

Sprawa C-27/22**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

11 stycznia 2022 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

7 stycznia 2022 r.

Strona skarżąca i wnosząca odwołanie:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Strona przeciwna w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym:

Autorità garante della concorrenza e del mercato

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie wniesione przez Volkswagen Group Italia S.p.A. i Volkswagen Aktiengesellschaft (zwane dalej odpowiednio „VWGI” i „VWAG”) w celu zmiany wyroku Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sezione I [regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum w Rzymie (pierwsza izba)] nr 6920/2019, którym oddalono skargę wniesioną w pierwszej instancji przez VWGI i VWAG na decyzję Autorità garante della concorrenza e del mercato (urzędu ochrony konkurencji i rynku, zwanego dalej „AGCM”) nr 26137 z dnia 4 sierpnia 2016 r. W decyzji tej AGCM nałożył na VWGI i VWAG solidarnie karę w wysokości 5 mln EUR, ponieważ stwierdzono, że spółki te stosowały nieuczciwą praktykę handlową w rozumieniu decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 206 z dnia 6 września 2005 r. (zwanego dalej „kodeksem konsumenckim”).

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Artykuł 267 TFUE; wykładnia dyrektywy 2005/29/WE w celu ustalenia, czy sankcje nakładane za nieuczciwe praktyki handlowe w rozumieniu włoskich przepisów mogą zostać zakwalifikowane jako sankcje administracyjne o charakterze karnym (pytanie 1); wykładnia art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) w celu ustalenia, czy zaskarżenie administracyjnej sankcji pieniężnej o charakterze karnym za nieuczciwe praktyki handlowe może zakończyć się utrzymaniem takiej sankcji w mocy, w przypadku gdy w innym państwie członkowskim został już wydany wyrok sądu karnego, który uprawomocnił się w trakcie postępowania w przedmiocie wspomnianego zaskarżenia, za te same czyny i przeciwko tej samej osobie, której dotyczy rzeczona sankcja administracyjna (pytanie 2); wykładnia art. 3 i 13 dyrektywy 2005/29/WE oraz art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 54 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (zwanej dalej „konwencją z Schengen”) w celu ustalenia, czy przepisy tej dyrektywy mogą uzasadniać odstępstwa od zasady ne bis in idem (pytanie 3).

Pytanie prejudycjalne

- 1) Czy sankcje nałożone za nieuczciwe praktyki handlowe w rozumieniu przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2005/29/WE mogą być uznane za sankcje administracyjne o charakterze karnym?;
- 2) Czy art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej 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, jeżeli drugi 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 praw podstawowych Unii Europejskiej (włączonej następnie do Traktatu o Unii Europejskiej na mocy art. 6 TUE) i art. 54 konwencji z Schengen?

Przywołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii

Artykuły 6 i 267 TFUE

Dorobek Schengen – Konwencja wykonawcza 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, w szczególności art. 54;

Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca 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 („dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”), w szczególności art. 3 ust. 4 i art. 13 ust. 2 lit. e);

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności art. 50 i 52;

Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach: C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Przytoczone przepisy prawa krajowego

Decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 206 z dnia 6 września 2005 r. (kodeks konsumencki), w szczególności art. 20, 21 i 23.

Artykuł 20 zawiera definicję nieuczciwej praktyki handlowej, natomiast art. 21 i 23 dotyczą definicji praktyki handlowej wprowadzającej w błąd.

W szczególności sąd odsyłający przedstawia obowiązujące przepisy krajowe w następujący sposób:

„»Praktyki handlowe« [...] oznaczają wszelkie zachowania przedsiębiorców, które są obiektywnie »związane« z »promocją, sprzedażą lub dostawą« towarów lub usług na rzecz konsumentów i które mają miejsce przed nawiązaniem stosunków umownych, równocześnie z ich nawiązaniem lub nawet po ich nawiązaniu. Zachowanie przedsiębiorcy może polegać na oświadczeniach, faktycznych działaniach lub nawet zwykłym zaniechaniu.

W odniesieniu do kryteriów, na podstawie których należy ustalić, czy dana praktyka handlowa jest »nieuczciwa«, art. 20 ust. 2 kodeksu konsumenckiego stanowi w sposób ogólny, że 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«”.

Istnieją dwie różne kategorie nieuczciwych praktyk: praktyki wprowadzające w błąd (o których mowa w art. 21 i 22) oraz praktyki agresywne (o których mowa w art. 24 i 25).

