

***Dieselgate* i konsekwencje prawne manipulowania emisją spalin**

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Kluczowe postępowania administracyjne
 1. Postępowanie administracyjne we Włoszech
 2. Postępowanie administracyjne w Polsce
- III. Kluczowe postępowania sądowe dotyczące *Dieselgate*
 1. Powództwa wytoczone we Włoszech
 2. Powództwo wytoczone w Niemczech
 3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytanie sądu austriackiego
- IV. Postępowania karne
- V. *Dieselgate* i naruszenia prawa konkurencji
- VI. Wnioski

Streszczenie

Niniejszy artykuł koncentruje się na aferze *Dieselgate* związanej z manipulowaniem wartościami emisji spalin przez pojazdy produkowane przez niemiecki koncern samochodowy Volkswagen. Mimo że zarówno w Europie, jak i poza jej granicami podejmuje się wiele inicjatyw i działań zmierzających do ograniczenia emisji szkodliwych zanieczyszczeń, jedna z największych spółek motoryzacyjnych dopuściła się fałszerstw na szeroką skalę. Celem artykułu jest przedstawienie aktualnej sytuacji i analiza wszczętych postępowań dotyczących skandalu *Dieselgate* w wybranych państwach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Włoch i Polski.

Słowa kluczowe: Dieselgate; Volkswagen; AGCM; UOKiK; emisja spalin.

JEL: K15; K19

I. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza znanej afery *Dieselgate*, w której główną rolę odegrał koncern Volkswagen. Koncern ten zainstalował oprogramowanie manipulujące wartościami emisji spalin; w rezultacie nie odpowiadały one rzeczywistym wartościom deklarowanym w certyfikatach homologacyjnych pojazdów produkowanych przez Spółkę. Dodatkowo, przez

* Doktorantka nauk prawnych na Uniwersytecie „Tor Vergata” w Rzymie; stażystka we włoskim Organie ds. Ochrony Konkurencji i Rynku (AGCM); kontakt e-mail: zofiamaria.mazur@studio.unibo.it; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0493-1545>.

zorganizowane kampanie promocyjne, koncern promował modele swoich samochodów jako szczególnie przyjazne dla środowiska, posługując się bezprawnie terminami dotyczącymi środowiskowych i ekologicznych zalet produktu (*environmental claims* i *green claims*).

Takie postępowania niemieckiego producenta samochodowego doprowadziły do podjęcia wielu prawnych działań zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych. Elementem centralnym postępowań administracyjnych było niezgodne z prawem przypisywanie pojazdom cech, których w rzeczywistości nie posiadały. Uznano, że mogły one w znacznym stopniu kierować decyzjami konsumenckimi, wykorzystując świadomość i rosnące zainteresowanie ekologicznymi walorami produktów dostępnych na rynku.

Celem artykułu jest szczegółowe przedstawienie administracyjnych postępowań i aktualnej sytuacji prawnej afery *Dieseldgate* w wybranych państwach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem Włoch i Polski.

II. Kluczowe postępowania administracyjne

1. Postępowanie administracyjne we Włoszech

We Włoszech instytucją zajmującą się ochroną zbiorową interesów konsumentów jest Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (dalej: AGCM), czyli Organ ds. Ochrony Konkurencji i Rynku. Po otrzymaniu wielu zgłoszeń zarówno od konsumentów, jak i od organizacji konsumenckich AGCM wszczęła w październiku 2015 r. postępowanie administracyjne¹ przeciwko niemieckiemu koncernowi samochodowemu Volkswagen Aktiengesellschaft i Volkswagen Group Italia S.p.A., jej włoskiej filii.

Postępowanie to dotyczyło nieuczciwych praktyk przedsiębiorców, polegających na wprowadzeniu i sprzedaży od 2009 r. do września 2015 r. na rynku włoskim samochodów osobowych i pojazdów użytkowych z silnikami benzynowymi oraz wysokoprężnymi, których emisje zanieczyszczeń środowiska były niezgodne z wartościami zadeklarowanymi podczas homologacji tych silników lub których homologację uzyskano dzięki zastosowaniu specjalnie przygotowanego oprogramowania zainstalowanego w jednostce sterującej silnika (tzw. *defeat device*), zdolnego do zmiany zachowania pojazdu podczas jego testów dotyczących emisji wydzielanych spalin. Istotą postępowania były nieprawdziwe informacje rozpowszechniane przez przedsiębiorców w materiałach reklamowych i na stronach internetowych. Sugerowały one między innymi, że produkowane samochody były przyjazne dla środowiska i tym samym spełniały określone warunki dotyczące emisji CO₂. Szacuje się, że w tym okresie na rynku włoskim sprzedano ponad 700 000 wadliwych samochodów, a całkowita wartość sprzedaży tych pojazdów jest oceniana na 10–20 mld euro.

Praktyki te, według AGCM, naruszały normy włoskiego kodeksu konsumenta (*Codice del Consumo, D. Lgs. 206/2005*), tj. art. 20, 21 § 1 lit. b), 22 i 23 § 1 lit. d).

