Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 30. března 2023 [1]

Věc C-27/22

Volkswagen Group Italia S.p.A.,
Volkswagen Aktiengesellschaft
proti
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
za účasti:
Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Základní práva – Zásada *ne bis in idem* – Sankce uložené v oblasti nekalých obchodních praktik – Pravomocný odsuzující trestní rozsudek vydaný v jednom členském státě – Správní peněžitá sankce trestní povahy uložená v jiném členském státě téže osobě za stejné skutky – Uplatnění zásady *ne bis in idem* na kumulaci přeshraničních sankčních řízení – Omezení zásady *ne bis in idem* – Koordinace kumulace sankčních řízení"

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká přeshraničního použití článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina") ve věci, která nesouvisí s volným pohybem osob v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

2. V projednávané věci se překrývají sankce a sankční řízení orgánů dvou členských států, Německa a Itálie [2]. Protiprávní jednání je přičítáno stejnému konglomerátu automobilových společností se sídlem v Německu, jehož dopady se projevují v obou státech (kromě mnoha jiných).

3. Ve sporech tohoto druhu vzniká problém při uplatňování omezení práva na *ne bis in idem* na základě článku 52 Listiny, pokud řízení zahájená orgány dvou členských států nejsou dostatečně koordinována, což vede k dvojím sankcím.

[1] – Původní jazyk: španělština.

[2] – Jedná se o Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Itálie (dále jen „AGCM"), a o státní zastupitelství v Brunšviku, Německo.

4. Soudní dvůr totiž rozhodl, že koordinace sankčních řízení je nezbytným předpokladem pro přijetí takových omezení. Zůstává však otázkou, zda je možné (a reálné) tento požadavek zachovat, pokud dochází ke kumulaci sankčních řízení dvou členských států, které vedou orgány příslušné v různých odvětvích činnosti, a neexistuje žádný právní mechanismus pro koordinaci jejich zásahů [3].

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Listina základních práv Evropské unie

5. Článek 50 („Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin“) stanoví:

„Nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.“

6. Článek 52 („Rozsah […] práv […]“) stanoví:

„1. Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[…]“.

2. Směrnice 2005/29/ES [4]

7. Článek 1 stanoví:

„Účelem této směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením právních a správních předpisů členských států týkajících se nekalých obchodních praktik, které poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů.“

8. Článek 3 odst. 4 stanoví:

„V případě rozporu mezi ustanoveními této směrnice a jinými pravidly Společenství, která upravují určité aspekty nekalých obchodních praktik, jsou tato jiná pravidla Společenství pro tyto určité aspekty rozhodná a použijí se“.

[3] – Soudní dvůr dosud rozhodoval ve věcech týkajících se zásady *ne bis in idem*, které se týkaly sankcí uložených různými vnitrostátními orgány téhož členského státu [například věc posuzovaná v rozsudku ze dne 22. března 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, dále jen „rozsudek bpost“), která se týkala belgického orgánu pro poštovní služby a belgického úřadu pro hospodářskou soutěž]. Rozhodoval rovněž o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, kdy sankce pocházely od vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž dvou členských států [rozsudek ze dne 22. března 2022, Nordzucker (C-151/20, EU:C:2022:203), dále jen „rozsudek Nordzucker“].

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2005, L 149, s. 22).

9. Článek 13 stanovil:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná pro jejich uplatňování. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

10. Tentýž článek 13 má po změně provedené směrnicí (EU) 2019/2161 [5] s účinností od 28. května 2022 tento obsah:

„1. Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních ustanovení přijatých podle této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

2. Členské státy zajistí, aby byl při ukládání sankcí případně zohledněn tento demonstrativní a orientační seznam kritérií:

[…]

e) sankce uložené obchodníkovi za totéž protiprávní jednání v jiných členských státech v přeshraničních případech, kdy jsou informace o těchto sankcích dostupné prostřednictvím mechanismu zavedeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 [6];]

[…]

3. Členské státy zajistí, aby v případech, kdy mají být uloženy sankce podle článku 21 nařízení (EU) 2017/2394, tyto sankce zahrnovaly možnost buď uložit pokutu ve správním řízení nebo možnost zahájit soudní řízení o uložení pokuty, nebo obojí, přičemž maximální výše této pokuty bude činit alespoň 4 % ročního obratu obchodníka v dotčeném členském státě nebo dotčených členských státech. […]

[…]“.

