



Kamil Kapica

Uniwersytet Warszawski, Polska

ORCID: 0000-0002-5932-4953

kapica.kamil@gmail.com

**Dopuszczalność kumulacji sankcji lub postępowań
o charakterze karnym w świetle zasady *ne bis in idem*. Analiza
najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii
Europejskiej¹**

Admissibility of cumulation of sanctions or proceedings of criminal nature in the light of the *ne bis in idem* principle. Analysis of recent case-law of the Court of Justice of the European Union

Abstract: The purpose of this article is to analyse Article 52 of the Charter of Fundamental Rights (CFR) and the case law of the Court of Justice of the European Union concerning the conditions under which a cumulation of criminal proceedings or sanctions is admissible. They determine in which cases the principle of *ne bis in idem* laid down in Article 50 CFR applies. It is particularly important that the requirements of proportionality be met for the cumulation, i.e. it is necessary, the burden resulting from it is not excessive and the concurrent proceedings are sufficiently foreseeable and coordinated. Compliance with these criteria determines whether the duplication of proceedings and penalties, and thus the restriction of the fundamental right under Article 50 of the CFR, is justified. The importance of these criteria for protecting against the disproportionality of cumulative sanctions justifies a cross-cutting

¹ Artykuł powstał w ramach realizacji grantu Narodowego Centrum Nauki pt. *Wpływ zasad prawa UE na nakładanie kar pieniężnych przez krajowe organy administracji publicznej* nr 2021/43/B/HS5/01252.

clarification of them for their concrete application by the authorities deciding on the imposition of sanctions of a criminal nature.

Keywords: *ne bis in idem*, Charter of Fundamental Rights, prohibition of double punishment, financial penalty, criminal sanctions

Abstrakt: Przedmiotem artykułu jest analiza warunków dopuszczalności kumulacji postępowań lub sankcji o charakterze karnym wynikających z art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta, KPP) i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Determinują one, w których przypadkach dopuszczalne jest ograniczenie zakazu podwójnego karania (*ne bis in idem*), określonego w art. 50 KPP. Szczególnie istotne jest spełnienie wymogów w zakresie proporcjonalności kumulacji, tj. niezbędności i braku nadmierności obciążenia wynikającego z kumulacji, jej dostatecznej przewidywalności oraz koordynacji zbiegających się postępowań. Od ich spełnienia zależy, czy multiplikacja postępowań lub sankcji, a tym samym ograniczenie prawa podstawowego z art. 50 KPP (*ne bis in idem*) zostaną uznane za dopuszczalne. Znaczenie tych kryteriów dla zapewnienia ochrony przed nieproporcjonalnością skumulowanych sankcji przemawia za koniecznością przekrojowego objaśnienia tych warunków na potrzeby konkretnego zastosowania przez organy decydujące o nałożeniu sankcji o charakterze karnym.

Słowa kluczowe: *ne bis in idem*, Karta praw podstawowych, zakaz podwójnego karania, kara pieniężna, sankcje karne

1. Uwagi wprowadzające

Artykuł 50 KPP stoi na przeszkodzie podwójnemu karaniu tej samej osoby (*idem personae*) za ten sam czyn zabroniony (*idem factum*), za który została uprzednio uniewinniona lub uprzednio skazana prawomocnym wyrokiem albo ukarana na mocy decyzji administracyjnej terytorium UE². Postępowanie, w którego ramach doszło do ostatecznego osądzenia czynu zabronionego oraz

² Zagadnienia dotyczące wykładni rozwoju i stosowania prawa podstawowego wynikającego z art. 50 KPP pozostają poza obszarem tematycznym podejmowanym w niniejszym artykule. Na ten temat zob. szerzej: D. Miąsik (red.), *Zasady i prawa podstawowe*, System Prawa Unii Europejskiej, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 512–522 oraz M. Szwarc, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis – komentarz do art. 50 KPP.

oceny sprawy co do istoty³ (*bis*), musi charakteryzować cel represyjny i wystarczający stopień dotkliwości grożących jednostce sankcji. Spełnienie tych kryteriów pozwala przesądzić o karnej kwalifikacji postępowania w świetle tzw. kryteriów Engela⁴, a tym samym o możliwości zastosowania art. 50 KPP.

Zakaz *ne bis in idem* nie ma charakteru absolutnego. Może bowiem podlegać ograniczeniom na zasadach wywiedzionych z klauzuli limitacyjnej, określonej w art. 52 ust. 1 KPP. Kluczowe znaczenie dla określenia kryteriów, od których uzależniona jest dopuszczalność odstępstw od zakazu podwójnego karania, miały dotychczas wyroki Trybunału Sprawiedliwości (TS, Trybunał) w sprawach *bpost*⁵ i *Nordzucker*⁶, kontynuujące linię z wyroków składających się na orzecznictwo *Menci*⁷. Analogiczny kierunek Trybunał przyjął w najnowszych orzeczeniach w sprawach *Volkswagen*⁸ i *Vinal*⁹.

W świetle tych orzeczeń badanie dopuszczalności ograniczenia prawa z art. 50 KPP w ograniczonym stopniu opiera się na normatywnie określonych kryteriach *ex ante*, a w większym stopniu na – mającej miejsce po nałożeniu obu sankcji – ocenie całokształtu okoliczności¹⁰. Powoduje to, że w rzeczywistości nie mamy do czynienia z ochroną przed ponownym sądzeniem i karaniem za ten sam czyn, a ochroną *ex post* przed nieproporcjonalnością skumulowanych sankcji¹¹.

Do uznania kumulacji za uzasadnioną na podstawie art. 52 ust. 1 KPP muszą zostać spełnione w szczególności trzy warunki odnoszące się do ściśle niezbędnego charakteru kumulacji. Po pierwsze, kumulacja nie może stanowić

³ Wyrok TS z 25 stycznia 2024 r., C-58/22, NR p. Parchetul de pe Lângă Curtea de Apel Craiova, EU:C:2024:70, pkt 53 oraz pkt 56.

⁴ Zob. m.in. wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, EU:C:2023:663, pkt 43–55.

⁵ Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost* S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence, EU:C:2022:202.

⁶ Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-151/20, Bundeswettbewerbsbehörde p. Nordzucker AG i in., EU:C:2022:203.

⁷ Szerzej o wyrokach składających się na tę linię orzecniczą zob.: G. Lo Schiavo, *The principle of ne bis in idem and the application of criminal sanctions: Of scope and restrictions: ECJ 20 March 2018, Case C-524/15, Luca Menci ECJ 20 March 2018, Case C-537/16, Garlsson Real Estate SA and Others v Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) ECJ 20 March 2018, Joined Cases C-596/16 and C-597/16, Enzo Di Puma v Consob and Consob v Antonio Zecca*, „European Constitutional Law Review” 2018, t. 14, nr 3, s. 644–663, <http://doi.org/10.1017/S1574019618000263>.

⁸ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

⁹ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal* AD p. Direktor na Agencija „Mitnitsi”, EU:C:2023:667.

¹⁰ Wyroki TS: z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost* S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence, pkt 52 oraz z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, EU:C:2018:197, pkt 58.

¹¹ Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost* S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence, EU:C:2021:680, pkt 107–110.

nadmiernego obciążenia dla danej osoby. Po drugie, istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji. Po trzecie, postępowania prowadzące do kumulacji mają być prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie¹².

W najnowszym orzecznictwie Trybunał zdecydował się na restrykcyjną wykładnię przesłanek oceny ściśle niezbędnego charakteru kumulacji¹³. W szczególności wykluczył warunkowe (tj. zależne od uznania organu) podejście do wymogu koordynacji postępowań lub sankcji bądź jego całkowite pominięcie¹⁴. Jasno zaznacza się przy tym silniejszy nacisk na prawidłowe stosowanie kryteriów wypracowanych przez Trybunał przez podmioty stosujące prawo aniżeli przez podmioty je stanowiące.

Celem artykułu jest uporządkowanie i objaśnienie kryteriów, które należy uwzględnić przy weryfikacji dopuszczalności kumulacji postępowań oraz sankcji o charakterze karnym¹⁵, w szczególności przez organy decydujące o nałożeniu kar pieniężnych o wysokim stopniu dotkliwości.

2. Przesłanki dopuszczalności kumulacji postępowań lub sankcji o charakterze karnym

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału dopuszczalność kumulacji postępowań i sankcji w mniejszym stopniu uzależniona jest od obowiązywania odpowiednich rozwiązań legislacyjnych pozwalających na zbieg odpowiedzialności represyjnej¹⁶ czy też określających, w których przypadkach może dojść do wszczęcia równoległych postępowań za ten sam czyn.

¹² Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 96.

¹³ Tamże, pkt 102. Poprzez wyraźne odwołanie się do pkt 95 niniejszego wyroku Trybunał wskazał na potrzebę jednolitego stosowania kryteriów odnoszących się wyłącznie do oceny ściśle niezbędnego charakteru takiej kumulacji.

¹⁴ Tamże, pkt 103.

¹⁵ O karnym charakterze sankcji decydują trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji. Zob. m.in.: wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, *MV*, EU:C:2023:371, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁶ Szerzej o problematyce zbiegu odpowiedzialności zobacz: A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016. Zob. także: A. Błachnio-Parzych, *Solutions to the accumulation of different penal responsibilities for the same act and their assessment from the perspective of the ne bis in idem principle*, „New Journal of European Criminal Law” 2018, t. 9, nr 3, s. 366–385, <https://doi.org/10.1177/2032284418798054>. Autorka zwraca uwagę na potencjalne modele konstruowania przepisów w sposób pozwalający na zmytygowanie ryzyka naruszenia zakazu podwójnego karania.

Trybunał dopuszcza możliwość zbiegu norm, przepisów i odpowiedzialności, zobowiązując jednocześnie organ lub sąd stosujący prawo do dokonania następczej kontroli rzeczywistych rezultatów takiego zjawiska¹⁷. Wyklucza to automatyczne potwierdzenie dopuszczalności kumulacji postępowań i sankcji – co następować będzie w zależności od oceny okoliczności *a casu ad casu* (od przypadku do przypadku). Docelowo dopuszczalność kumulacji uzależniona będzie od łącznego spełnienia poniższych kryteriów:

- możliwość kumulacji została przewidziana przez prawo (*provided by law*);
- kumulacja szanuje istotę prawa podstawowego;
- ograniczenie prawa podstawowego wynikające ze zdublowania postępowań i kumulacji sankcji odpowiada celowi interesu ogólnego¹⁸;
- ograniczenie jest ściśle niezbędne (zgodne z zasadą proporcjonalności).

Warunki te muszą być spełnione kumulatywnie, a poszczególne elementy badane w ramach testu z art. 52 KPP posiadają wspólny zakres syntaktyczny. Tak np. „istnienie jasnych i precyzyjnych zasad” będzie jednocześnie służyć do oceny, czy kumulacja została przewidziana przez prawo lub szanuje istotę prawa podstawowego¹⁹.

2.1. Prawna regulacja kumulacji postępowań oraz sankcji

Wymaganie, aby ograniczenie w korzystaniu z prawa zostało przewidziane przez ustawę (*provided by law*), nie wzbudza większych wątpliwości praktycznych, zwłaszcza jeżeli możliwość kumulacji dwóch postępowań wynika z przepisów jednego aktu normatywnego (np. ustawy)²⁰.

Jednocześnie brak krajowych przepisów, które przewidywałyby możliwość kumulacji postępowań w różnych państwach członkowskich, nie sprzeciwia się sam w sobie podwójnemu karaniu. Analogicznie należy potraktować przypadki, gdy kumulacja powstaje na podstawie niepowiązanych normatywnie wprost przepisów regulujących nakładanie kar (np. u.o.k.ik.²¹ i Prawo telekomunika-

¹⁷ Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 53.

