



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE

przedstawiona w dniu 5 września 2024 r.¹

Sprawa C-510/23

Trenitalia SpA
przeciwko

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
przy udziale:

Federconsumatori
Sprawa C-511/23

Caronte & Tourist SpA
przeciwko

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
przy udziale:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,
Unione nazionale consumatori,
Assarmatori,
Confederazione Italiana Armatori

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona konsumentów – Dyrektywa 2005/29/WE –
Nieuczciwe praktyki handlowe stosowane przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku
wewnętrznym – Konkurencja – Artykuł 102 TFUE – Nadużycie pozycji dominującej –
Zapewnienie krajowym organom ochrony konkurencji środków do wprowadzenia w życie reguł
konkurencji – Dyrektywa (UE) 2019/1 – Krajowe postępowania w sprawie stwierdzenia
naruszeń w dziedzinie prawa konsumenckiego – Etap poprzedzający dochodzenie –
Dochowanie rozsądnego terminu – Uregulowanie krajowe przewidujące obowiązek wszczęcia
postępowania dochodzeniowego w 90-dniowym terminie zawitym – Unieważnienie decyzji
o nałożeniu sankcji w przypadku niedotrzymania rzeczzonego terminu – Zasada skuteczności –
Zasada pewności prawa – Prawo do obrony

¹ Język oryginału: francuski.

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywane wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) na podstawie art. 267 TFUE dotyczą wykładni reguł Unii w dziedzinie ochrony konsumentów i konkurencji. W sprawie C-510/23 sąd odsyłający wnosi o dokonanie wykładni dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych”)², z kolei w sprawie C-511/23 sąd ten zwraca się do Trybunału o wypowiedzenie się co do wykładni art. 102 TFUE w świetle zasad ochrony konkurencji i skuteczności działań administracji.

2. Wnioski te zostały przedstawione w ramach dwóch sporów między spółkami a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku, Włochy) (zwanym dalej „AGCM”) w przedmiocie sankcji nałożonych na te spółki za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych i nadużywanie pozycji dominującej. Rzeczone spółki kwestionują decyzje AGCM na tej podstawie, że urząd ten wydał je po upływie 90-dniowego terminu przewidzianego w uregulowaniu krajowym. Uregulowanie to przewiduje utratę możliwości skorzystania z przyznanego AGCM uprawnienia do stwierdzenia naruszenia, zakazania go i nałożenia w związku z nim sankcji w przypadku niedochowania tego terminu, co zdaniem sądu odsyłającego może mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie tego organu publicznego. Sąd odsyłający dąży zasadniczo do uzyskania wyjaśnień dotyczących wymogów, jakie prawo Unii nakłada w odniesieniu do krajowych ram prawnych regulujących uprawnienia organów odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania zasad rynku wewnętrznego w wyżej wymienionych dziedzinach.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Przepisy w zakresie ochrony konsumentów

a) Dyrektywa 2005/29

3. Artykuł 1 dyrektywy 2005/29, zatytułowany „Cel”, przewiduje:

„Celem niniejszej dyrektywy jest przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych praktyk handlowych szkodzących interesom gospodarczym konsumentów”.

² Dz.U. 2005, L 149, s. 22.

4. Artykuł 11 tej dyrektywy, zatytułowany „Wykonanie”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają w interesie konsumentów odpowiednie i skuteczne środki zwalczania nieuczciwych praktyk w celu zapewnienia zgodności z przepisami niniejszej dyrektywy.

Środki takie obejmują przepisy prawne, zgodnie z którymi osoby lub organizacje uznawane na mocy prawa krajowego za mające uzasadniony interes w zwalczaniu nieuczciwych praktyk handlowych, w tym konkurenci, mogą:

- a) wszcząć postępowanie sądowe w odniesieniu do takich nieuczciwych praktyk handlowych;
i/lub
- b) zaskarżyć takie nieuczciwe praktyki handlowe przed organem administracyjnym właściwym do rozpatrywania skarg lub do wszczynania właściwych postępowań sądowych.

[...]

2. W ramach przepisów prawnych, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie przyznają sądom lub organom administracyjnym uprawnienia, umożliwiające im, w przypadkach gdy uznają takie środki za konieczne, uwzględniając [...] interesy wszystkich zainteresowanych, a w szczególności interes publiczny:

- a) nakazanie zaprzestania nieuczciwych praktyk handlowych lub wszczęcie właściwego postępowania sądowego lub administracyjnego w celu nakazania zaprzestania takich praktyk;
lub
- b) jeżeli nieuczciwa praktyka handlowa nie została jeszcze zastosowana, ale jej zastosowanie jest bliskie, zakazanie tej praktyki lub wszczęcie właściwego postępowania sądowego lub administracyjnego w celu wydania zakazu jej stosowania;

nawet w przypadku braku dowodu rzeczywistej straty lub szkody bądź zamiaru lub niedbalstwa ze strony przedsiębiorcy.

[...]”.

5. Artykuł 13 rzeczony dyrektywy, zatytułowany „Sankcje”, przewiduje:

„Państwa członkowskie ustanawiają sankcje za naruszenie przepisów krajowych przyjętych w celu wykonania niniejszej dyrektywy i podejmują wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia ich egzekwowania. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

b) *Rozporządzenie (UE) 2017/2394*

6. Artykuł 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającego rozporządzenie (WE)

nr 2006/2004³, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie określa warunki, na jakich właściwe organy, które zostały wskazane przez ich państwa członkowskie jako odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów prawnych Unii chroniących interesy konsumentów, będą współpracować ze sobą i koordynować działania ze sobą oraz z Komisją w celu egzekwowania przestrzegania tych przepisów oraz zapewnienia sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także w celu wzmocnienia ochrony interesów gospodarczych konsumentów”.

7. Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do naruszeń wewnątrzunijnych, naruszeń powszechnych i naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym, nawet jeżeli naruszeń tych zaprzestano, zanim rozpoczęło się lub zakończyło egzekwowanie prawa.

[...]”.

8. Artykuł 12 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Wnioski o podjęcie środków egzekwowania prawa”, stanowi:

„1. Na wniosek organu wnioskującego organ współpracujący podejmuje wszelkie konieczne i proporcjonalne środki egzekwowania prawa, aby doprowadzić do zaprzestania naruszenia wewnątrzunijnego lub do jego zakazania poprzez wykonanie uprawnień określonych w art. 9 oraz wszelkich dodatkowych uprawnień przyznanych organowi na mocy prawa krajowego. Organ współpracujący określa stosowne środki egzekwowania prawa niezbędne, aby doprowadzić do zaprzestania naruszenia wewnątrzunijnego lub do jego zakazania, i podejmuje je niezwłocznie, jednak nie później niż 6 miesięcy po otrzymaniu wniosku, chyba że przedstawiono konkretne powody odroczenia tego terminu. W stosownych przypadkach organ współpracujący nakłada na przedsiębiorcę odpowiedzialnego za naruszenie wewnątrzunijne kary, takie jak grzywny lub okresowe kary pieniężne. [...]

2. Organ współpracujący regularnie przekazuje organowi wnioskującemu informacje na temat kroków i środków egzekwowania już podjętych oraz kroków i środków, które zamierza podjąć. Organ współpracujący bezzwłocznie zawiadamia organ wnioskujący, właściwe organy innych państw członkowskich i Komisję, za pośrednictwem elektronicznej bazy danych przewidzianej w art. 35, o podjętych środkach i ich skutkach w odniesieniu do naruszenia wewnątrzunijnego, w tym:

- a) czy nałożono środki tymczasowe;
- b) czy zaprzestano naruszenia;
- c) jakie środki prawa przyjęto oraz czy środki te zostały wdrożone;
- d) w jakim zakresie zaoferowano zobowiązania w zakresie środków zaradczych na korzyść konsumentów, którzy zostali dotknięci domniemanym naruszeniem”.

³ Dz.U. 2017, L 345, s. 1.

9. Artykuł 17 rozporządzenia 2017/2394, zatytułowany „Rozpoczęcie skoordynowanego działania i wyznaczenie koordynatora”, ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku uzasadnionego podejrzenia, że doszło do naruszenia powszechnego, właściwe organy, których dotyczy to naruszenie, rozpoczynają za porozumieniem skoordynowane działanie. O rozpoczęciu skoordynowanego działania powiadamia się niezwłocznie jednolite urzędy łącznikowe, których dotyczy to naruszenie, oraz Komisję.

2. Właściwe organy zajmujące się podejrzeniem wystąpienia naruszenia powszechnego wyznaczają spośród siebie jeden właściwy organ, którego dotyczy podejrzewanego naruszenie powszechne, do roli koordynatora. Jeżeli te właściwe organy nie mogą osiągnąć porozumienia w sprawie tego wyznaczenia, rolę koordynatora pełni Komisja.

3. Jeżeli Komisja poweźmie uzasadnione podejrzenie, że doszło do naruszenia powszechnego o wymiarze unijnym, powiadamia o tym niezwłocznie zgodnie z art. 26 właściwe organy i jednolite urzędy łącznikowe, których dotyczy domniemane naruszenie. W powiadomieniu Komisja przedstawia powody uzasadniające ewentualne podjęcie skoordynowanego działania. Takie właściwe organy, które zajmują się domniemanym naruszeniem powszechnym o wymiarze unijnym, przeprowadzają odpowiednie dochodzenia w oparciu o posiadane informacje lub informacje łatwo dla nich dostępne. Właściwe organy, które zajmują się domniemanym naruszeniem powszechnym o wymiarze unijnym, powiadamiają o wynikach takich dochodzeń pozostałe właściwe organy, jednolite urzędy łącznikowe, których dotyczy to naruszenie, i Komisję zgodnie z art. 26, w terminie jednego miesiąca od otrzymania powiadomienia od Komisji. W przypadku gdy takie dochodzenia wykażą, że może dochodzić do naruszenia powszechnego o wymiarze unijnym, właściwe organy, których dotyczy naruszenie powszechne o wymiarze unijnym, rozpoczynają skoordynowane działanie i podejmują środki określone w art. 19 oraz, w odpowiednich przypadkach, środki określone w art. 20 i 21.

[...]

5. Właściwe organy dołączają do skoordynowanego działania, jeżeli podczas tego skoordynowanego działania okaże się, że dane naruszenie powszechne lub naruszenie powszechne o wymiarze unijnym dotyczy również tego właściwego organu”.

2. Przepisy w zakresie konkurencji

a) Rozporządzenie (WE) nr 1/2003

10. Zgodnie z art. 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]⁴, zatytułowanym „Związek między art. [101 i 102 TFUE] a krajowym prawem konkurencji”:

„1. [...] W przypadkach, gdy organy ochrony konkurencji państw członkowskich lub krajowe sądy stosują krajowe prawo konkurencji do praktyk zakazanych art. [102 TFUE], stosują również art. [102 TFUE].

[...]”.

⁴ Dz.U. 2003, L 1, s. 1.

11. Artykuł 5 tego rozporządzenia, zatytułowany „Uprawnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich”, przewiduje:

„Organy ochrony konkurencji państw członkowskich mają prawo stosowania art. [101 i 102 TFUE] w indywidualnych sprawach. W tym celu, działając z urzędu lub na wniosek, mogą wydać następujące decyzje:

- domagające się zaprzestania naruszenia,
- zarządzające środki tymczasowe,
- akceptujące zobowiązania,
- nakładające grzywny lub okresowe kary pieniężne, lub inne kary przewidziane w krajowych przepisach prawa.

Jeżeli na podstawie informacji, które posiadają organy ochrony konkurencji państw członkowskich, warunki ustanowienia zakazu nie zostały spełnione, mogą również zdecydować, że nie ma podstaw do działania z ich strony”.

12. Zgodnie z art. 11 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowanym „Współpraca między Komisją i organami ochrony konkurencji państw członkowskich”:

„1. Komisja i organy ochrony konkurencji państw członkowskich stosują wspólnotowe reguły konkurencji w ścisłej współpracy.

[...]

6. Wszczęcie przez Komisję postępowania w celu przyjęcia decyzji na mocy rozdziału III pozbawia organy ochrony konkurencji Państw Członkowskich ich kompetencji w zakresie stosowania art. [101 i 102 TFUE]. Jeżeli organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego prowadzi już postępowanie w sprawie, Komisja wszczyna postępowanie po zasięgnięciu opinii krajowego organu ochrony konkurencji”.

13. Artykuł 9 tego rozporządzenia, zatytułowany „Zobowiązania”, przewiduje:

„1. Jeżeli Komisja zamierza przyjąć decyzję nakazującą zaprzestania naruszenia i zainteresowane przedsiębiorstwa zaproponują zobowiązania uwzględniające zastrzeżenia wyrażone przez Komisję we wstępnej fazie rozpatrywania sprawy, Komisja może, w drodze decyzji, uczynić takie zobowiązania wiążącymi dla przedsiębiorstw.

[...]”.

14. Artykuł 22 rozporządzenia nr 1/2003, zatytułowany „Dochodzenia prowadzone przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich”, stanowi:

„1. Organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego może na terytorium objętym jego jurysdykcją przeprowadzać wszelkie kontrole lub inne środki dowodowe przewidziane w prawie krajowym w imieniu i na potrzeby organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego w celu ustalenia, czy zaistniało naruszenie art. [101 lub 102 TFUE]. [...]

