



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 marca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Usługi pocztowe – System taryf przyjęty przez operatora świadczącego usługę powszechną – Grzywna nałożona przez krajowy organ regulacyjny sektora pocztowego – Grzywna nałożona przez krajowy organ ochrony konkurencji – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Tożsamość czynu – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Kumulacja postępowań i sankcji – Przesłanki – Realizacja celu interesu ogólnego – Proporcjonalność

W sprawie C-117/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 19 lutego 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 marca 2020 r., w postępowaniu:

bpost SA

przeciwko

Autorité belge de la concurrence,

przy udziale:

Publimail SA,

Komisji Europejskiej,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, K. Jürimäe (sprawozdawczyni), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele i J. Passer, prezesi izb, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: D. Dittert, kierownik wydziału,

* Język postępowania: francuski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 marca 2021 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu bpost SA – J. Bocken, S. Gnedasj, K. Verbouwe i S. Mathieu, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – J.-C. Halleux, L. Van den Broeck i C. Pochet, w charakterze pełnomocników, których wspierali P. Vernet i E. de Lophem, avocats,
- w imieniu rządu niemieckiego – początkowo J. Möller i S. Heimerl, a następnie J. Möller, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vláčil i I. Gavrilova, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego – L. Kotroni, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu łotewskiego – początkowo K. Pommere i V. Kalniņa, a następnie K. Pommere, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna i M. Wiącek, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane, R.I. Hațieganu i A. Wellman, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – H. van Vliet, P. Rossi, A. Cleenewerck de Crayencour i F. van Schaik, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 września 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy bpost SA a Autorité belge de la concurrence, który przejął funkcję Conseil de la concurrence (zwanymi dalej łącznie „organem ochrony konkurencji”), w przedmiocie zgodności z prawem decyzji, w której nałożono na bpost grzywnę za nadużycie pozycji dominującej (zwanej dalej „decyzją organu ochrony konkurencji”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Celem dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, s. 14), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3) (zwanej dalej „dyrektywą 97/67”) jest stopniowa liberalizacja rynku usług pocztowych.
- 4 Motywy 8 i 41 dyrektywy 97/67 mają następujące brzmienie:
- „(8) Działania zmierzające do zapewnienia stopniowej i kontrolowanej liberalizacji rynku oraz do zapewnienia właściwej równowagi w jej wdrażaniu są konieczne w celu zagwarantowania swobodnego świadczenia usług w sektorze pocztowym w całej [Unii Europejskiej], z uwzględnieniem obowiązków i praw operatorów świadczących usługi powszechne.
- [...]
- (41) Niniejsza dyrektywa nie wywiera wpływu na zastosowanie postanowień traktatu, a w szczególności jego postanowień w sprawie konkurencji i swobody świadczenia usług”.
- 5 Artykuł 12 tej dyrektywy stanowi w szczególności, że państwa członkowskie podejmują działania w celu zapewnienia, by taryfy dla każdej z usług należących do usług powszechnych były przejrzyste i niedyskryminujące.

Prawo belgijskie

- 6 Artykuły 144 bis i 144 ter loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ustawy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy niektórych przedsiębiorstw publicznych; *Moniteur belge* z dnia 27 marca 1991 r., s. 6155), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, dokonują transpozycji art. 12 dyrektywy 97/67 do belgijskiego porządku prawnego.
- 7 Artykuł 3 loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (ustawy z dnia 10 czerwca 2006 r. o ochronie konkurencji gospodarczej; *Moniteur belge* z dnia 29 czerwca 2006 r., s. 32755), której przepisy ujednolicił arrêé royal du 15 septembre 2006 (rozporządzenie królewskie z dnia 15 września 2006 r., *Moniteur belge* z dnia 29 września 2006 r., s. 50613), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji”), stanowi:
- „Zakazane jest, bez konieczności uprzedniego wydawania decyzji w tym zakresie, nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na właściwym rynku belgijskim lub na znacznej jego części.

Nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

- 1° narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznym cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznym warunków transakcji;
- 2° ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- 3° stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji,
- 4° uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaj handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 8 W Belgii bpost jest historycznym operatorem świadczącym usługi pocztowe. Oferuje ona usługi doręczania przesyłek pocztowych nie tylko dla ogółu ludności, ale także dla dwóch szczególnych kategorii klientów, a mianowicie podmiotów wysyłających przesyłki masowe, które to podmioty są konsumentami końcowymi, i dla podmiotów świadczących usługi kierowania przesyłkami, które to podmioty są pośrednikami samodzielnie świadczącymi usługi poprzedzające usługę doręczenia przesyłek pocztowych poprzez przygotowanie poczty i dostarczanie przesyłek.
- 9 Od 2010 r. bpost wprowadziła nowy system taryf w odniesieniu do usług doręczania zaadresowanych przesyłek reklamowych oraz przesyłek o charakterze administracyjnym, oparty na modelu zwanym „na jednego nadawcę”. Zgodnie z tym modelem rabaty ilościowe przyznane pośrednikom nie były już obliczane na podstawie całkowitego wolumenu przesyłek pochodzących od wszystkich nadawców masowych, którym świadczyli oni swoje usługi, ale na podstawie wolumenu przesyłek dostarczanych indywidualnie przez każdego nadawcę.
- 10 Decyzją z dnia 20 lipca 2011 r. Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT, zwany dalej „organem regulacyjnym sektora pocztowego”), na podstawie art. 144 bis i art. 144 ter ust. 1 pkt 5 loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (ustawy z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie reformy niektórych przedsiębiorstw publicznych), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, nałożył na bpost grzywnę w wysokości 2,3 mln EUR za naruszenie zasady niedyskryminacji pod względem taryf (zwaną dalej „decyzją organu regulacyjnego sektora pocztowego”). W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że nowy system taryf wprowadzony przez bpost od roku 2010 jest oparty na nieuzasadnionym odmiennym traktowaniu pośredników i klientów bezpośrednich. Organ regulacyjny sektora pocztowego wskazał ponadto, że postępowanie, które doprowadziło do wydania wspomnianej decyzji, nie dotyczyło stosowania prawa konkurencji.
- 11 W wyroku z dnia 10 marca 2016 r. cour d’appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) stwierdził nieważność decyzji organu regulacyjnego sektora pocztowego, uzasadniając to tym, że rozpatrywana praktyka cenowa nie była dyskryminująca. Wyrok ten, który stał się prawomocny, został wydany po rozpoznaniu odesłania prejudycjalnego, w którym zapadł wyrok z dnia 11 lutego 2015 r., bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

- 12 W międzyczasie, w dniu 10 grudnia 2012 r., organ ochrony konkurencji uznał w drodze decyzji, że bpost dopuściła się nadużycia pozycji dominującej, zakazanego w art. 3 ustawy o ochronie konkurencji i w art. 102 TFUE. Nadużycie to powstało wskutek przyjęcia i wdrożenia przez bpost nowego systemu taryf w okresie od stycznia 2010 r. do lipca 2011 r. Zgodnie z tą decyzją ów system miał skutek wykluczający dla pośredników i potencjalnych konkurentów bpost, a także skutek polegający na budowaniu lojalności największych klientów bpost, co zwiększyłoby bariery dla wejścia na rynek. Ze względu na wspomniane nadużycie na bpost nałożono grzywnę w wysokości 37 399 786 EUR, obliczoną z uwzględnieniem grzywny wcześniej nałożonej przez organ regulacyjny sektora pocztowego. Postępowanie, które doprowadziło do wydania wspomnianej decyzji, nie dotyczyło istnienia ewentualnych praktyk dyskryminujących.
- 13 W wyroku z dnia 10 listopada 2016 r. cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) stwierdził nieważność decyzji organu ochrony konkurencji ze względu na jej niezgodność z zasadą *ne bis in idem*. Sąd ten uznał, że postępowania prowadzone przez organ regulacyjny sektora pocztowego i przez organ ochrony konkurencji dotyczyły tych samych czynów.
- 14 W wyroku z dnia 22 listopada 2018 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia) uchylił wyrok cour d'appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli) i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania.
- 15 W postępowaniu prowadzonym w następstwie tego przekazania bpost, organ ochrony konkurencji, a także występująca w sprawie w charakterze interwenienta Komisja Europejska jako *amicus curiae* omawiały przestrzeganie zasady *ne bis in idem* i warunki jej stosowania.
- 16 Sąd odsyłający sprecyzował we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że postępowania prowadzone, odpowiednio, przez organ regulacyjny sektora pocztowego i przez organ ochrony konkurencji prowadzą do nałożenia sankcji administracyjnych o charakterze karnym w celu ukarania różnych czynów zabronionych w związku z naruszeniem – w jednym przypadku – przepisów sektorowych i – w drugim – prawa konkurencji. W tych okolicznościach sąd ten uważa, że należy co do zasady oprzeć się na orzecznictwie Trybunału dotyczącym zasady *ne bis in idem* w dziedzinie prawa konkurencji, wynikającym w szczególności z wyroku z dnia 14 lutego 2012 r., *Toshiba Corporation i in.* (C-17/10, EU:C:2012:72). Z tego orzecznictwa wynika, że w celu ustalenia, czy dwa postępowania dotyczą tych samych czynów, należy zbadać, czy są spełnione trzy kryteria o charakterze kumulatywnym, mianowicie: tożsamość zdarzeń, tożsamość podmiotów popełniających naruszenie i tożsamość chronionego interesu prawnego. Sąd odsyłający zaznacza jednakże, iż to ostatnie kryterium nie jest stosowane w dziedzinach innych niż prawo konkurencji.
- 17 Sąd odsyłający zauważa, że dwa postępowania będące przedmiotem postępowania głównego toczyły się na podstawie odrębnych przepisów, służących ochronie odrębnych interesów prawnych. Postępowanie prowadzone przez organ regulacyjny sektora pocztowego miało na celu zapewnienie liberalizacji sektora pocztowego poprzez przepisy dotyczące przejrzystości i niedyskryminacji pod względem taryf, podczas gdy postępowanie prowadzone przez organ ochrony konkurencji dotyczyło zapewnienia wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym, w szczególności poprzez zakaz nadużywania pozycji dominującej. Kryterium dotyczące tożsamości chronionego interesu prawnego byłoby więc konieczne w celu zapewnienia skuteczności stosowania prawa konkurencji.

