



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 14 września 2023 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ne bis in idem – Sankcja nałożona za nieuczciwe praktyki handlowe – Karnoprawny charakter sankcji – Sankcja karna nałożona w państwie członkowskim po przyjęciu sankcji za nieuczciwe praktyki handlowe w innym państwie członkowskim, lecz która to sankcja karna uprawomocniła się przed tą ostatnią sankcją – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Przesłanki – Koordynacja postępowań i sankcji

W sprawie C-27/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 7 stycznia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 stycznia 2022 r., w postępowaniu:

**Volkswagen Group Italia SpA,**

**Volkswagen Aktiengesellschaft**

przeciwko

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

przy udziale:

**Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,**

**Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, P.G. Xuereb (sprawozdawca), T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

\* Język postępowania: włoski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 stycznia 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft – T. Salonicco, avvocato, i O.W. Brouwer, advocaat,
- w imieniu Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- w imieniu Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) – G. Giuliano i C. Rienzi, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał P. Gentili, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, A.M. de Ree i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – N. Ruiz García i A. Spina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 marca 2023 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen w dniu 19 czerwca 1990 r., która weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19, zwanej dalej „KWUS”), a także art. 3 ust. 4 i art. 13 ust. 2 lit. e) 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 (Dz.U. 2005, L 149, s. 22).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Volkswagen Group Italia SpA (zwaną dalej „spółką VWGI”) i Volkswagen Aktiengesellschaft (zwaną dalej „spółką VWAG”) a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urzędem ochrony konkurencji i rynku, Włochy, zwanym dalej „AGCM”) w przedmiocie decyzji tego urzędu o nałożeniu na owe spółki grzywny za nieuczciwe praktyki handlowe.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *KWUS*

3 KWUS została zawarta w celu zapewnienia stosowania Układu między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanego w Schengen w dniu 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 13).

4 Artykuł 54 KWUS, który znajduje się w rozdziale 3, zatytułowanym „Stosowanie zasady ne bis in idem”, tytułu III tej konwencji, zatytułowany „Policja i bezpieczeństwo”, stanowi:

„Osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej umawiającej się strony, nie może być ścigana na obszarze innej umawiającej się strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych skazującej umawiającej się strony”.

#### *Dyrektywa 2005/29*

5 Motyw 10 dyrektywy 2005/29 ma następujące brzmienie:

„Należy zadbać o spójność pomiędzy niniejszą dyrektywą a istniejącym prawem wspólnotowym, w szczególności w przypadkach, w których szczegółowe przepisy dotyczące nieuczciwych praktyk handlowych mają zastosowanie do określonych sektorów. [...] Niniejszą dyrektywę stosuje się odpowiednio tylko w takim zakresie, w jakim nie istnieją szczególne przepisy prawa wspólnotowego regulujące określone aspekty nieuczciwych praktyk handlowych, takie jak wymogi informacyjne i zasady dotyczące sposobu prezentowania informacji konsumentom. Niniejsza dyrektywa zapewnia konsumentom ochronę w przypadkach, gdy na poziomie wspólnotowym brak jest szczegółowych przepisów sektorowych, i zakazuje przedsiębiorcom stwarzania fałszywych wyobrażeń o charakterze produktu. Jest to szczególnie ważne w przypadku produktów złożonych, z którymi wiąże się wysoki poziom ryzyka dla konsumentów, np. niektórych produktów finansowych. Tym samym niniejsza dyrektywa uzupełnia dorobek wspólnotowy, który ma zastosowanie do praktyk handlowych szkodzących interesom gospodarczym konsumentów”.

6 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„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”.

7 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi w ust. 4:

„W przypadku kolizji pomiędzy przepisami niniejszej dyrektywy a innymi przepisami prawnymi Wspólnoty regulującymi szczególne aspekty nieuczciwych praktyk handlowych, te ostatnie mają pierwszeństwo i stosuje się je do tych szczególnych aspektów”.

8 Zgodnie z art. 13 tej dyrektywy, zatytułowanym „Sankcje”:

„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”.

*Dyrektywa (UE) 2019/2161*

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta (Dz.U. 2019, L 328, s. 7), wprowadziła ze skutkiem od dnia 28 maja 2022 r. w art. 13 dyrektywy 2005/29 następujące zmiany:

„1. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów krajowych przyjętych na mocy niniejszej dyrektywy i podejmują wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia ich wykonywania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby przy nakładaniu sankcji uwzględniano, w stosownych przypadkach, następujące niewyczerpujące i przykładowe kryteria:

- a) charakter, wagę, skalę i czas trwania naruszenia;
- b) działania podjęte przez przedsiębiorcę w celu złagodzenia lub naprawienia szkody poniesionej przez konsumentów;
- c) wcześniejsze naruszenia dokonane przez przedsiębiorcę;
- d) korzyści majątkowe uzyskane lub straty uniknięte przez przedsiębiorcę wskutek naruszenia, jeżeli dostępne są odpowiednie dane;
- e) sankcje nałożone na przedsiębiorcę za to samo naruszenie w innych państwach członkowskich w sprawach transgranicznych, jeżeli informacje o takich sankcjach są dostępne w ramach mechanizmu ustanowionego rozporządzeniem 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 uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz.U. 2017, L 345, s. 1)];
- f) inne czynniki obciążające lub łagodzące mające zastosowanie w okolicznościach danej sprawy.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2017/2394 mają zostać nałożone kary, kary te przewidywały możliwość nakładania grzywnien w postępowaniach administracyjnych albo wszczęcia postępowania sądowego w celu nałożenia grzywnien, przy czym maksymalna wysokość tych grzywnien musi stanowić co najmniej 4 % rocznego obrotu przedsiębiorcy w państwie członkowskim lub państwach członkowskich, których dotyczy dane naruszenie. [...]

[...]”.

