64 zákona o hospodářské soutěži č. 21/1996, ve znění mimořádného nařízení vlády č. 31/2015 (dále jen „zákon o hospodářské soutěži, ve znění změn"), který nahradil článek 62 zákona o hospodářské soutěži, stanoví:

„(1) Jakékoli opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného přezkumu nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním porušujícím zákon přerušuje běh promlčecí lhůty stanovené v článku 63 [bývalý článek 61]. Přerušení promlčecí lhůty nabývá účinku dnem, kdy bylo opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž oznámeno alespoň jednomu hospodářskému subjektu nebo sdružení hospodářských subjektů, které se účastnily protiprávního jednání.

(2) Opatřeními, která mohou být přijata Radou pro hospodářskou soutěž a která přerušují promlčecí lhůtu, jsou zejména následující opatření:

a) písemné žádosti o informace;

b) rozhodnutí předsedy Rady pro hospodářskou soutěž o zahájení šetření;

c) provádění kontrol;

d) sdělení zprávy o šetření.

(3) Přerušení promlčecí lhůty se vztahuje na všechny hospodářské subjekty nebo sdružení hospodářských subjektů, které se účastnily protiprávního jednání.

(4) V případě přerušení promlčecí lhůty začíná běžet nová promlčecí lhůta stejné délky ode dne, kdy Rada pro hospodářskou soutěž přijala jedno z opatření uvedených v odstavci 2. Promlčecí lhůta uplyne nejpozději dnem, kdy uplyne doba rovnající se dvojnásobku promlčecí lhůty použitelné na předmětné protiprávní jednání, aniž Rada pro hospodářskou soutěž uložila jednu ze sankcí stanovených tímto zákonem.

(5) Promlčecí lhůta k uložení sankcí je pozastavena po celou dobu, kdy je rozhodnutí Rady pro hospodářskou soutěž předmětem řízení probíhajícího před soudem."

Spor v původním řízení a předběžné otázky

10 Rozhodnutím ze dne 7. září 2009 Rada pro hospodářskou soutěž zahájila bez návrhu šetření na maloobchodním trhu s potravinami proti několika hospodářským subjektům a jejich dodavatelům, mezi nimiž byla společnost Whiteland, za účelem zjištění, zda tyto podniky porušily pravidla práva hospodářské soutěže. Dne 18. července 2012 byla tato různá šetření spojena.

11 Dne 12. srpna 2014 doručila Rada pro hospodářskou soutěž svou zprávu ze šetření společnosti Whiteland. Dne 23. října 2014 proběhla slyšení před plenárním zasedáním tohoto orgánu.

12 Dne 9. prosince 2014 vypracovala Rada pro hospodářskou soutěž po svém jednání zápis rozhodnutí, v němž bylo konstatováno, že podniky, jichž se týkalo šetření, se dopustily protiprávních jednání porušujících pravidla vnitrostátního práva hospodářské soutěže, jakož i článek 101 SFEU. Bylo jim totiž vytýkáno, že v letech 2006 až 2009 uzavřely protisoutěžní dohody směřující k narušení hospodářské soutěže na relevantním trhu tím, že stanovily ceny pro prodej a další prodej výrobků dodavatelů.

13 Rozhodnutím č. 13 ze dne 14. dubna 2015 uložila Rada pro hospodářskou soutěž těmto podnikům pokuty (dále jen „rozhodnutí 13/2015“). Pokuta uložená společnosti Whiteland byla stanovena na částku 2 324 484 rumunských lei (RON) (přibližně 513 000 eur), představující 0,55 % obchodního obratu dosaženého v roce 2013.

14 Společnost Whiteland podala proti rozhodnutí 13/2015 žalobu na neplatnost ke Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko) v rozsahu, v němž se jí toto rozhodnutí týkalo.