- 18 Niemniej jednak sąd odsyłający uważa, że ze względu na niepewność co do istotności tego kryterium w świetle orzecznictwa Trybunału niezbędne jest uzyskanie od Trybunału wskazówek w tym zakresie.
- 19 Ponadto sąd ten zastanawia się nad przesłankami ewentualnej kumulacji postępowań na podstawie ograniczenia zasady *ne bis in idem* w świetle orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 20 marca 2018 r. Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in. (C-537/16, EU:C:2018:193), a także z dnia 20 marca 2018 r., Di Puma i Zecca (C-596/16 i C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 W tych okolicznościach *cour d'appel de Bruxelles* (sąd apelacyjny w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy zasadę *ne bis in idem*, zagwarantowaną w art. 50 karty, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie nałożeniu przez właściwy organ administracji państwa członkowskiego grzywny za naruszenie europejskiego prawa konkurencji w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której ta sama osoba prawna została już prawomocnie zwolniona z zarzutów w sprawie, w której krajowy pocztowy organ regulacyjny nałożył na nią karę administracyjną za zarzucane jej naruszenie prawa pocztowego związane z tymi samymi lub podobnymi okolicznościami faktycznymi, a to ze względu na to, że nie zostało spełnione kryterium tożsamości chronionego interesu prawnego, ponieważ niniejsza sprawa dotyczy dwóch odrębnych czynów stanowiących naruszenie dwóch odrębnych regulacji należących do dwóch odrębnych dziedzin prawa?
- 2) Czy zasadę *ne bis in idem*, zagwarantowaną w art. 50 karty, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie nałożeniu przez właściwy organ administracji państwa członkowskiego grzywny za naruszenie europejskiego prawa konkurencji w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której ta sama osoba prawna została już prawomocnie zwolniona z zarzutów w sprawie, w której krajowy pocztowy organ regulacyjny nałożył na nią karę administracyjną za zarzucane jej naruszenie prawa pocztowego związane z tymi samymi albo podobnymi okolicznościami faktycznymi, a to z uwagi na to, że ograniczenie zasady *ne bis in idem* jest uzasadnione faktem, iż ustawodawstwo w dziedzinie konkurencji służy uzupełniającemu celowi interesu ogólnego, a mianowicie ochronie i utrzymaniu systemu wolnego od zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym, i nie wykracza poza to, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu realizowanego w sposób uzasadniony przez to ustawodawstwo lub celu w postaci ochrony prawa i wolności prowadzenia działalności gospodarczej przez pozostałych przedsiębiorców zgodnie z art. 16 karty?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 21 Poprzez swe pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ukaraniu osoby prawnej grzywną za popełnienie naruszenia prawa konkurencji Unii, gdy w odniesieniu do tych samych czynów wobec tej osoby wydano już prawomocne orzeczenie po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego naruszenia przepisów sektorowych mających za przedmiot liberalizację danego rynku.