2. Na wniosek Komisji organy ochrony konkurencji państw członkowskich przeprowadzają kontrolę, którą Komisja uznaje za konieczną na mocy art. 20 ust. 1 lub którą nakazała na mocy decyzji zgodnie z art. 20 ust. 4. Urzędnicy organów ochrony konkurencji państw członkowskich odpowiedzialni za przeprowadzenie tych kontroli, jak również osoby upoważnione lub wyznaczone przez nich, wykonują swoje uprawnienia zgodnie z własnym prawem krajowym.

Na wniosek Komisji lub organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na którego terytorium ma być przeprowadzona kontrola, urzędnicy lub inne towarzyszące osoby upoważnione przez Komisję mogą pomagać urzędnikom organu przeprowadzającego kontrolę”.

15. Zgodnie z art. 23 i 24 tego rozporządzenia Komisja może nakładać na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw grzywny oraz okresowe kary pieniężne.

16. Artykuł 25 rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Terminy przedawnienia dla nakładania kar”, stanowi:

„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.

2. Bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym popełniono naruszenie. Jednakże w przypadku ciągłych lub powtarzających się naruszeń bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia zaniechania naruszenia.

[...]”.

17. Artykuł 26 tego rozporządzenia, zatytułowany „Terminy przedawnienia dla egzekwowania kar”, przewiduje:

„1. Uprawnienia Komisji do wykonania decyzji wydanych na mocy art. 23 i 24 ulegają przedawnieniu w terminie pięciu lat.

2. Bieg przedawnienia rozpoczyna się w dniu, w którym decyzja stała się ostateczna.

[...]”.

18. Artykuł 35 rozporządzenia nr 1/2003, zatytułowany „Wyznaczanie organów ochrony konkurencji państw członkowskich”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. [101 i 102 TFUE] w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia [...]”.

b) Dyrektywa (UE) 2019/1

19. Artykuł 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego⁵, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, przewiduje:

„[...]”

2. Niniejsza dyrektywa obejmuje stosowanie art. 101 i 102 TFUE oraz stosowanie równoległe w tej samej sprawie krajowych przepisów prawa konkurencji. [...]

3. Niniejsza dyrektywa ustanawia pewne zasady dotyczące wzajemnej pomocy mające na celu zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego i systemu ścisłej współpracy w ramach europejskiej sieci konkurencji”.

20. Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Gwarancje”, stanowi:

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

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

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy ochrony konkurencji prowadziły postępowania w sprawie stosowania prawa w rozsądnych ramach czasowych. Państwa członkowskie zapewniają, aby przed podjęciem decyzji na podstawie art. 10 niniejszej dyrektywy krajowe organy ochrony konkurencji przyjmowały szczegółowe uzasadnienie zarzutów”.

21. Artykuł 4 rzeczony dyrektywy, zatytułowany „Niezależność”, przewiduje:

„1. W celu zagwarantowania niezależności krajowych organów ochrony konkurencji podczas stosowania art. 101 i 102 TFUE, państwa członkowskie zapewniają, aby takie organy wykonywały swoje obowiązki i uprawnienia w sposób bezstronny i z myślą o skutecznym i jednolitym stosowaniu tych przepisów, z zastrzeżeniem proporcjonalnych wymogów w zakresie rozliczalności i bez uszczerbku dla ścisłej współpracy między organami ochrony konkurencji w ramach europejskiej sieci konkurencji.

[...]”

5. Krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji są uprawnione do określania priorytetów dotyczących wykonywania zadań związanych ze stosowaniem art. 101 i 102 TFUE, zgodnie z art. 5 ust. 2 niniejszej dyrektywy. W zakresie, w jakim krajowe administracyjne organy ochrony konkurencji są zobowiązane do rozpatrywania formalnych skarg, są one uprawnione do odrzucania takich skarg ze względu na to, że nie uważają takich skarg za priorytet w obszarze

⁵ Dz.U. 2019, L 11, s. 3.

egzekwowania prawa. Jest to bez uszczerbku dla uprawnienia krajowych administracyjnych organów ochrony konkurencji do odrzucania skarg na innych podstawach określonych w prawie krajowym”.

22. Artykuł 5 dyrektywy 2019/1, zatytułowany „Zasoby”, stanowi:

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

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

[...]”.

23. Artykuły 10, 12, 13 i 16 tej dyrektywy regulują uprawnienia krajowych organów ochrony konkurencji w odniesieniu do, odpowiednio, stwierdzania i eliminowania naruszeń, zobowiązań proponowanych przez przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, kar nakładanych na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw, a także okresowych kar pieniężnych.

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

B. Prawo włoskie

1. Ustawa nr 689/81

25. Legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale (ustawa nr 689 z dnia 24 listopada 1981 r. wprowadzająca zmiany w systemie karnym) (zwana dalej „ustawą nr 689/81”) określa ogólny system grzywnien administracyjnych.

26. Artykuł 12 tej ustawy, zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi:

„Przepisów niniejszego rozdziału należy przestrzegać, o ile mają one zastosowanie i o ile nie przewidziano inaczej, w przypadku wszystkich naruszeń, w odniesieniu do których przewidziano sankcję administracyjną w postaci zapłaty kwoty pieniężnej, nawet jeśli sankcja ta nie jest przewidziana zamiast sankcji karnej. Nie mają one zastosowania do naruszeń dyscyplinarnych”.

27. Artykuł 14 rzeczonej ustawy, zatytułowany „Przedstawienie zarzutów i powiadomienie”, przewiduje:

„Zarzut naruszenia powinien być, o ile jest to możliwe, niezwłocznie przedstawiony zarówno wobec sprawcy naruszenia, jak i wobec osoby, która jest solidarnie zobowiązana do zapłaty kwoty należnej z tytułu tego naruszenia.

Jeżeli zarzut naruszenia nie został przedstawiony niezwłocznie wobec wszystkich lub niektórych osób, o których mowa w poprzednim ustępie, o szczegółach naruszenia należy powiadomić zainteresowane osoby zamieszkałe na terytorium państwa w terminie 90 dni, a osoby zamieszkałe za granicą w terminie 360 dni od dnia stwierdzenia [naruszenia].

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

[...]

Zobowiązanie do zapłaty kwoty należnej z tytułu naruszenia wygasa w stosunku do osoby, wobec której nie dokonano powiadomienia w wyznaczonym terminie”.

28. Artykuł 28 tej ustawy, zatytułowany „Przedawnienie”, stanowi:

„Roszczenie o zapłatę kwot należnych z tytułu naruszeń, o których mowa w niniejszej ustawie, ulega przedawnieniu w terminie 5 lat od dnia popełnienia naruszenia.

Przerwanie biegu przedawnienia podlega przepisom kodeksu cywilnego”.

2. Przepisy w zakresie ochrony konsumentów

a) Kodeks konsumencki

29. Artykuł 1 decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo (dekretu ustawodawczego nr 206 – kodeksu konsumenckiego) z dnia 6 września 2005 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych (zwanego dalej „kodeksem konsumenckim”), przewiduje w ust. 1:

„Zgodnie z konstytucją i zasadami określonymi w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie, w Traktacie o Unii Europejskiej, w prawodawstwie Unii, w szczególności w art. 153 [WE], a także w traktatach międzynarodowych, niniejszy kodeks harmonizuje i reorganizuje prawodawstwo odnoszące się do procesów zakupu i konsumpcji w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów i użytkowników”.

30. Artykuł 27 tego kodeksu, zatytułowany „Ochrona administracyjna i sądowa”, stanowi:

„1. [AGCM] wykonuje uprawnienia, o których mowa w niniejszym artykule, również jako organ właściwy w zakresie stosowania rozporządzenia [(WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów

(»rozporządzenia w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów«) (Dz.U. 2004, L 364, s. 1)], w granicach przepisów prawa.

1 bis Również w sektorach regulowanych w rozumieniu art. 19 ust. 3 wyłączna kompetencja do podejmowania działań wymierzonych przeciwko zachowaniom przedsiębiorców stanowiącym nieuczciwą praktykę handlową, bez uszczerbku dla zgodności z obowiązującymi przepisami, przysługuje [AGCM], który wykonuje tę kompetencję na podstawie uprawnień przewidzianych w niniejszym artykule po uzyskaniu opinii właściwego organu regulacyjnego. [...]

2. [AGCM], z urzędu lub na wniosek każdego podmiotu lub każdej organizacji mających w tym interes zakazuje kontynuowania nieuczciwych praktyk handlowych i usuwa ich skutki. W tym celu [AGCM] korzysta z uprawnień dochodzeniowych i uprawnień do egzekwowania prawa, o których mowa we wspomnianym wyżej rozporządzeniu [nr 2006/2004], w tym w odniesieniu do naruszeń innych niż transgraniczne. W celu realizacji zadań określonych w ust. 1 [AGCM] może zwrócić się do Guardia di Finanza, która działa w ramach uprawnień nadanych jej do celów kontroli podatku od wartości dodanej i podatku dochodowego. Podjęcie przez urząd działań jest niezależne od tego, czy zainteresowani konsumenci przebywają na terytorium państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorca ma swoją siedzibę, czy w innym państwie członkowskim.

3. [AGCM] może, w drodze uzasadnionej decyzji, nakazać tymczasowe zawieszenie nieuczciwych praktyk handlowych w szczególnie pilnych przypadkach. W każdym przypadku urząd powiadamia przedsiębiorcę o wszczęciu dochodzenia.

[...]

8. Jeżeli [AGCM] uzna praktykę handlową za nieuczciwą, zakazuje jej rozpowszechniania, jeżeli nie została ona jeszcze ujawniona opinii publicznej, lub jej kontynuowania, jeżeli praktyka została już rozpoczęta. Ta sama decyzja może również przewidywać, że na przedsiębiorcy, na jego koszt, spoczywa obowiązek publikacji decyzji, również w formie wyciągu, czyli specjalnego oświadczenia korygującego, aby zapobiec dalszemu wywoływaniu skutków przez nieuczciwe praktyki handlowe.

9. Poza środkiem zakazującym nieuczciwej praktyki handlowej, urząd decyduje również o nałożeniu administracyjnej sankcji pieniężnej w wysokości od 5000 do 5 000 000 EUR, w zależności od wagi i czasu trwania naruszenia. W przypadku nieuczciwych praktyk handlowych w rozumieniu art. 21 ust. 3 i 4 sankcja nie może być niższa niż 50 000 EUR.

[...]

11. [AGCM] reguluje w drodze własnych przepisów wewnętrznych postępowanie dowodowe w taki sposób, aby zagwarantować kontradyktoryjną debatę, pełną znajomość akt sprawy i zapis przebiegu postępowania.

[...]

13. Administracyjne sankcje pieniężne wynikające z naruszenia niniejszego dekretu podlegają przepisom zawartym w rozdziale I sekcja I oraz w art. 26, 27, 28 i 29 ustawy [nr 689/81], z późniejszymi zmianami, o ile mają one zastosowanie. Zapłaty kwot wynikających z sankcji administracyjnych, o których mowa w niniejszym artykule, należy dokonać w terminie 30 dni od doręczenia decyzji [AGCM] [...]”.

b) Rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych w dziedzinie ochrony konsumentów

31. Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie (rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych w dziedzinie ochrony konsumentów) zostało zatwierdzone delibera n. 25411 dell'AGCM del 1° aprile 2015 (decyzją AGCM nr 25411 z dnia 1 kwietnia 2015 r.) wydaną na podstawie art. 27 ust. 11 kodeksu konsumenckiego.

32. Zgodnie z art. 6 ust. 1, art. 5 ust. 1 lit. f) oraz art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia postępowanie dochodzeniowe należy wszcząć, wraz z – między innymi – przedstawieniem zarzutów, w terminie 180 dni od dnia otrzymania wniosku o podjęcie działań, a bieg tego terminu zostaje przerwany w przypadku wniosku o udzielenie informacji. Jeśli postępowanie nie zostanie wszczęte w określonym terminie, etap poprzedzający dochodzenie uznaje się za zamknięty w drodze umorzenia, przy czym AGCM ma możliwość późniejszego dodania do akt wniosku o podjęcie działań w celu przeprowadzenia dogłębnego dochodzenia z urzędu w oparciu o nowe informacje lub inną ocenę priorytetów działania.

33. Artykuły 10–12 rzeczonego rozporządzenia określają gwarancje proceduralne przewidziane na etapie dochodzenia, czyli prawo stron, które powiadomiono o wszczęciu dochodzenia, oraz innych zainteresowanych stron, o których mowa w art. 10 owego rozporządzenia, do udziału w dochodzeniu i do przedstawiania uwag, dostęp do dokumentów i informacji posiadanych przez AGCM oraz prawo do żądania przeprowadzenia przesłuchań.

3. Przepisy w zakresie konkurencji

a) Ustawa nr 287/90

34. Artykuł 1 legge 10 ottobre 1990, n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (ustawy nr 287 z dnia 10 października 1990 r. w sprawie ustanowienia przepisów dotyczących ochrony konkurencji i rynku), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów rozpatrywanych w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ustawą nr 287/90”), zatytułowany „Zakres stosowania i powiązanie z prawem Unii”, stanowi:

„1. Przepisy niniejszej ustawy wykonujące art. 41 konstytucji, który chroni i gwarantuje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, stosuje się do karteli oraz do przypadków nadużycia pozycji dominującej i koncentracji przedsiębiorstw.

2. [AGCM] stosuje również równolegle w tej samej sprawie art. 101 i 102 [TFUE] oraz art. 2 i 3 niniejszej ustawy dotyczące porozumień ograniczających wolność konkurencji i nadużywania pozycji dominującej.

[...]