„Wprowadzający w błąd charakter praktyki handlowej zależy od tego, czy praktyka ta jest niezgodna z prawdą, ponieważ zawiera fałszywe informacje lub co do zasady wprowadza lub może wprowadzić w błąd przeciętnego konsumenta, w szczególności co do charakteru lub głównych cech produktu lub usługi i tym samym może spowodować podjęcie przez konsumenta decyzji dotyczącej transakcji, której nie podjąłby on w przypadku braku takiej praktyki. Jeżeli te cechy występują łącznie, praktyka jest uważana za wprowadzającą w błąd i dlatego musi być zakazana.

[...]

[W]e wszystkich przypadkach, w których praktyka handlowa stanowi »zaproszenie do dokonania zakupu« – które to wyrażenie obejmuje komunikaty handlowe – informacje dotyczące »głównych cech produktu« zawsze i w każdym razie uznaje się za »istotne« [art. 22 ust. 4 lit. a)] [...]. W przypadku braku takich informacji zaproszenie do dokonania zakupu uważa się zatem za wprowadzające w błąd”.

W orzecznictwie krajowym stwierdzono, że sankcje nakładane za naruszenie przepisów dotyczących ochrony konsumentów mają charakter karny.

Przywołane przepisy i orzecznictwo międzynarodowe

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w szczególności art. 4 protokołu nr 7;

Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie Deweer; z dnia 27 listopada 2014 r. w sprawie Lucky dev).

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Decyzją nr 26137 z dnia 4 sierpnia 2016 r. AGCM nałożył na VWGI i VWAG karę w wysokości 5 mln EUR, uzasadniając ją tym, że spółki te dopuściły się naruszeń kodeksu konsumenckiego.
- 2 Naruszenia te dotyczyły, po pierwsze, wprowadzania do obrotu we Włoszech przez VWGI i VWAG pojazdów wyposażonych w systemy mające na celu zmianę pomiaru emisji zanieczyszczeń dla celów homologacji, a po drugie, rozpowszechniania przekazów reklamowych, w których, pomimo zmiany pomiarów emisji, podkreślano zgodność tych pojazdów z wymogami prawnymi w dziedzinie ochrony środowiska.
- 3 VWGI i VWAG zaskarżyły decyzję nr 26137 z 2016 r. skargą do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, zwanego dalej „TAR”).

- 4 W 2018 r., po wydaniu wspomnianej decyzji nr 26137 z 2016 r., ale przed wydaniem wyroku TAR w przedmiocie skargi, o której mowa w poprzednim punkcie, prokuratura w Brunszwiku doręczyła VWAG nakaz, w drodze którego nałożyła na VWAG zgodnie z OWiG (niemiecką ustawą o odpowiedzialności administracyjnej osób prawnych) karę w wysokości 1 mld EUR za naruszenie obowiązku nadzoru nad działalnością i przedsiębiorstwami. Kara ta dotyczyła między innymi wprowadzania do obrotu na całym świecie (w tym na rynku włoskim) pojazdów wyposażonych w systemy mające na celu zmianę pomiaru emisji zanieczyszczeń do celów homologacji oraz rozpowszechniania przekazów reklamowych, które, pomimo zmiany pomiaru emisji, wskazywały, że pojazdy te są szczególnie przyjazne dla środowiska.
- 5 Nakaz uprawomocnił się w czerwcu 2018 r., ponieważ VWAG zrzekła się przysługującego jej prawa do zaskarżenia, a ponadto zapłaciła karę.
- 6 W 2019 r. TAR oddalił skargę VWGI i VWAG wyrokiem nr 6920/2019, mimo iż skarżące w pierwszej instancji powołały się na wydanie nakazu przez prokuraturę w Brunszwiku. W szczególności skarżące w pierwszej instancji powołały się na orzeczenia sądów innych państw członkowskich, w których postanowiono zakończyć krajowe postępowania dotyczące czynów związanych ze zmianą pomiarów emisji ze względu na to, że czyny te zostały już ukarane w Niemczech. TAR nie uwzględnił tego argumentu, orzekając, że kara nałożona przez AGCM opiera się na innej podstawie prawnej niż kara zastosowana w Niemczech.
- 7 VWGI i VWAG wniosły odwołanie od wspomnianego wyroku nr 6920/2019 do Consiglio di stato (rady stanu, Włochy; zwanej dalej „sądem odsyłającym”), która formułuje wyżej przedstawione pytania prejudycjalne.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Cztery pierwsze zarzuty odwołania podniesione przez spółki wnoszące odwołanie dotyczą rzekomych naruszeń prawa krajowego, które nie są istotne dla celów pytania prejudycjalnego.
- 9 W zarzucie piątym wnoszące odwołanie podnoszą naruszenie przez TAR zasady *ne bis in idem*, ustanowionej w art. 50 karty i w art. 54 konwencji z Schengen. W szczególności utrzymują one, że sąd pierwszej instancji błędnie wykluczył, by orzeczenie zagranicznego sądu mogło kolidować z wcześniejszą decyzją AGCM. W tym względzie podnoszą one możliwość wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w przedmiocie następujących kwestii:
 - a) czy w celu poszanowania zasady *ne bis in idem*, ustanowionej w art. 50 karty i w art. 54 konwencji z Schengen, należy stwierdzić nieważność aktu administracyjnego wydanego przed zakończeniem postępowania karnego wszczętego w odniesieniu do tego samego czynu i tej samej osoby w innym państwie członkowskim, jeżeli akt ten został zaskarżony do sądu krajowego,