15 Na podporu své žaloby společnost Whiteland zejména uvedla, že pravomoc Rady pro hospodářskou soutěž, která spočívala v tom, že jí uložila sankci, podléhá promlčecí lhůtě pěti let uvedené v čl. 61 odst. 1 zákona o hospodářské soutěži a že projednávaná věc byla promlčena, když tento vnitrostátní orgán přijal rozhodnutí 13/2015.

16 Rozsudkem ze dne 19. ledna 2016 Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) vyhověl žalobě společnosti Whiteland a zrušil rozhodnutí 13/2015 v rozsahu, v němž se týkalo této společnosti.

17 Tento soud totiž poté, co konstatoval, že promlčecí lhůta začala běžet dne 15. července 2009, dne, kdy bylo protiprávní jednání vytýkané společnosti Whiteland ukončeno, měl za to, že rozhodnutí o zahájení šetření ze dne 7. září 2009 přerušilo promlčecí lhůtu a začala běžet nová promlčecí lhůta, která uplynula dne 7. září 2014, takže již došlo k promlčení, když Rada pro hospodářskou soutěž dne 14. dubna 2015 přijala rozhodnutí 13/2015.

18 Uvedený soud odmítl argumentaci Rady pro hospodářskou soutěž, podle které byla protisoutěžní dohoda týkající se společnosti Whiteland prodloužena dodatkem do 31. prosince 2009 zejména z toho důvodu, že v rozhodnutí 13/2015 sama Rada pro hospodářskou soutěž uvedla, že poslední úkon v rámci protisoutěžního jednání spáchaného společnosti Whiteland nastal 15. července 2009.

19 Tentýž soud konečně upřesnil, že na základě striktního výkladu vnitrostátních pravidel upravujících promlčecí lhůty nemohou opatření přijatá Radou pro hospodářskou soutěž po rozhodnutí o zahájení šetření přerušit novou promlčecí lhůtu, a toto rozhodnutí je tedy posledním úkonem tohoto orgánu, který může přerušit tuto lhůtu. V tomto ohledu se čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 použije pouze na Komisi a neupravuje promlčecí lhůty v oblasti ukládání pokut vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

20 Dne 19. ledna 2016 podala Rada pro hospodářskou soutěž kasační opravný prostředek k Înalta Curte de Casați și Justiție (Nejvyšší kasační soud, Rumunsko) proti rozsudku Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti).

21 Rada pro hospodářskou soutěž v podstatě uvedla, že na rozdíl od toho, jak rozhodl Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), každý procesní krok za účelem postupu souvisejícího s protiprávním jednáním má za následek přerušení běhu promlčecí lhůty. Navíc výklad, podle kterého je rozhodnutí o zahájení šetření posledním úkonem přerušujícím promlčecí lhůtu, by vedl k nejednotnému uplatňování vnitrostátního práva hospodářské soutěže a pravidel hospodářské soutěže unijního práva vzhledem k tomu, že čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 na rozdíl od zákona o hospodářské soutěži stanoví, že úkony, kterými se přerušuje promlčecí lhůta, jsou zejména úkony za účelem postupu souvisejícího s protiprávním jednáním.

22 Úvodem předkládající soud připomíná, že i když zákon o hospodářské soutěži, ve znění změn, nyní stanoví, že každé opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného přezkumu nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním v rozporu s právem hospodářské soutěže přerušuje promlčecí lhůty, z hlediska časové působnosti je zákonem použitelným na spor v původním řízení zákon o hospodářské soutěži.

23 Za těchto podmínek si tento soud klade otázku, zda striktní výklad zákona o hospodářské soutěži, jenž zastával Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), podle kterého pouze opatření přijatá Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného přezkumu nebo zahájení šetření přerušují běh promlčecí lhůty, je slučitelný s čl. 4 odst. 3 SEU, článkem 101 SFEU a zásadou efektivity, a zda takový striktní výklad tohoto vnitrostátního zákona nevede k nejednotnému uplatňování ustanovení práva hospodářské soutěže.

24 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že ve vnitrostátní judikatuře existují dva směry, přičemž první je nakloněn striktnímu výkladu vnitrostátních pravidel upravujících promlčecí lhůty a druhý vychází z pružného výkladu uvedených pravidel.