B. Vnitrostátní právo. Legislativní nařízení č. 206 ze dne 6. září 2005 [7]

11. Článek 20 odst. 2 stanoví:

„Obchodní praktika je nekalá, je-li v rozporu s požadavky náležité profesionální péče a podstatně narušuje nebo je schopná podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, který je jejímu působení vystaven nebo kterému je určena, nebo průměrného člena určité skupiny spotřebitelů, na kterou je tato praktika zaměřena, ve vztahu k danému produktu“.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele (Úř. věst. 2019, L 328, s. 7).

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2017, L 345, s. 1).

7 – Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (legislativní nařízení č. 206, kterým se stanoví spotřebitelský zákoník podle článku 7 zákona č. 229 ze dne 29. července 2003) ze dne 6. září 2005 (běžný dodatek ke GURI č. 235 ze dne 8. října 2005; dále jen „spotřebitelský zákoník“).

12. Článek 20 odst. 4 vymezuje dvě kategorie nekalých praktik: klamavé praktiky (uvedené v článcích 21, 22 a 23) a agresivní praktiky (uvedené v článcích 24, 25 a 26).

13. Článek 27 odst. 9 stanoví:

„Spolu s opatřením zakazujícím nekalou obchodní praktiku Úřad uloží správní peněžité sankce ve výši 5 000 eur až 5 000 000 eur s přihlédnutím k závažnosti a délce trvání protiprávního jednání. V případě nekalých obchodních praktik podle čl. 21 odst. 3 a 4 nesmí být pokuta nižší než 50 000 eur.“

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

14. Rozhodnutím č. 26137 ze dne 4. srpna 2016 uložil AGCM společnostem Volkswagen Group Italia S.p.A. a Volkswagen Aktiengesellschaft (dále jen „VWGI“ a „VWAG“) peněžitou sankci ve výši 5 milionů eur, neboť konstatoval, že se dopustily nekalých obchodních praktik ve smyslu čl. 21 odst. 1 písm. b), čl. 23 odst. 1 písm. d), čl. 21 odst. 3 a čl. 21 odst. 4 spotřebitelského zákoníku. Tato ustanovení provádějí směrnici 2005/29 do italského práva.

15. Podle předkládacího rozhodnutí AGCM přičítá společnostem VWGI a VWAG tato porušení:

– Uvádění na trh v Itálii vozidel se vznětovými motory vybavených systémy určenými k falšování měření emisí znečišťujících látek pro účely schválení typu [8].

– Šíření reklamních sdělení, která navzdory falšování měření emisí zdůrazňovala, že tato vozidla splňují normativní kritéria v oblasti životního prostředí.

16. Společnosti VWGI a VWAG napadly rozhodnutí AGCM u Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie; dále jen „TAR Lazio“).

17. V roce 2018, po přijetí rozhodnutí AGCM č. 26137 z roku 2016, ale před vydáním rozsudku TAR Lazio, doručilo státní zastupitelství v Brunšviku společnosti VWAG usnesení-příkaz, kterým jí byla podle Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zákon o přestupcích; dále jen „OWiG“) uložena sankce ve výši 1 miliardy eur [9].

18. Tato sankce se mimo jiné týkala stejných skutků jako sankce uložené AGCM. Předkládající soud zdůrazňuje, že jednání vytýkané v Německu spočívalo v:

– Celosvětovém uvádění na trh (celkem 10,7 milionů vozidel, z toho 700 000 na italském trhu) vozidel vybavených systémy určenými k falšování měření emisí znečišťujících látek pro účely schválení typu.