¹⁸ Zob. m.in.: tamże, pkt 44 i 49.

¹⁹ M.in. wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 96.

²⁰ Wyroki TS: z 5 maja 2022 r., C-570/20, *BV*, EU:C:2022:348, pkt 30; z 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL*, EU:C:2023:234, pkt 62; z 4 maja 2023 r., C-97/21, *MV*, pkt 52.

²¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1689 ze zm., dalej jako: „u.o.k.ik.”.

cyjne²²). Istotne jest zatem przesądzenie, czy sprawca naruszenia był w stanie przewidzieć, że jego zachowanie mogło prowadzić do wszczęcia postępowań i nałożenia sankcji w przynajmniej dwóch państwach członkowskich²³ lub w tym w samym państwie na podstawie dwóch odrębnych aktów normatywnych.

Wymóg przewidywalności jest spełniony, gdy o naruszeniu przesądza akt prawa unijnego znajdujący bezpośrednie zastosowanie na terytorium państwa członkowskiego (m.in. art. 101 ust. 1 TFUE bądź RODO²⁴) lub gdy mamy do czynienia z harmonizacją prawa krajowego w określonym obszarze prawa unijnego (np. stosowanie niedozwolonych postanowień zakazanych przez dyrektywę 93/13²⁵ lub dopuszczanie się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w więcej niż jednym państwie członkowskim, zabronionych na podstawie dyrektywy 2005/49/WE²⁶).

Wymóg ten jest również spełniony, gdy unijny akt normatywny zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia proporcjonalnych, odstrasżających i skutecznych kar za naruszenie jego przepisów lub dozwala ich przyjęcie²⁷ bądź też sam akt wprost przewiduje zasady nakładania i wymiar kar za jego naruszenie²⁸. W przypadku naruszenia zharmonizowanych norm prawa unijnego w jednym państwie członkowskim, w szczególności przez podmiot prowadzący działalność transgraniczną, wzrasta prawdopodobieństwo, że takie naruszenie wywrze także skutki na terytorium innych państw członkowskich bądź zostanie powielone na ich terytorium (np. przez taką samą reklamę wprowadzającą w błąd lub praktykę ograniczającą konkurencję na rynku więcej niż jednego państwa członkowskiego). Niewykluczone będzie podjęcie przez organy innego państwa członkowskiego analogicznych działań służących egzekwowaniu konsekwencji złamania zakazów lub nakazów wynikających wprost lub pośrednio z prawa unijnego.

²² Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1648 ze zm., dalej jako: „Prawo telekomunikacyjne”.

²³ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 98.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119, 4.05.2016, s. 1–88 ze zm., dalej jako: „RODO”.

²⁵ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. UE L 95, 21.04.1993, s. 29–34 ze zm., dalej jako: „dyrektywa 93/13”.

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 149, 11.06.2005, s. 22–39 ze zm., dalej jako: „dyrektywa 2005/29”.

²⁷ Tak m.in. art. 8b dyrektywy Rady 93/13 oraz art. 13 dyrektywy 2005/29.

²⁸ Art. 83 RODO.

2.2. Poszanowanie istoty prawa podstawowego

Spełnienie tej przesłanki związane było początkowo z istnieniem w prawie krajowym enumeratywnie określonych warunków kumulacji²⁹. Wymóg enumeratywności należało utożsamiać z istnieniem zamkniętego katalogu sytuacji, w których możliwe byłoby wystąpienie kumulacji.

Przyjmowano, że wymóg poszanowania istoty prawa był spełniony przez ograniczenie kumulacji postępowań lub sankcji w przepisach krajowych do przypadków wysokiej wagi naruszenia³⁰, zawężenia kumulacji wyłącznie do przypadków najpoważniejszych naruszeń³¹ bądź uwarunkowania kumulacji uprzednią, ugruntowaną wykładnią pojęcia o ogólnym i niedookreślonym charakterze³². W ocenie Trybunału istota prawa podstawowego z art. 50 KPP nie była zaś respektowana, gdy uregulowania krajowe prowadziły do automatycznej kumulacji kar o sztywnym wymiarze³³. Oprócz realizacji kryterium enumeratywności poszanowanie istoty prawa podstawowego wymagało równocześnie spełnienia wymogów wynikających z zasady ustawowej określoności czynów, wyrażonej w art. 49 ust. 1 KPP. Uwaga Trybunału skoncentrowana była więc na kryterium *stricte* normatywnym.

Począwszy od sprawy *bpost*, Trybunał zastąpił wymóg enumeratywności formułą, zgodnie z którą kumulacja postępowań i sankcji szanuje istotę art. 50 Karty jedynie pod warunkiem, że uregulowanie krajowe nie pozwala na prowadzenie postępowań i karanie tych samych czynów w ramach tego samego naruszenia lub dla realizacji tego samego celu, lecz przewiduje jedynie możliwość kumulacji na podstawie odmiennych przepisów³⁴. Stanowi to wyraźne odejście od formuły enumeratywnego ujęcia przypadków kumulacji na rzecz zasadniczej dopuszczalności zbiegu przepisów, jeżeli możemy odróżnić czyny prowadzące do naruszenia, same naruszenia lub cele, których realizację ma wspierać sankcja. Wydaje się, że do poszanowania istoty prawa podstawowego wystarczy, aby różnił się co najmniej jeden z wymienionych elementów. Trybunał akceptował m.in. przypadki, gdy skumulowane środki miały inny zakres

²⁹ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 43.

³⁰ Tamże, pkt 50.

³¹ Wyrok TS z 5 maja 2022 r., C-570/20, *BV*, pkt 46.

³² Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate S.A. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, EU:C:2018:193, pkt 52.

³³ Wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, *MV*, pkt 54–55.

³⁴ Wyroki TS: z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 43; z 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL*, pkt 63 oraz z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentsi „Mitnitsi”*, pkt 64.

zastosowania, np. pierwszy ze środków sankcjonował węższy zakres naruszeń, niż miało to miejsce w przypadku drugiej sankcji³⁵.

Przykładem dobrze objaśniającym praktyczne rozumienie tej formuły jest orzecznictwo Sądu UE z zakresu jednoczesnego naruszenia art. 4 ust. 1 (naruszenie obowiązku uprzedniego zgłoszenia koncentracji) oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia 139/2004³⁶ (wprowadzenie koncentracji w życie przed uznaniem jej za zgodną z rynkiem wewnętrznym, również w przypadku jej uprzedniego zgłoszenia)³⁷. Naruszenia te podlegają grzywnom o tym samym wymiarze, z tym zastrzeżeniem, że naruszenie pierwszego obowiązku oznacza bezwzględnie naruszenie drugiego³⁸. Przepisy te realizują jednak autonomiczne cele³⁹. W ocenie Sądu UE możliwe jest jednoczesne stwierdzenie naruszenia obu przepisów w ramach tego samego aktu oraz w ramach jednego naruszenia⁴⁰. Nie bez znaczenia dla tej konkluzji pozostawał charakter obu naruszeń (art. 4 ust. 1 – naruszenie krótkotrwałe, art. 7 ust. 1 – naruszenie o charakterze ciągłym)⁴¹, ujęcie w przepisie karowym odrębnych podstaw dla sankcji z tytułu każdego naruszenia⁴² oraz zagrożenie efektywności regulacji w przypadku uznania, że naruszenie obowiązku zgłoszenia (tj. art. 4 ust. 1 ww. rozporządzenia) nigdy nie mogłoby być przedmiotem samodzielnej kary⁴³.

Z dotychczasowego orzecznictwa TS oraz Sądu UE wynika zatem, że naruszeniem istoty prawa podstawowego z art. 50 KPP nie będą przypadki idealnych zbiegów czynów zabronionych, nawet gdy znamion jednego czynu zabronionego nie można rozpatrywać w całkowitym oderwaniu od znamion drugiego z nich. W konsekwencji jedno zachowanie może prowadzić do dwóch

³⁵ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentsi „Mitnitsi”*, pkt 65.

³⁶ Rozporządzenie Rady (WE) 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 24, 29.01.2004, s. 1–22.

³⁷ Wyrok TS z 4 marca 2020 r., C-10/18 P, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, EU:C:2020:149, pkt 102–106.

³⁸ Wyrok Sądu z 9 września 2022 r., T-704/14, *Marine Harvest Asa p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2017:753, pkt 304 i 306. W niniejszej sprawie sąd stwierdził brak naruszenia zasady *ne bis in idem* z uwagi na to, że nie obejmuje ona przypadków, w których organ nakłada dwie kary w jednej i tej samej decyzji – zob. pkt 315. Wydaje się jednak, że rozstrzygnięcie sądu byłoby analogiczne – z uwagi na niespełnienie warunku *idem* – także w przypadku, gdyby obie kary zostały nałożone przez dwa różne organy. Niezależnie jednak od powyższego orzeczenie to pozwala trafnie zobrazować zależności, które mogą zachodzić pomiędzy zespołem konkretnych okoliczności w sprawie a ich różnorodnymi kwalifikacjami prawnymi.

³⁹ Wyrok TS z 4 marca 2020 r., C-10/18 P, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, pkt 108.

⁴⁰ Tamże, pkt 103.

⁴¹ Tamże, pkt 102–109.

⁴² Tamże, pkt 106.

⁴³ Tamże, pkt 109.

odrębnych naruszeń, także w ramach przepisów jednego aktu prawnego, jeżeli przepisy te realizują autonomiczne względem siebie cele. O ich odrębności nie będzie zaś mowy w przypadku pozornych lub fałszywych zbiegów przepisów, jeżeli istnieje przepis mający zastosowanie jako przepis główny⁴⁴.

W konsekwencji naruszeniem istoty prawa podstawowego będą przypadki, w których właściwy organ doprowadzi do rozczłonkowania naruszeń, np. podziału jednego czynu o charakterze ciągłym na odrębne zachowania zasłę w jego ramach i ich odrębnego karania na podstawie tych samych przepisów, np. dwukrotne ukaranie tego samego naruszenia z tytułu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów⁴⁵, z zastrzeżeniem, że nie obowiązuje przepis – realizujący inny cel – który umożliwia nałożenie sankcji za popełnienie określonego wycinka tego czynu ciągłego (np. jedynie w zakresie części okoliczności faktycznych, czasu ich zajścia czy skutków materialnoprawnych).

Trybunał nie wyklucza również sytuacji, w których dwie sankcje lub postępowania będą nakierowane na te same aspekty naruszenia, pod warunkiem że nie zmierzają do realizacji tego samego celu. Tak np. zachodzący zbieg karalności na podstawie art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 24 ust. 1 u.o.k.ik. nie będzie, co do zasady, szanować istoty prawa podstawowego z uwagi na brak odrębności realizowanych celów (ochrona użytkownika końcowego oraz ochrona konsumenta).

2.3. Cele interesu ogólnego i komplementarna reakcja na różne aspekty bezprawnego zachowania

Zrewidowane pojęcie istoty prawa z art. 50 KPP wysuwa na pierwszy plan potrzebę uwzględniania przez skumulowane postępowania różnych celów interesu publicznego. Jest to o tyle interesujące kryterium, że do czasu zapoczątkowania linii orzeczniczej *Menci* badane było w kontekście warunku *idem* i tożsamości chronionych interesów prawnych⁴⁶. Do czasu wydania orzeczeń w sprawach *bpost* i *Nordzucker* kryterium było wciąż stosowane w dziedzinie prawa konkurencji, pomimo wielokrotnie postulowanej⁴⁷ rezygnacji z tej prze-

⁴⁴ Tak m.in. wyrok sądu z 9 września 2022 r., T-704/14, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, pkt 372.