25 Podle prvního z těchto směrů judikatury se článek 25 nařízení č. 1/2003 týká pouze pravomoci svěřené Komisi ukládat sankce za porušení unijních pravidel hospodářské soutěže, a v důsledku toho se nepoužije na Radu pro hospodářskou soutěž. Naproti tomu podle druhého směru musí existovat shoda mezi článkem 25 nařízení č. 1/2003 a pravidly vnitrostátního práva v oblasti promlčení s ohledem na požadavek soudržnosti mezi pravidly unijního práva a vnitrostátními pravidly, zejména pokud vnitrostátní ustanovení v oblasti promlčení provádějí unijní *acquis* v oblasti hospodářské soutěže.

26 Předkládající soud z toho vyvozuje, že mu přísluší s konečnou platností určit, zda je třeba uplatnit striktní výklad článků 61 a 62 zákona o hospodářské soutěži, ke kterému se přiklonil Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), nebo zda je s ohledem na čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 101 odst. 1 SFEU třeba vykládat vnitrostátní ustanovení v širším rozsahu a v souladu s požadavky unijního práva.

27 V tomto rámci předkládající soud podotýká, že nařízení č. 1/2003 neupravuje promlčecí lhůty v oblasti ukládání pokut vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a že při neexistenci unijní právní úpravy v dané oblasti přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva.

28 Předkládající soud nicméně uvádí, že vnitrostátní právní úpravy nesmí bránit účinnému uplatňování článků 101 a 102 SFEU vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

29 Za těchto podmínek se Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 4 odst. 3 SEU a článek 101 SFEU vykládány v tom smyslu:

1) že ukládají soudním orgánům členských států, aby vnitrostátní pravidla upravující promlčení práva Rady pro hospodářskou soutěž ukládat správní sankce vykládaly v souladu s právní úpravou uvedenou v čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003, a

2) že brání výkladu ustanovení vnitrostátního práva v tom smyslu, že úkonem, který přerušuje promlčení, se rozumí pouze formální úkon zahájení šetření týkajícího se protisoutěžního jednání, aniž by pozdější úkony učiněné za účelem šetření tohoto jednání spadaly do stejné kategorie úkonů, které přerušují promlčení?“

K předběžným otázkám

K první otázce

30 Úvodem je třeba připomenout, že i když některé akty sekundárního unijního práva, jako jsou rámcová rozhodnutí a za určitých okolností i směrnice, nevyvolávají přímý účinek, jejich závaznost nicméně znamená, že vnitrostátní soudy mají povinnost provést konformní výklad vnitrostátního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne ze dne 13. listopadu 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, body 6 a 8, jakož i ze dne 8. listopadu 2016, Ogňanov, C-554/14, EU:C:2016:835, bod 58).

31 Naproti tomu podle článku 288 druhého pododstavce SFEU je unijní nařízení přímo použitelné ve všech členských státech. Z ustálené judikatury přitom vyplývá, že každému vnitrostátnímu soudu přísluší, aby v rámci svých pravomocí jakožto orgán členského státu uplatňoval na základě zásady spolupráce uvedené v článku 4 odst. 3 SEU přímo použitelné unijní právo jako celek a zajistil ochranu práv, která toto unijní právo přiznává jednotlivcům, tím, že nepoužije žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by s ním bylo případně v rozporu, nezávisle na tom, zda toto ustanovení předcházelo pravidlu unijního práva, nebo po něm následovalo (rozsudek ze dne 8. září 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, bod 55).

32 Případná relevance čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 v rámci tohoto řízení o předběžné otázce, podle kterého je promlčecí lhůta v oblasti ukládání pokut nebo penále přerušena každým úkonem učiněným Komisí nebo orgánem pro hospodářskou soutěž členského státu za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním, závisí tudíž výlučně na otázce, zda je toto ustanovení použitelné na skutkovou situaci ve věci v původním řízení.