### ***Prawo włoskie***

- 10 Artykuł 20 ust. 1 decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n° 229 (dekretu ustawodawczego nr 206 ustanawiającego kodeks konsumenta na podstawie art. 7 ustawy nr 229 z dnia 29 lipca 2003 r.) z dnia 6 września 2005 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 235 z dnia 8 października 2005 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanego dalej „kodeksem konsumenta”), przewidywał, że nieuczciwe praktyki handlowe są zabronione.
- 11 Artykuł 20 ust. 2 kodeksu konsumenta stanowi:
- „Praktyka handlowa jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z wymogami staranności zawodowej i w sposób znaczący zniekształca lub może w sposób znaczący zniekształcić zachowanie gospodarcze względem produktu przeciętnego konsumenta, do którego dociera bądź do którego jest skierowana, lub przeciętnego członka grupy konsumentów, jeżeli praktyka handlowa skierowana jest do określonej grupy konsumentów”.
- 12 Zgodnie z art. 20 ust. 4 tego kodeksu nieuczciwymi praktykami są w szczególności praktyki wprowadzające w błąd, o których mowa w art. 21–23 wspomnianego kodeksu, oraz praktyki agresywne, o których mowa w art. 24–26 tego kodeksu.
- 13 Artykuł 21 ust. 1 kodeksu konsumenta stanowi:
- „Praktykę handlową uznaje się za wprowadzającą w błąd, jeżeli zawiera ona informacje niezgodne ze stanem faktycznym lub jeżeli w jakikolwiek sposób, w tym poprzez wszystkie okoliczności jej prezentacji, wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, nawet jeżeli informacje te w odniesieniu do jednego lub większej liczby wymienionych niżej elementów są zgodne z rzeczywistością, i jeżeli w każdym przypadku powoduje lub może spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której inaczej by nie podjął:
- [...]
- b) główne cechy produktu, takie jak jego dostępność, związane z nim korzyści i ryzyko, wykonanie, skład, wyposażenie dodatkowe, usługi po sprzedaży i procedura reklamacyjna, sposób i data produkcji lub wykonania, dostawa, przydatność, zastosowanie, ilość, specyfikacja, pochodzenie geograficzne lub handlowe, spodziewane rezultaty jego zastosowania lub wyniki i istotne cechy testów lub kontroli przeprowadzonych na produkcie;
- [...]”.
- 14 Artykuł 23 ust. 1 lit. d) tego kodeksu ma następujące brzmienie:
- „Następujące praktyki handlowe uznaje się za wprowadzające w błąd w każdych okolicznościach:
- [...]
- d) twierdzenie, niezgodnie z prawdą, że przedsiębiorca, jego praktyki handlowe lub jeden z jego produktów zostały zatwierdzone, zaaprobowane lub otrzymały zezwolenie od organu publicznego lub prywatnego, lub że zostały spełnione warunki zatwierdzenia, zezwolenia lub aprobaty”.

15 Artykuł 27 ust. 9 wspomnianego kodeksu stanowi:

„W drodze środka zakazującego nieuczciwej praktyki handlowej [AGCM] nakazuje ponadto zastosowanie administracyjnej sankcji pieniężnej w wysokości od 5000 EUR do 5 000 000 EUR, uwzględniając wagę i czas trwania naruszenia. W przypadku nieuczciwych praktyk handlowych, o których mowa w art. 21 ust. 3 i 4, sankcja nie może być niższa niż 50 000 EUR”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 16 Decyzją z dnia 4 sierpnia 2016 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”) AGCM nałożył solidarnie na spółki VWGI i VWAG grzywnę w wysokości 5 mln EUR za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych, o których mowa w art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 lit. b) i art. 23 ust. 1 lit. d) kodeksu konsumenta.
- 17 Powyższe nieuczciwe praktyki handlowe dotyczyły wprowadzania do obrotu we Włoszech od 2009 r. pojazdów z silnikiem wysokoprężnym, w których zainstalowano oprogramowanie umożliwiające zmianę pomiaru emisji tlenków azotu (NO<sub>x</sub>) w tych silnikach podczas badań kontrolnych emisji zanieczyszczeń w ramach procedury zwanej „homologacją typu”, w drodze której organ udzielający homologacji poświadcza, że dany typ pojazdu jest zgodny z przepisami administracyjnymi i spełnia mające zastosowanie wymogi techniczne. Ponadto zarzucono spółkom VWGI i VWAG, że rozpowszechniały przekazy reklamowe, które, pomimo zainstalowania wspomnianego oprogramowania, zawierały informacje dotyczące z jednej strony wagi, jaką owe spółki miały przywiązywać do poziomu emisji zanieczyszczeń, a z drugiej strony rzekomej zgodności omawianych pojazdów z normami przewidzianymi w aktach prawnych.
- 18 Spółki VWGI i VWAG wniosły skargę na sporną decyzję do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy).
- 19 W czasie gdy sprawa w przedmiocie tej skargi była już w toku przed powyższym sądem, prokuratura w Brunzwicku (Niemcy) (zwana dalej „niemiecką prokuraturą”) w drodze nakazu z dnia 13 czerwca 2018 r. (zwanego dalej „niemieckim orzeczeniem”) nałożyła na spółkę VWAG grzywnę w wysokości 1 mld EUR za wdrożenie procedury mającej na celu manipulację danymi dotyczącymi spalin niektórych silników wysokoprężnych grupy Volkswagena, w odniesieniu do których z przeprowadzonych dochodzeń wynikało, że doszło do obejścia norm emisji. W orzeczeniu tym wyszczególniono, że część owej kwoty odpowiadającą 5 mln EUR nałożono jako karę za zachowanie, którego dotyczy wspomniane orzeczenie, a pozostała część rzeczony kwoty miała pozbawić spółkę VWAG korzyści finansowej, jaką odniosła ona w związku z zainstalowaniem oprogramowania, o którym mowa w pkt 17 niniejszego wyroku.
- 20 Niemieckie orzeczenie było oparte na ustaleniu, że spółka VWAG naruszyła przepisy Ordnungswidrigkeitengesetz (ustawy o wykroczeniach administracyjnych), które przewidują sankcję za naruszenie w wyniku zaniedbania obowiązku nadzoru w ramach działalności gospodarczej przedsiębiorstw w odniesieniu do opracowywania oprogramowania, o którym mowa w pkt 17 niniejszego wyroku, i zainstalowania tego oprogramowania w 10,7 mln sprzedawanych na całym świecie, w tym w przybliżeniu 700 000 we Włoszech, pojazdów, przy czym oprogramowanie to należy uznać za urządzenie ograniczające skuteczność działania zakazane na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 715/2007 z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1).