W listopadzie 2015 r. obydwaj przedsiębiorcy wnieśli o umorzenie postępowania administracyjnego, zobowiązując się naprawić wyrządzone konsumentom szkody przez zaniechanie kontynuowania nieuczciwych praktyk handlowych. W styczniu 2016 r. AGCM odrzucił prośbę ze względu na wyjątkowo poważny i szkodliwy charakter stosowanych praktyk. Zebrane w toku postępowania

¹ P10211 Volkswagen – Emissioni Inquinanti Autoveicoli Diesel. Pozyskano z: [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2021/8/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/6CBBC97DAD7D79CFC125800A0039B5BA/\\$File/p26137.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/tc/2021/8/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/C12560D000291394/0/6CBBC97DAD7D79CFC125800A0039B5BA/$File/p26137.pdf).

wstępnego dowody uzasadniały konieczność poszerzenia przedmiotu śledztwa prowadzonego przez AGCM. Wstępne postępowanie administracyjne zostało zamknięte w lipcu 2016 r.

Postępowanie administracyjne zostało zakończone wydaniem decyzji z dnia 4 sierpnia 2016 r. (nr 26137), na mocy której, na podstawie art. 27 § 9 kodeksu konsumenta, nałożono sankcję administracyjną w postaci kary pieniężnej w wysokości 5 mln euro, co stanowi najwyższą karę pieniężną, jaką może nałożyć AGCM na przedsiębiorcę w postępowaniach dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych². Określając wysokość kary, AGCM uwzględnił zarówno okres trwania, jak i wagę (szkodliwość) nadużyć. Należy podkreślić, że nieuczciwe praktyki handlowe stosowane przez przedsiębiorców dotyczyły wprowadzania w błąd konsumentów co do produktów o szczególnej wartości. AGCM uznała, że wskutek nieuczciwych praktyk rynkowych zastosowanych przez koncern średnia cena każdego pojazdu została zawyżona od ok. 10 000 do 30 000 euro. W decyzji włoskiego organu podkreślono, że konsumenci, gdyby posiadali wiedzę dotyczącą manipulacji stosowanych przez producenta wadliwych pojazdów, zrezygnowaliby z ich nabycia lub zdecydowaliby się na ich zakup za niższą cenę. Ze względu na istniejącą od początku wadę silników, wartość rynkowa samochodów była znacznie niższa od ceny, którą konsumenci w rzeczywistości zapłacili. AGCM niezgodne praktyki zakwalifikowała do kategorii praktyk „potencjalnie niebezpiecznych” (*di pericolo*), a zatem niewymagających oceny rzeczywistej szkody ekonomicznej poniesionej przez konsumentów, gdyż są niezależne od jej wystąpienia³. Są one zabronione i potencjalnie wyrządzające szkodę już z samego faktu możliwości ich zaistnienia. Tej samej opinii był w Polsce Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., sygn. akt XVII AmA 51/17 podkreślił, że samo zagrożenie interesu konsumentów stanowi przedmiot ochrony prawnej. Zdaniem Sądu, bez znaczenia pozostaje przy tym kwestia motywacji, zamiaru czy świadomości sprawcy. Argumentu przemawiającego na rzecz tego stanowiska dostarcza art. 11 ust. 2 dyrektywy 2005/29/WE o nieuczciwych praktykach handlowych⁴.

Volkswagen zakwestionował decyzję i wniósł odwołanie do Sądu Administracyjnego pierwszej instancji regionu Lazio (*TAR del Lazio*) z wnioskiem o uchylenie decyzji AGCM. Przedsiębiorcy zakwestionowali wiele elementów, na których AGCM oparła swoją decyzję, jednak opisane zostaną jedynie niektóre z nich.

Według spółek, AGCM błędnie zinterpretowała i zakwalifikowała komunikaty reklamowe (w tym *environmental claims* i *green claims*) uznając je za wprowadzające w błąd na podstawie art. 21 § 1 lit. b) włoskiego kodeksu konsumenta. Volkswagen podkreśliła, że deklaracje dotyczące środowiska (*environmental claims*) w istocie nie posiadały żadnych informacji o emisji NOx ani o efektach działania układu EGR. Według spółki informacje te należało rozpatrzyć i zinterpretować w szerszym kontekście, w odniesieniu do ogólnej polityki koncernu, czego nie dokonał Organ ds. Ochrony Konkurencji i Rynku.

Dodatkowo, w opinii koncernu, dane zawarte w certyfikatach zgodności i dowodach rejestracyjnych pojazdu dotyczące emisji spalin nie miałyby żadnego wpływu na decyzje konsumentów,

² Włoski urząd jednocześnie podkreśla, że nałożona kara stanowi bardzo mały odsetek całkowitego obrotu obydwu przedsiębiorstw – 0,0068% obrotów Volkswagen AG i 0,12% obrotów Spółki Volkswagen Italia.

³ Zasada ta jest silnie ugruntowana w orzecznictwie sądów administracyjnych: Cons. Stato, Sez. VI, 29.3.11, n. 1897; TAR Lazio, Sez. I, 18.4.12, n. 3503; Cons. Stato, Sez. VI, 16.03.18, n. 1670; TAR Lazio, Sez. I, 24.4.18, n. 4571.