33 Je tedy třeba mít za to, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být unijní právo vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátní soudy jsou povinny použít čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 na promlčení pravomocí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž v oblasti ukládání sankcí za protiprávní jednání, která jsou v rozporu s unijním právem hospodářské soutěže.

34 V tomto ohledu je podle ustálené judikatury pro výklad ustanovení unijního práva třeba, pokud jeho znění výslovně nevymezuje jeho dosah, jako je tomu v projednávané věci v případě čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003, zohlednit jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 113).

35 Pokud jde o kontext čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003, je třeba připomenout, že čl. 25 odst. 1 tohoto nařízení podřizuje pravomoc Komise ukládat pokuty a penále za protiprávní jednání, která jsou v rozporu s ustanoveními práva hospodářské soutěže, promlčecí lhůtě pěti let (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. března 2011, ThyssenKrupp Nirosta v. Komise, C-352/09 P, EU:C:2011:191, bod 166).

36 Vzhledem k tomu, že znění čl. 25 odst. 1 nařízení č. 1/2003 odkazuje výlučně na pravomoc svěřenou Komisi na základě článků 23 a 24 tohoto nařízení a jelikož posledně uvedené články upravují pouze pravomoci tohoto orgánu v oblasti sankcí, z kontextu čl. 25 odst. 3 uvedeného nařízení nevyplývá, že by se toto ustanovení vztahovalo na vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž.

37 Kromě toho, jak uvedl generální advokát v bodech 50 a 51 svého stanoviska, v decentralizovaném systému provádění pravidel unijního práva hospodářské soutěže, ve kterém vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž tato pravidla uplatňují přímo, přísluší stanovení pravidel upravujících promlčení v oblasti ukládání sankcí těmito orgány, s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity,

členským státům. V této souvislosti uvedené orgány podléhají vnitrostátním pravidlům upravujícím promlčení, takže v zásadě není nutné na ně uplatňovat pravidla upravující promlčení stanovená na unijní úrovni a použitelná na Komisi.

38 Pokud jde o účel čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003, je třeba uvést, že cílem článku 25 tohoto nařízení je zavést právní úpravu upravující lhůty, ve kterých je Komise oprávněna ukládat pokuty a penále podnikům, vůči nimž je vedeno řízení podle unijních pravidel hospodářské soutěže, aniž dojde k narušení základního požadavku právní jistoty.

39 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 nestanoví pravidla upravující promlčení týkající se pravomocí vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž v oblasti ukládání sankcí.

40 V projednávaném případě se věc v původním řízení týká pravidel upravujících promlčení použitelných na takový vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž, který je nadán pravomocí ukládat sankce zejména v případě protiprávního jednání, které je v rozporu s pravidly unijního práva hospodářské soutěže, takže čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 se na tuto věc nepoužije.

41 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátní soudy nejsou povinny použít čl. 25 odst. 3 nařízení č. 1/2003 na promlčení pravomocí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž v oblasti ukládání sankcí za protiprávní jednání, která jsou v rozporu s unijním právem hospodářské soutěže.

Ke druhé otázce

42 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 4 odst. 3 SEU a článek 101 SFEU, vykládané ve světle zásady efektivity, musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jak je vykládána příslušnými vnitrostátními soudy, podle které rozhodnutí o zahájení šetření přijaté vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, které se týká protiprávního jednání, jež je v rozporu s pravidly unijního práva hospodářské soutěže, je posledním úkonem tohoto orgánu, který může vést k přerušení běhu promlčecí lhůty týkající se jeho pravomoci ukládat sankce a vylučuje, aby tuto lhůtu mohl přerušit pozdější úkon za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním.

43 Úvodem je třeba připomenout, že ani ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti hospodářské soutěže, ani – jak vyplývá z odpovědi na první předběžnou otázku – ustanovení nařízení č. 1/2003, nestanoví pravidla upravující promlčení v oblasti ukládání sankcí vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, ať již na základě unijního práva nebo vnitrostátního práva.