⁴⁵ Art. 24 u.o.k.ik.

⁴⁶ Szerzej historię tego warunku tłumaczy w swojej opinii Rzecznik Generalny M. Bobek z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 125–131.

⁴⁷ Problematyka ta była omawiana w wielu opracowaniach – tytułem przykładu należy wskazać: C. Simpson, *Judgment in C-617/17 PZU Życie: ne bis in idem – First steps towards a twofold test for idem?*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2019, t. 10, nr 6, s. 367–369, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz060>; R. Nazzini, *Parallel proceedings in EU competition law: Ne bis in idem*

słanki⁴⁸. W najnowszym orzecznictwie Trybunał zaakceptował stanowisko, że zakres ochrony przed podwójnym karaniem z art. 50 KPP nie może różnić się nie tylko w zależności od państwa członkowskiego, lecz także w zależności od dziedziny prawa UE⁴⁹.

Ocena w zakresie tego kryterium sprowadza się do zbadania, jakim celom interesu ogólnego odpowiadają oba postępowania oraz czy proponowane przez nie metody odpowiedzi na wszystkie aspekty karanego naruszenia stanowią komplementarne i spójne wobec siebie reakcje prawne⁵⁰.

W świetle art. 52 ust. 1 KPP za odrębne cele interesu ogólnego Trybunał uznawał m.in.:

- zapewnienie, aby przedsiębiorstwa i ich pracownicy działali z poszanowaniem prawa (cel odpowiadający celowi leżącemu w interesie ogólnym przyjętym w orzecznictwie TSUE) oraz zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów i przyczynienie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego (transpozycja dyrektywy 2005/29)⁵¹;
- liberalizację rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz ochronę wolnej konkurencji⁵²;
- zniechęcanie do unikania naliczania podatku akcyzowego oraz zniechęcanie do poważnych uchybień przepisom regulującym ten system⁵³;
- ochronę integralności rynków finansowych oraz ochronę zaufania publicznego do instrumentów finansowych⁵⁴.

Cel interesu ogólnego może wynikać zatem z przepisu prawa krajowego odpowiadającego jednemu z celów interesu publicznego określonych w unijnym

as a limiting principle, [w:] B. van Bockel (red.), *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2021, s. 131–166, <https://doi.org/10.1017/9781316091845.005>; oraz M. Cappai, G. Colangelo, *Applying ne bis in idem in the aftermath of bpost and Nordzucker: The case of EU competition policy in digital markets*, „Common Market Law Review” 2023, t. 60, nr 2, s. 431–456.

⁴⁸ Zob. więcej P. van Cleynenbreugel, *BPost and Nordzucker: Searching for the Essence of Ne Bis in Idem in European Union Law: ECJ 22 March 2022, Case C-117/20, BPost v. Autorité belge de la concurrence Case C-151/20, Bundeswettbewerbbehörde v. Nordzucker AG e.a.*, „European Constitutional Law Review” 2022, t. 18, nr 2, s. 357–374, <https://doi.org/10.1017/S1574019622000190>.

⁴⁹ Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 34–35.

⁵⁰ Tamże, pkt 49.

⁵¹ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 91 i 92 oraz opinia Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 30 marca 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, EU:C:2023:26, pkt 88.

⁵² Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 44–47.

⁵³ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentsi „Mitnitsi”*, pkt 68.

⁵⁴ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-596/16, *Enzo di Puma p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, EU:C:2018:192, pkt 42.

akcie prawa pierwotnego (np. TFUE lub KPP)⁵⁵ lub akcie prawa pochodnego (tj. rozporządzeniu lub dyrektywie). Celem może być również jeden z nadrzędnych względów interesu publicznego uznanych w orzecznictwie TS⁵⁶. Dostrzegalne są także przykłady, gdy odrębność i uzupełniająca charakter realizowanych celów wskazywane są wprost w motywach regulacji unijnej⁵⁷ lub wynikają z charakteru sankcjonowanych naruszeń⁵⁸. W określonych przypadkach również konstrukcja przepisu oraz sposób ustalania grzywny na jego podstawie mogą wskazywać na rzeczywiste cele, które przepis ten ma realizować⁵⁹.

Natomiast gdy dwa krajowe organy ochrony konkurencji z tego samego państwa członkowskiego dążą do realizacji i sankcjonowania tych samych czynów w celu zapewnienia przestrzegania zakazu karteli przewidzianego w art. 101 TFUE i odpowiednich przepisach prawa krajowego, oba te organy dążą do realizacji tego samego celu leżącego w interesie ogólnym, którym jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym⁶⁰. Dopuszczalna będzie jednocześnie sytuacja, w której krajowy organ ochrony konkurencji nałożył na przedsiębiorstwo, w ramach jednej i tej samej decyzji, dwie grzywny – jedną za naruszenie krajowego prawa konkurencji, a drugą – za naruszenie art. 102 TFUE⁶¹. Nie jest również wykluczone, że to samo porozumienie lub uzgodniona praktyka mogą stanowić podstawy naruszenia zarówno art. 101 TFUE, jak i art. 102 TFUE⁶² z uwagi na odrębność realizowanych przez nie celów. Wydaje się zatem, że cele interesu ogólnego lub – posługując się wcześniejszą terminologią Trybunału – chronione interesy prawne należy oceniać w oderwaniu

⁵⁵ Między innymi ochrona konsumentów stanowi cel leżący w interesie ogólnym, znajdujący potwierdzenie w wyrokach TS: z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 27; a także z 22 września 2022 r., C-151/20, *Bundeswettbewerbshörde p. Nordzucker*, pkt 51 i 52. Opiera się ona również na art. 12, 114 i 169 TFUE oraz na art. 38 KPP.

⁵⁶ Potwierdzeniem tego stwierdzenia są m.in. motywy 9 i 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych), Dz. Urz. UE L 265, 12.10.2022, s. 1–66.

⁵⁷ Zob. motywy 11 i 12 DMA, motywy 9 i 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych), Dz. Urz. UE L 277, 27.10.2022, s. 1–102 ze zm.; motyw 8 rozporządzenia Rady (WE) 139/2004.

⁵⁸ Wyrok TS z 4 marca 2020 r., C-10/18 P, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*.

⁵⁹ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 52.

⁶⁰ Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*.

⁶¹ Wyrok TS z 3 kwietnia 2019 r., C-617/17, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. w Warszawie p. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, EU:C:2019:283.

⁶² Taka konkluzja wynikała już z wyroku TS z 13 lutego 1979 r., C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1979:36.

od krajowych kwalifikacji i ich wewnętrznej specyfiki prawnej. Punkt wyjścia dla ich oceny, na potrzeby stosowania art. 50 KPP, powinno stanowić zatem wyłącznie prawo unijne.

Relatywnie niewiele miejsca Trybunał poświęcił natomiast wyjaśnieniu pojęcia komplementarności i spójności skumulowanych reakcji prawnych. Wydaje się, że nie chodzi w ich przypadku wyłącznie o sam cel stosowanych sankcji, a o cel regulacji *sensu largo*, których efektywność mają zapewniać sankcje. W formule wykorzystywanej przez Trybunał mowa jest o „metodach odpowiedzi na wszystkie aspekty danego problemu”. W tym znaczeniu komplementarne będą takie sankcje, spośród których żadna z nich, orzeczona samodzielnie, nie stanowiłaby skutecznej retorsji za naruszenie prawa UE.

Rozważyć należy zatem, czy komplementarne będą w danym przypadku sankcje tego samego rodzaju (np. dwie kary pieniężne). Interpretując ten termin literalnie, nie sposób uznać ich za wzajemnie uzupełniające się, przy czym w orzecznictwie Trybunału taka możliwość nie została wykluczona. Wydaje się, że zasadniczą rolę odgrywa nie rodzaj sankcji, lecz końcowa dolegliwość i skuteczność w przyczynianiu się do realizacji celu za ich pomocą. O ile bowiem obie sankcje mogą *a priori* stanowić reakcje na różne aspekty bezprawnego zachowania, o tyle pierwsza z nich może nie pozwalać na osiągnięcie celów postępowania zmierzającego do nałożenia kary. Może być tak bądź z uwagi na niski wymiar sankcji, nawet wymierzonej w maksymalnej wysokości, bądź następczą analizę jej skutków (np. przedsiębiorca nie zaniechał zakazanej praktyki po nałożeniu pierwszej sankcji). W praktyce odpowiednio obrazuje to możliwa współzależność między karami nakładanymi przez Inspekcję Handlową (kara pieniężna w wysokości do 40 tys. zł)⁶³ oraz UOKiK (kara pieniężna w wysokości do 10% obrotu przedsiębiorcy z roku obrotowego poprzedzającego rok obrotowy poprzedzającym rok nałożenia kary)⁶⁴ z tytułu naruszeń odnoszących się do m.in. nieprawidłowego oznaczania cen.

2.4. Ocena ściśle niezbędnego charakteru kumulacji postępowań lub sankcji

Centralnym punktem rozważań TS w zakresie dopuszczalności ograniczeń zasady *ne bis in idem* jest ocena proporcjonalnego charakteru skumulowanych sankcji, z zastrzeżeniem, że obie z nich mają charakter karny. Odbywa się ona w ramach testu konieczności, zamiennie określanego przez Trybunał

⁶³ Art. 6 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, t.j. Dz.U. 2023, poz. 168.

⁶⁴ Art. 106 ust. 1 u.o.k.ik.

jako badanie „ściśle niezbędnego”⁶⁵ bądź „bezwzględnie koniecznego” charakteru kumulacji⁶⁶. Zasada proporcjonalności wymaga, aby taka kumulacja nie wykraczała poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym, jeżeli jest możliwy wybór spośród wielu środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, a wynikające z niego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów⁶⁷. Badanie ścisłej niezbędności na podstawie art. 52 KPP opiera się na przesłankach w postaci: 1) istnienia jasnych i precyzyjnych zasad pozwalających przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji; 2) istnienia zasad zapewniających koordynację pomiędzy poszczególnymi organami, tj. że postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie⁶⁸, oraz 3) zagwarantowania, że kumulacja nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia. Spełnienie ostatniej z przesłanek wymaga sprawdzenia, czy sankcja nałożona we wcześniej zakończonym postępowaniu została uwzględniona przy wymierzaniu drugiej sankcji (tzw. zasada zaliczenia) oraz czy obciążenia wynikające dla karanego z takiej kumulacji zostają ograniczone do niezbędnego minimum, a wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń.

W wyroku *bpost* Trybunał wskazywał na konieczność istnienia wystarczająco ścisłego związku materialnego i czasowego między dwoma rozpatrywanymi postępowaniami⁶⁹, podlegającego również ocenie w ramach wymogu koordynacji postępowań. Wymóg „ściśłego związku” między postępowaniami został jednak pominięty w najnowszym orzecznictwie Trybunału w wyrokach *Volkswagen (VWAG)* i *Vinal*.

Obowiązek zadbania, aby surowość wszystkich nałożonych sankcji nie przewyższała wagi stwierdzonego naruszenia, spoczywa na organie nakładającym drugą lub kolejną sankcję⁷⁰. Już w wyroku *Menci* Trybunał wyraźnie rozróżnił wymiar *in abstracto* (wymagania sformułowane wobec prawa stanowionego) oraz *in concreto* (wymagania co do sposobu stosowania tych przepisów). Trzeba przy tym zwrócić uwagę na dwie konsekwencje tego rozróżnienia – po pierwsze,

⁶⁵ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 95.

⁶⁶ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 57.

⁶⁷ Tamże, pkt 46; wyroki TS: z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 48; z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 93.