⁴ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11.05.2005 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 (Dz. Urz. UE 2005 L 149/22).

gdyż otrzymywali je dopiero po nabyciu samochodu. Sąd Administracyjny uznał, że takie założenie mogłoby doprowadzić do paradoksalnej sytuacji, w której przedsiębiorca mógłby wręcz stwierdzić, że nie dopuścił się nieuczciwej praktyki handlowej. W tym miejscu sąd włoski podkreślił, że przedmiotem oceny i kary nałożonej przez AGCM były nieprawdziwe i niemożliwe do zweryfikowania przed zakupem deklaracje (*environmental claims* i *green claims*) zawarte w materiałach reklamowych, które mogły wprowadzić konsumentów w błąd co do środowiskowych i ekologicznych zalet produktu.

Ponadto, tuż przed ustaloną przez TAR Lazio datą rozprawy, w dniu 19 września 2018 r., Volkswagen złożyła dodatkowe uzasadnienia (*motivi aggiunti*) na podstawie art. 43 włoskiego kodeksu postępowania administracyjnego. Przedstawiono w nich jako fakt następczy orzeczenie niemieckiej Prokuratury z Braunschweig. Orzeczeniem tym nałożono na Volkswagen Aktiengesellschaft wysoką karę finansową za nienależyte wykonanie obowiązków w zakresie nadzoru i kontroli związanej z rozwojem i instalacją „mechanizmu przełączeniowego” (*switching logic software*), uznanego za niedozwolone urządzenie manipulujące. Koncern uznał, że wystarczy ono do skutecznego odwołania się do zasady *ne bis in idem*, o której mowa w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵ i art. 54 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen⁶. W opinii przedsiębiorców, Volkswagen Aktiengesellschaft wykonała, a raczej „odpokutowała” karę za ten sam czyn, płacąc karę pieniężną nałożoną w Niemczech, co skutkuje koniecznością zastosowania, we włoskim procesie, zasady *ne bis in idem*.

Po dokładniejszej analizie przedstawionej dokumentacji *TAR del Lazio* uznał, że praktyki będące przedmiotem postępowania przeprowadzonego w Niemczech były inne niż praktyki mające miejsce we Włoszech. Podjęta została również kwestia sprzedaży pojazdów na rynku amerykańskim, co nie stanowiło przedmiotu interwencji władz włoskich. W ocenie sądu włoskiego cele sankcji nałożone na spółki Volkswagen nie pokrywają się, posiadają jedynie uzupełniający się charakter. Warto podkreślić, że niemieckie postępowanie wobec Volkswagen Aktiengesellschaft dotyczyło odpowiedzialności administracyjnej osób prawnych, natomiast włoskie postępowanie administracyjne przeprowadzone przez AGCM dotyczyło nieuczciwych praktyk rynkowych, których celem jest ochrona interesów konsumentów.

W związku z powyższym, wyrokiem z dnia 31 maja 2019 r. (nr 06920/2019) *TAR del Lazio* w Rzymie potwierdził słuszność decyzji administracyjnej z 2016 r., utrzymując ją w mocy. Wyrok Sądu nie jest prawomocny, albowiem przedsiębiorcy zaskarżyli go do administracyjnego sądu wyższej instancji (*Consiglio di Stato*). Wniesiony środek zaskarżenia nie został jeszcze rozpoznany.

2. Postępowanie administracyjne w Polsce

W Polsce aferą *Dieseldgate* zajął się Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który postanowieniem z dnia 30 grudnia 2016 r. wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające przeciwko spółce Volkswagen Group Polska Sp. z o.o. Celem postępowania było ustalenie, czy wprowadzone od 2008 r. do stycznia 2016 r. na rynek polski pojazdy koncernu Volkswagen, wyposażone w system manipulujący emisją spalin, mogły naruszać zbiorowe interesy konsumentów.

⁵ Dz. Urz. UE C 326/391.

⁶ Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz. Urz. WE 1985 L 239/19).

Przedmiotem postępowania były nie tylko nieprawdziwe informacje, zawarte w materiałach reklamowych i wystawianych w świadectwach homologacyjnych oraz certyfikatach zgodności, dotyczące emisji szkodliwych substancji. Prezes UOKiK zbadał sprawę również w aspekcie późniejszych działań przedsiębiorcy związanych z rozpatrywaniem reklamacji z tytułu rękojmi lub niezgodności z umową.

Po otrzymaniu informacji o wszczętym postępowaniu, w lutym 2017 r. przedsiębiorca wniósł o umorzenie postępowania twierdząc, że jest ono bezprzedmiotowe. W wydanej przez Prezesa UOKiK obszernej decyzji z dnia 14 stycznia 2020 r. (DOZIK-2/2020) można przeczytać, że zarzuty UOKiK – według Volkswagen Group Polska Sp. z o.o. – są bezpodstawne, „albowiem zarzucane praktyki albo w ogóle nie miały miejsca, albo nie miały charakteru nieuczciwych praktyk handlowych, względnie nie naruszały zbiorowych interesów konsumentów”⁷. W kolejnych pismach Spółka wskazywała, że zajmowała się jedynie pośrednictwem w dystrybucji pojazdów i „ani nie wiedziała, ani nie mogła wiedzieć, że sprzedawane przez nią dealerom pojazdy mają zainstalowane oprogramowanie optymalizujące”⁸. Swoje przeświadczenie o prawidłowości opierała na certyfikatach zgodności wydawanych przez odpowiednie organy państwowe. Prezes UOKiK uznał, że fakt braku wiedzy, związany z błędnymi informacjami przekazywanymi konsumentom, nie zwalnia przedsiębiorcy z odpowiedzialności. Jednocześnie zwrócono uwagę, że „Spółka oraz jej poprzednicy prawni przynajmniej od 2011 roku powinni byli wiedzieć, że rozpowszechniane przez nich informacje na temat ekologicznego charakteru pojazdów wyposażonych w silniki typu EA 189 i spełniania przez nie norm Euro 5 z uwagi na zainstalowane w nich «oprogramowanie optymalizujące» były nieprawdziwe i mogły wprowadzać konsumentów w błąd”⁹.