- 21 Z orzeczenia tego wynika, że niemiecka prokuratura ustaliła również, iż brak nadzoru nad opracowaniem i zainstalowaniem wspomnianego oprogramowania jest jednym z powodów, które przyczyniły się do innych naruszeń popełnionych na całym świecie przez spółkę VWAG od 2007 r. do 2015 r. w odniesieniu do wniosku o homologację, promocji pojazdów i ich sprzedaży detalicznej w szczególności ze względu na okoliczność, że te pojazdy pomimo obecności w nich owego zakazanego oprogramowania przedstawiono odbiorcom jako pojazdy wyposażone w technologię ekologicznych silników wysokoprężnych, to znaczy jako pojazdy szczególnie niskoemisyjne.
- 22 Niemieckie orzeczenie uprawomocniło się w dniu 13 czerwca 2018 r., ponieważ spółka VWAG zapłaciła przewidzianą w nim grzywnę i formalnie zrezygnowała z zaskarżenia tego orzeczenia.
- 23 W postępowaniu toczącym się przed Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnym sądem administracyjnym dla Lacjum, Włochy) spółki VWGI i VWAG powołały się w szczególności na niezgodność z prawem spornej decyzji po dniu jej wydania wynikającą z naruszenia zasady ne bis in idem, o której mowa w art. 50 karty i w art. 54 KWUS.
- 24 W wyroku z dnia 3 kwietnia 2019 r. wspomniany sąd oddalił skargę wniesioną przez spółki VWGI i VWAG, uzasadniając to w szczególności tym, że zasada ne bis in idem nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu w mocy grzywny przewidzianej w spornej decyzji.
- 25 Spółki VWGI i VWAG wniosły odwołanie od wspomnianego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), będącej sądem odsyłającym.
- 26 Sąd odsyłający uważa, że na wstępie należy rozstrzygnąć kwestię, czy zasada ne bis in idem ma zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 27 Przypomina on w tym względzie, że z orzecznictwa Trybunału, a w szczególności z wyroku z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.* (C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 63), wynika, iż wykładni art. 50 karty należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które dopuszczają możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym wobec osoby, która popełniła czyn zabroniony polegający na dokonywaniu manipulacji na rynku, za który to czyn owa osoba została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym, mając na uwadze szkodliwość społeczną popełnionego przestępstwa, stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą reakcję na nie.
- 28 Co się tyczy w pierwszej kolejności sankcji nałożonej w spornej decyzji, sąd odsyłający zastanawia się nad jej kwalifikacją. Uważa on, że sankcję tę można zakwalifikować jako administracyjną sankcję pieniężną o charakterze karnym. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem zdaniem tego sądu, że sankcja administracyjna nie ma takiego charakteru, gdy – jak w niniejszej sprawie – nie służy tylko naprawieniu szkody wyrządzonej przestępstwem, ale również realizuje funkcję represyjną.
- 29 W drugiej kolejności po przypomnieniu orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasady ne bis in idem sąd odsyłający wskazuje, że zasada ta zmierza do zapobieżenia sytuacji, w której dane przedsiębiorstwo będzie ponownie karane lub ścigane, co zakłada, że we wcześniejszym, niepodlegającym już zaskarżeniu rozstrzygnięciu zostało ono ukarane lub uznane za nieponoszące odpowiedzialności. W tym względzie w odniesieniu do kwestii, czy sporna decyzja i niemieckie

orzeczenie dotyczą tych samych czynów, sąd odsyłający wskazuje na „podobieństwo, jeśli nie tożsamość”, a także „jednorodność” zachowań, których dotyczą sporna decyzja i niemieckie orzeczenie.

- 30 Sąd odsyłający zaznacza również, że należy uwzględnić, iż choć karę przewidzianą w spornej decyzji nałożono przed karą przewidzianą w niemieckim orzeczeniu, to ten ostatni uprawomocnił się, zanim sporna decyzja stała się ostateczna.
- 31 W trzeciej i ostatniej kolejności sąd odsyłający przypomina, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż ograniczenie w stosowaniu zagwarantowanej w art. 50 karty zasady *ne bis in idem* może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty. Uważa on zatem, że powstaje również pytanie, czy zastosowane w spornej decyzji przepisy kodeksu konsumenta, które stanowią transpozycję dyrektywy 2005/29 i mają na celu ochronę konsumenta, mogą mieć znaczenie dla sprawy ze względu na ów art. 52.
- 32 Sąd odsyłający przypomina w tym zakresie, że zgodnie z owym orzecznictwem ewentualne ograniczenia art. 50 karty są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy spełniają pewne wymogi. W szczególności takie ograniczenia powinny zmierzać do realizacji celu interesu ogólnego, który uzasadnia kumulację sankcji, być przewidziane w jasnych i precyzyjnych zasadach, zapewniać koordynację między postępowaniami i być zgodne z zasadą proporcjonalności. Tymczasem okazuje się, że w niniejszej sprawie nie ma jasnej i wyraźnej zasady umożliwiającej przewidzenie kumulacji sankcji, że nie przewidziano żadnej koordynacji między rozpatrywanymi postępowaniami i że w tych postępowaniach nałożono maksymalną sankcję.
- 33 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy sankcje nałożone za nieuczciwe praktyki handlowe w rozumieniu przepisów krajowych transponujących dyrektywę [2005/29] mogą być uznane za sankcje administracyjne o charakterze karnym?
- 2) Czy art. 50 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które zezwalają na utrzymanie w mocy w toku postępowania i uprawomocnienie się administracyjnej sankcji pieniężnej o charakterze karnym wobec osoby prawnej za bezprawne zachowania stanowiące nieuczciwe praktyki handlowe, w odniesieniu do których w międzyczasie zapadł prawomocny wyrok sądu karnego skazujący tę osobę w innym państwie członkowskim, który to wyrok skazujący uprawomocnił się przed zaistnieniem powagi rzeczy osądzonej w odniesieniu do środka zaskarżenia na drodze sądowej pierwszej administracyjnej sankcji pieniężnej o charakterze karnym?
- 3) Czy przepisy dyrektywy 2005/29, w szczególności art. 3 ust. 4 i art. 13 ust. 2 lit. e), mogą uzasadniać odstępstwo od zakazu *ne bis in idem* ustanowionego w art. 50 [karty] i art. 54 [KWUS]?”.