[8] – Jedná se o zařízení instalované do vozidel s motory Volkswagen, ve kterých byl nainstalován software, jenž rozpoznal, kdy je vůz v testovacím zařízení pro kontrolu emisí znečišťujících látek, aby v tomto okamžiku méně znečišťoval, s cílem snížit emise plynů. Po úspěšném absolvování testů se u vozidla v běžném provozu obnovila úroveň emisí, která byla výrazně nad zákonem povolenou úrovní. Toto zařízení je zakázáno podle čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla (Úř. věst. 2007, L 171, s. 1). V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 17. prosince 2020, CLCV a další (Odpojovací zařízení u vznětových motorů) (C-693/18, EU:C:2020:1040); ze dne 14. července 2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570), a ze dne 14. července 2022, Porsche Inter Auto a Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572).

[9] – Německé rozhodnutí má číslo jednací „NZS 411 Js 27840/18“.

– Šíření reklamních sdělení, která navzdory falšování měření emisí tvrdila, že tato vozidla jsou obzvláště šetrná k životnímu prostředí.

19. Rozhodnutí státního zastupitelství v Brunšviku nabylo právní moci dne 13. června 2018, protože společnost VWAG se vzdala práva na odvolání a dne 18. června 2018 také zaplatila peněžitou sankci.

20. Dne 3. dubna 2019 TAR Lazio rozsudkem č. 6920/2019 zamítl žalobu společností VWGI a VWAG, přestože se tyto dvě společnosti odvolávaly na usnesení-příkaz státního zastupitelství v Brunšviku.

21. Společnosti VWGI a VWAG zejména poukázaly na řadu rozhodnutí soudů jiných členských států, v nichž byla vnitrostátní řízení týkající se falšování měření emisí zastavena s odůvodněním, že tyto skutečnosti již byly v Německu potrestány.

22. TAR Lazio toto tvrzení odmítl. Uvedl, že sankce AGCM má jiný právní základ než sankce uložená v Německu a zásada *ne bis in idem* nebrání sankci AGCM.

23. Společnosti VWGI a VWAG podaly proti rozsudku TAR Lazio kasační opravný prostředek ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která předkládá Soudnímu dvoru následující otázky:

„1) Lze sankce uložené za nekalé obchodní praktiky podle vnitrostátních právních předpisů, kterými se provádí směrnice 2005/29/ES, kvalifikovat jako správní sankce trestní povahy?

2) Musí být článek 50 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje, aby byla soudně potvrzena a nabyla právní moci peněžitá správní sankce trestní povahy uložená právnické osobě za protiprávní jednání spočívající v nekalých obchodních praktikách, za které byla tato právnická osoba v mezidobí odsouzena v trestním řízení v jiném členském státě, pokud druhé odsouzení nabylo právní moci před tím, než soudní rozhodnutí o první peněžité správní sankci trestní povahy založilo překážku věci rozsouzené?

3) Může právní úprava uvedená ve směrnici 2005/29, zejména s odkazem na její čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e), odůvodnit výjimku ze zákazu *ne bis in idem* stanoveného v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (následně začleněného do Smlouvy o Evropské unii článkem 6 SEU) a v článku 54 Schengenské úmluvy?“

III. Řízení před Soudním dvorem

24. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku Soudního dvora dne 11. ledna 2022.

25. Písemná vyjádření předložily AGCM, sdružení Codacons [10], VWGI, nizozemská a italská vláda a Evropská komise.

26. Na jednání dne 19. ledna 2023 přednesly vyjádření AGCM, VWGI, nizozemská a italská vláda a Komise.

[10] – Sdružení Codacons (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) vstoupilo do původního řízení na podporu návrhových žádání AGCM.

IV. Posouzení

A. Přípustnost

27. AGCM má za to, že předběžné otázky by měly být odmítnuty jako nepřípustné ze dvou důvodů:

– Článek 50 Listiny a článek 54 Schengenské úmluvy [11] nejsou pro tento spor relevantní, neboť právní úprava o odpovědnosti právnických osob, na jejímž základě byla německá sankce uložena, nespadá do oblasti působnosti unijního práva.