⁶⁸ Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 51.

⁶⁹ Tamże, pkt 53 i wskazane tam orzecznictwo.

⁷⁰ Zob. szczegółowo wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 44, 49, 53 i 55.

o ile przepisy krajowe będą zapewniać niezbędne wyważenie różnych spornych interesów, o tyle powinny one być również stosowane przez organy oraz sądy krajowe w taki sposób, że obciążenie wynikające dla karanego z kumulacji nie będzie nadmierne w stosunku do wagi popełnionego naruszenia⁷¹. Po drugie, nawet jeżeli przepisy prawa krajowego nie pozwalają na zachowanie właściwej równowagi, to istotne jest, aby organy w praktyce respektowały wymogi wynikające z orzecznictwa Trybunału. Tym samym, aby kumulacja postępowań lub sankcji została uznana za uzasadnioną w obu wskazanych przypadkach, konieczna jest również pozytywna realizacja wskazanych poniżej kryteriów⁷².

2.4.1. Jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji

Wymóg ten jest nierozłącznie powiązany z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, która wymaga, aby prawo jasno określało naruszenia i grożące za nie kary⁷³. Jak zostało wskazane w punkcie 2.1., omawiany wymóg jest spełniony w przypadku sprawy o charakterze transgranicznym, gdy kumulacja sankcji została przewidziana przez ustawę w każdym z dwóch karzących państw członkowskich. Nie inaczej jest w przypadku postępowań czysto krajowych. Przepis prawa krajowego nie musi jednak wprost wskazywać możliwości kumulacji – wystarczające jest, że może ona nastąpić na podstawie odrębnych przepisów, realizujących autonomiczne cele. Spełnienia tego wymogu nie wyklucza nawet wysoki stopień uznaniowości organu, jeżeli istnieje obiektywna możliwość przewidzenia, że to samo zachowanie może podlegać ukaraniu przez organ innego państwa albo inny organ tego samego państwa.

2.4.2. Nadmierne obciążenie

Istotą tego wymogu jest zapewnienie, że ciężar wynikający dla karanej osoby ze stosowania przepisów krajowych oraz dopuszczonej przez te przepisy kumulacji postępowań i sankcji nie jest nadmierny w stosunku do wagi popełnionego naruszenia⁷⁴. Wymóg ten wynika nie tylko z art. 52 ust. 1 Karty,

⁷¹ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 58.

⁷² Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 96.

⁷³ Zob. m.in. wyrok TS z 11 czerwca 2020 r., C-634/18, *Prokuratura Rejonowa w Słupsku*, EU:C:2020:455, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁴ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 64.

lecz także z zasady proporcjonalności kar ustanowionej w jej art. 49 ust. 3⁷⁵. Ma on zastosowanie bez wyjątku do wszystkich sankcji nałożonych kumulatywnie, a zatem zarówno do kumulacji sankcji tego samego rodzaju, jak i do kumulacji sankcji o różnym charakterze, takich jak np. kary pieniężne i kary pozbawienia wolności⁷⁶.

Trybunał nie stosuje jednolitej metody oceny nadmierności obciążenia. Wynika to pośrednio z tego, że jedynie w nielicznych orzeczeniach Trybunał miał do czynienia z jednoczesnym nałożeniem kar tego samego rodzaju (np. dwóch kar pieniężnych). W większości przypadków kumulacje dotyczyły różnych sankcji, m.in. środków w postaci pozbawienia wolności i administracyjnej kary pieniężnej⁷⁷ bądź kary pieniężnej w połączeniu z innym środkiem, np. w postaci zaplombowania lokalu⁷⁸ bądź cofnięcia zezwolenia na prowadzenie składu podatkowego⁷⁹. Oprócz dolegliwości na tle majątkowym Trybunał brał pod rozwagę również czas trwania środka i jego wpływ na wykonywanie innych praw⁸⁰. Czynniki te będą oddziaływać na wynik oceny proporcjonalności, ponieważ waga lub wysokość pierwszej z zastosowanych sankcji mogą mieć przełożenie na proporcjonalność drugiej z nich w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty⁸¹. Okoliczność, że kara nałożona w ramach drugiego postępowania jest surowsza od kary nałożonej prawomocnym orzeczeniem w ramach pierwszego postępowania, nie pozwala jednak sama w sobie na stwierdzenie nieproporcjonalnego charakteru kumulacji postępowań i sankcji⁸².

Nadmiernego obciążenia nie stanowiło m.in. nałożenie 5 mln euro dodatkowej kary na spółkę Volkswagen (VWAG), która w momencie jej nałożenia była już prawomocnie zobowiązana do zapłaty 1 mld euro kary (druga kara wyczerpywała więc 0,5% kwoty prawomocnej grzywny). Trybunał zwrócił uwagę również na okoliczność, że spółka zaakceptowała wysokość pierwszej grzywny⁸³. Z zastrzeżeniem ustaleń dotyczących charakteru, wagi i czasu trwania naruszeń za proporcjonalne Trybunał uznał grzywny odpowiadające 0,5% rocznego

⁷⁵ Tamże, pkt 55.

⁷⁶ Wyrok TS z 5 maja 2022 r., C-570/20, BV, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁷ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate S.A. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, pkt 6.

⁷⁸ Wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, MV, pkt 48.

⁷⁹ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentisi „Mitnitsi”*, pkt 32.

⁸⁰ Wyrok TS z 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL*, pkt 72.

⁸¹ Podobne rozumowanie zawiera się tamże, pkt 68.

⁸² Wyrok z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 57.

⁸³ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 96.

obrotu przedsiębiorcy⁸⁴. Uprawnione wydaje się jednocześnie stwierdzenie, że Trybunał bardziej restrykcyjnie podchodzi do przypadków, w których nałożona sankcja, w momencie wszczęcia drugiego postępowania, jest już prawomocna (*bis*) i samodzielnie stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstraszającą reakcję. W takiej sytuacji zasadne może okazać się odstąpienie od nakładania drugiej sankcji⁸⁵.

W ślad za zagadnieniem nadmierności kluczowe znaczenie ma kwestia miarkowania nakładanych obciążeń. Jednym ze sposobów jest zapewnienie, że sankcja nałożona w pierwszym chronologicznie postępowaniu zostanie uwzględniona przy ocenie sankcji nakładanej w drugim chronologicznie postępowaniu (zasada zaliczenia)⁸⁶. Stosowanie tej zasady napotykać będzie wiele przeszkód, w szczególności gdy 1) sankcje są nakładane przez dwa różne organy, 2) nakładane sankcje są sankcjami niejednorodnego rodzaju lub 3) organ nakładający drugą sankcję nie ma możliwości uwzględnienia pierwszej z nałożonych kar przy ustalaniu wymiaru kary. Każda z tych sytuacji rodzi ryzyko, że choć każda sankcja rozpatrywana oddzielnie byłaby proporcjonalna, to ich kumulacja może zostać oceniona odmiennie⁸⁷. W praktyce istotne jest więc uwzględnienie przez drugi z karzących organów wszystkich okoliczności sprawy, na które składa się także fakt nałożenia pierwszej kary. Ich nieuwzględnienie – niezależnie od tego, czy spowodowane ograniczonymi możliwościami działania organu (np. prawo krajowe przewiduje sztywną sankcję) lub zignorowaniem tego wymogu przez organ administracji – prowadzić będzie do sprzeczności przepisu krajowego i samej decyzji z art. 50 KPP, a dokładniej niedopuszczalności ograniczenia prawa podstawowego.

W przypadkach przemawiających za nałożeniem kolejnych kar wskazane może być ponadto 1) określenie procentowych relacji pomiędzy karą o wyższej i niższej wysokości, 2) porównanie zsumowanych sankcji z ich łącznym, dopuszczalnym wymiarem maksymalnym (np. oba z przepisów karowych⁸⁸ przewidują maksymalny wymiar kary w wysokości 10% obrotu przedsiębiorcy z roku poprzedzającego nałożenie sankcji) oraz 3) określenie, jaki procent ob-

⁸⁴ Wyrok TS z 4 marca 2020 r., C-10/18 P, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, pkt 246–248.

⁸⁵ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Estate S.A. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, pkt 63.

⁸⁶ Wyrok z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁸⁷ Podobnie wyrok sądu z 9 września 2022 r., T-704/14, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, pkt 342.

⁸⁸ Termin „przepis karowy” odnosić się będzie do wszelkich postanowień normatywnych, na podstawie których nakładane oraz wyliczane są kary pieniężne.

rotu przedsiębiorcy stanowiąc będą skumulowane sankcje, mianowicie zbadanie stopnia jej odczuwalności dla karanego. Powyższe ustalenia mogą prowadzić do odpowiedniego obniżenia bądź podwyższenia wymiaru drugiej z sankcji. Wydaje się również, że pojęcia obciążeń nie należy zawężać do dolegliwości wynikających z samych grożących lub nałożonych sankcji. Uwzględnić należy wysiłek organizacyjny lub finansowy, który wiąże się z czynnym udziałem, równoległym bądź konsekutywnym, w dwóch postępowaniach karowych, czy też z wykonaniem innych obowiązków nałożonych przez organ, m.in. w zakresie usunięcia trwających skutków naruszenia.

Realizacja powyższych postulatów może napotkać przeszkody natury normatywnej, w zależności od elastyczności przepisów karowych. Przeciwdziałanie nadmiernemu obciążeniu będzie niemożliwe, gdy wysokość sankcji jest ustalana w przepisach krajowych w sposób automatyczny lub sztywny, np. jako dwukrotność kwoty nienaliczonego podatku akcyzowego⁸⁹ bądź 20% kwoty zawyżenia nadwyżki VAT, bez możliwości miarkowania⁹⁰. Miarkowanie utrudnione będzie również w przypadku uregulowań przewidujących minimalne lub maksymalne wymiary kary⁹¹. Podobnie będzie, gdy przepis krajowy uniemożliwia organowi uchylenie się od nałożenia sankcji („nakłada karę” zamiast „może nałożyć karę”), nie dopuszcza zawieszenia jednego z postępowań do czasu zakończenia drugiego, nie pozwala na dokonanie ogólnej oceny proporcjonalności skumulowanych sankcji⁹² ani nie przewiduje możliwości odstąpienia od egzekwowania drugiej sankcji bądź jej wchłonięcia (np. poprzez zapłatę jedynie kary o wyższej wysokości) lub zawiera zamknięte i ograniczone do pojedynczych przypadków katalogi okoliczności łagodzących.

2.4.3. Prowadzenie postępowania w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie

Wymóg, aby kumulacja nie stanowiła nadmiernego obciążenia dla zainteresowanej osoby, jest nierozzerwalnie związany z istnieniem zasad zapewniających koordynację postępowań karowych. Dlatego samo zweryfikowanie, czy zasada *ne bis in idem* jest wyłącznie przestrzegana w wymiarze materialnym,

⁸⁹ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentsi „Mitnitsi”*, pkt 79.

⁹⁰ Wyrok TS z 15 kwietnia 2021 r., C-935/19, *Grupa Warzywna p. Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, EU:C:2021:287, pkt 32–34.

⁹¹ Zob. m.in. wyrok TS z 31 maja 2018 r., C-190/17, *Zheng p. Ministerio de Economía y Competitividad*, EU:C:2018:357, pkt 9 oraz pkt 43–45.

⁹² Wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, *MV*, pkt 59.

tj. czy całkowita sankcja wynikająca z obu prowadzonych postępowań nie jest oczywiście nieproporcjonalna, nie będzie wystarczające⁹³.