### **W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności pytań prejudycjalnych**

- 34 AGCM twierdzi, że pytania prejudycjalne należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ nie są użyteczne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Z jednej strony art. 50 karty i art. 54 KWUS nie znajdują zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ niemieckie



ustawodawstwo dotyczące odpowiedzialności osób prawnych, na podstawie którego wydano niemieckie orzeczenie, nie wynika z prawa Unii. Z drugiej strony choć zasada *ne bis in idem* zakazuje kumulacji postępowań i sankcji za te same czyny, to w niniejszej sprawie brak tożsamości czynów ze względu na to, że sporna decyzja i niemieckie orzeczenie dotyczą różnych osób i zachowań. W każdym wypadku art. 3 ust. 4 dyrektywy 2005/29 wyklucza taką tożsamość.

- 35 W odniesieniu do pierwszego z tych argumentów, który dotyczy w rzeczywistości właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy przypomnieć, że z art. 19 ust. 3 lit. b) TUE i z art. 267 akapit pierwszy TFUE wynika, że Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni prawa Unii lub ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii (wyrok z dnia 10 marca 2021 r., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, pkt 23).
- 36 Po pierwsze, w odniesieniu do wykładni art. 50 karty należy przypomnieć, że zakres zastosowania karty w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w jej art. 51 ust. 1, zgodnie z którym postanowienia karty mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim państwa te stosują prawo Unii, przy czym postanowienie to potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, jednak nie poza takimi sytuacjami (wyrok z dnia 23 marca 2023 r., Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). Natomiast jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia karty nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości (wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 22).
- 37 W niniejszej sprawie z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, że sporna decyzja została wydana na podstawie włoskich przepisów transponujących dyrektywę 2005/29, a zatem stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Wynika stąd, że karta znajduje zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.
- 38 Po drugie, w odniesieniu do wykładni art. 54 KWUS należy przypomnieć, że KWUS stanowi integralną część prawa Unii na mocy Protokołu (nr 19) w sprawie dorobku Schengen włączonego w ramy Unii Europejskiej, załączonego do traktatu z Lizbony (Dz.U. 2010, C 83, s. 290) (wyrok z dnia 10 marca 2021 r., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, pkt 24).
- 39 W tych okolicznościach Trybunał jest właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 40 W odniesieniu do drugiego z argumentów wskazanych w pkt 34 niniejszego wyroku należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu faktycznego i prawnego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania (wyrok z dnia 6 października 2022 r., Contship Italia, C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 W niniejszej sprawie AGCM nie wykazał, że wykładnia prawa Unii, o którą wniósł sąd odsyłający w ramach pytań prejudycjalnych, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym lub dotyczy problemu natury hipotetycznej. Nie ma wątpliwości co do tego, że do owego sądu należy sprawdzenie, czy sporna decyzja i niemieckie orzeczenie dotyczą tych samych czynów i tych samych osób. W związku z powyższym, jak wynika z pkt 29 niniejszego wyroku, wspomniany sąd uważa, że występuje „podobieństwo, jeśli nie tożsamość” zachowań, których dotyczy sporna decyzja i niemieckie orzeczenie. Ponadto sąd ten rozważa przez pytanie drugie sytuację, w której na osobę prawną nałożono sankcje o charakterze karnym za te same czyny w dwóch odmiennych postępowaniach. I tak wydaje się, że sąd odsyłający uważa, iż w niniejszej sprawie wobec tej osoby prawnej jest prowadzone postępowanie i jest ona karana w ramach tego samego naruszenia.
- 42 W tych okolicznościach należy uznać, że pytania prejudycjalne są dopuszczalne.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 43 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, że przewidziana w uregulowaniu krajowym administracyjna sankcja pieniężna nałożona na daną spółkę przez krajowy organ ochrony konsumentów za nieuczciwe praktyki handlowe, mimo że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w tym uregulowaniu, stanowi sankcję karną w rozumieniu tego postanowienia.
- 44 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”. Zasada *ne bis in idem* zakazuje zatem kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W odniesieniu do oceny karnego charakteru postępowań i sankcji takich jak będące przedmiotem postępowania głównego z orzecznictwa wynika, że w ramach tej oceny istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji (wyrok z dnia 4 maja 2023 r., *MV – 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 O ile do sądu odsyłającego należy ustalenie w świetle powyższych kryteriów, czy postępowania oraz sankcje karne i administracyjne będące przedmiotem postępowania głównego mają charakter karny w rozumieniu art. 50 karty, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może dostarczyć temu sądowi wskazówek dla dokonywanej przez niego wykładni (wyrok z dnia 20 marca 2018 r., *Garlsson Real Estate i in.*, C-537/16, EU:C:2018:193, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszej sprawie, co się tyczy kryterium pierwszego, z postanowienia odsyłającego wynika, że na podstawie art. 27 ust. 9 kodeksu konsumenta sankcja i postępowanie prowadzące do nałożenia takiej sankcji są kwalifikowane jako administracyjne.