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

35. Artykuł 3 tej ustawy, zatytułowany „Nadużycie pozycji dominującej”, przewiduje:

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

a) narzucanie w sposób bezpośredni lub pośredni cen zakupu lub sprzedaży lub innych warunków umownych, które są w sposób nieuzasadniony uciążliwe;

[...]”.

36. Artykuł 12 rzeczonyj ustawy, zatytułowany „Uprawnienia dochodzeniowe”, stanowi:

„1. Po dokonaniu oceny dowodów będących w jego posiadaniu i tych, które zostały mu przedstawione przez organy administracji publicznej lub każdą zainteresowaną osobę, w tym stowarzyszenia reprezentujące konsumentów, [AGCM] przeprowadza dochodzenie w celu ustalenia, czy doszło do naruszenia zakazów ustanowionych w art. 2 i 3.

[...]”.

37. Artykuł 14 tej ustawy, zatytułowany „Dochodzenie”, przewiduje:

„1. W przypadku podejrzenia naruszenia art. 2 lub 3 [AGCM] powiadamia zainteresowane przedsiębiorstwa i podmioty o wszczęciu dochodzenia [...].

[...]”.

38. Artykuł 15 ustawy nr 287/90, zatytułowany „Wezwania do usunięcia naruszenia i sankcje”, stanowi:

„1. Jeżeli w wyniku dochodzenia, o którym mowa w art. 14, [AGCM] stwierdzi naruszenia art. 2 lub 3, wyznacza zainteresowanym przedsiębiorstwom i podmiotom termin na ich usunięcie. W przypadku poważnych naruszeń, biorąc pod uwagę wagę i czas trwania naruszenia, [AGCM] nakłada również grzywnę administracyjną w wysokości do 10 % obrotu osiągniętego przez każde przedsiębiorstwo lub każdy podmiot w ostatnim zakończonym roku obrotowym poprzedzającym datę doręczenia wezwania do usunięcia naruszenia, wyznaczając termin, w którym przedsiębiorstwo musi zapłacić grzywnę.

[...]”.

39. Artykuł 31 owej ustawy, zatytułowany „Sankcje”, przewiduje:

„1. Grzywny administracyjne wynikające z naruszenia niniejszej ustawy podlegają zawartym w rozdziale I sekcje I i II ustawy [nr 689/81] przepisom, o ile mają one zastosowanie”.

b) Rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych objętych zakresem uprawnień AGCM

40. Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 (dekret prezydenta Republiki nr 217 z dnia 30 kwietnia 1998 r.) ustanawiający regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych objętych zakresem uprawnień AGCM) został przyjęty w ramach

wykonania art. 10 ust. 5 ustawy nr 287/90, zgodnie z którym „ustanawia się postępowania dochodzeniowe, które gwarantują zainteresowanym pełną znajomość akt sprawy, kontrydiktoryjną debatę i zapis przebiegu postępowania”.

41. Artykuły 7, 13 i 14 tego rozporządzenia określają gwarancje proceduralne przewidziane na etapie dochodzenia, a mianowicie przysługujące stronom, które powiadomiono o wszczęciu dochodzenia, oraz innym zainteresowanym stronom, o których mowa w art. 7 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia, prawo do udziału w dochodzeniu i do przedstawiania uwag, dostęp do dokumentów i informacji posiadanych przez AGCM oraz prawo do żądania przeprowadzenia przesłuchań przed przekazaniem wyników dochodzenia.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporów, postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-510/23 (*Trenitalia*)

42. Trenitalia, będąca spółką publiczną w całości kontrolowaną, za pośrednictwem innej spółki, przez Ministero dell'economia e delle finanze (ministerstwo gospodarki i finansów, Włochy), jest działającą we Włoszech główną spółką zarządzającą pasażerskim przewozem kolejowym. Świadczy ona zarówno usługi przewozu regionalnego, jak i usługi przewozu średnio- oraz długodystansowego, przy czym ta ostatnia kategoria obejmuje w szczególności usługi przewozu tak zwanymi pociągami rynkowymi, takimi jak pociągi dużych prędkości.

43. W latach 2011–2016 AGCM otrzymał zawiadomienia i skargi od konsumentów, od Autorità di regolazione dei trasporti (urzędu regulacji transportu, Włochy), a także od stowarzyszenia Federconsumatori, które dotyczyły warunków internetowej sprzedaży biletów kolejowych. W dniu 21 października 2016 r. AGCM dołączył do akt sprawy wyniki symulacji zakupów przeprowadzonych przez jego urzędników w okresie od dnia 26 sierpnia do dnia 30 września 2016 r.

44. W dniu 15 listopada 2016 r. AGCM doręczył spółce Trenitalia decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia w zakresie ochrony konsumentów i przystąpił do kontroli w siedzibie tej spółki, podczas której zajęto dokumenty. Doradcy spółki Trenitalia mogli zapoznać się z aktami dochodzenia i przedstawić argumenty na jej obronę. Ponadto skontrolowano również spółkę, która dostarczyła system informatyczny używany przez spółkę Trenitalia.

45. Decyzją z dnia 3 sierpnia 2017 r., przyjętą w dniu 19 lipca 2017 r., AGCM stwierdził istnienie nieuczciwej praktyki handlowej ze strony spółki Trenitalia w ramach internetowej sprzedaży biletów kolejowych. W odniesieniu do połączeń oferowanych za pośrednictwem telematycznego systemu informacji, wyszukiwania i zakupu biletów, spółka ta wskazywała bowiem głównie wyniki wiążące się z korzystaniem z pociągów „rynkowych”, pomijając wyniki obejmujące, dla tych samych przedziałów czasowych, korzystanie ze znacznie tańszych pociągów regionalnych. W konsekwencji urząd ten nakazał spółce Trenitalia zaprzestanie zarzucanej praktyki, wyznaczył jej termin na określenie niezbędnych do tego środków oraz, mając na uwadze wagę i czas trwania naruszenia, nałożył na nią grzywnę w wysokości 5 mln EUR.

46. Spółka Trenitalia zakwestionowała przed sądem odsyłającym decyzję AGCM, podnosząc w szczególności niedotrzymanie przewidzianego w art. 14 ustawy nr 689/81 90-dniowego terminu zawitego na wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia w zakresie ochrony konsumentów. Etap poprzedzający przedstawienie zarzutów trwał bowiem ponad cztery lata.

47. W tym względzie sąd odsyłający zauważa, że sankcje nałożone przez AGCM zarówno za naruszenia w zakresie konkurencji, jak i za naruszenia w zakresie ochrony konsumentów, należą do dziedziny „parakarnej”⁶. W konsekwencji w celu zagwarantowania równości broni i uniknięcia niekorzystnego wpływu upływu czasu na oskarżonego konieczne jest przestrzeganie zasad określonych w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), i w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które wymagają niezwłocznego przedstawienia zarzutów.

48. Zgodnie z orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), które ostatnio ewoluowało w tym kierunku, AGCM jest zobowiązany, pod rygorem utraty uprawnienia do nałożenia sankcji, do wszczęcia postępowania dochodzeniowego poprzez przedstawienie zarzutów w tym terminie 90 dni, który biegnie od zakończenia zbierania dowodów dotyczących stanu faktycznego niezbędnych do sformułowania zarzutów.

49. W celu określenia momentu rozpoczęcia biegu rzeczonoego terminu sąd administracyjny powinien przeprowadzić retrospektywną ocenę, stawiając się w sytuacji, w jakiej znajdował się AGCM, i ustalić, od jakiej daty dowody dostępne w danym momencie były wystarczające do sformułowania zarzutów. Przekroczenie owego terminu powoduje unieważnienie decyzji AGCM w całości. Ponadto zgodnie z zasadą *ne bis in idem* nie jest już możliwe wszczęcie nowego postępowania dochodzeniowego w sprawie tej samej praktyki, nawet jeśli dane przedsiębiorstwo nigdy jej nie zaprzestało.

50. Według sądu odsyłającego okoliczności te, po pierwsze, mogą wpływać na autonomię AGCM, zobowiązując ten urząd do wszczęcia dochodzenia na podstawie czysto chronologicznego kryterium. Ponadto nadmierne antycypowanie wszczęcia postępowania zwiększa ryzyko, że urząd ten nie będzie w stanie uzyskać dowodów niezbędnych do ustalenia zarzucanego naruszenia. Należy uwzględnić bardzo złożony charakter działalności AGCM, w szczególności w przypadku dochodzeń dotyczących działalności znaczących podmiotów gospodarczych, jako że urząd ten musi gromadzić informacje na temat dużej liczby okoliczności faktycznych w sposób ciągły w celu dokonania abstrakcyjnej kwalifikacji prawnej.

51. W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje na podobieństwo z sankcjami stosowanymi w sprawach z zakresu konkurencji, w których właściwy organ jest zobowiązany do zakończenia postępowania w sprawie naruszenia w rozsądnym terminie. Wymóg ten ma również zastosowanie, przez analogię, w sprawach dotyczących ochrony konsumentów.

52. Po drugie, ponieważ zainteresowane przedsiębiorstwo nie musi wykazywać szkody wynikającej ze wszczęcia postępowania dochodzeniowego po terminie, istnieje niewzruszalne domniemanie, że prawo tego przedsiębiorstwa do obrony zostało naruszone, gdy postępowanie zostało wszczęte po upływie 90-dniowego terminu.

⁶ W tej kwestii sąd odsyłający opiera się na „kryterium Engela”; zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 8 czerwca 1976 r., Engel i in. przeciwko Niemcom (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, §§ 82, 83).

53. W każdym wypadku zastosowanie terminu, który rozpoczyna bieg w różnych momentach w zależności od danego przypadku, prawdopodobnie nie zapewnia odpowiedniej ochrony uzasadnionych oczekiwań przedsiębiorstw, na które nakładane są sankcje. W celu uniknięcia przedstawiania zarzutów po zbyt długim okresie prawo włoskie przewiduje pięcioletni termin przedawnienia liczony od momentu zaprzestania bezprawnego zachowania.

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

„Czy art. 11 dyrektywy [2005/29], w świetle zasad ochrony konsumentów i skuteczności działań administracji, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie wynikające ze stosowania art. 14 ustawy [nr 689/81], zgodnie z jego wykładnią dokonywaną przez sądy, które to uregulowanie zobowiązuje [AGCM] do wszczęcia postępowania dochodzeniowego w celu stwierdzenia nieuczciwej praktyki handlowej w terminie zawitym wynoszącym 90 dni, którego bieg rozpoczyna się w chwili, w której urząd ten dowiedział się o istotnych elementach naruszenia, które mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia?”.

B. Sprawa C-511/23 (*Caronte & Tourist*)

55. Caronte & Tourist (zwana dalej „C&T”) jest spółką świadczącą usługi przeładunku w Cieśninie Mesyńskiej, gdzie zajmuje pozycję niemal monopolistyczną.

56. W dniu 24 marca 2018 r. AGCM otrzymał zawiadomienie od konsumenta, który skarżył się na nadmiernie wysokie ceny za świadczone przez C&T usługi przeładunkowe i domagał się wszczęcia dochodzenia. W związku z tym w dniu 23 kwietnia 2019 r. AGCM skierował wniosek o udzielenie informacji do organu zarządzającego portem w Mesynie, a następnie, w dniu 19 listopada 2019 r., przypomnienie, na które organ ten udzielił odpowiedzi w dniu 26 listopada 2019 r.

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

58. Decyzją z dnia 11 kwietnia 2022 r., przyjętą w dniu 29 marca 2022 r., AGCM stwierdził, na podstawie art. 3 ustawy nr 287/90, nadużycie pozycji dominującej przez C&T ze względu na narzucenie wygórowanych cen za usługę przeładunku pojazdów w Cieśninie Mesyńskiej. W konsekwencji urząd ten nakazał C&T powstrzymanie się w przyszłości od stosowania wygórowanych cen, przynajmniej od momentu zakończenia stanu wyjątkowego związanego z pandemią, a ze względu na wagę naruszenia nałożył na tę spółkę grzywnę w wysokości 3 719 370 EUR.

59. C&T, popierana przez Assarmatori i Confederazione Italiana Armatori (to ostatnie zwane dalej „Confitarma”), stowarzyszenia branżowe w sektorze morskim, zakwestionowała przed sądem odsyłającym decyzję AGCM, podnosząc w szczególności niedotrzymanie przewidzianego w art. 14 ustawy nr 689/81 90-dniowego terminu zawitego na wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia naruszenia w zakresie konkurencji. Etap poprzedzający przedstawienie zarzutów trwał bowiem łącznie 855 dni.

60. W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że nawet jeśli sprawa w postępowaniu głównym dotyczy nadużycia pozycji dominującej ograniczonego do rynku krajowego, Unia ma rzeczywisty interes w zapewnieniu jednolitego stosowania przepisów dotyczących karania naruszeń konkurencji. Ponieważ zgodnie z orzecznictwem Trybunału Komisja jest zobowiązana do kończenia postępowań w rozsądnym terminie⁷, istnieje na poziomie krajowym i europejskim rozbieżność co do zasad regulujących wszczynanie postępowań w zakresie konkurencji.

61. Ponadto sąd odsyłający zauważa, że sankcje nałożone przez AGCM w zakresie konkurencji należą do dziedziny „parakarnej”. W konsekwencji w celu zagwarantowania równości broni i uniknięcia niekorzystnego wpływu upływu czasu na oskarżonego konieczne jest przestrzeganie zasad określonych w art. 6 EKPC i w art. 41 Karty praw podstawowych, które wymagają niezwłocznego przedstawienia zarzutów.

62. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie ze starszym orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu) art. 14 ustawy nr 689/81 nie miał zastosowania do postępowań prowadzonych przez AGCM w zakresie konkurencji, tak że wszczęcie dochodzenia przez przedstawienie zarzutów nie podlegało określonemu terminowi. Niemniej po zmianie tego orzecznictwa AGCM jest obecnie zobowiązany, pod rygorem utraty uprawnienia do nałożenia sankcji, do wszczęcia postępowania dochodzeniowego poprzez przedstawienie zarzutów w rozpatrywanym terminie, który biegnie od momentu zakończenia zbierania dowodów dotyczących stanu faktycznego niezbędnych do sformułowania zarzutów.

63. Sąd odsyłający wyjaśnia konsekwencje tej zmiany w orzecznictwie, jak opisano powyżej, a mianowicie konieczność dokonania przez sąd administracyjny retrospektywnej oceny sytuacji w celu ustalenia dokładnego momentu rozpoczęcia biegu 90-dniowego terminu, unieważnienie decyzji AGCM w przypadku przekroczenia rozpatrywanego terminu oraz zastosowanie zasady *ne bis in idem*, która uniemożliwia wszczęcie nowego postępowania dochodzeniowego dotyczącego tej samej praktyki.

64. Pozostałe stwierdzenia sądu odsyłającego, poprzez które wyraził on wątpliwości co do zgodności uregulowania krajowego z prawem konkurencji Unii, zasadniczo odpowiadają stwierdzeniom przedstawionym powyżej w sprawie C-510/23 w odniesieniu do prawa ochrony konsumentów.

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

„Czy art. 102 TFUE, w świetle zasad ochrony konkurencji i skuteczności działań administracji, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, takiemu jak uregulowanie wynikające ze stosowania art. 14 ustawy [nr 689/81], zgodnie z jego wykładnią dokonywaną przez sądy, które to uregulowanie zobowiązuje [AGCM] do wszczęcia postępowania dochodzeniowego w celu stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej w terminie zawitym wynoszącym 90 dni, którego bieg rozpoczyna się w chwili, w której urząd ten dowiedział się o istotnych elementach naruszenia, które mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia?”.

⁷ Odniesienie do wyroku z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582).

IV. Postępowanie przed Trybunałem

66. Postanowienia odsyłające w sprawach C-510/23 i C-511/23 z dni, odpowiednio, 2 sierpnia 2023 r. i 1 sierpnia 2023 r. wpłynęły do sekretariatu Trybunału w dniu 8 sierpnia 2023 r.

67. W sprawie C-510/23 strony w postępowaniu głównym, rząd włoski i Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie w terminie przewidzianym w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

68. W sprawie C-511/23 uwagi na piśmie, zgodnie z wyżej wskazanym przepisem, przedstawiły strony w postępowaniu głównym, Assarmatori, Confitarma, UNC Sicilia, rządy włoski, grecki, węgierski i słowacki, a także Komisja.

69. W dniu 14 maja 2024 r. na podstawie art. 76 § 2 regulaminu postępowania Trybunał postanowił nie przeprowadzać rozprawy.

V. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

70. Na początku należy wskazać, że rozpatrywane sprawy dotyczą nie wykładni przepisów prawa materialnego, ale raczej przepisów i zasad prawa Unii, które wyznaczają granice autonomii proceduralnej państw członkowskich. Jak to często miało miejsce w orzecznictwie Trybunału, zasada skuteczności będzie odgrywać kluczową rolę w analizie postawionych pytań. W związku z tym, że sporne uregulowanie krajowe jest w obu sprawach tożsame, konieczne będzie zbadanie go, odpowiednio, z perspektywy przepisów Unii dotyczących ochrony konsumentów i konkurencji. Jak zobaczymy, niektóre rozważania mają zastosowanie również do obu tych dziedzin prawa ze względu na wiele łączących je elementów. Koniec końców nie należy zapominać, że dobro konsumenta jest właśnie nadrzędnym celem działań publicznych mających na celu ochronę konkurencji⁸. Dlatego też przyszły wyrok Trybunału będzie miał przekrojowe znaczenie.

71. Dla zapewnienia jasności wyводу należy zwięźle opisać sposób, w jaki przebiegają prowadzone przez AGCM postępowania w sprawie stwierdzenia nieuczciwych i antykonkurencyjnych praktyk handlowych. Jak wynika z akt spraw, postępowania te przebiegają zasadniczo w dwóch etapach: 1) *etap poprzedzający dochodzenie*, na którym AGCM gromadzi materiały dowodowe niezbędne do sformułowania zarzutów wobec zainteresowanego; 2) *etap dochodzenia* (lub etap podejmowania decyzji), który rozpoczyna się z chwilą przedstawienia zarzutów zainteresowanemu i podczas którego obowiązują wszystkie gwarancje właściwe dla postępowania administracyjnego. Etap ten kończy się, w stosownych przypadkach, przyjęciem decyzji stwierdzającej istnienie nieuczciwej lub antykonkurencyjnej praktyki handlowej i nakładającej sankcje.

⁸ Zobacz w tym względzie S. Albæk, „Consumer Welfare in EU Competition Policy”, *Aims and Values in Competition Law*, DJØF Publishing, 2013 r., s. 67 i nast.; V. Martenet, A. Heinemann, *Droit de la concurrence*, wydanie 2, Schulthess, Genewa 2021 r., s. 2 i nast.; G. Pitruzzella, „Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?”, *Quaderni costituzionali* 3, 2019 r., s. 601, 607; a także F.J. Säcker., *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, wydanie 4, C.H. Beck, Monachium 2023 r., pkt 5 i nast.

72. Sąd odsyłający uważa, że rozpatrywane uregulowanie krajowe, które reguluje opisane powyżej postępowania, utrudnia skuteczne stosowanie prawa Unii. Na poparcie owego stwierdzenia sąd *a quo* zwraca uwagę na pewne aspekty tego uregulowania, które jego zdaniem są problematyczne. Jednym z tych aspektów jest termin przewidziany dla etapu poprzedzającego dochodzenie. Z postanowień odsyłających wynika, że rozpatrywane uregulowanie przewiduje, w odniesieniu do postępowań w sprawie nałożenia sankcji skutkujących nakazem zapłaty kwoty pieniężnej, 90-dniowy termin zawity na przedstawienie zarzutów. Zgodnie z orzecznictwem Consiglio di Stato (rady stanu), jako sądu najwyższego w sprawach administracyjnych, termin ten rozpoczyna bieg od momentu, w którym AGCM wie o istotnych elementach naruszenia, które mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia. Przepis ten ma również zastosowanie do postępowań w sprawie nałożenia sankcji w zakresie nieuczciwych praktyk handlowych i konkurencji.

73. Ponadto z akt spraw wynika, że do utraty uprawnienia dochodzi z mocy prawa, niezależnie od ewentualnego stwierdzenia, że rzeczywiście doszło do naruszenia prawa przedsiębiorstwa do obrony. Ze względu na integralność środka utrata tego uprawnienia ma zastosowanie do decyzji w całości, zarówno w odniesieniu do stwierdzenia naruszenia i środków zakazu, jak i w odniesieniu do nałożenia sankcji. Wreszcie utrata uprawnienia ma wpływ na naruszenia ciągle, nawet przed ich zaprzestaniem, i wiąże się z zasadą *ne bis in idem*, uniemożliwiając ponowne stwierdzenie naruszenia, nawet jeśli trwa ono po nałożeniu sankcji. Przy badaniu zgodności tego uregulowania z prawem Unii konieczne będzie uwzględnienie powiązań między wszystkimi tymi aspektami w całości.

74. Na mocy zasady skuteczności państwa członkowskie nie mogą uczynić stosowania prawa Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, a w szczególności – w dziedzinie prawa konkurencji – powinny one zapewnić, by przepisy, które stanowią lub stosują, nie podważały skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE⁹. W szczególności, krajowe organy ochrony konkurencji wyznaczone zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 powinny zapewniać skuteczne stosowanie tych postanowień w interesie ogólnym¹⁰. W tym kontekście należy zauważyć, że prawo wtórne zawiera przepisy, które ustanawiają wymóg zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii w odniesieniu do określonych obowiązków. To samo dotyczy pokrewnej dziedziny ochrony konsumentów. Biorąc pod uwagę priorytetowe zastosowanie prawa wtórnego, do celów analizy konieczne będzie zidentyfikowanie odpowiednich przepisów prawa wtórnego. To właśnie na podstawie tych przepisów należy ustalić, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe spełnia wymóg skuteczności.

B. W przedmiocie dopuszczalności

75. Niemniej najpierw należy zbadać, czy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-511/23 jest dopuszczalny. C&T, Assarmatori i Confitarma uważają, że wniosek ten jest niedopuszczalny, ponieważ zarzucane C&T naruszenie dotyczyło jedynie naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej przewidzianego w art. 3 ustawy nr 287/90, a nie art. 102 TFUE, bowiem AGCM zdecydował się, zgodnie z rozporządzeniem nr 1/2003, na zastosowanie

⁹ Zobacz wyroki: z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfeiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 24); z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 46).

¹⁰ Zobacz wyroki: z dnia 7 grudnia 2010 r., VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, pkt 56); z dnia 14 czerwca 2011 r., Pfeiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, pkt 19).

wyłącznie krajowego prawa konkurencji. Ponadto art. 14 ustawy nr 689/81 przewidujący rozpatrywany termin jest przepisem, który wchodzi wyłącznie w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich i nie ma związku z materialnym prawem konkurencji.

76. Argumenty te nie wydają mi się jednak przekonujące ze względów, które przedstawię poniżej.

77. Po pierwsze, z orzecznictwa Trybunału wynika, że w sytuacji, w której na podmiot gospodarczy nałożono sankcje wyłącznie na podstawie krajowego prawa konkurencji, Trybunał może jednak orzec w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni art. 102 TFUE, jeżeli postanowienie to znalazło zastosowanie na mocy prawa krajowego ze względu na dokonane przez to prawo odesłanie do brzmienia tego art. 102 TFUE. W przypadku gdy prawo krajowe ma być stosowane w sposób zgodny z art. 102 TFUE, istnieje niewątpliwy interes Unii w tym, aby postanowienie to było interpretowane w sposób jednolity¹¹.

78. W niniejszym przypadku bezsporne jest, iż art. 1 ust. 4 ustawy nr 287/90 stanowi, że wykładni przepisów tytułu I tej ustawy dokonuje się w oparciu o zasady prawa Unii mające zastosowanie w dziedzinie konkurencji. Ponadto brzmienie art. 3 ust. 1 lit. a) tej ustawy, który znajduje się w tym tytule, jest niemalże identyczne z art. 102 akapit drugi lit. a) TFUE. Co więcej, sąd odsyłający wyraźnie podkreśla, że „art. 3 ustawy [nr 287/90] stanowi transpozycję do prawa krajowego art. 102 TFUE, a te dwa przepisy mają zasadniczo równoważny zakres normatywny”. W tych okolicznościach wydaje się, iż można stwierdzić, że przepisy tytułu I ustawy nr 287/90 odpowiadają, w odniesieniu do ich rozwiązań dotyczących czysto wewnętrznych sytuacji, rozwiązaniom ustanowionym w prawie Unii, w szczególności na podstawie art. 102 TFUE.

79. Po drugie, właśnie w odniesieniu do przepisów tytułu I ustawy nr 287/90 należy przypomnieć, że Trybunał przyjął już analogiczne rozumowanie w wyroku wydanym w sprawie ETI i in.¹² i w związku z tym uznał się za właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego art. 81 WE (obecnie art. 101 TFUE), podczas gdy w sprawie rozpatrywanej w owym postępowaniu głównym AGCM zastosował wyłącznie krajowe przepisy zakazujące karteli. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi C&T w swoich uwagach, nie rozumiem, dlaczego wejście w życie rozporządzenia nr 1/2003 mogłoby zmienić tę ocenę, która opiera się na istnieniu w prawie krajowym bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania do prawa Unii.

80. Po trzecie, okoliczność, że rozpatrywana sprawa dotyczy nie wykładni przepisów materialnych krajowego prawa konkurencji znajdujących się w tytule I ustawy nr 287/90, lecz wykładni przepisu proceduralnego – art. 14 ustawy nr 689/81, nie wydaje mi się mieć żadnego wpływu na dopuszczalność wniosku. Otóż, po pierwsze, jak wskazuje sąd odsyłający, art. 14 ustawy nr 689/81 ma zastosowanie do grzywien administracyjnych wynikających z naruszenia ustawy nr 287/90 na mocy art. 31 ust. 1 tej ostatniej ustawy¹³. Po drugie, sama okoliczność, że przepis prawa krajowego wchodzi w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich, nie powoduje, że nie mają do niego zastosowania wymogi ustanowione w prawie Unii: o ile przepis

¹¹ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2007 r., ETI i in. (C-280/06, EU:C:2007:775, pkt 21–26); z dnia 30 stycznia 2020 r., Generics (UK) i in. (C-307/18, EU:C:2020:52, pkt 24, 26–29 i przytoczone tam orzecznictwo). W sposób analogiczny w odniesieniu do art. 101 TFUE zob. wyrok z dnia 26 października 2023 r., EDP – Energias de Portugal i in. (C-331/21, EU:C:2023:812, pkt 39, 41–44).

¹² Wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. (C-280/06, EU:C:2007:775).

¹³ Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

taki stanowi ramy dla stosowania przepisów prawa krajowego, które muszą być zgodne z równoważnymi przepisami prawa Unii, musi on być zgodny co najmniej z zasadami skuteczności i równoważności.

81. Biorąc pod uwagę powyższe, uważam, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-511/23 należy uznać za dopuszczalny.