Uwagi wstępne

- 22 Należy przypomnieć, że zasada *ne bis in idem* stanowi podstawową zasadę prawa Unii (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 59), która jest obecnie wyrażona w art. 50 karty.
- 23 Postanowienie to ustanawia prawo odpowiadające prawu przewidzianemu w art. 4 protokołu nr 7 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. W tym względzie należy zaznaczyć, że w zakresie, w jakim karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w tej konwencji, art. 52 ust. 3 karty przewiduje, iż ich znaczenie i zakres są takie same jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez wspomnianą konwencję. Należy zatem uwzględnić art. 4 protokołu nr 7 tej konwencji do celów wykładni art. 50 karty, z zastrzeżeniem autonomii prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 23, 60).
- 24 Artykuł 50 karty stanowi, że „[n]ikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”. Zatem zasada *ne bis in idem* zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie (wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 W odniesieniu do oceny karnego charakteru postępowań i sankcji będących przedmiotem postępowania głównego, której dokonanie należy do sądu odsyłającego, należy przypomnieć, że istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37; a także z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 26, 27).
- 26 W tym względzie należy jednak zaznaczyć, że stosowanie art. 50 karty nie ogranicza się tylko do postępowań i sankcji kwalifikowanych jako „karne” przez prawo krajowe, lecz obejmuje – niezależnie od takiej kwalifikacji w prawie krajowym – postępowania i sankcje, które należy uważać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów wymienionych w punkcie powyżej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 30).
- 27 W niniejszej sprawie wystarczy jednak stwierdzić, jak wskazuje sąd odsyłający, że dwa postępowania będące przedmiotem postępowania głównego zmierzają do nałożenia sankcji administracyjnych o charakterze karnym, skutkiem czego kwalifikacja karna tych postępowań w świetle kryteriów przypomnianych w pkt 25 niniejszego wyroku nie stanowi kwestii spornej w niniejszej sprawie.
- 28 Stosowanie zasady *ne bis in idem* zależy od spełnienia podwójnego warunku, a mianowicie, po pierwsze, od istnienia wcześniejszego, prawomocnego orzeczenia (warunek „bis”), a po drugie, od tożsamości czynów będących przedmiotem wcześniejszego orzeczenia oraz późniejszych postępowań lub późniejszych orzeczeń (warunek „idem”).

W przedmiocie warunku „bis”

- 29 W odniesieniu do warunku „bis”: aby orzeczenie sądowe można było uznać za prawomocny wyrok wydany w przedmiocie czynów będących przedmiotem innego postępowania, należy upewnić się nie tylko, że owo orzeczenie się uprawomocniło, lecz także że zostało wydane w następstwie dokonania oceny sprawy co do istoty (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., M, C-398/12, EU:C:2014:1057, pkt 28, 30).
- 30 W niniejszej sprawie z ustaleń dokonanych przez sąd odsyłający wynika, że nieważność decyzji organu regulacyjnego sektora pocztowego stwierdzono w prawomocnym wyroku, w którym bpost uniewinniono w sprawie, w której prowadzone było wobec niej postępowanie na podstawie sektorowych przepisów pocztowych. Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji tego stwierdzenia przez sąd odsyłający okazuje się zatem, że pierwsze postępowanie zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w poprzednim punkcie.

W przedmiocie warunku „idem”

- 31 Jeśli chodzi o warunek „idem”, z samej treści art. 50 karty wynika, że wprowadza on zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym tej samej osoby za to samo przestępstwo.
- 32 Jak wskazuje sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dwa postępowania będące przedmiotem postępowania głównego dotyczą tej samej osoby prawnej, czyli bpost.
- 33 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału znaczącym kryterium dla celów oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby. Zatem art. 50 karty zakazuje nakładania za identyczne czyny kilku sankcji o charakterze karnym po zakończeniu różnych wszczętych w tym celu postępowań (wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 35; z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in., C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że kwalifikacja prawna w prawie krajowym czynu i chroniony interes prawny nie są istotne do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego (wyroki: z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 36; a także z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in., C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 38).
- 35 Podobne stanowisko należy przyjąć w odniesieniu do stosowania zasady ne bis in idem ustanowionej w art. 50 karty w dziedzinie prawa konkurencji Unii, ponieważ, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 95 i 122 opinii, zakres ochrony przyznanej w tym postanowieniu nie może, o ile przepisy prawa Unii nie przewidują inaczej, różnić się w zależności od dziedziny tego prawa.