44 Článek 35 odst. 1 nařízení č. 1/2003 ostatně výslovně upřesňuje, že každému členskému státu přísluší přijmout opatření nezbytná k tomu, aby svěřily vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž pravomoc používat články 101 a 102 SFEU.

45 Při neexistenci závazné právní úpravy unijního práva v dané oblasti tak přísluší členským státům, aby stanovily a uplatňovaly vnitrostátní pravidla upravující promlčení v oblasti ukládání sankcí vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, včetně podmínek stavení nebo přerušení (obdobně viz rozsudek ze dne 14. června 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 23).

46 Jak zdůraznil generální advokát v bodě 49 svého stanoviska, i když stanovení a uplatňování těchto pravidel spadá do pravomoci členských států, členské státy musí při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo, a zejména zásadu efektivity. V této souvislosti nemohou prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat uplatňování unijního práva a konkrétně v oblasti práva hospodářské soutěže musí zajistit, aby pravidla, která stanoví nebo uplatňují, nebránila účinnému uplatňování článků 101 SFEU

a 102 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. června 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, bod 24). Orgány určené v souladu s čl. 35 odst. 1 nařízení č. 1/2003 totiž musí zajistit účinné uplatňování těchto článků v obecném zájmu (rozsudek ze dne 7. prosince 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, bod 56).

47 Kromě toho je třeba uvést, že podle čl. 4 odst. 3 SEU členské státy nesmějí svými vnitrostátními právními předpisy bránit plnému a jednotnému uplatňování unijního práva a nesmějí přijímat nebo zachovávat v platnosti opatření způsobilá zmařit užitečný účinek pravidel hospodářské soutěže vztahujících se na podniky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, bod 11 a citovaná judikatura).

48 Stanovení přiměřených promlčecích lhůt v oblasti ukládání sankcí vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž je však v zájmu právní jistoty, která chrání jak dané podniky, tak tyto orgány, s unijním právem slučitelné. Povaha těchto lhůt totiž není taková, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala uplatňování unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, bod 41).

49 Vnitrostátní pravidla upravující promlčecí lhůty tedy musí být pojata tak, aby nastolila rovnováhu mezi cíli zajištění právní jistoty a zaručení projednání věcí v přiměřené lhůtě jako obecnými zásadami unijního práva na straně jedné a efektivním a účinným prováděním článků 101 SFEU a 102 SFEU na straně druhé, za účelem respektování veřejného zájmu, který má zabránit narušení fungování vnitřního trhu dohodami nebo jednáními, které jsou pro hospodářskou soutěž škodlivé.

50 K určení, zda vnitrostátní systém promlčení takovou rovnováhu nastoluje, je třeba zohlednit všechny prvky tohoto systému (obdobně viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, bod 45), mezi něž může patřit zejména den, od něhož začíná běžet promlčecí lhůta, délka této lhůty, jakož i podmínky pro stavení nebo přerušení této lhůty.

51 Je rovněž třeba zohlednit zvláštní okolnosti věcí spadajících do působnosti práva hospodářské soutěže, a zejména okolnost, že tyto věci v zásadě vyžadují provedení komplexní skutkové a hospodářské analýzy (obdobně viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, bod 46).

52 Vnitrostátní právní úprava, která stanoví den, od něhož začíná běžet promlčecí lhůta, její délku a podmínky pro její stavení či přerušení, musí být přizpůsobena zvláštnostem práva hospodářské soutěže a účelu uplatňování pravidel tohoto práva dotčenými osobami, aby nebyla narušena plná účinnost pravidel v oblasti unijního práva hospodářské soutěže (obdobně viz rozsudek ze dne 28. března 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, bod 47).

53 Vnitrostátní systém promlčení, který z důvodů, které jsou mu vlastní, systematicky brání ukládání účinných a odrazujících sankcí za porušení unijního práva hospodářské soutěže, přitom může znemožnit nebo nadměrně ztížit použití pravidel unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 17. ledna 2019, Dzivev a další, C-310/16, EU:C:2019:30, bod 31, jakož i citovaná judikatura).