- 48 Jednakże 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 pkt 45 niniejszego wyroku (wyrok z dnia 4 maja 2023 r., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Jeśli chodzi o drugie kryterium dotyczące samego charakteru naruszenia, wymaga ono sprawdzenia, czy rozpatrywana sankcja realizuje w szczególności cel represyjny, bez względu na okoliczność, że realizuje ona również cel prewencyjny. Z samej natury sankcji karnych wynika bowiem, że zmierzają one zarówno do represji, jak i do zapobiegania bezprawnym zachowaniom. Natomiast środek, który ogranicza się do naprawienia szkody wyrządzonej danym naruszeniem, nie ma charakteru karnego (wyrok z dnia 4 maja 2023 r., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 42).
- 50 W niniejszej sprawie z brzmienia art. 27 ust. 9 kodeksu konsumenta zdaje się wynikać, że sankcję przewidzianą w tym przepisie nakłada się obowiązkowo oprócz innych środków, które AGCM może podjąć w odniesieniu do nieuczciwych praktyk handlowych, które to środki obejmują w szczególności, jak wskazał rząd włoski w uwagach na piśmie, zakaz kontynuowania lub powtarzania rozpatrywanych praktyk.
- 51 Chociaż w uwagach na piśmie rząd ten twierdzi, że karanie za nieuczciwe praktyki handlowe jest zagwarantowane tym przepisem i że w konsekwencji celem sankcji przewidzianej w art. 27 ust. 9 kodeksu konsumenta jest nie karanie za bezprawne zachowanie, lecz pozbawienie zainteresowanego przedsiębiorstwa nienależnej korzyści konkurencyjnej, którą uzyskało ono w wyniku swego zawinionego zachowania wobec konsumentów, należy zauważyć, iż ten potencjalny cel nie został wskazany w żaden sposób w rozpatrywanym przepisie.
- 52 Ponadto, jeżeli celem tego przepisu jest pozbawienie zainteresowanego przedsiębiorstwa nienależnej korzyści konkurencyjnej, nie zmienia to okoliczności, że grzywna zmienia się w zależności od wagi i czasu trwania rozpatrywanego naruszenia, co świadczy o pewnej gradacji i progresywności w określaniu sankcji, które mogą być nakładane. Ponadto, gdyby taki był cel owego przepisu, to fakt, że wydaje się on stanowić, iż grzywna mogłaby osiągnąć maksymalną kwotę 5 mln EUR, mógłby skutkować tym, że ów cel nie zostanie osiągnięty, w przypadku gdy nienależna korzyść konkurencyjna przekracza tę kwotę. Przeciwnie, fakt, że wydaje się, iż zgodnie z art. 27 ust. 9 zdanie drugie kodeksu konsumenta kwota grzywny nie może być niższa niż 50 000 EUR, co się tyczy niektórych nieuczciwych praktyk handlowych, oznaczałoby, że grzywna w odniesieniu do tych praktyk może przekroczyć kwotę nienależnej korzyści konkurencyjnej.
- 53 Jeśli chodzi o trzecie kryterium, a mianowicie stopień surowości środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że stopień surowości jest oceniany w zależności od górnej granicy kary przewidzianej w odpowiednich przepisach (wyrok z dnia 4 maja 2023 r., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, pkt 46).
- 54 W powyższym względzie wystarczy zauważyć, że administracyjna sankcja pieniężna mogąca sięgnąć 5 mln EUR jest sankcją o wysokim stopniu surowości, co potwierdza analizę, zgodnie z którą ma ona charakter karny w rozumieniu art. 50 karty.
- 55 W związku z powyższymi rozważaniami na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, że art. 50 karty należy interpretować w ten sposób, iż przewidziana w uregulowaniu krajowym administracyjna sankcja pieniężna nałożona na daną spółkę przez krajowy organ ochrony konsumentów za

nieuczciwe praktyki handlowe, mimo że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w uregulowaniu krajowym, stanowi sankcję karną w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli realizuje cel represyjny i jest sankcją o wysokim stopniu surowości.

### *W przedmiocie pytania drugiego*

- 56 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy ustanowioną w art. 50 karty zasadę *ne bis in idem* należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala na utrzymanie w mocy grzywny o charakterze karnym nałożonej na osobę prawną za nieuczciwe praktyki handlowe w przypadku, w którym owa osoba została skazana za te same czyny w innym państwie członkowskim, nawet jeśli owo skazanie nastąpiło po dniu wydania decyzji nakładającej tę grzywnę, lecz wyrok skazujący uprawomocnił się przed dniem, w którym wyrok w przedmiocie środka zaskarżenia na drodze sądowej tej decyzji uzyskał powagę rzeczy osądzonej.
- 57 Zgodnie z orzecnictwem stosowanie zasady *ne bis in idem* zależy od spełnienia podwójnego warunku, a mianowicie, po pierwsze, od wcześniejszego istnienia ostatecznej decyzji (warunek „bis”), a po drugie, od tożsamości czynów będących przedmiotem wcześniejszej decyzji oraz późniejszych postępowań lub późniejszych decyzji (warunek „idem”) (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 28).

### *W przedmiocie warunku „bis”*

- 58 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 29).
- 59 O ile stosowanie zasady *ne bis in idem* zakłada istnienie wcześniejszego, prawomocnego orzeczenia, o tyle niekoniecznie oznacza to, że późniejszymi orzeczeniami, którym zasada ta stoi na przeszkodzie, mogą być jedynie orzeczenia wydane po dniu wydania tego wcześniejszego, prawomocnego orzeczenia. Zasada ta wyklucza bowiem, by w przypadku gdy istnieje prawomocne orzeczenie, można było wszcząć lub kontynuować postępowanie karne za te same czyny.
- 60 W niniejszej sprawie z jednej strony z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że niemieckie orzeczenie uprawomocniło się w dniu 13 czerwca 2018 r., to znaczy po dniu wydania spornej decyzji. O ile na to orzeczenie nie można było się powołać w odniesieniu do zasady *ne bis in idem* w celu sprzeciwienia się postępowaniu prowadzonemu przez AGCM i spornej decyzji do czasu, gdy decyzja ta nie stała się ostateczna, o tyle było inaczej, gdy wspomniane orzeczenie uprawomocniło się w momencie, w którym sporna decyzja nie była jeszcze ostateczna.
- 61 Wbrew temu, co twierdzi AGCM w swych uwagach na piśmie, okoliczność, że niemieckie orzeczenie uprawomocniło się po tym, jak spółka VWAG zapłaciła grzywnę, którą przewidywało to orzeczenie, i zrezygnowała z jego zakwestionowania, nie może podważyć tej oceny. Ustanowiona w art. 50 karty zasada *ne bis in idem* znajduje bowiem zastosowanie wówczas, gdy orzeczenie w sprawie karnej uprawomocniło się, niezależnie od sposobu, w jaki orzeczenie to stało się prawomocne.

62 Z drugiej strony wydaje się – z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez ten sąd – że orzeczenie to wydano w następstwie dokonania oceny sprawy co do istoty.

63 W tych okolicznościach i z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji tego stwierdzenia przez sąd odsyłający okazuje się zatem, że postępowanie prowadzące do wydania niemieckiego orzeczenia zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 58 niniejszego wyroku.

*W przedmiocie warunku „idem”*

64 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 31).

65 Jak wskazuje sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zarówno sporna decyzja, jak i niemieckie orzeczenie dotyczą tej samej osoby prawnej, czyli spółki VWAG. Okoliczność, że sporna decyzja odnosi się ponadto do spółki VWGI, nie może podważyć tego stwierdzenia.