C. Co do istoty

1. Cele mających zastosowanie przepisów w zakresie konkurencji i ochrony konsumentów

82. Istotne do celów niniejszej analizy obowiązki państw członkowskich wynikają z wielu przepisów, które zostaną przedstawione poniżej w pierwszej kolejności przed zbadaniem w drugiej kolejności, czy rozpatrywane uregulowanie krajowe stanowi prawidłowe wykonanie tych obowiązków. To w ramach tego drugiego etapu konieczne będzie dokonanie oceny, czy omawiane uregulowanie krajowe rzeczywiście przyczynia się do realizacji celów określonych przez prawo Unii.

a) Podstawowe gwarancje ustanowione w dyrektywie 2019/1 i kwestia zastosowania tej dyrektywy do sprawy C-511/23

83. W odniesieniu do dziedziny prawa konkurencji zwrócimy uwagę na obowiązki nałożone przez dyrektywę 2019/1, która to dyrektywa zgodnie z jej art. 1 ust. 1 w związku z motywami 1, 6 i 8 ustanawia pewne podstawowe gwarancje na potrzeby stosowania art. 101 i 102 TFUE przez krajowe organy ochrony konkurencji, mające na celu umożliwienie tym organom w pełni efektywne działanie przy skutecznym wykonywaniu tych postanowień, w szczególności aby zapewnić sprawiedliwość i otwartość konkurencyjnych rynków, chronić konsumentów i przedsiębiorstwa przed praktykami antykonkurencyjnymi, a także uniknąć sytuacji, w której praktyki takie wymykają się sankcjom¹⁴.

84. Dyrektywa 2019/1 nakłada szereg ważnych obowiązków, takich jak obowiązek zapewnienia, aby organy ochrony konkurencji prowadziły postępowania w sprawie stosowania prawa w rozsądnych ramach czasowych, obowiązek zapewnienia, aby zarzuty były przekazywane przedsiębiorstwom przed przyjęciem na podstawie art. 10 dyrektywy 2019/1 decyzji stwierdzającej naruszenie i nakazującej jego zaprzestanie, a także obowiązek zagwarantowania niezależności krajowych administracyjnych organów ochrony konkurencji, przyznając im uprawnienie do określania priorytetów dotyczących wykonywania zadań związanych ze stosowaniem art. 101 i 102 TFUE. Obowiązki te wydają mi się szczególnie istotne w niniejszym przypadku do celów zbadania zgodności krajowych przepisów z prawem Unii w zakresie konkurencji.

85. Z logicznego punktu widzenia przeprowadzenie takiego badania zakłada, że dyrektywa 2019/1 ma zastosowanie do sprawy C-511/23. Tymczasem sąd odsyłający uważa, iż tak nie jest, ponieważ dyrektywa ta została transponowana do prawa włoskiego dopiero w 2021 r., czyli po wszczęciu dochodzenia; sąd ten dodaje, że rzeczona dyrektywa zresztą jedynie skodyfikowała „zasadę ogólną porządku prawnego”.

¹⁴ Zobacz w szczególności art. 1 ust. 1, a także motywy 1, 6 i 8 dyrektywy 2019/1.

86. Ze swej strony nie jestem skłonny odmówić dyrektywie 2019/1 jakiegokolwiek znaczenia w tych okolicznościach, jako że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – w okresie przewidzianym na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie, do których jest ona skierowana, muszą powstrzymać od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu rezultatów przewidzianych przez tę dyrektywę¹⁵. Z takiego obowiązku powstrzymania się wynika w szczególności, że sądy państw członkowskich zobowiązane są tak dalece, jak jest to możliwe, do powstrzymania się od dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w sposób, który poważnie zagrażałby – po upływie terminu na transpozycję dyrektywy – osiągnięciu zamierzonego przez tę dyrektywę rezultatu¹⁶.

87. Jak wynika z art. 36 dyrektywy 2019/1, akt ten wszedł w życie w dniu 3 lutego 2019 r., a państwa członkowskie były zobowiązane, zgodnie z art. 34 ust. 1 tej dyrektywy, do jej wykonania najpóźniej do dnia 4 lutego 2021 r. W niniejszym przypadku z akt sprawy wynika, po pierwsze, że decyzja AGCM o wszczęciu postępowania dochodzeniowego została przyjęta w dniu 4 sierpnia 2020 r., czyli w okresie dokonywania transpozycji dyrektywy 2019/1. Po drugie, jasne jest, że linia orzecznicza Consiglio di Stato (rady stanu) opowiadająca się za stosowaniem rozpatrywanego uregulowania do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy nr 287/90 istniała już przed datą wszczęcia postępowania dochodzeniowego.

88. W tych okolicznościach uważam, że w celu dokonania oceny, czy decyzję AGCM o wszczęciu postępowania dochodzeniowego przyjęto po terminie zawitym przewidzianym w art. 14 ustawy 287/90, sąd odsyłający powinien uwzględnić również przepisy dyrektywy 2019/1. W konsekwencji konieczne będzie wskazanie mu, czy i w jakim zakresie stosowanie tego uregulowania krajowego może poważnie zagrozić osiągnięciu celów zamierzonych przez tę dyrektywę.

b) Wymagania nałożone przez dyrektywę 2005/29

89. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2005/29 jej celem jest przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego i osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych praktyk handlowych szkodzących interesom gospodarczym konsumentów.

90. O ile – jak wynika z motywu 8 dyrektywy 2005/29 – rzeczona dyrektywa chroni bezpośrednio interesy gospodarcze konsumentów przed nieuczciwymi praktykami handlowymi stosowanymi wobec nich przez przedsiębiorstwa, o tyle chroni ona również pośrednio działające zgodnie z prawem przedsiębiorstwa przed konkurentami, którzy nie przestrzegają reguł wyznaczonych w tej dyrektywie, i gwarantuje w ten sposób uczciwą konkurencję w dziedzinie przez nią koordynowanej. Wskazuje to na ścisły związek między prawem ochrony konsumentów a prawem konkurencji, o którym wspominałem wcześniej.

91. Zgodnie z art. 11 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2005/29 państwa członkowskie zapewniają w interesie konsumentów odpowiednie i skuteczne środki zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych w celu zapewnienia zgodności z przepisami tej dyrektywy. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje, że państwa członkowskie przyznają organom administracyjnym uprawnienia

¹⁵ Wyroki: z dnia 18 grudnia 1997 r., Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, pkt 45); z dnia 5 maja 2022 r., BPC Lux 2 i in. (C-83/20, EU:C:2022:346, pkt 65, 66).

¹⁶ Wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 123); a także z dnia 23 kwietnia 2009 r., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, pkt 39).

umożliwiający im, w przypadkach gdy uznają takie środki za konieczne, uwzględniając interesy wszystkich zainteresowanych, a w szczególności interes publiczny, nakazanie zaprzestania nieuczciwych praktyk handlowych.

92. Co więcej, z art. 13 dyrektywy 2005/29 wynika, że państwa członkowskie ustanawiają sankcje za naruszenie przepisów krajowych przyjętych w celu wykonania tej dyrektywy i podejmują wszelkie niezbędne działania w celu zapewnienia ich egzekwowania, przy czym sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Według Trybunału dyrektywa 2005/29 pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania co do wyboru krajowych środków zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych zgodnie z jej art. 11 i 13, pod warunkiem że środki te są odpowiednie i skuteczne oraz że przewidziane w ten sposób sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające¹⁷.

93. Chociaż sąd odsyłający nie zawarł wyraźnie art. 13 dyrektywy 2005/29 w swoim wniosku o dokonanie wykładni, uważam za konieczne uwzględnienie w ramach analizy również tego przepisu, ponieważ rozpatrywane sprawy dotyczą między innymi uprawnienia AGCM do nakładania sankcji za naruszenia. Przedmiotem skarg wniesionych przez spółki Trenitalia i C&T są bowiem nałożone na nie grzywny. W tym względzie warto zauważyć, że sankcje, w tym grzywny, należą do instrumentów często wykorzystywanych do zwalczania naruszeń prawa Unii, niezależnie od odnośnej dziedziny¹⁸. W związku z tym, aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu, Trybunał powinien skierować jego uwagę na znaczenie tego przepisu¹⁹.

2. Związane z uregulowaniem krajowym aspekty mogące zagrozić skuteczności prawa Unii

94. Po nakreśleniu obowiązków nałożonych przez prawo Unii należy poniżej zbadać, czy i, w stosownym przypadku, w jakim zakresie uregulowanie krajowe może udaremnić cele określone przez prawodawcę Unii. W tym celu należy przeprowadzić usystematyzowaną analizę, dzieląc to uregulowanie na poszczególne elementy, aby ocenić je indywidualnie i jako całość.

95. Badanie to będzie się koncentrować na szeregu aspektów związanych z rzeczonym uregulowaniem, które wydają mi się problematyczne z prawnego punktu widzenia, a mianowicie krótkości terminu wyznaczonego na zakończenie etapu poprzedzającego dochodzenie, niepewności co do momentu rozpoczęcia biegu tego terminu, konsekwencjach prawnych wynikających z niewszczęcia formalnego postępowania w rzeczonym terminie oraz zastosowaniu zasady *ne bis in idem*. Badanie wykaże, że każdy z tych aspektów może sam w sobie zagrozić skuteczności prawa Unii. Łącznie prowadzą one do poważnego naruszenia funkcji AGCM jako krajowego organu odpowiedzialnego za stwierdzanie naruszeń prawa konsumenckiego i prawa konkurencji i za nakładanie za nie sankcji.

96. Należy jednak przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE, opartej na wyraźnym podziale funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem, ten ostatni nie jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego, a wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie i ocena okoliczności

¹⁷ Zobacz wyroki: z dnia 19 września 2018 r., Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, pkt 31); z dnia 2 lutego 2023 r., Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Wprowadzający w błąd wzorzec umowy ubezpieczenia) (C-208/21, EU:C:2023:64, pkt 79).

¹⁸ Zobacz moja opinia w sprawie C-768/21, Land Hessen (Obowiązek działania organu ochrony danych) (C-768/21, EU:C:2024:291), dotyczącej nakładania grzywien administracyjnych w dziedzinie ochrony danych osobowych, jak i w zakresie prawa konkurencji.

¹⁹ Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne) (C-247/20, EU:C:2022:177, pkt 48).

faktycznych sprawy głównej²⁰. Natomiast zadaniem Trybunału jest dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą mu być pomocne w dokonaniu oceny zgodności norm prawa krajowego z uregulowaniami Unii²¹.

a) Krótkość terminu na zakończenie etapu poprzedzającego dochodzenie

97. Najbardziej zaskakującym aspektem rozpatrywanego uregulowania krajowego wydaje mi się 90-dniowy termin na zakończenie etapu poprzedzającego dochodzenie, jaki nakłada ono na AGCM. Termin ten jest problematyczny nie tylko ze względu na jego krótkość, ale także z uwagi na jego sztywność, ponieważ ma zastosowanie do wszystkich przypadków, niezależnie od złożoności sprawy lub nakładu pracy AGCM.

98. W tym względzie należy najpierw zauważyć, że żaden z aktów prawa wtórnego, o których mowa w poprzednich punktach, nie przewiduje takiego terminu. Ponadto należy przypomnieć, że 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 przez te organy sankcji należy – z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności – do państw członkowskich. Wynika z tego, że z art. 25 i 26 rozporządzenia nr 1/2003, które ustanawiają terminy przedawnienia dla uprawnień Komisji do nakładania i egzekwowania kar w formie grzywnien lub okresowych kar pieniężnych, nie można wprowadzić żadnego wymogu prawnego dla państw członkowskich. Trybunał orzekł już bowiem, że terminy te zasadniczo nie obowiązują krajowych organów ochrony konkurencji, ponieważ organy te podlegają krajowym przepisom dotyczącym przedawnienia²².

99. Ponadto Trybunał orzekł, że wobec braku wiążących przepisów prawa Unii do państw członkowskich należy ustanowienie i stosowanie, z poszanowaniem prawa Unii, a w szczególności zasad równoważności i skuteczności, przepisów proceduralnych regulujących nakładanie sankcji przez właściwe organy krajowe²³. Z orzecznictwa wynika również, że stanowienie i stosowanie takich przepisów powinno się odbywać z poszanowaniem prawa Unii, które to prawo wymaga ustanowienia rozsądnych terminów chroniących jednocześnie zainteresowanego, jak i odnośny organ²⁴.

100. Co się tyczy konkretnie ustanowienia terminów proceduralnych regulujących działania krajowych organów ochrony konkurencji, należy przypomnieć, że gdy państwo członkowskie stosuje prawo Unii w dziedzinie konkurencji, wymogi wynikające z zasady dobrej administracji jako zasady ogólnej prawa Unii, w szczególności prawo każdej osoby do bezstronnego rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie, mają zastosowanie w ramach postępowania prowadzonego przez właściwy organ krajowy²⁵. Wymóg taki wynika również z przepisu art. 3 ust. 3 dyrektywy 2019/1, który określa niektóre z wyżej wymienionych podstawowych gwarancji²⁶.

²⁰ Wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., SeGEC i in. (C-277/21, EU:C:2022:318, pkt 21).

²¹ Wyrok z dnia 30 września 2020 r., CPAS de Seraing (C-402/19, EU:C:2020:759, pkt 24).

²² Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 37).

²³ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 45).

²⁴ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 48).