Dowodami w sprawie, którymi wielokrotnie posiłkował się Prezes Urzędu, były również opisane wyżej decyzja Włoskiego Organu ds. Ochrony Konkurencji i Rynku z dnia 4 sierpnia 2016 r. i wyrok Sądu Administracyjnego regionu Lazio z dnia 31 maja 2019 roku.

W trakcie postępowania ustalono, że gdyby przeciętny konsument miał wiedzę dotyczącą niezgodności informacji podanych w świadectwach homologacyjnych z rzeczywistym poziomem zanieczyszczeń, emitowanym przez zakupiony pojazd, w konsekwencji niespełniający norm prawnych, prawdopodobnie podjąłby inną decyzję. Mogłaby ona dotyczyć zarówno zakupu pojazdu, jak i późniejszego dochodzenia roszczeń z tytułu niezgodności towaru z umową albo rękojmi za wady rzeczy związanej z zakupionym samochodem. Wielokrotnie wskazano w omawianej decyzji, że decyzje konsumentów coraz częściej są dyktowane ekologicznymi walorami danego towaru. Wobec tego wszelkie działania marketingowe eksponujące konsumentom cechy produktu przyjazne środowisku mają wpływ na podejmowane przez nich na późniejsze decyzje dotyczące jego zakupu.

Prezes UOKiK w postępowaniu ustalił, że koncern sugerował dealerom nieuwzględnianie zasadnych reklamacji (lub sposób ich rozpatrywania) kupców–konsumentów, związanych z nabyciem pojazdu ze zmanipulowanym silnikiem. Podkreślił, że „głęboko nieetyczne oraz naruszające dobre obyczaje”¹⁰ praktyki dotyczące wpływania na decyzje sprzedawców powodowały, iż

⁷ Dec. Prezesa UOKiK z 14.01.2020 r., DOZIK-2/2020, s. 8.

⁸ Ibidem, s. 11.

⁹ Ibidem, s. 93.

¹⁰ Ibidem, s. 120.

nie podejmowali oni indywidualnych decyzji, uwzględniających specyfikę każdego przypadku. W tym miejscu należy zauważyć, że ilość nabytych wadliwych pojazdów mogła wynieść nawet ok. 155 tysięcy. Prezes UOKiK podkreślił, że „w pismach kierowanych do konsumentów autoryzowani dealerzy wskazują m.in. na brak istnienia wady fizycznej pojazdów wyposażonych w silniki o zapłonie samoczynnym typu EA 189 oraz bezzasadność zgłaszanych roszczeń. W pismach tych znajdują się również zapewnienia, że przedmiotowe pojazdy są sprawne technicznie, bezpieczne oraz przydatne do przeznaczonego użytku”¹¹.

Prezes Urzędu orzekł, po trwającym prawie trzy lata postępowaniu, że koncern dopuścił się nieuczciwych praktyk rynkowych naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na:

- „a) rozpowszechnianiu w materiałach reklamowych (tj.: spotach reklamowych, reklamach prasowych, katalogach i folderach) oraz w serwisach internetowych marek Volkswagen, SEAT, Skoda i Audi (...) informacji wskazujących na ekologiczny charakter tych pojazdów w sytuacji stosowania w nich «oprogramowania optymalizującego» emisję tlenków azotu (NOx), które aktywuje się w cyklu testowym stosowanym w procesie homologacji typu WE, a w warunkach drogowych pojazdy te emitują ilość tlenków azotu (NOx) przekraczające limity wskazane w normie Euro 5, co stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 3 z późn. zm.) oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 15 stycznia 2016 r.;
- b) rozpowszechnianiu w materiałach reklamowych (tj. katalogach) informacji wskazujących na spełnienie przez te pojazdy wymogów w zakresie emisji tlenków azotu (NOx) wskazanych w normie Euro 5 określonej w rozporządzeniu (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r., w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących napraw i utrzymania pojazdów (Dz. Urz. UE L 171/1) w sytuacji stosowania «oprogramowania optymalizującego» emisję tlenków azotu (NOx), które aktywuje się w cyklu testowym stosowanym w procesie homologacji typu WE, a warunkach drogowych pojazdy te emitują ilość tlenków azotu (NOx) przekraczające limity wskazane w normie Euro 5, co stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst. jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 3 z późn. zm.) oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 15 stycznia 2016 r.;
- c) rozpowszechnianiu w treści wyciągów ze świadectw homologacji (przed 22 czerwca 2013 r.) oraz w treści świadectw zgodności WE (od 22 czerwca 2013 r.) informacji na temat parametrów dotyczących poziomu tlenków azotu (NOx) emitowanych przez te pojazdy w sytuacji stosowania w tych pojazdach «oprogramowania optymalizującego» emisję tlenków azotu (NOx), które aktywuje się w cyklu testowym stosowanym w procesie homologacji typu WE, a warunkach drogowych pojazdy te emitują ilość tlenków azotu (NOx) przekraczające limity wskazane w normie Euro 5, co stanowi nieuczciwą praktykę rynkową w rozumieniu art. 5

¹¹ Ibidem, s. 110.

ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 3 z późn. zm.) oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 15 stycznia 2016 r.”¹².

Za każdą z trzech praktyk nałożono karę pieniężną w wysokości 15 mln 618 tysięcy 210 zł. Ponadto nałożono również karę w wysokości 73 mln 752 tysięcy 658 zł za praktyki sprzeczne z dobrymi obyczajami, które dotyczyły, jak przedstawiono wyżej, sposobu rozpatrywania roszczeń konsumenckich na podstawie art. 576¹ § 1 k.c. i art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego¹³. Prezes UOKiK nałożył zatem na koncern w sumie karę pieniężną w wysokości 120 mln 607 tysięcy 288 zł. Decyzją nałożono również obowiązek poinformowania o treści decyzji, imiennym listem poleconym, każdego konsumenta, który na terenie Polski zakupił od autoryzowanych dealerów pojazdy marki Volkswagen, SEAT, Škoda i Audi wyposażone w silnik typu EA 189 EU 5. Warto podkreślić, że orzeczona kara pieniężna jest najwyższą w historii karą nałożoną przez Prezesa UOKiK za naruszenie praw konsumentów. Podobnie jak we Włoszech, samochodowy gigant odwołał się w Polsce do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sprawa nie została jeszcze rozpatrzona.

III. Kluczowe postępowania sądowe dotyczące *Dieselpgate*

1. Powództwa wytoczone we Włoszech

W 2016 r. *Altroconsumo*, jedna z włoskich organizacji konsumenckich, wystąpiła do sądu w Weronie (*Tribunale di Verona*) z pozwem zbiorowym, w którym wzięło udział ponad 76 tysięcy konsumentów¹⁴. Organizacja domaga się dla każdego poszkodowanego konsumenta objętego pozwem odszkodowania w wysokości 15% ceny samochodu nabytego od grupy Volkswagen. Ostatnia rozprawa odbyła się 4 marca 2020 r., lecz w związku z sytuacją sanitarną związaną z rozpowszechnieniem się wirusa SARS-CoV-2, bieg terminów procesowych uległ zawieszeniu.

Dnia 28 lipca 2020 r. sędzia pokoju z Ferentino (*Giudice di Pace di Ferentino*) wydał natomiast wyrok n. 77/2018 RG zasądający odszkodowanie za szkody materialne i niematerialne poszkodowanemu nabywcy wadliwego pojazdu marki Volkswagen. W tej sprawie sąd uznał sprzedaż samochodu jako „sprzedaż łańcuchową”, zgodnie z którą obowiązuje zasada autonomii pojedynczych sprzedaży (producent – sprzedawca, sprzedawca – konsument). Zgodnie ze stanowiskiem włoskiego Sądu Najwyższego (*Suprema Corte di Cassazione*) zajęтым w wyroku z dnia 31 maja 2005 r., nr 11612, w przypadku sprzedaży łańcuchowej nabywcy przysługują dwa roszczenia: umowne i deliktowe. Roszczenie umowne przysługuje do bezpośredniego sprzedawcy, natomiast roszczenie deliktowe przysługuje do producenta z tytułu szkody poniesionej w wyniku wad, które czynią rzecz niebezpieczną. Zasada ta uregulowana jest również przez włoski kodeks konsumenta (art. 114–133).

¹² Sentencja de. nr DOZIK-2/2020.

¹³ Dz. U. 2002 Nr 141, poz. 1176 z późn. zm.

¹⁴ <https://www.altroconsumo.it/auto-e-moto/automobili/news/altroconsumo-contro-volkswagen>.

Przytoczony wyrok jest jednym z pierwszych włoskich orzeczeń wydanych w sprawie *Dieseltgate*, zainicjowanym powództwem (tzw. *private enforcement*). Konsekwencją wydania tego wyroku będą niewątpliwie kolejne powództwa prywatne o odszkodowanie i zadośćuczynienie za szkody spowodowane kupnem zmanipulowanych pojazdów od niemieckiego producenta¹⁵. Jest on istotny również z punktu widzenia znaczenia decyzji AGCM w postępowaniu przed sądem powszechnym. Warto podkreślić, że poszkodowany nie przedstawił żadnych dodatkowych dowodów w sprawie poza decyzją AGCM z 2016 r. Sąd uznał dowody zebrane przez włoski organ nie tylko za istotne, lecz także wiążące i wystarczające dla rozpoznania powództwa poszkodowanego. Istotnym w tej kwestii jest fakt, że nie ma normy prawnej nadającej wiążący charakter decyzjom AGCM w postępowaniach o niezgodne praktyki handlowe. W konsekwencji w doktrynie toczy się dyskusja, czy decyzje krajowego organu ochrony konkurencji są wiążące przed sądem w sprawach nieuczciwych praktyk handlowych, porównując je do decyzji tego samego organu wydane w sprawach dotyczących naruszeń praw konkurencji, zgodnie z art. 7 dekretu nr 3 z dnia 19 stycznia 2017 r. (*decreto legislativo n. 3/2017*) i art. 9 dyrektywy 2014/104/UE¹⁶.