54 V projednávaném případě vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení stanoví, že promlčecí lhůta v oblasti sankcí za porušení práva hospodářské soutěže je pět let, že tato lhůta začíná běžet dnem, kdy bylo protiprávní jednání ukončeno, může být přerušena určitými úkony vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž a že promlčení nastane nejpozději dnem, kdy uplyne doba rovnající se dvojnásobku promlčecí lhůty použitelné na protiprávní jednání, aniž byla uložena sankce.

55 Z předkládacího rozhodnutí navíc vyplývá, že podle striktního výkladu vnitrostátních pravidel upravujících promlčecí lhůty v rozhodné době, který zastává část vnitrostátní judikatury, a zejména Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) v rámci původního řízení, je rozhodnutí o zahájení šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním, které je v rozporu s pravidly

práva hospodářské soutěže, posledním úkonem vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž, který by mohl vést k přerušení běhu promlčecí lhůty týkající se jeho pravomoci ukládat sankce a žádný z úkonů, které byly přijaty později za účelem šetření nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním, nemůže tuto lhůtu přerušit, byť by přijetí těchto úkonů představovalo důležitou fázi šetření a svědčilo by o vůli tohoto orgánu stíhat protiprávní jednání.

56 Jeví se, že takový striktní výklad vnitrostátní právní úpravy, který absolutně zakazuje přerušení promlčecí lhůty úkony přijatými později v rámci šetření, může ohrozit účinné provádění unijních pravidel hospodářské soutěže vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, jelikož tento výklad by mohl představovat systémové riziko nepostižitelnosti skutků zakládajících porušení tohoto práva. V tomto ohledu je třeba připomenout, že jak bylo zdůrazněno v bodě 51 tohoto rozsudku, věci, které patří do unijního práva hospodářské soutěže, v zásadě vyžadují provedení komplexní skutkové a hospodářské analýzy. V této souvislosti by se ve značném počtu případů vykazujících vysoký stupeň složitosti takové úkony, které nutně prodlužují délku řízení, mohly ukázat jako nezbytné.

57 Je na vnitrostátním soudu, aby ve světle zásady efektivity ověřil, zda výklad vnitrostátního systému promlčení dotčeného v původním řízení, který je uveden v bodě 55 tohoto rozsudku, představuje s ohledem na všechny prvky vnitrostátního systému promlčení dotčeného ve věci v původním řízení systémové riziko nepostižitelnosti skutků zakládajících taková protiprávní jednání.

58 Kdyby se ukázalo, že se jedná o tento případ, bylo by na předkládajícím soudu, aniž by čekal na změnu dotčené vnitrostátní právní úpravy legislativní cestou nebo jakýmkoli jiným ústavním postupem, aby zajistil plný účinek povinností uvedených v bodě 47 tohoto rozsudku tím, že tuto právní úpravu vyloží v co možná největším rozsahu ve světle unijního práva, a zejména pravidel tohoto práva v oblasti hospodářské soutěže, jak je vykládá Soudní dvůr zejména v bodě 56 tohoto rozsudku, nebo případně upustí od použití uvedené právní úpravy (obdobně viz rozsudek ze dne 5. června 2018, Kolev a další, C-612/15, EU:C:2018:392, bod 66 a citovaná judikatura).

59 I když v projednávaném případě zákon o hospodářské soutěži, ve znění změn, nyní stanoví, že každé opatření přijaté Radou pro hospodářskou soutěž za účelem předběžného přezkumu nebo postupu souvisejícího s protiprávním jednáním, které je v rozporu s právem hospodářské soutěže, přerušuje promlčecí lhůty, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tento zákon není použitelný *ratione temporis* na spor v původním řízení a že se na tento spor nadále vztahuje zákon o hospodářské soutěži.