²⁵ Wyroki: z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 181, 184, 199, 230); z dnia 21 września 2006 r., Technische Unie/Komisja (C-113/04 P, EU:C:2006:593, pkt 40); z dnia 19 grudnia 2012 r., Heineken Nederland i Heineken/Komisja (C-452/11 P, niepublikowany, EU:C:2012:829, pkt 97); z dnia 30 stycznia 2024 r., Agentsia „Patna infrastruktura” (Europejskie finansowanie infrastruktury drogowej) (C-471/22, EU:C:2024:99, pkt 41).

²⁶ Zobacz pkt 83 i nast. niniejszej opinii.

101. Trybunał orzekł w związku z tym, że 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 praktyk²⁷. Według Trybunału w celu ustalenia, czy krajowy system przedawnienia ustanawia taką równowagę, należy wziąć pod uwagę wszystkie elementy tego systemu, wśród których może znajdować się między innymi data rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, długość tego terminu, a także przepisy regulujące zawieszanie lub przerywanie jego biegu²⁸. Właściwe wydaje się zastosowanie tych wynikających z orzecznictwa zasad *mutatis mutandis* do rozpatrywanych spraw.

102. Jeśli chodzi o krótkość terminu przewidzianego w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym, jak podkreślił Trybunał, należy ją oceniać, biorąc pod uwagę specyfikę spraw z zakresu prawa konkurencji, a w szczególności okoliczność, że sprawy te wymagają, co do zasady, przeprowadzania złożonej analizy stanu faktycznego i sytuacji ekonomicznej²⁹. Jak bowiem wyjaśnia Komisja w uwagach na piśmie, przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania, które wiąże się z intensywnym przeprowadzeniem przesłuchań zainteresowanych przedsiębiorstw i znacznym zaangażowaniem zasobów, organ ochrony konkurencji musi przeprowadzić złożone analizy o charakterze zarówno faktycznym, jak i ekonomicznym.

103. Na etapie poprzedzającym formalne wszczęcie postępowania organ ochrony konkurencji musi również, w wielu przypadkach, przygotować szereg wstępnych czynności dochodzeniowych. W szczególności, dochodzenia w sprawach z zakresu konkurencji często wymagają kontroli w biurach zainteresowanych przedsiębiorstw, które są zwykle przeprowadzane przed wszczęciem postępowania lub równoległe do jego wszczęcia, aby zapobiec niszczeniu lub ukrywaniu przez te przedsiębiorstwa niekorzystnych dla nich dowodów. Aby kontrole te były skuteczne, muszą być starannie przygotowane, co oznacza poszukiwanie wystarczających poszlak uzasadniających ich przeprowadzenie oraz jak najdokładniejszą identyfikację poszukiwanych dowodów. Rzeczone kontrole zazwyczaj wymagają podjęcia działań przez siły porządkowe, często odbywają się jednocześnie w kilku lokalizacjach przedsiębiorstwa i czasami wymagają koordynacji z organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisji, lub z organami ochrony konkurencji zarówno innych państw członkowskich, jak i Komisji, co ma oczywiste konsekwencje dla wymaganego czasu przygotowania.

104. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że rozsądny charakter terminu na wszczęcie postępowania winien być oceniany na podstawie okoliczności właściwych dla każdej sprawy, takich jak jej złożoność i zachowanie stron³⁰. Termin określony w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym nie tylko nie uwzględnia złożoności spraw z zakresu konkurencji, ale także wydaje się opierać na założeniu, które zupełnie nie uwzględnia tego, że krajowe organy ochrony konkurencji często wymagają współpracy zainteresowanych przedsiębiorstw, na przykład przy żądaniu informacji. Otóż w pewnych okolicznościach brak współpracy ze strony przedsiębiorstwa może mieć skutek opóźniający³¹ lub nawet prowadzić do niedotrzymania tego terminu, w sytuacji gdy

²⁷ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 49).

²⁸ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 50).

²⁹ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 51).

³⁰ Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., HGA i in./Komisja (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 82).

³¹ Wyrok z dnia 12 stycznia 2017 r., Timab Industries i CFPR/Komisja (C-411/15 P, EU:C:2017:11, pkt 169).

krajowy organ ochrony konkurencji nie ponosi za to odpowiedzialności. Niemniej zgodnie z tym uregulowaniem krajowym skutki prawne będą takie same, niezależnie od tego, czy opóźnienie można przypisać przedsiębiorstwu, czy też AGCM.

105. Co więcej, należy mieć na uwadze to, że przed formalnym wszczęciem postępowania krajowe organy ochrony konkurencji na ogół koordynują działania między sobą i z Komisją w celu zapewnienia optymalnego rozdziału spraw między różne organy w ramach sieci określonej w rozporządzeniu nr 1/2003 (Europejskiej Sieci Konkurencji). Koordynacja ta jest konieczna zwłaszcza w przypadku skarg lub wniosków o złagodzenie sankcji skierowanych do kilku krajowych organów ochrony konkurencji. Ponadto w niektórych przypadkach przed wszczęciem formalnego postępowania krajowy organ ochrony konkurencji może uznać za konieczne zaczekać na decyzję innego organu, w szczególności w celu oceny ewentualnego zastosowania zasady *ne bis in idem*, sądu krajowego lub sądu Unii.

106. Biorąc pod uwagę skalę tych czynności wstępnych, wydaje mi się, podobnie jak Komisji, że w licznych przypadkach jest niezwykle trudne, a wręcz niemożliwe, aby AGCM przeprowadził swoje czynności w terminie wynoszącym zaledwie 90 dni. Możliwość podjęcia niezbędnych działań w terminie określonym przez uregulowanie krajowe jest również utrudniona przez fakt, że nie zezwala ono na zawieszenie lub odroczenie terminu.

107. Ustalenie jednolitego terminu zobowiązuje AGCM do traktowania wszystkich zgłoszonych mu naruszeń w sposób nieodróżnicowany. Powoduje to, że jego praca jest czysto mechaniczna w tym sensie, że różne naruszenia, które mają zostać zbadane, muszą być rozpatrywane w porządku chronologicznym, w jakim są rejestrowane, a nie zgodnie z ich stopniem złożoności lub powagi. Okoliczność, że dochowanie terminu staje się koniecznością, skutkuje tym, że AGCM nie może swobodnie organizować swojej pracy, tak jak wymaga tego art. 4 ust. 5 dyrektywy 2019/1, czyli korzystać z możliwości określania swoich priorytetów dotyczących wykonywania zadań związanych ze stosowaniem art. 101 i 102 TFUE. W konsekwencji okoliczność, że organ nie ma wystarczająco dużo czasu na rozpatrzenie najbardziej złożonych i prawdopodobnie mniej oczywistych naruszeń, nawet jeśli wymagają one szczegółowego dochodzenia, może wpłynąć na jego niezależność.

108. Obowiązek badania naruszeń w nieracjonalnie krótkim czasie rodzi niebezpieczeństwo doprowadzenia AGCM do granic jego możliwości. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2019/1 państwa członkowskie zapewniają krajowym organom ochrony konkurencji co najmniej wystarczającą liczbę wykwalifikowanych pracowników oraz wystarczające zasoby finansowe, techniczne i technologiczne niezbędne do skutecznego wykonywania obowiązków i uprawnień przez te organy dla stosowania art. 101 i 102 TFUE. Nadmierne korzystanie z zasobów AGCM bez zagwarantowania niezbędnego zaplecza w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania w sposób ciągły może zatem zostać potencjalnie uznane za naruszenie wyżej wymienionego przepisu.

109. Wreszcie 90-dniowy termin przewidziany w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym mógłby doprowadzić AGCM do priorytetowego prowadzenia dochodzeń w najprostszych sprawach, przy jednoczesnym zaniedbaniu spraw najbardziej złożonych, w przypadku których terminu tego najprawdopodobniej by nie dochowano, ponieważ jest zbyt krótki, tak że istniałoby ryzyko, że niektóre praktyki antykonkurencyjne, w tym niewątpliwie praktyki bardzo szkodliwe dla interesów gospodarczych konkurentów, nigdy nie zostaną wykryte i, w konsekwencji, że nie zostaną w związku z nimi nałożone sankcje.

110. Wydaje mi się, że większość powyżej przedstawionych rozważań można przenieść na pokrewną dziedzinę ochrony konsumentów. O ile dyrektywa 2005/29 nie przewiduje żadnego terminu dla postępowań w sprawie stwierdzenia ewentualnych nieuczciwych praktyk handlowych, o tyle art. 11 i 13 tej dyrektywy należy interpretować w świetle celu tej dyrektywy, którym jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów poprzez zbliżenie przepisów państw członkowskich odnoszących się do nieuczciwych praktyk handlowych szkodzących interesom gospodarczym konsumentów³².

111. Do krajowego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy zatem ustanowienie przepisów proceduralnych, które mają na celu zapewnienie istnienia odpowiednich i skutecznych środków zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, oraz nakładanie w związku z nimi sankcji w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający, jak przewidziano w art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29. Te przepisy proceduralne nie mogą jednak być mniej korzystne niż te regulujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu i nie mogą w praktyce uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii.

112. W odniesieniu do zasady skuteczności, której poszanowanie stanowi przedmiot analizy, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym stosowanie prawa Unii, należy rozpatrywać z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w całej procedurze, jej przebiegu i jej cech szczególnych przed poszczególnymi sądami krajowymi³³. W tej perspektywie należy uwzględnić, gdy jest to właściwe, zasady, które stanowią podstawę krajowego systemu sądowego, takie jak zasada ochrony prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz zasada prawidłowego przebiegu postępowania³⁴.

113. O ile prawo Unii nie stoi na przeszkodzie, co do zasady, ustalaniu terminów proceduralnych w interesie pewności prawa³⁵, o tyle terminy te nie mogą zagrażać osiągnięciu celów, które dyrektywa 2005/29 ma chronić³⁶. Należy zatem zbadać, czy w sytuacji takiej jak badana w postępowaniach głównych przewidziany w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym 90-dniowy termin może nadmiernie utrudnić lub praktycznie uniemożliwić dysponowanie odpowiednimi i skutecznymi środkami zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych oraz nakładanie w związku z nimi sankcji w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający, jak przewidziano, odpowiednio, w art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29.

114. W tym względzie warto zaznaczyć, że AGCM, jako organ, któremu Republika Włoska powierzyła stosowanie dyrektywy 2005/29, powinien dysponować rozsądnym terminem na potwierdzenie informacji wynikających z zawiadomień pochodzących od indywidualnych konsumentów lub na weryfikację informacji uzyskanych z urzędu w rozpatrywanych indywidualnych sprawach. Nieprzekraczalny 90-dniowy termin na zakończenie etapu poprzedzającego dochodzenie może być rozsądny w stosunkowo prostych sprawach, ale wydaje się zbyt krótki w innych sprawach, które są na przykład bardziej skomplikowane pod względem faktycznym lub prawnym. Wynika z tego, iż istnieje znaczące ryzyko, że AGCM nie będzie dysponował czasem i zasobami niezbędnymi do zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych

³² Wyrok z dnia 19 września 2018 r., Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, pkt 29).

³³ Wyrok z dnia 22 września 2022 r., Servicios prescriptor y medios de pagos EFC (C-215/21, EU:C:2022:723, pkt 35).

³⁴ Wyrok z dnia 1 października 2015 r., ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, pkt 51).

³⁵ Wyrok z dnia 8 lipca 2010 r., Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, pkt 36).

³⁶ Wyrok z dnia 29 października 2015 r., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, pkt 40).

w rozumieniu tej dyrektywy i nakładania w związku z nimi sankcji. AGCM znalazłby się tym samym w równie krytycznej sytuacji jak ta opisana w poprzednich punktach, związana ze zwalczaniem praktyk antykonkurencyjnych.

115. Ponadto 90-dniowy termin może wpływać na współpracę, jaka istnieje między AGCM a jego odpowiednikami w innych państwach członkowskich, jak i Komisją na podstawie rozporządzenia 2017/2394, które to rozporządzenie ma zastosowanie, zgodnie z jego art. 2 ust. 1, „do naruszeń wewnątrzunijnych, naruszeń powszechnych i naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym, nawet jeżeli naruszeń tych zaprzestano, zanim rozpoczęło się lub zakończyło egzekwowanie prawa”. Rozdział IV tego rozporządzenia reguluje skoordynowane mechanizmy prowadzenia dochodzeń i egzekwowania prawa w przypadku naruszeń powszechnych o wymiarze unijnym. W szczególności, art. 17 i 19 rzeczonoego rozporządzenia regulują, odpowiednio, rozpoczęcie skoordynowanego działania i środki dochodzeniowe, z których można w ramach takich działań skorzystać. Na podstawie tych przepisów organ państwa członkowskiego może zostać wezwany do podjęcia działań w związku z powiadomieniem dokonany przez organ innego państwa członkowskiego lub Komisję.

116. Określony w rozpatrywanym uregulowaniu krajowym termin może nie zapewniać rozsądnego czasu na podjęcie skutecznej współpracy między organami z tych samych powodów, które wskazano powyżej w kontekście prawa konkurencji. W szczególności, nie można wykluczyć, że duże obciążenie pracą w połączeniu ze zbyt krótkim terminem może zmusić AGCM do wycofania się z tej współpracy w całości lub w części. W związku z tym skutki utraty uprawnień wynikające z niedochowania 90-dniowego terminu mogą mieć wpływ na stosowanie przepisów dotyczących ochrony konsumentów poza państwem członkowskim, w którym popełniono naruszenia, i rozciągać się na całą Unię.