Część doktryny opowiada się za ich wiążącym charakterem także w postępowaniach dotyczących praktyk rynkowych (Ciatti, 2008)¹⁷. Zdaniem G. Massarotta (2016, s. 474) prawo konkurencji i zasady związane z ochroną praw konsumentów mają bowiem wspólny cel – maksymalizację dobrobytu konsumentów. Za tym samym stanowiskiem przemawia fakt, że decyzje zarówno dotyczące prawa konkurencji, jak i ochrony praw konsumenta wydawane są przez ten sam organ, tj. AGCM. Z tej racji nie ma podstaw, by nadawać im różny charakter.

Za wiążącym charakterem opowiedział się również włoski Sąd Najwyższy, który wyrokiem z dnia 28 maja 2014 r.¹⁸ orzekł, że elementy dowodowe zebrane przez AGCM w celu ukarania przedsiębiorcy za łamanie praw konsumenta spełniają wymagania dowodowe. Konsument, który wnosi powództwo o naprawienie szkody, poza umową zawartą z przedsiębiorcą może przedstawić jako dowód w sprawie decyzję AGCM. Podczas gdy na przedsiębiorcy spoczywa ciężar dowodowy wykazania, że nastąpiło przerwanie związku przyczynowego między naruszeniem praw konkurencji a szkodą poniesioną przez konsumentów. W związku z tym sędzia pokoju trafnie uznał, że w przedmiotowej sprawie konsument sprostał ciężarowi dowodowemu. Pozwoliło to uwzględnić dochodzone pozwem roszczenie o zasądzenie kary pieniężnej na Volkswagen Aktiengesellschaft i Volkswagen Group Italia S.p.A. w wysokości 1 tys. 322 euro wraz z kosztami sądowymi, na podstawie art. 113 § 2 włoskiego kodeksu postępowania cywilnego.

2. Powództwo wytoczone w Niemczech

Podobna sytuacja miała miejsce w Niemczech, gdzie w maju 2020 r. (wyrok nr VI ZR 252/19) Federalny Trybunał Sprawiedliwości (*Bundesgerichtshof*) w Karlsruhe uznał roszczenia niemieckich

¹⁵ Jednym z ostatnich jest wyrok sądu z Avellino (*Tribunale di Avellino*) n. 1855/2020 z dnia 10 grudnia 2020, w którym sąd zasądził odszkodowanie w wysokości 7 tysięcy euro co stanowi 20% ceny pojazdu nabytego przez poszkodowanego. Szerzej na ten temat na stronie <https://www.bassairpinia.it/uncategorized/il-dieseltgate-passa-per-avellino-e-la-volkswagen-deve-restituire-il-20-del-prezzo-dellauto-ad-un-irpino/>.

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz. Urz. UE L 349/1). Dyrektywa ta została wdrożona do prawa polskiego ustawą z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. 2017, poz. 1132).

¹⁷ Szerzej na ten temat pisze autorka w swojej pracy magisterskiej opublikowanej na stronie https://wall.rettorato.unito.it/sia/studenti/intesi/Ricerca_tesi_libera/ricerca_tesi_dettaglio.asp?id_upload=174314&cld_tesi=&cldi=&matricola=810451.

¹⁸ Cass. civ. Sez. I, Sent., 28-05-2014, n. 11904.

konsumentów, przyznając im możliwość oddania sprzedawcy zakupionego pojazdu i uzyskania częściowego zwrotu pierwotnej ceny zakupu. Orzeczenie to z pewnością będzie miało wpływ na dalsze losy wielu sądowych postępowań w Europie. Spowodowało ono też to, że włoska organizacja konsumentów *Codacons*¹⁹ zdecydowała się wnieść własny pozew zbiorowy w Niemczech.

3. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w odpowiedzi na pytanie sądu austriackiego

W 2019 r. sąd austriacki zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 7 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych²⁰. Sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy „w przypadku, gdy w danym państwie członkowskim pojazdy zostały niezgodnie z prawem wyposażone przez ich producenta w oprogramowanie manipulacyjne danymi dotyczącymi emisji spalin, a następnie zostały nabyte od osoby trzeciej w innym państwie członkowskim, miejsce urzeczywistnienia się szkody znajduje się w ostatnim państwie członkowskim”²¹.

W lipcu 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał w tej sprawie (C-343/19), że szkoda, jaką ponosi kupiec zmanipulowanego pojazdu, urzeczywistnia się w momencie jego zakupu od osoby trzeciej, a nie jak sugerował przedsiębiorca, od momentu zainstalowania oprogramowania. To oznacza, że niemiecki producent, który narusza świadomie obowiązujące normy prawne musi spodziewać się, że szkoda produkowanych przez niego pojazdów ujawnia się w miejscu, w którym dany samochód zostanie przez konsumentów nabyty. Konsument może zwrócić się zatem do sądu w państwie, w którym zakupił towar, a nie w miejscu, w którym został on wyprodukowany.