60 Za těchto podmínek přísluší předkládajícímu soudu, aby tím, že zohlední veškeré vnitrostátní právní předpisy a použije metody výkladu jím uznané, provedl výklad vnitrostátních ustanovení dotčených ve věci v původním řízení v co možná největším rozsahu ve světle unijního práva a konkrétně s přihlédnutím ke znění a účelu článku 101 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, bod 68, a ze dne 13. července 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, bod 43).

61 Zásada konformního výkladu vnitrostátního práva, podle níž je vnitrostátní soud povinen vykládat vnitrostátní právo v co možná největším rozsahu v souladu s požadavky unijního práva, je přitom inherentní systému Smluv v tom, že umožňuje, aby vnitrostátní soud v rámci svých pravomocí zajistil plnou účinnost unijního práva při rozhodování sporu, který mu byl předložen [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného senátu Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 159].

62 Zásada konformního výkladu vnitrostátního práva má nicméně určité meze. Například povinnost vnitrostátního soudu přihlížet k obsahu unijního práva, pokud vykládá a používá relevantní pravidla vnitrostátního práva, je omezena obecnými právními zásadami, včetně zásady právní jistoty, a nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem* (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. července 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, bod 44 a citovaná judikatura).

63 Otázka, zda vnitrostátní ustanovení musí v rozsahu, v němž je v rozporu s unijním právem, zůstat nepoužito, vyvstává pouze tehdy, není-li možný žádný konformní výklad tohoto ustanovení (rozsudek ze dne 7. srpna 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, bod 41).

64 V projednávané věci přitom z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že takový výklad se jeví jako možný, což však s konečnou platností přísluší ověřit předkládajícímu soudu. Vzhledem k tomu, že sám tento soud uvedl, jak bylo zmíněno v bodě 24 tohoto rozsudku, že na vnitrostátní úrovni existují dva směry judikatury, z nichž první je nakloněn striktnímu výkladu vnitrostátních pravidel upravujících promlčecí lhůty, přičemž druhý upřednostňuje pružný výklad uvedených pravidel, vyplývá z toho, že uvedený soud má dostatečně široký prostor, pokud jde o výklad vnitrostátních ustanovení dotčených ve sporu v původním řízení.

65 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že 4 odst. 3 SEU a článek 101 SFEU, vykládané ve světle zásady efektivity, musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jak je vykládána příslušnými vnitrostátními soudy, podle které je rozhodnutí o zahájení šetření přijaté vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, jehož předmětem je protiprávní jednání, jež je v rozporu s pravidly unijního práva hospodářské soutěže, posledním úkonem tohoto orgánu, který může vést k přerušení běhu promlčecí lhůty týkající se jeho pravomoci ukládat sankce, a která vylučuje, aby pozdější úkon v rámci postupu souvisejícího s protiprávním jednáním nebo šetření mohl tuto lhůtu přerušit, když se vzhledem ke všem prvkům dotčeného systému promlčení ukáže, že taková výjimka představuje systémové riziko nepostižitelnosti skutků zakládajících tato protiprávní jednání, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

66 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátní soudy nejsou povinny použít čl. 25 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101 a 102 SFEU] na promlčení pravomocí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž v oblasti ukládání sankcí za protiprávní jednání, která jsou v rozporu s unijním právem hospodářské soutěže.**

2) **Článek 4 odst. 3 SEU a článek 101 SFEU, vykládané ve světle zásady efektivity, musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jak je vykládána příslušnými vnitrostátními soudy, podle které je rozhodnutí o zahájení šetření přijaté vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, jehož předmětem je protiprávní jednání, jež je v rozporu s pravidly unijního práva hospodářské soutěže, posledním úkonem tohoto orgánu, který může vést k přerušení běhu promlčecí lhůty týkající se jeho pravomoci ukládat sankce, a která vylučuje, aby pozdější úkon v rámci postupu souvisejícího s protiprávním jednáním nebo šetření mohl tuto lhůtu přerušit, když se vzhledem ke všem prvkům dotčeného systému promlčení ukáže, že taková výjimka představuje systémové riziko nepostižitelnosti skutků zakládajících tato protiprávní jednání, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.**

Podpisy.