Wyrok w sprawie VWAG rzuca nowe światło na znaczenie wymogu koordynacji postępowań karowych prowadzonych wobec tego samego podmiotu. Obiektywne trudności związane ze spełnieniem tego wymogu nie zwalniają z obowiązku jego respektowania⁹⁴. Duplikacja reakcji prawnych w postaci nałożonych kar będzie możliwa tylko w przypadku, gdy ma miejsce rzeczywista koordynacja między działaniami karzących organów⁹⁵. Wskazuje to na restrykcyjne podejście do tego warunku dopuszczalności ograniczenia prawa z art. 50 KPP.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał ograniczał się do enigmatycznego wskazania, że koordynacja jest niezbędnym elementem uwzględnianym w procesie stosowania art. 52 ust. 1 KPP. Wymagania zarówno co do samego stosowania mechanizmu koordynacji, jak i przebiegu tej koordynacji opierają się na ogólnej formule, że oba postępowania powinny być prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie⁹⁶. Niejasne jest, kiedy wymóg korelacji czasowej nie zostaje spełniony. Z jednej strony, pewien margines odstępu czasowego między postępowaniami (zarówno administracyjnymi, jak i sądowymi) będzie dopuszczalny w sytuacjach wymagających skomplikowanych postępowań dowodowych⁹⁷. Z drugiej strony, im większy odstęp czasowy między postępowaniami, tym trudniejsze może okazać się uzasadnienie proporcjonalności takiej kumulacji oraz jej komplementarnego charakteru.

Do niedawna Trybunał wymagał, aby zbiegające się postępowania były prowadzone w odstępnie krótkiego, a nie zaledwie zbliżonego czasu⁹⁸. Wyłącznie w wyroku *bpost* wskazał na konieczność istnienia „ściśłego związku materialnego i czasowego między dwoma rozpatrywanymi postępowaniami”⁹⁹. Rezygnacja z tego kryterium w sprawach VWAG i *Vinal* oraz wynikająca z niej akceptacja dla szerszego odstępu czasowego między postępowaniami

⁹³ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 101–103.

⁹⁴ Tamże, pkt 103.

⁹⁵ Opinia Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 30 marca 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 115.

⁹⁶ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 95.

⁹⁷ Wyrok z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 56. W tym przypadku Trybunał stwierdził, że wydanie decyzji przez oba organy w odstępnie 17 miesięcy świadczy o wystarczająco ścisłym związku czasowym.

⁹⁸ Tamże, pkt 53.

⁹⁹ Tamże, pkt 53 i wskazane tam orzecznictwo.

stanowią przyzwolenie dla prowadzenia postępowań następujących bezpośrednio po sobie.

Skoordynowanie postępowania karowego, a tym samym uzasadnienie kumulacji na podstawie art. 52 KPP, będzie w takiej sytuacji niemalże niemożliwe, gdyż koordynacja taka może mieć miejsce wyłącznie w toku postępowania, a zatem do momentu zakończenia postępowania przed organem nakładającym sankcję w pierwszej kolejności. Sprawia to, że podejście TS do tego wymogu jest niezrozumiałe, chyba że pod pojęciem koordynacji, przy postępowaniach prowadzonych następująco po sobie, należy rozumieć obowiązek współpracy i udzielania wzajemnych wyjaśnień przez organ, który jako pierwszy nałożył karę, oraz organ, który jako drugi prowadzi postępowanie karowe albo przerywa wcześniej wszczęte postępowanie wskutek zaistnienia *bis*.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału nie doprowadziło do zróżnicowania wzorców wymaganej koordynacji odrębnie dla postępowań prowadzonych równoległe bądź konsekwentnie. Zarysowały się przy tym jedynie przykładowe formy tej koordynacji, głównie na tle rozważań wobec postępowań prowadzonych w tym samym czasie. Tak m.in. z wyroku *Menci* wynika, że wymóg koordynacji zostanie spełniony, jeżeli regulacja krajowa normuje szczegółowo, w jakich przypadkach dopuszczalne jest wszczęcie drugiego postępowania oraz jakiej sankcji podlegać będzie zainteresowany¹⁰⁰. Prawidłowe ramy do zapewnienia koordynacji zostaną zapewnione, gdy prawo krajowe przewiduje chociażby współpracę i wymianę informacji pomiędzy zainteresowanymi organami, z zastrzeżeniem weryfikacji, czy taka koordynacja w rzeczywistości miała miejsce¹⁰¹. Od strony negatywnej Trybunał wypowiedział się na temat mechanizmu koordynacji w sprawie *MV*. Automatyczny charakter kumulacji oraz brak możliwości zawieszenia jednego postępowania do czasu zakończenia drugiego z nich, prowadzonego niezależnie przez inny organ, dodatkowo w przypadku zaskarżalności sankcji do różnych sądów, nie pozwalają na ograniczenie skutków kumulacji do tego, co ściśle niezbędne¹⁰².

Wyrok *VWAG*, odnoszący się z kolei do koordynacji o charakterze transgranicznym, mnoży wątpliwości co do pożądanego kształtu koordynacji, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z organami o różnych kompetencjach oraz w różnych pionach władzy państwowej, takimi jak organ ochrony kon-

¹⁰⁰ Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, pkt 54.

¹⁰¹ Wyrok z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 55. W przepisie, do którego odwołuje się Trybunał, wyliczono jedynie organy, krajowe i zagraniczne, z którymi współpracę podejmuje nadmieniony tam instytut.

¹⁰² Wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, *MV*, pkt 55–62.

sumenckiej i prokuratura. W odniesieniu do wyroku VWAG należy zwrócić uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze, postępowania niemieckiej prokuratury oraz włoskiego organu do spraw ochrony konsumenta (AGCM) były prowadzone równolegle przez okres 4 miesięcy¹⁰³, a niemiecka prokuratura wiedziała o decyzji włoskiego organu (wydanej jako pierwsza) w momencie, w którym wydawała własną decyzję karową (która natomiast jako pierwsza stała się ostateczna). Po drugie, prokuratura niemiecka merytorycznie oceniła i ukarała naruszenie również w odniesieniu do działań wywołujących skutek na terytorium innych państw członkowskich. Choć organ niemiecki podjął próbę koordynacji w ramach *Eurojustu* (a zatem tylko między organami tego samego typu, takimi jak prokuratury w poszczególnych państwach), to jedynie organy Belgii, Szwecji i Hiszpanii zgodziły się zrezygnować ze ścigania naruszenia na rzecz prokuratury w Brunszwiku¹⁰⁴. Do kumulacji sankcji, prowadzącej do naruszenia art. 50 KPP, doszło wskutek tego, że oba karzące organy (włoski i niemiecki) dokonały oceny tych samych czynów popełnionych na terytorium Włoch¹⁰⁵. Po trzecie, w sprawie VWAG nie istniał żaden szczególny mechanizm koordynacji dostępny dla organów krajowych działających w różnych pionach egzekutywy. Dla obu rodzajów organów przewidziane zostały odrębne mechanizmy unijnej koordynacji – na podstawie rozporządzenia 2017/2394¹⁰⁶ oraz w ramach Agencji UE do spraw Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust).

W tym miejscu należy wyjaśnić, że rozporządzenie 2017/2394 określa warunki, na których organy krajowe odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów UE chroniących interesy konsumentów będą ze sobą współpracować (art. 1). Z rozporządzenia, właściwego dla włoskiego AGCM, wynikają możliwości przeprowadzenia koordynacji wyłącznie z innymi organami chroniącymi interesy konsumentów. Zobowiązanie do jej przeprowadzenia aktualizuje się tylko w przypadkach tzw. naruszeń powszechnych bądź naruszeń o charakterze unijnym (art. 16), bez uszczerbku dla krajowych działań dochodzeniowych i działań w zakresie egzekwowania prawa w sprawie tego samego naruszenia

¹⁰³ Opinia Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 30 marca 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 65, 108.

¹⁰⁴ Tamże, pkt 102.

¹⁰⁵ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 74.

¹⁰⁶ Rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie (WE) 2006/2004, Dz. Urz. UE L 345, 27.12.2017, s. 1–26 ze zm., dalej jako: „rozporządzenie 2017/2394”.

i tego samego przedsiębiorcy (art. 16 ust. 4). Żaden z wymienionych wyżej mechanizmów współpracy przewidzianych w prawie UE dla organu ochrony konsumentów nie zobowiązywał go do koordynacji postępowań karowych w sytuacji, gdy organ, który jako pierwszy prawomocnie ukarał przedsiębiorcę, karał za naruszenie mające miejsce na terytorium innego państwa.

W orzeczeniu Trybunału brakuje zatem odpowiedzi na trzy zasadnicze kwestie – mianowicie: na którym organie, tj. niemieckiej prokuraturze czy włoskim AGCM, powinien spoczywać ciężar koordynacji; jakie powinny być reguły koordynacji w braku przepisów unijnych w tym zakresie; na jakiej podstawie prawnej organy krajowe powinny oprzeć taką współpracę oraz w przypadku, gdy organy dysponują niejednorodnymi uprawnieniami i są organami różnego rodzaju, na jakiej podstawie organ uprawniony jest do eksterytorialnej oceny naruszenia.

Ponownie należy przypomnieć, że jako pierwszy decyzję karową wydał organ włoski (choć stała się ona ostateczna jako druga). W tej sytuacji wydaje się, że ciężar koordynacji powinien spoczywać na organie, który podejmuje próbę eksterytorialnej oceny naruszenia, a zatem na organie niemieckim. Powinno następować to w szczególności przez upewnienie się, czy organy innych państw członkowskich nie egzekwują uprawnień przyznanych im na mocy przepisów krajowych lub unijnych. Działania prokuratury niemieckiej, ograniczającej się do podjęcia działania w ramach własnego mechanizmu koordynacji (Eurojustu), i to z ograniczoną reprezentacją organów krajowych w tej próbie koordynacji, nie wydają się wystarczające.

Trybunał zdaje się nie podzielać powyższych zapatrywań. W wyroku VWAG – dotyczącym włoskich przepisów karowych i ich zastosowania – wynika, że uregulowanie krajowe, 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 (tj. w Niemczech, decyzją obejmującą skutki naruszenia także na terytorium Republiki Włoch), jest sprzeczne z art. 50 KPP. Bez znaczenia pozostaje, że skazanie w pierwszym państwie (Niemcy) nastąpiło już po dniu wydania decyzji nakładającej grzywnę w innym państwie członkowskim (Republika Włoch), lecz wyrok skazujący w pierwszym z nich (w Niemczech) uprawomocnił się, zanim wyrok w przedmiocie środka zaskarżenia na drodze sądowej w Republice Włoskiej uzyskał powagę rzeczy osądzonej¹⁰⁷. Za kluczowy Trybunał uznaje zatem moment, w którym jedno z orzeczeń lub decyzji spełni

¹⁰⁷ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, pkt 77.

warunek *bis*, czym daje wyraz zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”. W takiej sytuacji skutki w zakresie naruszenia art. 50 w związku z art. 52 ust. 1 KPP dotyczą organu, którego orzeczenie później uzyskało powagę rzeczy osądzonej, nawet wtedy, gdy to ten organ jako pierwszy nałożył karę, wyłącznie w odniesieniu do terytorium państwa przynależnego.

Ponadto TS jednoznacznie przesądził, że zaniechanie koordynacji wpływa na niedopuszczalność kumulacji w świetle art. 52 ust. 1 KPP. Co do zasady możliwe będzie w takiej sytuacji bezpośrednie powołanie się przez jednostkę na niedopuszczalne ograniczenie zakazu podwójnego karania w państwie członkowskim, w którym z tego względu doszło do podwójnego ukarania¹⁰⁸, a organy bądź sądy krajowe będą zobowiązane kolejno do odstąpienia od nałożenia kary bądź uchylenia decyzji w tym zakresie, co najmniej w części odnoszącej się do tego samego terytorium naruszenia.