66 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

67 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że kwalifikacja prawna czynu w prawie krajowym 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 W niniejszej sprawie, jak już wskazano w pkt 41 niniejszego wyroku, sąd odsyłający rozważa przez pytanie drugie sytuację, w której na osobę prawną nałożono sankcje o charakterze karnym za te same czyny w dwóch odmiennych postępowaniach. Z powyższego wynika, że ów sąd zdaje się uważać, iż w odniesieniu do sporu w postępowaniu głównym spełniony został warunek „idem”.

69 Jednakże, jak wynika z postanowienia odsyłającego i jak zauważono w pkt 29 niniejszego wyroku, ów sąd powołuje się również na „podobieństwo” oraz na „jednorodność” rozpatrywanych czynów.

70 W tym względzie należy przypomnieć, jak wynika z pkt 66 niniejszego wyroku, że zasada *ne bis in idem*, o której mowa w art. 50 karty, może mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy czyny, których dotyczą dwa odnośne postępowania lub dwie odnośne sankcje, są identyczne. Nie wystarczy zatem, by czyny te były podobne (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 36).

71 O ile do sądu odsyłającego należy ustalenie w świetle pkt 66 niniejszego wyroku, czy postępowania prowadzone przez niemiecką prokuraturę i AGCM oraz sankcje nałożone na spółkę VWAG w niemieckim orzeczeniu i w spornej decyzji dotyczą tych samych czynów, a w konsekwencji

tego samego naruszenia, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może dostarczyć temu sądowi krajowemu wskazówek dla dokonywanej przez niego wykładni.

- 72 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, jak czyni to rząd niderlandzki w swoich uwagach na piśmie, że złagodzenie wymagań w nadzorze nad działalnością organizacji mającej siedzibę w Niemczech, której dotyczy niemieckie orzeczenie, jest zachowaniem, które różni się od wprowadzania do obrotu we Włoszech pojazdów wyposażonych w nielegalne urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007 i od rozpowszechniania w tym państwie członkowskim reklamy wprowadzającej w błąd, których to czynów dotyczy sporna decyzja.
- 73 Po drugie, o ile niemieckie orzeczenie dotyczy wprowadzania do obrotu pojazdów zaopatrzonych w takie nielegalne urządzenie ograniczające skuteczność działania, również we Włoszech, oraz rozpowszechniania nieprawidłowych przekazów reklamowych dotyczących sprzedaży tych pojazdów, o tyle należy przypomnieć, że sama okoliczność, iż organ państwa członkowskiego w decyzji stwierdzającej naruszenie prawa Unii oraz odpowiadających im przepisów prawa tego państwa członkowskiego wymienia okoliczność faktyczną odnoszącą się do terytorium innego państwa członkowskiego, nie wystarczy, by uznać, że ta okoliczność faktyczna leży u podstaw postępowania lub została uwzględniona przez ten organ wśród znamion tego przestępstwa. Należy jeszcze sprawdzić, czy wspomniany organ rzeczywiście wypowiedział się w przedmiocie wspomnianej okoliczności faktycznej w celu stwierdzenia dopuszczenia się naruszenia, ustalenia odpowiedzialności osoby ściganej za to naruszenie oraz w stosownym przypadku nałożenia na nią kary w taki sposób, aby naruszenie to należało uznać za obejmujące terytorium tego innego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Nordzucker i in., C-151/20, EU:C:2022:203, pkt 44).
- 74 Po trzecie, z niemieckiego orzeczenia wynika jednak, że sprzedaż takich pojazdów w innych państwach członkowskich, w tym w Republice Włoskiej, została uwzględniona przez niemiecką prokuraturę przy obliczaniu kwoty 995 mln EUR nałożonej na spółkę VWAG z tytułu eliminowania korzyści majątkowej wynikającej z jej bezprawnego zachowania.
- 75 Po czwarte, niemiecka prokuratura wyraźnie wskazała w niemieckim orzeczeniu, że ustanowiona w niemieckiej konstytucji zasada *ne bis in idem* stoi na przeszkodzie nałożeniu późniejszych sankcji karnych na grupę Volkswagen w Niemczech w odniesieniu do rozpatrywanego urządzenia ograniczającego skuteczność działania i korzystania z niego. Zgodnie z opinią tej prokuratury czyny, których dotyczy to orzeczenie, są tymi samymi czynami, do których odnosi się sporna decyzja w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, ponieważ zainstalowanie wspomnianego urządzenia, uzyskanie homologacji oraz promocja i sprzedaż omawianych pojazdów stanowią zespół nierozzerwalnie powiązanych ze sobą konkretnych okoliczności faktycznych.
- 76 W przypadku gdyby sąd odsyłający orzekł, że czyny będące przedmiotem dwóch postępowań rozpatrywanych w postępowaniu głównym są identyczne, kumulacja sankcji nałożonych na spółkę VWAG stanowiłaby ograniczenie w stosowaniu ustanowionej w art. 50 karty zasady *ne bis in idem*.
- 77 W związku z powyższymi rozważaniami na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, iż ustanowioną w art. 50 karty zasadę *ne bis in idem* należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala na utrzymanie w mocy grzywny

o charakterze karnym nałożonej na osobę prawną za nieuczciwe praktyki handlowe w przypadku, w którym owa osoba została skazana za te same czyny w innym państwie członkowskim, nawet jeśli owo skazanie nastąpiło po dniu wydania decyzji nakładającej tę grzywnę, lecz wyrok skazujący uprawomocnił się przed dniem, w którym wyrok w przedmiocie środka zaskarżenia na drodze sądowej tej decyzji uzyskał powagę rzeczy osądzonej.