IV. Postępowania karne

Zarówno we Włoszech, jak i w Polsce toczą się śledztwa dotyczące odpowiedzialności karnej menedżerów krajowych oddziałów spółki Volkswagen. Zaskoczeniem był złożony w kwietniu 2020 r. przez prokuraturę z Werony wniosek o umorzenie wstępnego śledztwa z powodu braku dostatecznych dowodów popełnienia umyślnego przestępstwa. Decyzja spotkała się z krytyką i wywołała polemikę dotyczącą zasadności umorzenia postępowania wstępnego, toczącego się od 2015 r. przed sędzią wstępnego dochodzenia (*Giudice delle indagini preliminari*) w Weronie.²²

W Polsce śledztwo jest natomiast prowadzone przez Prokuraturę Okręgową w Częstochowie. Stowarzyszenie Osób Poszkodowanych przez Spółki Grupy Volkswagen AG (STOP VW) poinformowało, że celem tego śledztwa jest wyjaśnienie, czy „wadliwe silniki aut niemieckich koncernu były produkowane w fabryce w Polkowicach a samochody montowane w Poznaniu i Wrześni. Przedmiotem dochodzenia powinien być również wątek wystawienia przez polskiego importera dokumentacji homologacyjnej aut, stanu technicznego pojazdów po dokonaniu akcji serwisowej, a także sprawdzenia na ile świadoma dokonywanego oszustwa była lokalna kadra menedżerska koncernu”²³.

¹⁹ <https://codacons.it/dieseldgate-codacons-avvia-in-germania-nuova-azione-risarcitoria-collettiva-contro-volkswagen/>.

²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE 2012 L 351/1).

²¹ Wyr. TS w sprawie C-343/19 Verein für Konsumenteninformation (ECLI:EU:C:2020:534), pkt 21.

²² Dodatkowe informacje <https://www.stopvw.pl/wlochy-konsumenci-protestuja-przeciwko-umorzeniu-sledztwa-w-sprawie-dieseldgate/>.

²³ <https://www.stopvw.pl/polski-watek-dieseldgate-w-rekach-czestochowskich-prokuratorow/>; <https://www.stopvw.pl/dieseldgate-w-polsce-rozmowa-z-mecenasem-pawlem-grzelakiem-sad-najwyzszy-zajmie-sie-sprawa-suma-roszczzen-przekracza-200-mln-zl/>.

V. Dieselpgate i naruszenia prawa konkurencji

W 2019 r. sprawą zajęła się również Komisja Europejska, która bada ją z punktu widzenia prawa konkurencji. Według Komisji w latach 2006–2014 pomiędzy producentami samochodów Volkswagen, BMW i Daimler istniało porozumienie sprzeczne z art. 101 TFUE, mające na celu ograniczenie konkurencji w zakresie rozwoju technologii w celu poprawy emisji spalin.

Komisja w kwietniu 2020 r. podała do publicznej wiadomości²⁴, że poinformowała niemieckich producentów samochodowych o wszczętym postępowaniu przeciwko nim dotyczącym prawdopodobnego naruszenia unijnych norm antymonopolowych.

VI. Wnioski

Po analizie przedstawionych postępowań administracyjnych toczonych przez krajowe organy ochrony konkurencji i konsumentów można zauważyć, że włoskie postępowanie wszczęto niemal od razu po publicznym ujawnieniu informacji związanych z manipulacją silników w pojazdach koncernu Volkswagen. Trwało ono znacznie krócej niż postępowanie w Polsce, ponieważ tylko 10 miesięcy. Przedsiębiorcy we Włoszech nie przedstawiali wielu dokumentów świadczących o ich niewinności bądź nieświadomości istotnych w sprawie faktów. Nie można wykluczyć, że spółki liczyły się z przegraną przed włoskim Urzędem. Zgodnie z art. 27 § 9 kodeksu konsumenta, AGCM nie może nałożyć na przedsiębiorcę kary za nieuczciwe praktyki rynkowe wyższej niż 5 mln euro. Sytuacji dochodzenia roszczenia nie ułatwiają również wyjątkowo długie postępowania przed włoskimi sądami. Fakt przewlekłości postępowań sądowych wykorzystywały również Spółki Volkswagen, aby odroczyć płatność nałożonej na nie kary. Warto zauważyć, że orzeczenie Sądu Administracyjnego regionu Lazio zostało wydane po trzech latach od podjęcia decyzji przez AGCM. Orzeczenie to zaskarżono apelacją do wspomnianego już *Consiglio di Stato*. Trudno również zgodzić się z ewentualnym charakterem odstrasającym kary pieniężnej nałożonej przez włoski Urząd. Spełnianie tej funkcji wymagałoby połączenia z nią innych środków prawnych, m.in. odpowiedniego dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi.

Sytuacja w Polsce wyglądała natomiast nieco inaczej. Postępowanie wyjaśniające wszczęto 14 października 2015 r.²⁵ Zakończenie tego etapu spowodowało wszczęcie postępowania²⁶ w styczniu 2017 r., które zakończyło się dopiero po trzech latach, tj. w styczniu 2020 r. Jak poinformował Prezes UOKiK, do Urzędu wpływało mnóstwo dokumentów, co wymagało analizy ogromnej ilości informacji²⁷. Przykładowo, Volkswagen Group Polska wniósł, w odpowiedzi na szczegółowe uzasadnienie zarzutów, pismo liczące wraz z załącznikami 827 stron²⁸. Dodatkowo, co najmniej 25 razy konsultował on gromadzone systematycznie dokumenty i dowody w sprawie. Nie można wykluczyć, że to postępowanie było podyktowane świadomością, że w polskim postępowaniu koncern ryzykował finansowo o wiele więcej niż we Włoszech. Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może bowiem nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości do 10% rocznych obrotów przedsiębiorstwa. Ponadto,

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2008.