117. Termin ten wydaje mi się tym bardziej zbyt krótki, że włoski porządek prawny przewiduje już 5-letni termin przedawnienia, co w wystarczającym stopniu zapewnia uwzględnienie interesu pewności prawa. Po upływie tego pięcioletniego terminu przedawnienia zainteresowane przedsiębiorstwa nie powinny zasadniczo spodziewać się podjęcia przez AGCM działań w odniesieniu do konkretnego naruszenia. Z tego względu 90-dniowy termin okazuje się niepotrzebny, z zastrzeżeniem dokonania oceny przez sąd odsyłający. Ponieważ rzeczony termin przedawnienia jest rozsądnie długi, nie budzi on moim zdaniem żadnych wątpliwości co do zgodności z zasadą skuteczności. Dla porównania należy zauważyć, że art. 25 i 26 rozporządzenia nr 1/2003 przewidują terminy przedawnienia wynoszące od trzech do pięciu lat, co pokazuje, iż przewidziany we włoskim porządku prawnym termin jest zbliżony do górnej granicy mającej zastosowanie do postępowań prowadzonych przez Komisję.

118. Wreszcie należy zbadać wysunięty przez C&T argument, zgodnie z którym rozpatrywany termin znajduje umotywowanie w ochronie uzasadnionych oczekiwań zainteresowanych przedsiębiorstw. Argument ów opiera się na założeniu, że beczynność AGCM w wykonywaniu jego uprawnień do nakładania sankcji wywołuje uzasadnione oczekiwanie po stronie przedsiębiorstwa objętego dochodzeniem. Według C&T niedochowanie rozsądnego terminu na wszczęcie postępowania w sprawie z zakresu konkurencji stanowi naruszenie nie tylko zasad właściwego i skutecznego charakteru działań administracji, ale także interesu podmiotu prowadzącego działalność na rynku w szybkim przedstawieniu zarzutów, aby móc skutecznie bronić się w niedługim okresie od momentu, w którym miało miejsce zarzucane zachowanie, oraz, w stosownych przypadkach, zmienić samo zachowanie.

119. Rzeczony argument wydaje się opierać na błędnym rozumieniu roli krajowego organu odpowiedzialnego za stwierdzanie naruszeń w zakresie prawa konsumenckiego i prawa konkurencji oraz nakładanie w związku z nimi sankcji; otóż brak działania tego organu nie skutkuje uznaniem zgodności praktyki handlowej z zasadami rynku wewnętrznego. Innymi słowy nie jest prawnie możliwe wywnioskowanie legalności danej praktyki handlowej z braku podjęcia działań przez rzeczony organ, co byłoby równoważne z milczącą zgodą. W konsekwencji nie istnieje żadne domniemanie legalności praktyki handlowej, na które przedsiębiorstwo mogłoby się powołać w tych okolicznościach. W przeciwnym razie system nadzoru zostałby sprowadzony do absurdu, ponieważ przedsiębiorstwo mogłoby opierać się na braku działania organu, nawet jeśli dana praktyka handlowa byłaby rażąco sprzeczna z prawem Unii. Skuteczne stosowanie przepisów prawa konsumenckiego i prawa konkurencji byłoby poważnie zagrożone. Z tych względów uważam, że rozpatrywany argument należy oddalić.

b) Niepewność co do momentu rozpoczęcia biegu terminu

120. Inna kwestia, która budzi wątpliwości co do zgodności z zasadą rozsądnego terminu jako zasadą ogólną prawa Unii regulującą postępowanie administracyjne, dotyczy niepewności związanej z momentem rozpoczęcia biegu rozpatrywanego terminu. Jak uprzednio wskazałem, kwestia ta stanowi zdaniem Trybunału jedno z kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę do celów oceny krótkości terminu proceduralnego³⁷. Jak wynika z postanowień odsyłających, rozpatrywane uregulowanie krajowe wymaga od AGCM wszczęcia postępowania dochodzeniowego w celu stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej lub nieuczciwej praktyki handlowej w terminie 90 dni, którego bieg rozpoczyna się „w chwili, w której urząd ten dowiedział się o istotnych elementach naruszenia, które mogą ograniczać się do pierwszego zawiadomienia o popełnieniu naruszenia”.

121. Sposób, w jaki moment rozpoczęcia biegu terminu został opisany w pytaniach prejudycjalnych, pokazuje, że wystąpienie zdarzenia inicjującego może się różnić w zależności od okoliczności danego przypadku. Zależy to od tego, czy dana skarga zawiera wszystkie informacje, jakich AGCM potrzebuje w celu zidentyfikowania naruszenia. Sytuacja ta wydawałaby się najprostsza do dokładnego określenia momentu rozpoczęcia biegu terminu. Jednakże, jak wyjaśnia sąd odsyłający, scenariusz ten nie zawsze wydaje się występować w praktyce. Z akt spraw wynika bowiem, że stanowiska stron postępowań głównych różnią się co do dokładnego momentu rozpoczęcia biegu terminu w odnośnych sprawach. Wynika to w szczególności z braku jasności co do wymogów prawnych, które należy spełnić. Sam sąd odsyłający przyznaje, że moment rozpoczęcia biegu terminu nie może być jednoznacznie określony *ex ante*.

122. W opisie sposobu, w jaki rozpatrywany termin jest aktywowany, sąd odsyłający używa szeregu podobnych sformułowań. I tak termin ten zaczyna biec w chwili, w której AGCM „dowiedział się o istotnych elementach naruszenia”. W celu określenia momentu rozpoczęcia biegu rzeczonego terminu włoski sąd administracyjny musi ustalić *ex post*, od jakiego momentu informacje, którymi urząd ten dysponował w danym czasie, były „wystarczające do sformułowania zarzutów”, czy takie zarzuty „mogły zostać racjonalnie sformułowane” lub od jakiego momentu „zbieranie dowodów dotyczących stanu faktycznego niezbędnych do sformułowania zarzutów zostało zakończone”. Moment ten może, ale nie musi, zbiegać się w czasie z pierwszym skierowanym do AGCM zawiadomieniem o popełnieniu naruszenia.

³⁷ Zobacz pkt 101 niniejszej opinii.

123. Pozostawione w ten sposób pole do interpretacji sprawia, że moment rozpoczęcia biegu terminu staje się niepewny, co potwierdzają uwagi na piśmie przedłożone w rozpatrywanych sprawach. W tym względzie przypominam, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – w sytuacji gdy państwa członkowskie przyjmują środki, za pomocą których wykonują one prawo Unii, państwa te są zobowiązane, na mocy zasady pewności prawa, której celem jest zagwarantowanie przewidywalności sytuacji i stosunków prawnych objętych prawem Unii, do zapewnienia, by przepisy prawne były jasne i precyzyjne³⁸.

124. Otóż uważam, że uregulowanie takie jak to rozpatrywane nie spełnia wymogów pewności prawa, w szczególności jeśli wziąć pod uwagę interesy wszystkich stron w ustaleniu, czy decyzje przyjęte przez AGCM są zgodne z prawem lub czy prawa zainteresowanych przedsiębiorstw zostały naruszone. Odpowiedź na to pytanie powinna być jasna i z obiektywnego punktu widzenia niedopuszczalne wydaje się wymaganie, by była ona wyjaśniana przez organ sądowy, zwłaszcza że obliczanie terminu jest podstawową kwestią w wymianie między administracją a obywatelem w ramach postępowania administracyjnego.

125. Ze względu na to, że powyższe kryteria nie pozwalają na określenie momentu rozpoczęcia biegu terminu z niezbędną pewnością, istnieje ryzyko, że AGCM przyjmie decyzje, które mogą zostać uznane za niezgodne z prawem, a tym samym podlegające zaskarżeniu przed sądami krajowymi, co podważa jego skuteczność jako krajowego organu odpowiedzialnego za zapewnienie przestrzegania zasad rynku wewnętrznego w obszarze jego kompetencji.

c) Poważne skutki wynikające z niewszczęcia formalnego postępowania w terminie

126. Skutek tego uregulowania krajowego jest wzmocniony przez fakt, że niedochowanie terminu wiąże się z poważnymi konsekwencjami prawnymi, a mianowicie z utratą możliwości skorzystania z przyznanego AGCM uprawnienia do stwierdzenia naruszenia, zakazania go i nałożenia w związku z nim sankcji. Jak wskazuje sąd odsyłający, zbyt późne wszczęcie postępowania dochodzeniowego skutkuje „unieważnieniem” końcowego środka przyjętego przez AGCM. I tak, gdy sąd krajowy ma orzec o zgodności z prawem środka przyjętego w tych okolicznościach, jego rozstrzygnięcie odnosi się zarówno do grzywny, jak i do wszelkich innych postanowień (na przykład nakazu zaprzestania lub zobowiązania do powstrzymania się od naruszeń), „niwecząc tym samym działanie AGCM”. Innymi słowy, niedotrzymanie rozpatrywanego terminu automatycznie skutkuje unieważnieniem decyzji AGCM w całości.

127. Na tym etapie analizy należy zatem zauważyć, że włoski porządek prawny nakłada szczególnie surowe sankcje za naruszenie przepisu proceduralnego, co rodzi pytanie o prawne uzasadnienie takiego podejścia. Według sądu odsyłającego rozpatrywane uregulowanie krajowe „ustanawia niewzruszalne domniemanie naruszenia prawa przedsiębiorstwa do obrony związane z upływem terminu zawitego”. W zakresie, w jakim rozpatrywane uregulowanie krajowe wykonuje prawo Unii, musi ono podlegać ścisłej kontroli. Przede wszystkim należy sprawdzić, czy jest ono zgodne z wymogami prawa Unii. W szczególności należy zbadać, czy to uregulowanie krajowe należycie uwzględnia prawo do obrony.

128. Z orzecnictwa wynika, że przy korzystaniu ze swojej autonomii proceduralnej państwo członkowskie powinno zapewnić nie tylko pełną skuteczność prawa Unii, ale także poszanowanie praw podstawowych, w tym w szczególności prawa do obrony przedsiębiorstw, wobec których

³⁸ Wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i in. (C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, pkt 41).

toczy się postępowanie w sprawie naruszenia³⁹. Trybunał orzekł także, iż nadmiernie długi czas trwania pierwszego etapu postępowania administracyjnego może oddziaływać na przyszłą zdolność do obrony zainteresowanego przedsiębiorstwa, w szczególności poprzez zmniejszenie skuteczności prawa do obrony w momencie powoływania się na to prawo na drugim etapie postępowania⁴⁰. W tym zakresie istotne może okazać się przypomnienie, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w dziedzinie konkurencji etap wstępnego dochodzenia rozpoczyna się, gdy właściwy organ przyjmuje środki wiążące się z postawieniem zarzutu popełnienia naruszenia i mające znaczący wpływ na sytuację zainteresowanych przedsiębiorstw⁴¹.

129. W odniesieniu do prawa wtórnego należy zwrócić uwagę na art. 3 ust. 2 dyrektywy 2019/1, który wyraźnie nakłada obowiązek zapewnienia, aby w postępowaniach dotyczących naruszeń art. 102 TFUE krajowe organy ochrony konkurencji przestrzegały prawa przedsiębiorstw do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym. Podobnie art. 3 ust. 3 dyrektywy 2019/1 wymaga, aby przed przyjęciem decyzji stwierdzającej naruszenie i nakazującej jego zaprzestanie te krajowe organy przyjmowały szczegółowe uzasadnienie zarzutów.

130. W niniejszym przypadku trudno mi zrozumieć, podobnie jak Komisji, w jaki sposób rozpatrywane uregulowanie krajowe mogłoby chronić prawo do obrony. W tym względzie należy, po pierwsze, zwrócić uwagę na fakt, że prawo do obrony przedsiębiorstw, którym zarzuca się stosowanie antykonkurencyjnych lub nieuczciwych praktyk handlowych, nie doznaje uszczerbku w wyniku upływu 90-dniowego terminu, ponieważ w żadnym wypadku AGCM nie może nałożyć sankcji bez przeprowadzenia etapu dochodzenia, podczas którego zainteresowane przedsiębiorstwa dysponują niezbędnymi gwarancjami i mogą dochodzić swoich praw do obrony. Na podstawie mającego zastosowanie uregulowania krajowego przedsiębiorstwa te mają bowiem możliwość uzyskania dostępu do akt oraz przedstawienia pisemnych uwag i dokumentów⁴².

131. Po drugie, należy zauważyć, iż do celów ochrony prawa do obrony nie wydaje się konieczne wymaganie, aby przedsiębiorstwo korzystało ze swoich praw we wszystkich przypadkach w ramach etapu poprzedzającego dochodzenie. I tak Trybunał orzekł już, że o ile istotne jest wprowadzić, aby nie dopuścić do możliwości nieodwracalnego naruszenia prawa do obrony na wstępnym etapie postępowania w sprawie naruszenia prowadzonego przez Komisję, o tyle nie ma konieczności, w każdym przypadku, do powiadomienia tego przedsiębiorstwa o samej możliwości środków dochodzeniowych lub ścigania opartych na prawie konkurencji Unii⁴³. W konsekwencji co do zasady wystarczające jest zagwarantowanie możliwości skorzystania z tych praw przed podjęciem decyzji przez AGCM, jak przewidziano w wyżej wskazanym uregulowaniu krajowym.

132. Rozważania te wydają mi się tym bardziej istotne, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału przekroczenie przez Komisję rozsądnego terminu przy stosowaniu reguł konkurencji może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji stwierdzających naruszenia tylko wtedy, gdy wykazano, że naruszenie zasady przestrzegania rozsądnego terminu miało negatywny wpływ na prawo zainteresowanych przedsiębiorstw do obrony. W przeciwnym razie niedopełnienie

³⁹ Wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r., VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, pkt 63).

⁴⁰ Wyrok z dnia 21 września 2006 r., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja (C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 49).