– Mezi skutky, které vedly k přijetí obou sankcí, neexistuje totožnost. Německé rozhodnutí trestá jednání společnosti VWAG spočívající v nedbalostním porušení povinnosti dohledu nad instalací zařízení, které jí umožnilo falšovat testy emisí znečišťujících látek u jejích vozidel. Naopak italské rozhodnutí trestá společnosti VWAG a VWGI za to, že neinformovaly spotřebitele o existenci takového zařízení ve vozidlech prodávaných v Itálii.

28. Ani jeden z těchto dvou argumentů se mi nezdá přesvědčivý pro prohlášení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce za nepřípustnou.

29. Pokud jde o první argument, čl. 51 odst. 1 Listiny stanoví, že ustanovení Listiny jsou určena členským státům, pokud uplatňují unijní právo [12]. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí AGCM vychází z ustanovení italského spotřebitelského zákoníku, kterým se provádí směrnice 2005/29, jedná se o oblast, v níž členský stát uplatňuje unijní právo.

30. Tato okolnost postačuje k tomu, aby se uplatnil článek 50 Listiny, a to bez ohledu na to, zda bylo rozhodnutí německého státního zastupitelství přijato na základě vnitrostátního předpisu provádějícího unijní právo.

31. Kromě toho, ačkoli je německá sankce bezprostředně upravena v OWiG (zákon, který je v zásadě cizí unijnímu právu), trestá v konečném důsledku nejen pouhé *formální* porušení povinnosti dohledu, ale nepřímo také *hmotněprávní* porušení unijních předpisů upravujících postup schvalování vozidla [13]. V tomto ohledu rovněž uplatňuje unijní právo, a musí tedy dodržovat Listinu, a zejména její článek 50.

32. Nelze vyhovět ani druhému důvodu nepřípustnosti vznesenému ze strany AGCM, který se týká spíše podstaty sporu než podmínek přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

33. Skutečnosti, které jsou předmětem italského a německého sankčního řízení, spolu úzce souvisejí, neboť se v obou případech týkají a) nedovolené instalace zařízení, které falšuje emisní testy, a b) propagace a prodeje vozidel v jiném členském státě při zatajení této skutečnosti.

[11] – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, která byla podepsána v Schengenu dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 88; dále jen „ÚPSD“). Článek 54 stanoví: „Osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesen, již nemůže být vykonána“.

[12] – Rozsudky ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982), bod 78 a citovaná judikatura; ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, dále jen „rozsudek Garlsson Real Estate“), bod 23; a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013;105, body 19 a 21).

[13] – To společnost VWGI uvedla na jednání.

34. Zda tato souvislost postačuje k posouzení totožnosti skutků sankcionovaných v obou řízeních, je, opakuji, otázkou týkající se merita věci a nikoli podmínek přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

B. Úvodní poznámky

35. Než navrhnu odpověď předkládajícímu soudu, rád bych uvedl dvě upřesnění k pravidlům, která předkládající soud uvedl ve své třetí předběžné otázce.

36. Z nich se mi čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2005/29 a článek 54 ÚPSD nezdají být pro tuto věc relevantní.

37. Pokud jde o čl. 3 odst. 4 směrnice 2005/29[14], vykládaný ve světle bodu 10 odůvodnění této směrnice, vyplývá z něj, že tato směrnice se použije v případě, že neexistují zvláštní ustanovení unijního práva, která upravují určité aspekty nekalých obchodních praktik. Toto ustanovení se týká rozporu mezi unijními pravidly, a nikoli mezi vnitrostátními pravidly[15].

38. Tento článek je projevem zásady speciality: řízení podle směrnice 2005/29 je subsidiární vůči jiným specifičtějším řízením podle unijního práva, která sankcionují nekalé obchodní praktiky[16]. Nejedná se o právní pravidlo, jež by znamenalo upřesnění zásady *ne bis in idem*, která je chráněna článkem 50 Listiny. Jeho cílem je pouze zabránit kumulaci řízení, jež se řídí rozdílnými pravidly pro potlačování nekalých obchodních praktik.

39. Článek 13 odst. 2 směrnice 2005/29 byl do uvedené směrnice začleněn směrnicí (EU) 2019/2161[17] a nabývá účinnosti až od 28. května 2022[18]. Proto není *ratione temporis* použitelný na skutečnosti, které jsou sankcionovány v původním řízení.