Wynika z tego jednocześnie, że Trybunał nie skorelował skutków nieprzeprowadzenia koordynacji z konsekwencjami uzyskania przez ocenę naruszenia powagi rzeczy osądzonej w poszczególnych państwach członkowskich oraz bezpośrednio ze skutecznym charakterem art. 50 KPP¹⁰⁹. W okolicznościach sprawy VWAG nałożeniu sankcji przez AGCM z tytułu oceny naruszenia na terytorium Włoch sprzeciwia się nie tylko art. 50 KPP z uwagi na prawomocną decyzję organu innego państwa członkowskiego obejmującą to samo naruszenie i terytorium, których dotyczy decyzja włoskiego organu (spełnione zostały warunki *bis* oraz *idem*). Niemożliwe jest również uzasadnienie zachodzącej kumulacji na podstawie art. 52 KPP, z uwagi na niedochowanie wymogów w zakresie koordynacji. W następstwie takiego rozumowania Trybunału organy właściwe do spraw oceny naruszenia na terytorium swojego państwa (państwo B) mogą stanąć przed dylematem co do prowadzenia postępowania w sytuacji, w której organ innego państwa członkowskiego (państwo A) zdecydował się wcześniej na ocenę zachowania, które miało miejsce także na terytorium państwa B. W świetle całokształtu sprawy VWAG skutki niedochowania wymogów koordynacji obciążają organ, który ograniczał się w swoim postępowaniu tylko do oceny naruszenia na terytorium podlegającym jego jurysdykcji, podczas gdy organ przynależący do innego państwa członkowskiego wziął pod uwagę również inne rynki, na których działał naruszyiciel. Dodatkowo Trybunał zigno-

¹⁰⁸ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., C-573/17, *Popławski*, EU:C:2019:530, pkt 63–65 oraz wyrok TS z 7 maja 2013 r., C-617/10, *Åklagaren p. Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, EU:C:2013:105, pkt 45.

¹⁰⁹ Bezpośrednio skuteczny charakter art. 50 Trybunał przesądził w wyroku z 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate S.A. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, pkt 64–68.

rował w tym przypadku okoliczność, że organ, który zakończył postępowanie administracyjne (AGCM), nie miał już możliwości koordynacji postępowania.

Jednocześnie powraca pytanie, w oparciu o jaką podstawę prawną organ niemiecki był uprawniony do eksterytorialnej oceny naruszenia mającego miejsce we Włoszech. Problematyka dopuszczalności takiej oceny była poruszana m.in. w opinii Rzecznika Generalnego w sprawie *Nordzucker*¹¹⁰. Podzielałam w tym miejscu pogląd, że odejście od zasady terytorialności powinno opierać się na wyraźnej podstawie prawnej zawartej w prawie unijnym lub prawie międzynarodowym¹¹¹.

W prawie unijnym zostały przewidziane przepisy szczególne, które zawierają wyraźne podstawy prawne i granice kompetencji – zarówno w odniesieniu do stosowania przepisów prawa materialnego na terytorium państw członkowskich, jak i ich egzekwowania w przypadkach naruszeń o charakterze transgranicznym (eksterytorialnym)¹¹². Wśród przykładów nadmienić można m.in. RODO¹¹³, DMA¹¹⁴ oraz rozporządzenie 2017/2394. Wskazane akty prawne i zasady oceny naruszenia przepisów bądź pozostają bez uszczerbku dla kompetencji organów krajowych, bądź wyraźnie wskazują odstępstwa od uprawnień organu do samodzielnej oceny danego naruszenia¹¹⁵.

Co symptomatyczne, Trybunał ani w wyroku *Nordzucker*, ani w wyroku *VWAG* nie wskazał na konieczność istnienia podstawy uprawniającej do egzekwowania prawa także na terytorium innych państw członkowskich. Prowadzi to do konkluzji o charakterze negatywnym – jeżeli prawo UE nie zawiera przepisów wykluczających eksterytorialną ocenę naruszenia, to ocena taka będzie dopuszczalna. Wówczas uzasadnienie ograniczeń *ne bis in idem* w praktyce

¹¹⁰ Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-151/20, *Bundeswettbewerbshörde p. Nordzucker*, EU:C:2021:68, w szczególności pkt 76–77 oraz pkt 85–87.

¹¹¹ Odmienne zapatrywania, na gruncie prawa konkurencji, poszerzone o możliwość istnienia takiej podstawy również w prawie krajowym, zaprezentował Rzecznik Generalny M. Bobek. Zob. tamże, pkt 85–87.

¹¹² Tamże, pkt 77.

¹¹³ Zob. i por. w szczególności art. 55 ust. 1, art. 56 oraz art. 60 RODO. Zobacz także: wyrok TS z 15 czerwca 2021 r., C-645/19, *Facebook Ireland i in. p. Gegevensbeschermingsautoriteit*, EU:C:2021:483, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹⁴ Art. 39–41 DMA.

¹¹⁵ Takie rozwiązania przyjmowane są w szczególności w przypadkach kompetencji dzielonych pomiędzy organy unijne (np. Komisję Europejską bądź Europejski Bank Centralny) a organy krajowe. Zob. szerzej: m.in. artykuł B. van Bockel, *The single supervisory mechanism regulation: questions of ne bis in idem and implications for the further integration of the system of fundamental rights protection in the EU*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2017, t. 24, nr 2, s. 194–216, <https://doi.org/10.1177/1023263X17709748>.

sprowadzać się będzie do oceny nadmierności obciążenia spowodowanego kumulacją oraz dochowania wymogów w zakresie koordynacji.

Niezależnie jednak od przepisów regulujących właściwość lub jurysdykcję organów z obowiązku przestrzegania podstawowych zasad prawa UE wywieść należy zobowiązanie organów krajowych do wnikliwej oceny terytorialnego zakresu ich interwencji. Obowiązek przeprowadzenia koordynacji uzależniony jest bowiem od spełnienia przesłanki *idem*, a zatem od ingerencji w prawo podstawowe z art. 50 KPP. Celem koordynacji nie jest bowiem uniknięcie kumulacji postępowań, lecz uzasadnienie dopuszczalności ich przeprowadzenia. Wobec tego, w świetle wyroku *Nordzucker*, wymagane jest zbadanie:

- czynu zabronionego w odniesieniu do określonego obszaru i rynku, na którym miało miejsce to naruszenie, oraz odniesienie się do okresu, przez jaki naruszenie miało miejsce (przesłanka *idem*)¹¹⁶;
- czy w decyzji (orzeczeniu) stwierdzającej naruszenie prawa określona okoliczność faktyczna leżała u podstaw postępowania lub została uwzględniona wśród znamion przestępstwa, tj. czy organ rzeczywiście wypowiedział się w przedmiocie tej okoliczności w celu stwierdzenia dopuszczenia się naruszenia, ustalenia odpowiedzialności podmiotowej za to naruszenie oraz w stosownym przypadku nałożenia na nią kary w taki sposób, aby naruszenie to należało uznać za obejmujące terytorium innego państwa członkowskiego¹¹⁷;
- czy w celu obliczenia wysokości grzywny opartej na obrocie osiągniętym na rynku, na który miało wpływ naruszenie, organ przyjął za podstawę obliczenia jedynie obrót osiągnięty w tym państwie członkowskim¹¹⁸.

W przypadku, gdy w wyniku oceny wszystkich okoliczności, o których mowa w wyroku *Nordzucker*, w ostatecznej decyzji organu stwierdzono i ukarano naruszenie na terytorium również innego państwa członkowskiego, zasada *ne bis in idem* w rozumieniu art. 50 Karty będzie stać na przeszkodzie nowym postępowaniom i stosowaniu nowych sankcji, z uwagi na kryterium tożsamości zdarzenia (*idem*). Szczególnie skomplikowane będą tu przypadki naruszeń, w odniesieniu do których przepis nakazuje obliczenie kary w oparciu o obrót światowy przedsiębiorcy¹¹⁹ lub przedsiębiorca nie jest zobowiązany do sporządzenia dokumentów finansowych na terytorium państwa¹²⁰, a w konsekwencji nie

¹¹⁶ Wyrok TS z 22 września 2022 r., C-151/20, *Bundeswettbewerbsbehörde p. Nordzucker*, pkt 41.

¹¹⁷ Tamże, pkt 44.

¹¹⁸ Tamże, pkt 36.

¹¹⁹ Art. 83 RODO.

¹²⁰ Art. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2023, poz. 120 ze zm.

posiada obrotu w odniesieniu do terytorium danego państwa członkowskiego¹²¹. Należy zwrócić uwagę również na przypadek, gdy zbiegające się przepisy karowe przewidują odmienne sposoby obliczania obrotu na potrzeby kary pieniężnej (np. w oparciu o obrót światowy oraz obrót krajowy).

Wyrok *Nordzucker* nie wskazuje, aby Trybunał traktował powyższe przesłanki rozłącznie. Przykładowo więc obliczenie kary na podstawie obrotu osiągniętego również w innym państwie członkowskim, bez spełnienia pozostałych przesłanek, nie wyczerpie warunku *idem* i będzie stanowić okoliczność irrelevantną z punktu widzenia ochrony *ne bis in idem*. Niewykluczony jednocześnie będzie wpływ tej okoliczności na wynik testu proporcjonalności – chociażby gdy wymiar kary jest nieproporcjonalny do terytorialnego zakresu naruszenia.

W ostatniej kolejności należy odnieść się do restrykcyjnego podejścia TS do wymogu koordynacji postępowań oraz towarzyszącego temu braku objaśnień co do przypadków postępowań prowadzonych przez organy o niejednorodnych uprawnieniach, objętych odrębnymi mechanizmami koordynacji na poziomie unijnym lub międzynarodowym bądź niepodlegającym żadnym takim mechanizmom. Za wskazówkę może tu posłużyć wyrok Trybunału *Meta Platforms*, odnoszący się do możliwości stwierdzenia przez organ ochrony konkurencji, w ramach badania nadużycia pozycji dominującej przez przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 102 TFUE, stwierdzenia, że przedsiębiorstwo to narusza RODO, jeżeli stwierdzenie to jest konieczne do wykazania istnienia takiego nadużycia¹²². Z uwagi na to, że ani w RODO, ani w żadnym innym akcie prawa Unii nie przewidziano przepisów szczególnych, które regulowałyby współpracę między krajowym organem ochrony konkurencji a krajowymi organami nadzorczymi czy też wiodącym organem nadzorczym¹²³, organy wiążę ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy¹²⁴. Choć ani literalna treść art. 50 KPP, ani dotyczące go orzecznictwo nie zawierają bezpośredniego odwołania się do zasady lojalnej współpracy¹²⁵, to nie wydaje się, aby dawało to podstawy do

¹²¹ Zob. art. 106 u.o.k.i.k. oraz m.in. decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 maja 2022 r., w sprawie DOZIK-8/2022, *Vinted UAB z siedzibą w Wilnie*, DOZIK-6.610.3.2021. AMar.

¹²² Wyrok TS z 4 lipca 2023 r., C-252/21, *Meta Platforms Inc. p. Bundeskartellamt*, EU:C:2023:537.

¹²³ Tamże, pkt 42–43.

¹²⁴ Tamże, pkt 53.