- 36 W tym względzie należy jeszcze sprecyzować, że ze względu na orzecznictwo przypomniane w pkt 33 niniejszego wyroku z warunku „idem” wynika wymóg, by zdarzenia były tożsame. Zasada *ne bis in idem* nie znajduje natomiast zastosowania, w przypadku gdy rozpatrywane czyny nie są tożsame, lecz jedynie podobne.
- 37 Przez tożsamość zdarzenia rozumie się bowiem całość, na którą składają się konkretne okoliczności wynikające z wydarzeń, które są co do zasady takie same, ponieważ obejmują tego samego sprawcę i są ze sobą nierozdzielnie związane w czasie i przestrzeni (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie S. Zolotukhin przeciwko Rosji, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 82, 84; a także z dnia 20 maja 2014 r., Pirttimäki przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, § 49–52).
- 38 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy czyny, które stanowiły przedmiot dwóch postępowań wszczętych na podstawie, odpowiednio, przepisów sektorowych i prawa konkurencji są identyczne. W tej sytuacji do tego sądu należy zbadanie czynów uwzględnionych w każdym z postępowań, a także domniemanego okresu naruszenia.
- 39 W przypadku gdyby sąd odsyłający uznał, że czyny będące przedmiotem dwóch postępowań rozpatrywanych w postępowaniu głównym są identyczne, takie ponowne uwzględnienie tych samych czynów stanowiłoby ograniczenie zagwarantowanego w art. 50 karty prawa podstawowego.

W przedmiocie ewentualnego ograniczenia prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty

- 40 Ograniczenie stosowania zagwarantowanej w art. 50 karty zasady *ne bis in idem* może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty (wyroki: z dnia 27 maja 2014 r., Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, pkt 55, 56; z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 40).
- 41 Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty wszystkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie drugie karty – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – ograniczenia wspomnianych praw i wolności mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 42 W niniejszej sprawie do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy, jak wydaje się wynikać z elementów akt sprawy dostępnych Trybunałowi, udział każdego z danych organów krajowych, w odniesieniu do którego istnieje domniemanie, że spowodował kumulację postępowań i sankcji, był przewidziany przez prawo.
- 43 Taka możliwość kumulacji postępowań i sankcji szanuje istotę art. 50 karty, pod warunkiem że uregulowanie krajowe nie pozwala na prowadzenie postępowania i karanie odnośnie do tych samych czynów w ramach tego samego naruszenia lub celem realizowania tego samego celu, lecz przewiduje jedynie możliwość kumulacji postępowań i sankcji na podstawie odmiennych przepisów.