⁴¹ Wyrok z dnia 15 października 2002 r., Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 182).

⁴² Rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych w dziedzinie ochrony konsumentów oraz rozporządzenie w sprawie postępowań dochodzeniowych objętych zakresem uprawnień AGCM określają gwarancje proceduralne przewidziane w ramach etapu dochodzenia (zob. pkt 33, 41 niniejszej opinii).

⁴³ Wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja (C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 117, 120).

przez Komisję obowiązku podjęcia decyzji w rozsądnym terminie nie ma wpływu na ważność postępowania w sprawie naruszenia⁴⁴. Orzecznictwo to pokazuje, według mnie, że gwarancja rozsądnego terminu jest nie celem samym w sobie, lecz dopełnieniem prawa do obrony. W konsekwencji przekroczenie rozsądnego terminu może spowodować niezgodność decyzji administracyjnej z prawem tylko wtedy, gdy doprowadziło to do rzeczywistego naruszenia prawa do obrony. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że ciężar dowodu takiego naruszenia spoczywa na przedsiębiorstwie powołującym się na naruszenie jego praw i że udowodnienia tego należy dokonać w sposób konkretny, a nie za pomocą jedynie ogólnych twierdzeń⁴⁵. Moim zdaniem zastosowanie przez analogię rzeczowego orzecznictwa do postępowań prowadzonych przez krajowe organy ochrony konkurencji jest uzasadnione, gdy organy te działają na podstawie art. 102 TFUE.

133. Jak wskazałem w punktach powyżej, takie naruszenie prawa do obrony nie jest wcale oczywiste w niniejszym przypadku. W związku z tym ze względu na to, iż przekroczenie rozpatrywanego terminu prowadzi do niewzruszalnego domniemania, że prawo zainteresowanych przedsiębiorstw do obrony zostało naruszone, posługując się słowami sądu odsyłającego, uważam, że rozpatrywane uregulowanie krajowe nie wprowadza odpowiedniej równowagi między skutecznym stosowaniem art. 102 TFUE a prawem tych przedsiębiorstw do obrony, jak tego wymaga orzecznictwo Trybunału⁴⁶. Przewidziana w tym uregulowaniu sankcja w postaci unieważnienia wydaje mi się wyraźnie nieproporcjonalna w stosunku do celu, do którego uregulowanie to ma dążyć.

134. Ponadto okazuje się, że rozpatrywane uregulowanie krajowe może mieć raczej negatywny wpływ na prawo do obrony. Jak bowiem wyjaśnia sąd odsyłający, niemożność uzyskania użytecznych dowodów na poparcie zarzutu naruszenia na etapie poprzedzającym dochodzenie ze względu na zbyt krótki termin może zobowiązywać AGCM do „łowienia informacji” podczas kontrykatoryjnego dochodzenia poprzez bezkrytyczne pozyskiwanie wszystkich informacji ściśle lub luźno związanych z działalnością przedsiębiorstwa, co może znacznie zwiększać obciążenie obu stron. Takiego scenariusza, w którym przedsiębiorstwo mogłoby narazić się na potencjalnie bardziej inwazyjne środki, można by łatwo uniknąć, gdyby AGCM miał wystarczająco dużo czasu na zebranie materiałów dowodowych niezbędnych do sformułowania zarzutów względem zainteresowanego.

135. Poważne skutki wynikające z niewszczęcia formalnego postępowania w terminie uniemożliwiają tym samym skuteczną realizację powierzonych AGCM zadań. Z powyższej analizy wynika, że taki brak skuteczności przy wykonywaniu art. 102 TFUE, jak i art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29, nie może zostać zaakceptowany ze względu na podnoszoną ochronę prawa do obrony.

d) Zastosowanie zasady ne bis in idem

136. Takie ustalenie byłoby już wystarczające do stwierdzenia, że rozpatrywane uregulowanie krajowe, zgodnie z wykładnią dokonaną przez sąd najwyższy w sprawach administracyjnych, nie spełnia wymogów prawa Unii. Niemniej do zbadania pozostaje jeszcze jeden aspekt tego uregulowania, który, moim zdaniem, znacznie osłabia działanie systemu nadzoru ustanowionego

⁴⁴ Wyrok z dnia 28 stycznia 2021 r., Qualcomm i Qualcomm Europe/Komisja (C-466/19 P, EU:C:2021:76, pkt 32).

⁴⁵ Wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja (C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 129, 130).

⁴⁶ Zobacz pkt 101 niniejszej opinii.

w dziedzinie konkurencji i ochrony konsumentów, do tego stopnia, że identyfikacja naruszeń i nakładanie w związku z nimi sankcji mogą stać się iluzoryczne; chodzi o zastosowanie zasady *ne bis in idem*.

137. W praktyce zastosowanie tej zasady oznacza, że jeżeli termin upłynął, a AGCM nie powiadomił formalnie przedsiębiorcy o wszczęciu postępowania dochodzeniowego, AGCM nie ma absolutnie żadnej możliwości przeprowadzenia dochodzenia w sprawie praktyki handlowej na późniejszym etapie i podjęcia jakichkolwiek działań w celu ochrony konsumentów, na przykład poprzez wydanie nakazu zaprzestania danego zachowania lub zakazu jego stosowania. To samo dotyczy środków mających na celu ochronę wolnej konkurencji.

138. Taki skutek zaś pozwoliłby, moim zdaniem, zarówno na dalsze stosowanie już zaistniałej nieuczciwej i antykonkurencyjnej praktyki handlowej, jak i na wdrożenie takiej praktyki handlowej. Co więcej, taka praktyka handlowa nie zostałaby nigdy ukarana, co wywoływałoby poczucie bezkarności w świecie biznesu⁴⁷. Inne przedsiębiorstwa mogłyby z kolei błędnie uznać, że taka praktyka handlowa jest zgodna z prawem, i w sposób niedopuszczalny powoływać się na zasady pewności prawa i równego traktowania w celu uzasadnienia naśladowania takich praktyk handlowych. Wiele z rzeczonych praktyk handlowych mogłoby zostać utrwalonych lub nawet rozpowszechnionych, co miałoby poważne konsekwencje dla jednolitego rynku.

139. Autorytet AGCM, który byłby niezdolny do przeciwdziałania tym nieprawidłowościom, mógłby zostać poważnie podważony. Urząd ten nie byłby również w stanie współpracować z organami partnerskimi w innych państwach członkowskich ani z Komisją w ramach utworzonych w tym celu sieci. Taki rezultat byłby wyraźnie sprzeczny z celem ochrony konsumentów i przedsiębiorstw przed możliwymi, stanowiącymi nadużycie zachowaniami podmiotów gospodarczych.

140. Konsekwencje tego aspektu rozpatrywanego uregulowania z pewnością zależą od wykładni nadanej zasadzie *ne bis in idem* we włoskim porządku prawnym. Przede wszystkim zakres normatywny tego pojęcia ma kluczowe znaczenie dla oceny wpływu na funkcjonowanie systemu nadzoru. Powyższe rozważania opierają się na dostępnych w aktach spraw informacjach. Dlatego też do sądu krajowego, który posiada dogłębną znajomość prawa krajowego, należy samodzielna ocena, czy takie uregulowanie uniemożliwia realizację celów prawa Unii.

D. Uwagi końcowe

141. Na podstawie powyższej analizy można stwierdzić, że połączenie szeregu aspektów charakteryzujących to uregulowanie krajowe, ustanawiające termin na zakończenie etapu postępowania administracyjnego, prowadzi do znaczącego utrudnienia pracy AGCM, którego w żadnym wypadku nie można uzasadnić względami takimi jak pewność prawa, uzasadnione oczekiwania lub prawo do obrony jako zasadami prawa Unii. Rozpatrywanego terminu nie można uznać za „rozsądny” na podstawie kryteriów określonych w orzecznictwie. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że rozpatrywane uregulowanie krajowe nie spełnia wymogów wynikających z zasady skuteczności, ponieważ nadmiernie utrudnia, jeśli nie praktycznie uniemożliwia, wykonanie przepisów Unii z zakresu ochrony konsumentów i konkurencji.

⁴⁷ Zobacz wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 56, 57, 65).

142. Konkretnie rzecz ujmując, w niniejszej opinii stwierdzono, iż istnieje ryzyko, że AGCM nie będzie w stanie nakazać zaprzestania antykonkurencyjnych i nieuczciwych praktyk, zwłaszcza w bardziej złożonych przypadkach, i nałożyć w związku z nimi odpowiednich sankcji, co jest sprzeczne z wymogami art. 102 TFUE, a także art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29. Ponadto istnieje również ryzyko osłabienia zdolności AGCM do niezależnego organizowania jego pracy, tak jak tego wymaga art. 4 ust. 5 dyrektywy 2019/1. Wreszcie jego zdolność do skutecznej współpracy z organami partnerskimi i Komisją może zostać poważnie zakłócona. Doprowadziłoby to do niesprawności mechanizmów nadzoru rynku wewnętrznego Unii na terytorium Republiki Włoskiej, a tym samym zagroziłoby jednemu z głównych osiągnięć integracji europejskiej, wyraźnie wspomnianemu w art. 3 ust. 3 TUE.

143. Ustalenie to rodzi pytanie, czy w niniejszym przypadku możliwe jest jednak dokonanie wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby możliwe było osiągnięcie celów, do których dążą rozpatrywane przepisy prawa Unii. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wynikające z dyrektywy zobowiązanie do osiągnięcia przez państwa członkowskie przewidzianego w niej rezultatu, jak również istniejąca w świetle art. 4 ust. 3 TUE i art. 288 TFUE powinność podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania spoczywają na wszystkich organach państw członkowskich, w tym również na organach sądowych, w zakresie ich właściwości⁴⁸.

144. W celu wykonania tego zobowiązania zasada wykładni zgodnej wymaga, by organy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i przyjąć rozstrzygnięcie zgodne z realizowanymi przez nie celami⁴⁹. Niemniej ta zasada wykładni zgodnej prawa krajowego ma pewne granice. I tak spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści prawa Unii przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez zasady ogólne prawa i nie może służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*⁵⁰.

145. W niniejszym przypadku do sądu krajowego należy ustalenie, w świetle powyższych rozważań, czy jest on w stanie dokonać wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z prawem Unii poprzez odstąpienie od stosowania, w odpowiednich przypadkach, rozpatrywanego uregulowania w postępowaniach w sprawie naruszenia prowadzonych przez AGCM w dziedzinie ochrony konsumentów i konkurencji. Z zastrzeżeniem oceny, której dokonanie należy do sądu krajowego, taka opcja nie wydaje mi się a priori napotykać przeszkód nie do pokonania, zwłaszcza że z postanowień odsyłających jasno wynika, że obecne orzecznictwo Consiglio di Stato (rady stanu) jest uznawane za ugruntowane dopiero od kilku lat⁵¹. Wydaje się zatem, że sąd krajowy dysponuje wystarczająco szerokim marginesem w odniesieniu do wykładni, jaką może nadać przepisom krajowym rozpatrywanym w sporach

⁴⁸ Zobacz wyrok z dnia 19 września 2019 r., Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, pkt 59).

⁴⁹ Zobacz wyrok z dnia 19 września 2019 r., Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, pkt 60). Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 60), dotyczący wykładni przepisów krajowych w świetle prawa Unii, a zwłaszcza brzmienia i celu art. 101 TFUE.

⁵⁰ Zobacz wyrok z dnia 19 września 2019 r., Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, pkt 61).

⁵¹ Zobacz pkt 48 i 62 niniejszej opinii.

w postępowaniach głównych. W tych okolicznościach wydaje się możliwe powrócenie do pierwotnego orzecznictwa, zgodnie z którym rozpatrywane uregulowanie nie znajduje zastosowania do tego typu postępowań⁵².

146. Ze względów przedstawionych w niniejszej opinii uważam, że na pytania prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż art. 102 TFUE, art. 4 ust. 5 dyrektywy 2019/1, a także art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29, w świetle zasady skuteczności, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 14 ustawy nr 689/81, które przewidują krótkie terminy zawite, a tym samym nie pozwalają organom krajowym odpowiedzialnym za stosowanie wyżej wymienionych aktów normatywnych Unii na podjęcie odpowiednich i skutecznych środków do celów zwalczania antykonkurencyjnych i nieuczciwych praktyk handlowych na jednolitym rynku oraz nakładania w związku z nimi sankcji w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający.

VI. Wnioski

147. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) pytania prejudycjalne w następujący sposób:

Artykuł 102 TFUE, art. 4 ust. 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także art. 11 i 13 dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych”), w świetle zasady skuteczności,

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 14 legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale (ustawy nr 689/81 z dnia 24 listopada 1981 r. wprowadzającej zmiany w systemie karnym), które przewidują krótkie terminy zawite, a tym samym nie pozwalają organom krajowym odpowiedzialnym za stosowanie wyżej wymienionych aktów normatywnych Unii na podjęcie odpowiednich i skutecznych środków do celów zwalczania antykonkurencyjnych i nieuczciwych praktyk handlowych na jednolitym rynku oraz nakładania w związku z nimi sankcji w sposób skuteczny, proporcjonalny i odstraszający.

⁵² Zobacz, dla porównania, sytuację opisaną w wyroku z dnia 21 stycznia 2021 r., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, pkt 24, 64), w której na poziomie krajowym istniały dwie linie orzecznicze: w pierwszej opowiadano się za ścisłą interpretacją przepisów krajowych regulujących terminy przedawnienia, a druga przyjmowała elastyczną interpretację tych przepisów; tylko ta druga była zgodna z wymogami prawa Unii.