¹²⁵ Odmienne sytuacja ma miejsce w przypadku art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (KWUS). W wyroku TS z 19 października 2023 r., C-147/22, *Terhelt5*, EU:C:2023:790, pkt 57 Trybunał wskazał, że w stosunkach między państwami członkowskimi należy uwzględnić zasadę lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, która zobowiązuje państwa członkowskie w sposób ogólny, a zatem m.in. w kontekście stosowania zasady *ne bis in idem* zapisanej w art. 54 KWUS, do wzajemnego szacunku i udzielania sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

pominięcia wymagań stawianych przez tę zasadę. Zwracam uwagę, że w przywołanym rozstrzygnięciu *Meta Platforms* Trybunał odwoływał się do art. 4 ust. 3 TUE w celu uzupełnienia normatywnej treści istniejących już mechanizmów koordynacji. *A fortiori* zasada ta powinna znaleźć odpowiednie zastosowanie w sytuacji całkowitego braku takich rozwiązań na poziomie unijnym.

Przypomnienia w tym miejscu wymaga formuła *Costanzo*, zgodnie z którą nie tylko sądy krajowe, lecz także organy państwowe¹²⁶ są zobowiązane do stosowania prawa Unii i przestrzegania zasad ogólnych tego prawa¹²⁷.

Opierając się na tych zasadach, organy krajowe, w przypadku braku odpowiednich mechanizmów koordynacji, są zobowiązane do sprawdzenia w pierwszej kolejności, czy badane zachowanie było już przedmiotem rozstrzygnięcia wydanego przez krajowy lub inny właściwy organ nadzorczy bądź też przez sąd krajowy. Jeżeli zachowanie jest przedmiotem równoległego badania ze strony tych organów, to wymagane jest zwrócenie się do organu, którego sprawa dotyczy, z zapytaniem, czy powinien się wstrzymać z dokonaniem własnej oceny do momentu wydania przez niego decyzji. Obowiązek lojalnego działania należy wywodzić w szczególności w sytuacjach, w których organ zmierzający do oceny naruszenia nie posiada ku temu wyraźnej kompetencji, mianowicie właściwy do tego jest w pierwszej kolejności inny organ. W konsekwencji organ, do którego zwrócono się o udzielenie informacji lub o współpracę, powinien odpowiedzieć na to żądanie w rozsądnym terminie, przekazując informacje, które pozwolą wyjaśnić zakres oceny dotychczas przeprowadzonej przez ten organ nadzorczy bądź jej brak lub zamiar wszczęcia procedury współpracy z innymi organami nadzorczymi. Natomiast dopiero brak ustosunkowania się w rozsądnym terminie do żądania bądź niewyrażenie sprzeciwu stanowią podstawę do wznowienia działań, bez oczekiwania na wydanie przez właściwy organ decyzji¹²⁸. Wyrok *Meta Platforms* pozwala na konkluzję, że obowiązek lojalnej współpracy wyklucza możliwość pominięcia uprzedniej oceny naruszenia przez inny organ, który jest właściwy w pierwszej kolejności do stosowania określonej regulacji unijnej (w przypadku konsekwentnego postępowania), lub zignorowania tego, że właściwy organ prowadzi w tym samym czasie równoległe postępowanie.

¹²⁶ Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., C-573/17, *Popławski*, pkt 94.

¹²⁷ Wyroki TS: z 22 czerwca 1989 r., C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA p. Comune di Milano*, EU:C:1989:256, pkt 31; z 10 marca 2022 r., C-177/20, „*Grossmania*” *Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft. P. Vas Megyei Kormányhivatal*, EU:C:2022:175, pkt 46.

¹²⁸ Wyrok TS z 4 lipca 2023 r., C-252/21, *Meta Platforms Inc. p. Bundeskartellamt*, pkt 56–59.

Zastosowanie powyższych wytycznych¹²⁹ oznaczałoby w sprawie VWAG stwierdzenie naruszenia obowiązku lojalnej współpracy przez prokuraturę niemiecką, ponieważ podjęte przez nią środki uniemożliwiły organowi włoskiemu urzeczywistnienie celów Unii wynikających z dyrektywy 2005/49/WE¹³⁰ oraz nie wzięły pod uwagę dokonanych przez niego ustaleń, chronologicznie wcześniejszych od tych dokonanych przez prokuraturę niemiecką. Aby naruszenie obowiązku lojalnej współpracy miało jednak praktyczne konsekwencje, należałoby przyjąć, że art. 4 ust. 3 TUE jest bezpośrednio skutecznym¹³¹. Ponadto uważam, że niespełnienie wymagań stawianych przez zasadę lojalnej współpracy nie pozwala na stwierdzenie, że pomiędzy organami doszło do rzeczywistej koordynacji postępowań, a tym samym uzasadnienia kumulacji na podstawie art. 52 ust. 1 KPP.

Niezależnie od przyjmowanego kierunku aktualna jest konkluzja, że Trybunał pomimo kilkukrotnych refleksji o normatywnym ujęciu ram koordynacji nie wskazał, w jaki sposób organy powinny z tych ram korzystać ani jak postępować w przypadku braku takich mechanizmów.

Pozostaje to jednak bez wpływu na to, że konsekwencją wspomnianej już formuły *Costanzo* dla przypadków kumulacji postępowań – zarówno w wymiarze krajowym, jak i ponadnarodowym – powinna być konieczność poszukiwania w prawie krajowym lub unijnym przepisów oraz takiego kierunku ich wykładni¹³², które w przypadku braku odpowiednich mechanizmów koordynacji (tj. braku aktu prawa pochodnego o charakterze generalnym bądź niezwiązania organów mechanizmem współpracy, przewidzianym jedynie dla organów określonego typu) umożliwią wymianę informacji i uzgodnień pozwalających na zmniejszenie obciążeń wynikających z kumulacji do ściśle niezbędnego wymiaru. Urzeczywistnienie zasady lojalnej współpracy, o której mowa w art. 4 ust. 3 TUE, powinno sprowadzać się do każdorazowej analizy posiadanych uprawnień do oceny naruszenia, zakresu interwencji, a także

¹²⁹ Należy mieć jednak na uwadze, że wytyczne wskazane w wyroku w sprawie *Meta Platforms* odnosiły się do sytuacji, w której organ zamierzał dokonać oceny naruszenia prawa UE w sytuacji, w której do tej oceny upoważnione były organy wskazane wyraźnie w RODO. W sprawie *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft* organy niemiecki i włoski egzekwowały niezależne względem siebie uprawnienia.

¹³⁰ Wyrok TS z 4 lipca 2023 r., C-252/21, *Meta Platforms Inc. p. Bundeskartellamt*, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹³¹ Szerzej: D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe...*, s. 262 wraz z przytoczoną tam literaturą i orzecznictwem.

¹³² D. Miąsik, M. Szwarc, *Primacy and direct effect – still together: Poplawski II*, „Common Market Law Review” 2021, t. 58, nr 2, s. 571–590, <http://dx.doi.org/10.54648/COLA2021030>.

możliwości urzeczywistnienia celów prawa unijnego wskutek podejmowanych działań (*effet utile*).

3. Wnioski i podsumowanie

W dotychczasowym orzecznictwie TS ukształtowało się spójne stanowisko co do interpretacji wywodzonych z art. 52 ust. 1 KPP kryteriów pozwalających na uzasadnienie ograniczenia zakazu podwójnego karania, wynikającego z art. 50 KPP. Jednocześnie orzecznictwo to w ograniczonym zakresie dostarcza odpowiedzi na praktyczne aspekty związane z kumulacją postępowań i sankcji o charakterze karnym, m.in. w zakresie zapobiegania nieproporcjonalnemu rezultatowi kumulacji bądź przebiegu koordynacji między organami odpowiedzialnymi za jej wystąpienie. Często Trybunał ogranicza się tu do stosowania powtarzalnych sformułowań, bez objaśnienia ich na potrzeby praktycznej aplikacji.

Jest to o tyle problematyczne, że rezultatem ostatecznego oparcia się na linii orzeczniczej *Menci* w najnowszym orzecznictwie (*bpost*, *Nordzucker*, *VWAG*) jest przeniesienie punktu ciężkości analizy naruszenia zakazu podwójnego karania na klauzulę ograniczającą wykonywanie praw podstawowych z art. 52 ust. 1 KPP.

Wraz ze stopniowym rozwojem ram analitycznych, w których ramach Trybunał bada zasadność ograniczeń art. 50 KPP, staje się jasne, że stosowanie do tego celu zmodyfikowanej na potrzeby art. 52 ust. 1 KPP koncepcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) – wypracowanej na podstawie art. 4 Protokołu nr 7 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którego stosowanie ogranicza się do terytorium jednego państwa¹³³ – napotykać będzie widoczne trudności praktyczne w przypadkach, w których próba ukarania jednostki ma miejsce w co najmniej dwóch różnych państwach członkowskich.

W szczególności wyrok *VWAG* wskazuje na niekompatybilne skutki tego podejścia m.in. w zakresie koordynacji postępowań pomiędzy organami z różnych państw członkowskich i różnych obszarów egzekwowania prawa. Dostrzegalna jest przy tym ograniczona liczba przypadków, w których Trybunał zetknął się z transgranicznym zbiegiem postępowań (tj. wystąpieniem *idem* w dwóch odrębnych państwach członkowskich)¹³⁴. Na próżno bowiem szukać

¹³³ Możliwość wystąpienia takich niespójności była sygnalizowana już w opinii Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost* S.A. p. *Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 88.

¹³⁴ Z wyjątkiem spraw o charakterze karnym sensu *stricto*, rozpatrywanym na kanwie art. 54 KWUS, wątek transgraniczny przy stosowaniu art. 50 KPP rozpatrywany był jedynie w sprawach *VWAG* oraz *Nordzucker*.

w orzecznictwie wyjaśnienia pożądanego sposobu stosowania mechanizmów koordynacji pomiędzy organami z różnych państw członkowskich tudzież postępowania w ich braku. Ponadto rozwinięte w wyroku VWAG restrykcyjne i zero-jedynkowe podejście do wymogu koordynacji i pierwszeństwa powagi rzeczy osądzonej może prowadzić do wykluczenia możliwości uzasadnienia kumulacji na podstawie art. 52 KPP oraz uruchomienia ochrony z art. 50 KPP, nawet gdy rezultat, do którego prowadzi podwójne ukaranie naruszenia, jest proporcjonalny i stanowi kompleksową reakcję prawną na zaistniałe naruszenie.

Zmiana podejścia Trybunału – wynikająca u swoich podstaw z próby zbliżenia orzecznictwa do podejścia przyjętego przez ETPC¹³⁵ – prowadzi nie tylko do obiektywnych trudności w praktycznym stosowaniu art. 52 ust. 1 KPP, lecz także do zmniejszenia poziomu ochrony jednostki na gruncie zasady *ne bis in idem* z art. 50 KPP, na co zwracano już uwagę na wcześniejszym etapie rozwoju orzecznictwa¹³⁶.

Tytułem przykładu odpowiadającego obu powyższym zarzutom niejasne pozostaje chociażby postępowanie organu krajowego w sytuacji spełnienia się przesłanki *bis* w innym równoległe prowadzonym postępowaniu. Założeniem jest, że postępowanie to toczy się w związku z tożsamymi czynami – tj. zespołem konkretnych okoliczności nierozdzielnie ze sobą związanych (*idem*)¹³⁷. W świetle art. 50 KPP *per se* spełnienie warunku *bis* powinno skutkować natychmiastowym odstąpieniem od dalszego prowadzenia postępowania, rezygnacją z nałożenia kary, a nawet odmową jego rozpoczęcia. Jest to porównywalna sytuacja do wystąpienia w prawie krajowym tzw. negatywnej przesłanki procesowej¹³⁸. Warunkiem zaistnienia takiego skutku jest określenie możliwości zastosowania art. 50 KPP *ex ante*¹³⁹. Aktualne orzecznictwo nie oferuje takiego rozwiązania. Artykuł 52 ust. 1 KPP stanowi pewnego rodzaju zachętę do kontynuacji postępowania nawet po spełnieniu warunku *bis* (ostatecznym ukaraniu jednostki w innym postępowaniu) i dopiero następczego zweryfikowania dopuszczalności takiego działania. Jest to niejako sprzeczne z istotą zasady *ne bis in idem*, która pozostając w ścisłym związku z zasadą powagi rzeczy osądzonej, ma na celu zagwarantowanie pewności prawa i słuszności poprzez zapewnienie,

¹³⁵ Zob. wyrok ETPC z 16 listopada 2016 r., 24130/11 i 29758/11, A i B p. *Norwegia*, LEX 2147740.