- 44 W odniesieniu do kwestii, czy ograniczenie prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty wynikające ze zdublowania postępowań i kumulacji sankcji na podstawie przepisów sektorowych i prawa konkurencji odpowiada celowi interesu ogólnego, należy stwierdzić, że dwa uregulowania rozpatrywane w postępowaniu głównym służą uzasadnionym celom, które są odrębne.
- 45 I tak celem przepisów sektorowych rozpatrywanych w postępowaniu głównym, transponujących dyrektywę 97/67, jest liberalizacja rynku wewnętrznego usług pocztowych.
- 46 Co się tyczy ochrony konkurencji i art. 102 TFUE, które są podstawą decyzji organu ochrony konkurencji, należy przypomnieć, że to ostatnie postanowienie jest przepisem o charakterze normy porządku publicznego, który zabrania nadużywania pozycji dominującej i służy niezbędnemu do funkcjonowania rynku wewnętrznego celowi zapewnienia niezakłóconej konkurencji na tym rynku (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lipca 2006 r., Manfredi i in, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 31; a także z dnia 17 lutego 2011 r., TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, pkt 20–22).
- 47 Jest zatem uzasadnione, by w celu zapewnienia kontynuowania procesu liberalizacji rynku wewnętrznego usług pocztowych z równoczesnym zapewnieniem jego prawidłowego funkcjonowania państwo członkowskie karało za uchybienia, po pierwsze, przepisów sektorowych mających za przedmiot liberalizację danego rynku, i po drugie, reguł mających zastosowanie w prawie konkurencji, jak przewidziano w motywie 41 dyrektywy 97/67.
- 48 W odniesieniu do przestrzegania zasady proporcjonalności – zasada ta wymaga, by kumulacja postępowań karnych i sankcji przewidziana w przepisach krajowych nie wykraczała poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 W tym względzie należy zaznaczyć, że organy władz krajowych powinny mieć możliwość wyboru komplementarnych reakcji prawnych na zachowanie szkodliwe społeczne za pomocą różnych procedur stanowiących spójną całość, tak aby możliwa była całościowa odpowiedź na wszystkie aspekty danego problemu społecznego, z zastrzeżeniem jednak, że taka skumulowana, komplementarna reakcja prawna nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia dla zainteresowanej jednostki (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie A i B przeciwko Norwegii, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121, 132). Wobec powyższego fakt, że dwa postępowania służą odmiennym celom interesu ogólnego, których łączna ochrona jest słuszna, może zostać uwzględniony w ramach analizy proporcjonalności kumulacji postępowań i sankcji jako czynnik zmierzający do uzasadnienia tej kumulacji, pod warunkiem że te postępowania są komplementarne i że dodatkowe obciążenie, jakie stanowi wspomniana kumulacja, może być w ten sposób uzasadnione dwoma realizowanymi celami.
- 50 Otóż przepisy krajowe, które przewidują możliwość kumulacji postępowań i sankcji na podstawie przepisów sektorowych i prawa konkurencji mogą służyć realizacji celu interesu ogólnego, którym jest zapewnienie skutecznego stosowania każdego z dwóch rozpatrywanych uregulowań, w przypadku gdy realizują one odrębne uzasadnione cele określone w pkt 45 i 46 niniejszego wyroku. W tym kontekście zadaniem sądu odsyłającego będzie ustalenie w świetle przepisów krajowych, które były podstawą do wszczęcia postępowań, odpowiednio, przez organ regulacyjny

sektora pocztowego i przez organ ochrony konkurencji, czy kumulacja sankcji o charakterze karnym może być uzasadniona w postępowaniu głównym faktem, że te postępowania wszczęte przez owe organy służą celom uzupełniającym, których przedmiotem są różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 44).

- 51 W odniesieniu do ściśle niezbędnego charakteru takiej kumulacji postępowań i sankcji należy ocenić, czy istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji, oraz zapewniające koordynację pomiędzy poszczególnymi organami, czy dwa postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w krótkim czasie oraz czy sankcja nałożona w odpowiednim wypadku w związku z postępowaniem pierwszym pod względem chronologicznym została uwzględniona przy ocenie drugiej sankcji, skutkiem czego obciążenia wynikające dla zainteresowanych osób z takiej kumulacji zostają ograniczone do niezbędnego minimum i wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 49, 52, 53, 55, 58; a także wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie A i B przeciwko Norwegii, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 130–132).
- 52 Jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 109 opinii, niewątpliwie ocena niezbędności opisana w punkcie powyżej, a zatem całościowa analiza kwestii, czy kumulacja dwóch postępowań może być uzasadniona na podstawie art. 52 ust. 1 karty, mogą zostać przeprowadzone w sposób kompleksowy jedynie ex post, a to ze względu na charakter poszczególnych czynników, które należy uwzględnić.
- 53 Jednakże ochrona, która wynika z dwójakiego warunku, jakiemu podlega stosowanie zasady *ne bis in idem*, przypomnianego w pkt 28 niniejszego wyroku, z zastrzeżeniem ewentualnego uzasadnienia na podstawie art. 52 ust. 1 karty ograniczenia praw wynikających z tej zasady w konkretnym wypadku, szanuje istotę art. 50 karty. Jak wynika bowiem z pkt 51 niniejszego wyroku, powołanie się na takie uzasadnienie wymaga, by zostało wykazane, że kumulacja rozpatrywanych postępowań była ściśle niezbędna, z uwzględnieniem w tym kontekście zasadniczo istnienia wystarczająco ścisłego związku materialnego i czasowego między dwoma rozpatrywanymi postępowaniami (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 61; a także, analogicznie, wyrok ETPC z dnia 15 listopada 2016 r. w sprawie A i B przeciwko Norwegii, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130). Ewentualne uzasadnienie kumulacji sankcji jest zatem ograniczone warunkami, które, gdy są spełnione, służą w szczególności ograniczeniu, bez podawania w wątpliwość istnienia samego aspektu „bis” jako takiego, odrębnego pod względem funkcjonalnym charakteru rozpatrywanych postępowań, a zatem rzeczywistych skutków wynikających dla zainteresowanych osób z tego, że owe prowadzone wobec nich postępowania są skumulowane.
- 54 Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie w świetle wszystkich okoliczności sporu w postępowaniu głównym, czy w niniejszej sprawie spełnione są przesłanki określone w pkt 51 niniejszego wyroku. W celu udzielenia temu sądowi użytecznej odpowiedzi należy jednak przedstawić poniższe wyjaśnienia.
- 55 Po pierwsze, należy zauważyć, że istnienie przepisu prawa krajowego przewidującego, podobnie jak art. 14 loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (ustawy z dnia 17 stycznia 2003 r. w sprawie organu regulacyjnego belgijskiej poczty i telekomunikacji; *Moniteur belge* z dnia 24 stycznia 2003 r., s. 2591) – czego

zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego – współpracę i wymianę informacji między zainteresowanymi organami stanowiłoby prawidłowe ramy dla zapewnienia koordynacji, o której mowa w pkt 51 niniejszego wyroku. Również do sądu odsyłającego należy dokonanie weryfikacji, czy taka koordynacja rzeczywiście miała miejsce w niniejszym wypadku.

- 56 Po drugie, z zastrzeżeniem zweryfikowania tego twierdzenia przez sąd odsyłający, należy zauważyć, że akta sprawy przedstawione Trybunałowi zawierają informacje o wystarczająco ścisłym związku czasowym między dwoma prowadzonymi postępowaniami i między decyzjami wydanymi na podstawie przepisów sektorowych i prawa konkurencji. I tak okazuje się, że organ regulacyjny sektora pocztowego i organ ochrony konkurencji prowadziły swe postępowania równoległe, przynajmniej w części. Dwa organy wydały swe decyzje w niedługim czasie, mianowicie, odpowiednio, w dniu 20 lipca 2011 r. i w dniu 10 grudnia 2012 r., co świadczy, w tym ze względu na złożoność cechującą dochodzenia w dziedzinie konkurencji, o wystarczająco ścisłym związku czasowym.
- 57 Wreszcie okoliczność, że grzywna nałożona w ramach drugiego postępowania jest wyższa od grzywny nałożonej prawomocnym orzeczeniem w ramach pierwszego postępowania, nie pozwala sama w sobie na stwierdzenie nieproporcjonalnego charakteru kumulacji postępowań i sankcji w stosunku do danej osoby prawnej, w szczególności w świetle okoliczności, że dwa postępowania mogą stanowić komplementarne i wzajemnie powiązane, niemniej jednak odrębne reakcje prawne na to samo zachowanie.
- 58 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytania należy udzielić odpowiedzi, że art. 50 karty w związku z jej art. 52 ust. 1 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie ukaraniu osoby prawnej grzywną za popełnienie naruszenia prawa konkurencji Unii, gdy w odniesieniu do tych samych czynów wobec osoby tej wydano już, po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego naruszenia przepisów sektorowych mających za przedmiot liberalizację danego rynku, prawomocne orzeczenie, pod warunkiem że istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji, oraz zapewniające koordynację pomiędzy dwoma właściwymi organami, że dwa postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w krótkim czasie oraz że wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w związku z jej art. 52 ust. 1 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie ukaraniu osoby prawnej grzywną za popełnienie naruszenia prawa konkurencji Unii, gdy w odniesieniu do tych samych czynów wobec osoby tej wydano już, po przeprowadzeniu postępowania dotyczącego naruszenia przepisów sektorowych mających za przedmiot liberalizację danego rynku, prawomocne orzeczenie, pod warunkiem że istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji postępowań

i sankcji, oraz zapewniające koordynację pomiędzy dwoma właściwymi organami, że dwa postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w krótkim czasie oraz że wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń.

Podpisy