²⁵ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11968.

²⁶ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12857.

²⁷ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16120.

²⁸ Dec. Prezesa UOKiK z 14.01.2020 r., DOZIK-2/2020, s. 149, 150.

Volkswagen Group Polska Sp. z o.o. zarzucono więcej naruszeń niż we Włoszech. W tym miejscu należy podkreślić, że najwyższa kara (tj. aż 75 mln zł) została nałożona na ostatnią nieuczciwą praktykę polegającą na utrudnianiu bądź niedopuszczaniu do rozpoznania roszczeń konsumentów. Wymierzając karę pieniężną w wysokości ponad 120 mln zł, Prezes UOKiK pokreślił funkcję represyjną i prewencyjną tej kary. We Włoszech natomiast nie odnotowano występowania tego typu praktyki.

Mając na względzie powyższe trudno nie stwierdzić, że afera *Dieseltgate* jest jednym z wielu, ale jakże istotnych i ewidentnych przypadków nieodpowiedniej regulacji we Włoszech. Kara 5 mln euro wydaje się rażąco nieadekwatna w stosunku do ustalonego przez włoski organ zysku (10–20 mld euro), zwłaszcza że długo trwające we Włoszech postępowania opóźniają wyegzekwowanie tej kwoty. Sytuacja ta wskazuje na potrzebę zmiany regulacji prawnej dotyczącej ograniczenia limitu kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorców za naruszenia związane z nieuczciwymi praktykami handlowymi. Warto przy tym podnieść, że sankcja w wysokości do 10% obrotów rocznych spółki jest przewidziana w prawie włoskim, ale dotyczy naruszenia praw konkurencji, a nie naruszenia praw konsumenta. Zastanawiające więc jest, dlaczego w przypadku nieuczciwych praktyk handlowych przedsiębiorców, o których mowa wyżej, mogących dotyczyć tysięcy osób przysparzających zysku liczonego w miliardach euro, regulacja odbiega zarówno od zasad prawa konkurencji, jak i od rozwiązań przewidzianych w prawie polskim.

Bibliografia

- Bargelli, E., Calvo, R., Ciatti, A., De Cristofano, G., Di Nella, L. i Di Raimo, R. (2008). *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo, Il recepimento della direttiva 2005/29/Ce nel diritto italiano (decreti legislativi nn. 145 e 146 del 2 agosto 2007)*. Torino: Giappichelli.
- BEUC. (2019). *Volkswagen Dieseltgate four years down the road. An overview of enforcement actions and policy work by BEUC and its members since the Dieseltgate scandal*. BEUC-X-2019-050. Pozyskano z: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-050_report_-_four_years_after_the_dieseltgate_scandal.pdf.
- Caine, C.A. (2017). „Dieseltgate” and Consumer Law: Repercussion of the Volkswagen scandal in the United Kingdom. *Journal of European Consumer and Market Law*, 6(2), 85–87.
- Ciatti, A. (2007). *La tutela amministrativa e giurisdizionale*, W: E. Bargelli, R. Calvo, A. Ciatti, G. De Cristofano, L. Di Nella, R. Di Raimo, *Pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/Ce e il diritto italiano*. (s. 269–288). Torino: Giappichelli.
- Ciatti Càimi, A. (2008). Gli strumenti di tutela individuale e collettiva. W: E. Bargelli, R. Calvo, A. Ciatti, G. De Cristofano, L. Di Nella, R. Di Raimo, *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo (Il recepimento della direttiva 2005/29/Ce nel diritto italiano (decreti legislativi nn; 145 e 146 del 2 agosto 2007)* (s. 383–432). Torino: Giappichelli.
- Fabbio, P. (2017). „Dieseltgate” and Consumer Law: Repercussion of the Volkswagen scandal in Italy. *Journal of European Consumer and Market Law*, 6(2), 94–96.
- Gentili, A. (2010). Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica. *Rivista di diritto privato*, 3.
- <https://codacons.it/dieseltgate-codacons-avvia-in-germania-nuova-azione-risarcitoria-collettiva-contro-volkswagen/>.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2008.

<https://www.altroconsumo.it/auto-e-moto/automobili/news/altroconsumo-contro-volkswagen>.

<https://www.bassairpinia.it/uncategorized/il-dieselgate-passa-per-avellino-e-la-volkswagen-deve-restituire-il-20-del-prezzo-dellauto-ad-un-irpino/>.

<https://www.stopvw.pl>.

https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11968.

https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12857.

https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=16120.

Massarotta, G. (2016). L'Accertamento di una pratica commerciale scorretta: il doppio binario rimediabile del public and private enforcement. *Jus civile*, 6.

Namysłowska, M. (2017). „Dieselgate” and Consumer Law: Repercussion of the Volkswagen scandal in Poland. *Journal of European Consumer and Market Law*, 6(2), 87–90.