a w trakcie postępowania w przedmiocie owego zaskarżenia wspomniane postępowanie karne zakończyło się nałożeniem kary, która ponadto uprawomocniła się i została zapłacona przez osobę ukaraną?;

- b) czy art. 3 ust. 4 dyrektywy 2005/29 może zezwalać na stosowanie przepisów rzeczonyj dyrektywy o nieuczciwych praktykach handlowych również w drodze odstępstwa od wyżej wymienionej zasady *ne bis in idem*?

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 10 Sąd odsyłający stwierdza, że czyny ukarane w niemieckim nakazie są analogiczne do czynów ukaranych decyzją AGCM oraz że ukarana osoba, a mianowicie VWAG, jest również (częściowo) ta sama. Na poparcie tego wniosku sąd odsyłający przypomina, że odpowiedzialność osób prawnych jest przewidziana także we włoskim porządku prawnym. Ponadto, zgodnie z włoskim orzecznictwem karnym to nie kwalifikacja prawna czynów jest istotna w prawie Unii Europejskiej do celów zasady *ne bis in idem*, lecz istnienie nierozzerwalnego związku między nimi.
- 11 W odniesieniu do dopuszczalności niniejszego odesłania prejudycjalnego, zdaniem sądu odsyłającego *przedstawione* przez niego pytania prejudycjalne są istotne, ponieważ, po pierwsze, wszystkie pozostałe zarzuty odwołania, dotyczące aspektów prawa krajowego, które nie są związane z tymi pytaniami prejudycjalnymi, wydają się bezzasadne, natomiast, po drugie, w przypadku gdyby należało uznać, że zasada *ne bis in idem* znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, decyzja AGCM o nałożeniu kary nie mogłaby się uprawomocnić.
- 12 Ponadto sąd odsyłający stwierdza, po pierwsze, że chociaż Trybunał orzekł już w przedmiocie przepisów, na które powołują się wnoszące odwołanie, dotyczących zasady *ne bis in idem*, przede wszystkim w dziedzinie konkurencji, to jednak nie zbadał on jeszcze tych przepisów w kontekście kar nakładanych za nieuczciwe praktyki handlowe, oraz że, po drugie, istnieje ryzyko, iż pojawią się różne wykładnie w przypadku bezprawnych zachowań dotyczących całego rynku europejskiego.
- 13 Sąd odsyłający przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w myśl art. 50 karty, jeżeli dana osoba została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego za bezprawne zachowania, dotyczące manipulacji na rynku, nie może być prowadzone wobec niej postępowanie mające na celu nałożenie administracyjnej sankcji pieniężnej o charakterze karnym za te same czyny, pod warunkiem że ów skazujący wyrok sądu karnego zapewnia skuteczne, proporcjonalne i odstraszające ukaranie przestępstwa, przy uwzględnieniu szkody społecznej wyrządzonej w wyniku tego przestępstwa. W tym samym orzecznictwie wskazano również, że art. 50 karty przyznaje jednostkom prawo, które ma bezpośrednie zastosowanie w sporze takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym.