### ***W przedmiocie pytania trzeciego***

- 78 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 3 ust. 4 i art. 13 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29 oraz art. 50 karty i art. 54 KWUS na potrzeby rozstrzygnięcia pytania, w jakich warunkach mogą być uzasadnione ograniczenia w stosowaniu zasady *ne bis in idem*.
- 79 W tym zakresie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że art. 54 KWUS oraz art. 3 ust. 4 i art. 13 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29, których bezpośrednio dotyczy pytanie trzecie, nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 81 W pierwszej kolejności z orzecznictwa wynika, że celem art. 54 KWUS jest zagwarantowanie osobie, która została skazana i odbyła karę lub ewentualnie została prawomocnie uniewinniona w jednym z państw członkowskich, by mogła się przemieszczać wewnątrz strefy Schengen bez obawy, że za te same czyny będzie ścigana w innym państwie członkowskim [zob. podobnie wyroki: z dnia 29 czerwca 2016 r., *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, pkt 45; z dnia 28 października 2022 r., *Generalstaatsanwaltschaft München* (Ekstradycja i zasada *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, pkt 78].
- 82 Tymczasem, ponieważ ta możliwość swobodnego przemieszczania się nie jest przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym, jako że sprawa ta dotyczy dwóch przedsiębiorstw, z których jedno ma siedzibę w Niemczech, drugie we Włoszech, nie ma potrzeby dokonania wykładni art. 54 KWUS dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 83 W drugiej kolejności art. 3 ust. 4 dyrektywy 2005/29 przewiduje, że w przypadku kolizji pomiędzy przepisami tej dyrektywy a innymi przepisami prawnymi Unii regulującymi szczególne aspekty nieuczciwych praktyk handlowych te inne przepisy mają pierwszeństwo i stosuje się je do tych szczególnych aspektów. Z samego brzmienia tego przepisu oraz z motywu 10 dyrektywy 2005/29 wynika, że z jednej strony dyrektywę tę stosuje się jedynie w przypadku braku przepisów szczególnych prawa Unii regulujących szczególne aspekty nieuczciwych praktyk handlowych, a z drugiej strony, że przepis ten odnosi się wyraźnie do kolizji pomiędzy przepisami prawa Unii, nie zaś pomiędzy przepisami prawa krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., *Wind Tre i Vodafone Italia*, C-54/17 i C-55/17, EU:C:2018:710, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 84 Tymczasem z postanowienia odsyłającego nie wynika, by w niniejszym wypadku istniała kolizja pomiędzy przepisami prawa Unii. W każdym razie, ponieważ art. 3 ust. 4 dyrektywy 2005/29 ma na celu w szczególności unikanie kumulacji postępowań i sankcji, przepis ten jest bez znaczenia dla odpowiedzi na pytanie, w jakich warunkach możliwe są odstępstwa od zasady *ne bis in idem*.
- 85 W trzeciej kolejności art. 13 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2005/29 nie ma zastosowania *ratione temporis* do sporu w postępowaniu głównym, jako że przepis ten został wprowadzony do tej dyrektywy dyrektywą 2019/2161 i ma zastosowanie dopiero od dnia 28 maja 2022 r.
- 86 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, na jakich warunkach mogą być uzasadnione ograniczenia w stosowaniu ustanowionej w art. 50 karty zasady *ne bis in idem*.
- 87 Ograniczenie w stosowaniu powyższej zasady może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 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 ze zdaniem drugim tego ustępu, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia rzeczonych 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.
- 89 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.
- 90 Taka możliwość kumulacji postępowań i sankcji szanuje istotę art. 50 karty, pod warunkiem że dane uregulowania krajowe nie pozwalają na prowadzenie postępowania i karanie odnośnie do tych samych czynów w ramach tego samego naruszenia lub po to, by realizować ten sam cel, lecz przewidują jedynie możliwość kumulacji postępowań i sankcji na podstawie odmiennych przepisów (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 43).
- 91 W odniesieniu do kwestii, czy ograniczenie w stosowaniu zasady *ne bis in idem* odpowiada celowi interesu ogólnego, należy stwierdzić, że dwa uregulowania krajowe będące przedmiotem postępowania głównego służą uzasadnionym celom, które są odrębne.
- 92 Jak zauważył bowiem rzecznik generalny w pkt 88 opinii, przepis krajowy, na którego podstawie zostało wydane niemieckie orzeczenie, ma na celu zapewnienie, aby przedsiębiorstwa i ich pracownicy działali z poszanowaniem prawa, i w związku z tym przewiduje sankcję za naruszenie w wyniku zaniedbania obowiązku nadzoru w ramach działalności gospodarczej, podczas gdy przepisy kodeksu konsumenta stosowane przez AGCM stanowią transpozycję dyrektywy 2005/29, gdyż mają one na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów zgodnie z art. 1 tej dyrektywy oraz przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 93 Co się tyczy poszanowania 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 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 94 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 danej osoby. 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 49).
- 95 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 zbliżonym 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 (wyrok z dnia 22 marca 2022 r., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Z powyższego wynika, że kumulacja postępowań lub sankcji w odniesieniu do tych samych czynów, by uznano ją za uzasadnioną, musi w szczególności spełniać trzy warunki, mianowicie, po pierwsze, że ta kumulacja nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia dla danej osoby, po drugie, że istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji, oraz, po trzecie, że rozpatrywane postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie.
- 97 W odniesieniu do pierwszego z tych warunków należy przypomnieć, że w spornej decyzji przewidziano grzywnę w wysokości 5 mln EUR dodatkową w stosunku do grzywny w wysokości 1 mld EUR nałożonej na spółkę VWAG niemieckim orzeczeniem. Z uwagi na to, że spółka VWAG zaakceptowała tę ostatnią grzywnę, nie wydaje się, by nałożona sporną decyzją grzywna, której kwota odpowiada jedynie 0,5 % grzywny przewidzianej w niemieckim orzeczeniu, skutkowała tym, iż kumulacja tych sankcji stanowi nadmierne obciążenie dla owej spółki. W tych okolicznościach pozbawiony znaczenia dla sprawy jest zdaniem sądu odsyłającego fakt, że nałożono maksymalną sankcję przewidzianą w odpowiednim ustawodawstwie.
- 98 Po drugie, co się tyczy warunku drugiego, chociaż sąd odsyłający nie wskazał niemieckich lub włoskich przepisów, które przewidywałyby w sposób szczególny, że zachowanie, takie jak to, którego dotyczy sporna decyzja i niemieckie orzeczenie, przy założeniu, że chodzi o to samo zachowanie, mogłoby stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji w różnych państwach członkowskich, nic nie pozwala na przyjęcie, że spółka VWAG nie mogła przewidzieć, iż to zachowanie mogło prowadzić do wszczęcia postępowań i nałożenia sankcji w przynajmniej

dwóch państwach członkowskich, których podstawą byłyby bądź przepisy mające zastosowanie do nieuczciwych praktyk handlowych, bądź inne przepisy, takie jak przewidziane w ustawie o wykroczeniach administracyjnych, których jasność i precyzja nie wydają się ponadto zakwestionowane.