¹³⁶ Zob. m.in. opinię Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 12 września 2017 r., C-524/15, *Menci*, EU:C:2017:667.

¹³⁷ Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-55/22, *NK*, EU:C:2023:670, pkt 56.

¹³⁸ Zob. np. art. 17 § 1 pkt 7 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 37 ze zm.

¹³⁹ Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, C-117/20, pkt 119.

że po przeprowadzeniu postępowania karnego oraz ewentualnie ukaraniu dana osoba ma pewność, że nie będzie ponownie ścigana za ten sam czyn¹⁴⁰.

Trudno również zgodzić się – po pewnym czasie – ze stwierdzeniem, że rola art. 52 ust. 1 KPP będzie sprowadzać się jedynie do następczego korygowania rezultatów kumulacji¹⁴¹. W praktyce kryteria kumulacji w wielu przypadkach powinny być bowiem rozważane już w momencie powzięcia informacji o innym toczącym się bądź zakończonym postępowaniu, a zatem przed podjęciem decyzji o aplikacji i wywiedzeniu skutków z art. 50 KPP.

Już tak prozaiczne rozważania wskazują, że ochrona przed podwójnym karaniem stopniowo staje się iluzoryczna. Bynajmniej nie oznacza to, że taka ochrona, choć na innych podstawach, nie będzie mieć ostatecznie miejsca. Otwarte pozostaje jednak pytanie o materialne lub formalne skutki niespełnienia poszczególnych warunków kumulacji postępowań lub kar w prawie krajowym oraz o etapy postępowania, w których jednostka będzie mogła faktycznie skorzystać z ochrony przed podwójnym karaniem (ściganiem).

Wydaje się ponadto, że rozwiązania przyjęte przez Trybunał na gruncie art. 52 KPP korespondują z zachowawczymi tendencjami w unijnym prawodawstwie. Pomimo zwiększonego w ostatnich latach ryzyka zbiegu reżimów odpowiedzialności wskutek popełnienia jednego czynu (np. w motywach regulacji), często nie znajduje to odzwierciedlenia w przyjmowanych rozwiązaniach normatywnych, chociażby w zakresie koordynacji równoległych postępowań w dwóch lub więcej państwach członkowskich¹⁴². Może się wydawać, że prawodawca unijny, podobnie jak Trybunał, za wystarczającą uznaje już samą możliwość przewidzenia przez naruszcyciela, że odpowiedzialność może być wobec niego egzekwowana po raz drugi¹⁴³. Dostrzegalne jest przy tym odejście na poziomie UE od modelu zintegrowanej oceny czynów zabronionych – ta pozostawiana jest coraz częściej różnym organom regulacyjnym, egzekwującym inne dziedziny prawa, bez wypracowanych mechanizmów współpracy. Wszystkie powyższe okoliczności znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału, zwłaszcza w kontekście zmodyfikowanej koncepcji istoty poszanowania prawa z art. 50 KPP.

¹⁴⁰ Wyroki TS: z 14 września 2023 r., C-55/22, NK, pkt 51 oraz z 22 września 2022 r., C-151/20, *Bundeswettbewerb-behörde p. Nordzucker*, pkt 62.

¹⁴¹ Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, C-117/20, pkt 111.

¹⁴² Zob. m.in. opinię Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 30 marca 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 110 oraz opinię Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, pkt 115.

¹⁴³ Zob. m.in. wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, pkt 96.

Bibliografia

Akty prawa UE

- Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, Dz. Urz. UE L 95, 21.04.1993, s. 29–34 ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 24, 29.01.2004, s. 1–22.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym, Dz. Urz. UE L 149, 11.06.2005, s. 22–39 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119, 4.05.2016, s. 1–88 ze zm.
- Rozporządzenie 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 uchylające rozporządzenie (WE) 2006/2004, Dz. Urz. UE L 345, 27.12.2017, s. 1–26 ze zm.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 265, 12.10.2022, s. 1–66.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE, Dz. Urz. UE L 277, 27.10.2022, s. 1–102 ze zm.

Akty prawa krajowego

- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2023, poz. 120 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 37 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1648 ze zm.

- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1689 ze zm.
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług, t.j. Dz.U. 2023, poz. 168.
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 maja 2022 r., DOZIK-8/2022, *Vinted UAB z siedzibą w Wilnie*, DOZIK-6.610.3.2021. AMar.

Orzecznictwo

- Wyrok TS z 13 lutego 1979 r., C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG p. Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1979:36.
- Wyrok TS z 22 czerwca 1989 r., C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA p. Comune di Milano*, EU:C:1989:256.
- Wyrok TS z 7 maja 2013 r., C-617/10, *Åklagaren p. Hansowi Åkerbergowi Franssonowi*, EU:C:2013:105.
- Opinia Rzecznika Generalnego M.C. Sanchezza-Bordony z 12 września 2017 r., C-524/15, *Menci*, EU:C:2017:667.
- Wyrok ETPC z 16 listopada 2016 r., 24130/11 i 29758/11, *A i B p. Norwegia*, LEX 2147740.
- Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-537/16, *Garlsson Real Estate S.A. p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa*, EU:C:2018:193.
- Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C596/16, *Enzo di Puma p. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*, EU:C:2018:192.
- Wyrok TS z 20 marca 2018 r., C-524/15, *Menci*, EU:C:2018:197.
- Wyrok TS z 31 maja 2018 r., C-190/17, *Zheng p. Ministerio de Economía y Competitividad*, EU:C:2018:357.
- Wyrok TS z 3 kwietnia 2019 r., C-617/17, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A. w Warszawie p. Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, EU:C:2019:283.
- Wyrok TS z 24 czerwca 2019 r., C-573/17, *Popławski*, EU:C:2019:530.
- Wyrok TS z 4 marca 2020 r., C-10/18 P, *Marine Harvest p. Komisji Europejskiej*, EU:C:2020:149.
- Wyrok TS z 11 czerwca 2020 r., C-634/18, *Prokuratura Rejonowa w Słupsku*, EU:C:2020:455.
- Wyrok TS z 15 kwietnia 2021 r., C-935/19, *Grupa Warzywna p. Dyrektorowi Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, EU:C:2021:287.
- Wyrok TS z 15 czerwca 2021 r., C-645/19, *Facebook Ireland i in. p. Gegevensbeschermingsautoriteit*, EU:C:2021:483.

- Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 2 września 2021 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, EU:C:2021:680.
- Opinia Rzecznika Generalnego M. Bobeka z 21 września 2021 r., C-151/20, *Bundeswettbewerbshörde p. Nordzucker*, EU:C:2021:68.
- Wyrok TS z 10 marca 2022 r., C-177/20, „Grossmania” *Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft. p. Vas Megyei Kormányhivatal*, EU:C:2022:175.
- Wyrok TS z 22 marca 2022 r., C-117/20, *bpost S.A. p. Autorité Belge de la Concurrence*, EU:C:2022:202.
- Wyrok TS z 5 maja 2022 r., C-570/20, BV, EU:C:2022:348.
- Wyrok Sądu z 9 września 2022 r., T-704/14, *Marine Harvest Asa p. Komisji Europejskiej*, EU:T:2017:753.
- Wyrok TS z 22 września 2022 r., C-151/20, *Bundeswettbewerbshörde p. Nordzucker*, EU:C:2022:203.
- Wyrok TS z 23 marca 2023 r., C-412/21, *Dual Prod SRL*, EU:C:2023:234.
- Opinia Rzecznika Generalnego M.C. Sanchez-Bordony z 30 marca 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, EU:C:2023:26.
- Wyrok TS z 4 maja 2023 r., C-97/21, MV, EU:C:2023:371.
- Wyrok TS z 4 lipca 2023 r., C-252/21, *Meta Platforms Inc. p. Bundeskartellamt*, EU:C:2023:537.
- Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft p. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, EU:C:2023:663.
- Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-820/21, *Vinal AD p. Direktor na Agentsi „Mitnitsi”*, EU:C:2023:667.
- Wyrok TS z 14 września 2023 r., C-55/22, NK, EU:C:2023:670.
- Wyrok TS z 19 października 2023 r., C-147/22, *Terhelt5*, EU:C:2023:790.
- Wyrok TS z 25 stycznia 2024 r., C-58/22, NR p. *Parchetul de pe Lângă Curtea de Apel Craiova*, EU:C:2024:70.

Publikacje

- Błażnio-Parzych A., *Solutions to the accumulation of different penal responsibilities for the same act and their assessment from the perspective of the ne bis in idem principle*, „New Journal of European Criminal Law” 2018, t. 9, nr 3, s. 366–385, <https://doi.org/10.1177/2032284418798054>.
- Błażnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

- van Bockel B., *The single supervisory mechanism regulation: Questions of ne bis in idem and implications for the further integration of the system of fundamental rights protection in the EU*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2017, t. 24, nr 2, s. 194–216, <https://doi.org/10.1177/1023263X17709748>.
- Cappai M., Colangelo G., *Applying ne bis in idem in the aftermath of bpost and Nordzucker: The case of EU competition policy in digital markets*, „Common Market Law Review” 2023, t. 60, nr 2, s. 431–456.
- van Cleynenbreugel P., *BPost and Nordzucker: Searching for the essence of ne bis in idem in European Union law. ECJ 22 March 2022, Case C-117/20, BPost p. Autorité belge de la concurrence Case C-151/20, Bundeswettbewerbsbehörde v Nordzucker AG e.a.*, „European Constitutional Law Review” 2022, t. 18, nr 2, s. 357–374, <https://doi.org/10.1017/S1574019622000190>.
- Lo Schiavo G., *The principle of ne bis in idem and the application of criminal sanctions: Of scope and restrictions: ECJ 20 March 2018, Case C-524/15, Luca Menci ECJ 20 March 2018, Case C-537/16, Garlsson Real Estate SA and Others v Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) ECJ 20 March 2018, Joined Cases C-596/16 and C-597/16, Enzo Di Puma v Consob and Consob v Antonio Zecca*, „European Constitutional Law Review” 2018, t. 14, nr 3, s. 644–663, <http://doi.org/10.1017/S1574019618000263>.
- Miąsik D., Szwarc M., *Primacy and direct effect – still together: Popławski II, Case C-573/17, Criminal proceedings against Daniel Adam Popławski*, „Common Market Law Review” 2021, t. 58, nr 2, s. 571–590, <http://dx.doi.org/10.54648/COLA2021030>.
- Miąsik D., *Zasady i prawa podstawowe*, System Prawa Unii Europejskiej, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Nazzini R., *Parallel proceedings in EU competition law: Ne bis in idem as a limiting principle*, [w:] B. van Bockel (red.), *Ne bis in idem in EU law*, Cambridge University Press, Cambridge 2021, s. 131–166, <https://doi.org/10.1017/9781316091845.005>.
- Simpson C., *Judgment in C-617/17 PZU Życie: Ne bis in idem – First steps towards a twofold test for idem?*, „Journal of European Competition Law & Practice” 2019, t. 10, nr 6, s. 367–369, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpz060>.
- Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2020.