- 14 Sąd odsyłający kwalifikuje karę nałożoną w Niemczech w niniejszej sprawie jako administracyjną sankcję pieniężną o charakterze karnym, dotyczącą manipulacji na rynku, ponieważ jej celem jest nie tylko naprawienie szkody spowodowanej przez bezprawne zachowanie, lecz także pełni ona funkcję odstrasżającą. Zdaniem sądu odsyłającego sankcje za nieuczciwe praktyki handlowe również mieszczą się w tym zakresie, biorąc pod uwagę wnioski, do jakich Trybunał już doszedł w odniesieniu do sankcji w dziedzinie konkurencji.
- 15 Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do tego, czy kwestie podniesione w rozpatrywanym odwołaniu, dotyczące wykładni prawa Unii Europejskiej, mogą zostać rozstrzygnięte poprzez proste zastosowanie orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasady *ne bis in idem* w kontekście sankcji w dziedzinie konkurencji, ponieważ w niniejszej sprawie sankcje nałożone w Niemczech i we Włoszech różnią się między sobą, a właściwe rynki są zbieżne tylko częściowo.
- 16 Sąd odsyłający wskazuje, że rozpatrywany spór charakteryzuje się tym, że, po pierwsze, włoska sankcja administracyjna została nałożona, zanim nałożona została sankcja niemiecka, a po drugie, sankcja niemiecka uprawomocniła się przed sankcją włoską. W tym względzie sąd ten przypomina, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 4 protokołu nr 7 do europejskiej konwencji praw człowieka zezwala na jednoczesne prowadzenie kilku postępowań, przy czym jedno z tych postępowań nie może być kontynuowane, jeżeli drugie postępowanie zakończyło się wydaniem prawomocnego orzeczenia.
- 17 Ponadto sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy sankcja nałożona w Niemczech może stanowić skuteczną, proporcjonalną i odstrasżającą karę również wobec bezprawnych zachowań będących przedmiotem decyzji AGCM. Powołuje się on w tym względzie na orzecznictwo Trybunału dotyczące wykładni art. 50 karty w świetle art. 4 protokołu nr 7 do europejskiej konwencji praw człowieka. Trybunał stwierdził, że zasada *ne bis in idem* zezwala na przepisy krajowe, takie jak przepisy włoskie, zgodnie z którymi można wszcząć postępowanie karne przeciwko danej osobie z tytułu braku zapłaty podatku od wartości dodanej, nawet jeśli nałożono już na tę osobę za ten sam czyn niepodlegającą zaskarżeniu sankcję administracyjną, uznaną za sankcję o charakterze karnym na podstawie art. 50 karty. Zdaniem Trybunału kumulacja opisanych powyżej postępowań i sankcji jest dopuszczalna, jeżeli odpowiada celowi interesu ogólnego i gwarantuje, że surowość sankcji jako całości nie przewyższa wagi ukaranych czynów. Trybunał orzekł również, że krajowy organ ochrony konkurencji może nałożyć w ramach jednej decyzji na tę samą osobę jedną sankcję za naruszenie prawa krajowego i prawa Unii, nie naruszając przy tym zasady *ne bis in idem*. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w niniejszej sprawie, po pierwsze, dwa odrębne organy, należące do dwóch różnych państw, nałożyły dwie różne sankcje, a po drugie, czyny, których dotyczą te dwie decyzje, są ze sobą nierozzerwalnie związane.

- 18 Zdaniem sądu odsyłającego w wyroku wydanym w pierwszej instancji ustalono, że przepisy krajowe zezwalają, aby przeciwko danej osobie prowadzone było postępowanie mające na celu nałożenie administracyjnej sankcji pieniężnej o charakterze karnym w rozumieniu art. 50 karty, nawet jeśli osoba ta została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego za te same czyny. Sąd odsyłający dodaje, że w orzecznictwie Trybunału zauważono, iż w świetle art. 52 ust. 1 karty zasada *ne bis in idem* może podlegać ograniczeniom, jeżeli są one konieczne i odpowiadają celom interesu ogólnego lub potrzebom ochrony praw lub wolności innych osób. W tym względzie w orzecznictwie Trybunału podkreślono, że takie ograniczenia muszą być przewidziane w jasnych i precyzyjnych przepisach oraz muszą zapewniać koordynację postępowań w celu poszanowania zasady proporcjonalności kary.
- 19 Sąd odsyłający zauważa, że w niniejszej sprawie pojawia się cel leżący w interesie ogólnym, polegający na ochronie konsumentów europejskich, natomiast brak jest jasnych i precyzyjnych przepisów dotyczących możliwości kumulacji postępowań i sankcji oraz pojawiają się wątpliwości co do proporcjonalności sankcji nałożonych we Włoszech i w Niemczech, ponieważ obie sankcje zostały nałożone w maksymalnym wymiarze. Sąd ten wyjaśnia ponadto, że zastosowanie zasady *ne bis in idem* dotyczy decyzji AGCM tylko w zakresie, w jakim zawiera ona sankcję pieniężną o charakterze karnym.