- 99 Po trzecie, w odniesieniu do warunku związanego z koordynacją postępowań, wskazanego w pkt 96 niniejszego wyroku, okazuje się, również z uwagi na informacje, które zostały przedstawione przez spółkę VWAG na rozprawie, że nie doszło do żadnej koordynacji pomiędzy niemiecką prokuraturą a AGCM, mimo że jak się wydaje, rozpatrywane postępowania były prowadzone równoległe przez okres kilku miesięcy i że zgodnie z tymi informacjami niemiecka prokuratura wiedziała o spornej decyzji w momencie, w którym wydała swe własne orzeczenie.
- 100 W tym względzie należy przypomnieć z jednej strony, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 107 opinii, że o ile rozporządzenie (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 („rozporządzenie w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów”) (Dz.U. 2004, L 364, s. 1), które zostało zastąpione rozporządzeniem 2017/2394, przewidywało mechanizm współpracy i koordynacji między organami krajowymi odpowiedzialnymi za stosowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów, o tyle niemiecka prokuratura, w odróżnieniu od AGCM, nie jest jednym z tych organów.
- 101 Z drugiej strony, chociaż – jak wynika z informacji przekazanych przez spółkę VWAG na rozprawie przed Trybunałem – wydaje się, że niemiecka prokuratura podjęła w ramach Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojustu) działania w celu uniknięcia kumulacji postępowań karnych przeciwko spółce VWAG w kilku państwach członkowskich w odniesieniu do czynów, których dotyczy niemieckie orzeczenie, z informacji tych wynika, iż władze włoskie nie zrezygnowały z prowadzenia postępowania karnego przeciwko tej spółce i że AGCM nie uczestniczył w tej próbie koordynacji w ramach Eurojustu.
- 102 W zakresie, w jakim rząd włoski wskazuje zasadniczo, że w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym byłoby jedynie konieczne, w celu uznania za uzasadnioną kumulacji postępowań i sankcji za te same czyny, zweryfikowanie, czy zasada *ne bis in idem* jest przestrzegana w jej „wymiarze materialnym” zgodnie ze sformułowaniem użytym przez ten rząd, mianowicie zweryfikowanie, czy ogólna sankcja wynikająca z dwóch omawianych postępowań nie jest oczywiście nieproporcjonalna, nawet bez potrzeby koordynacji między tymi postępowaniami, należy przypomnieć, że warunki, takie jak przewidziane w orzecznictwie określonym w pkt 95 niniejszego wyroku, w których taką kumulację można uznać za uzasadnioną, regulują możliwość ograniczenia w stosowaniu wspomnianej zasady. W konsekwencji warunki te nie mogą różnić się w poszczególnych przypadkach.
- 103 Nie ma wątpliwości co do tego, że koordynacja postępowań lub sankcji odnoszących się do tych samych czynów może okazać się trudniejsza w sytuacji, gdy dane organy należą, jak w niniejszym przypadku, do różnych państw członkowskich. Mimo że należy uwzględnić praktyczne ograniczenia związane z takim kontekstem transgranicznym, to nie mogą one uzasadnić zrelatywizowania lub pominięcia rzeczowego wymogu, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 114 i 115 opinii.

- 104 Taka koordynacja postępowań lub sankcji może być wyraźnie określona w prawie Unii, o czym świadczą, choć ograniczone do postępowań w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych, systemy koordynacji, które były przewidziane w rozporządzeniu nr 2006/2004, a obecnie są przewidziane w rozporządzeniu 2017/2394.
- 105 W odniesieniu do wskazanego przez Komisję Europejską w uwagach na piśmie i na rozprawie ryzyka, że zainteresowany będzie dążył do uzyskania skazania w danym państwie członkowskim wyłącznie w celu zabezpieczenia się przed ściganiem i sankcjami dotyczącymi tych samych czynów w innym państwie członkowskim, żaden z elementów akt sprawy przedstawionych Trybunałowi nie pozwala na stwierdzenie, iż takie ryzyko może się urzeczywistnić w ramach sporu w postępowaniu głównym. W szczególności okoliczności wskazane w pkt 97 niniejszego wyroku nie pozwalają na opowiedzenie się za tym twierdzeniem.
- 106 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że zezwala on na ograniczenie w stosowaniu ustanowionej w art. 50 karty zasady *ne bis in idem*, tak iż umożliwi kumulację postępowań lub sankcji w odniesieniu do tych samych czynów, w przypadku gdy są spełnione warunki przewidziane w art. 52 ust. 1 karty, które doprecyzowano w orzecznictwie, mianowicie, po pierwsze, że ta kumulacja nie stanowi nadmiernego obciążenia dla danej osoby, po drugie, że istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji, oraz, po trzecie, że rozpatrywane postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie.

### **W przedmiocie kosztów**

- 107 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że przewidziana w uregulowaniu krajowym administracyjna sankcja pieniężna nałożona na daną spółkę przez krajowy organ ochrony konsumentów za nieuczciwe praktyki handlowe, mimo że zakwalifikowana jako sankcja administracyjna w uregulowaniu krajowym, stanowi sankcję karną w rozumieniu tego postanowienia, jeżeli realizuje cel represyjny i jest sankcją o wysokim stopniu surowości.**
- 2) **Ustanowioną w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zasadę *ne bis in idem* należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala na utrzymanie w mocy grzywny o charakterze karnym nałożonej na osobę prawną za nieuczciwe praktyki handlowe w przypadku, w którym owa osoba została skazana za te same czyny w innym państwie członkowskim, nawet jeśli owo skazanie nastąpiło po dniu wydania decyzji nakładającej tę grzywnę, lecz wyrok skazujący uprawomocnił się przed dniem, w którym wyrok w przedmiocie środka zaskarżenia na drodze sądowej tej decyzji uzyskał powagę rzeczy osądzonej.**

- 3) Artykuł 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że zezwala on na ograniczenie w stosowaniu ustanowionej w art. 50 tej karty zasady ne bis in idem, tak iż umożliwia kumulację postępowań lub sankcji w odniesieniu do tych samych czynów, w przypadku gdy są spełnione warunki przewidziane w art. 52 ust. 1 wspomnianej karty, które doprecyzowano w orzecznictwie, mianowicie, po pierwsze, że ta kumulacja nie stanowi nadmiernego obciążenia dla danej osoby, po drugie, że istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji, oraz, po trzecie, że rozpatrywane postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie.**

Podpisy