40. Pokud jde o článek 54 ÚPSD, Soudní dvůr potvrdil, že „zásada *ne bis in idem* zakotvená v tomto článku má v prostoru svobody, bezpečnosti a práva zabránit tomu, aby byla pravomocně odsouzená osoba proto, že využila práva volného pohybu, stíhána za tentýž čin na území více členských států […]“[19].

41. Ačkoli se v projednávané věci jedná o přeshraniční uplatňování zásady *ne bis in idem* se zapojením německých a italských orgánů, nejedná se o ochranu volného pohybu osob, která je smyslem existence článku 54 ÚPSD.

42. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že odpověď předkládajícímu soudu musí být dána výhradně s ohledem na článek 50 Listiny.

14 – „V případě rozporu mezi ustanoveními této směrnice a jinými pravidly Společenství, která upravují určité aspekty nekalých obchodních praktik, jsou tato jiná pravidla Společenství pro tyto určité aspekty rozhodná a použijí se“.

15 – To potvrzují rozsudky ze dne 13. září 2018, Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710), body 58 a 59, a ze dne 16. července 2015, Abcur (C-544/13 a C-545/13, EU:C:2015:481), bod 79.

16 – Odkazuji na analýzu, kterou jsem provedl ve svém stanovisku ve věci Wind Tre a Vodafone Italia (C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:377), body 92 až 119.

17 – Nový odstavec jsem částečně přepsal v bodě 10 tohoto stanoviska.

18 – To je stanoveno v čl. 7 odst. 1 směrnice (EU) 2019/2161.

19 – Rozsudek ze dne 28. října 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Vydávání a *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852), bod 76.

C. První otázka

43. Consiglio di Stato (Státní rada) se táže, zda lze sankce uložené za nekalé obchodní praktiky podle vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnici 2005/29 považovat za správní sankce trestní povahy. Výše těchto sankcí se může pohybovat od 5 000 eur do 5 milionů eur.

44. Zásada *ne bis in idem*, zakotvená v článku 50 Listiny, zakazuje kumulaci jak stíhání, tak sankcí, které mají trestní povahu ve smyslu tohoto článku, za tytéž skutky proti téže osobě [20].

45. Je na předkládajícím soudu, aby v každém případě posoudil trestní povahu řízení a sankcí, při použití kritérií přijatých Soudním dvorem, která odkazují na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva [21] (známá jako „kritéria Engel“) [22]. Soudní dvůr však může poskytnout další upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu pomohl při výkladu.

46. Tato kritéria zohledňují: i) právní kvalifikaci protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva; ii) povahu sankce; iii) přísnost sankce, kterou lze uložit [23].

1. Právní kvalifikace protiprávního jednání

47. Italské právo kvalifikuje protiprávní jednání (a řízení pro jejich určení) podle článků 21 a 23 spotřebitelského zákoníku jako správní. Stejnou povahu má použitelná peněžitá sankce podle čl. 27 odst. 9 tohoto zákoníku.

48. Pokud jde o sankci uloženou státním zastupitelstvím v Brunšviku, předkládající soud nemá pochybnosti o její trestní povaze.

49. Delikt a sankce formálně správní podle vnitrostátního práva však mohou mít pro účely projednávané věci trestní povahu. Soudní dvůr uvedl, že uplatňování článku 50 Listiny se neomezuje pouze na stíhání a sankce, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů kvalifikovány jako „trestní“, ale vztahuje se rovněž – bez ohledu na takovou kvalifikaci ve vnitrostátním právu – na stíhání a sankce, o nichž je třeba se domnívat, že mají trestněprávní charakter, na základě ostatních dvou výše uvedených kritérií [24].

2. Povaha sankce

50. Pokud jde o povahu sankce, je třeba zjistit, zda dotčená sankce sleduje „zejména represivní účel […] Z toho plyne, že sankce, která má represivní účel, má trestní povahu ve smyslu článku 50 Listiny, a pouhá okolnost, že sleduje rovněž preventivní účel, ji nemůže zbavit její

[20] – Rozsudky bpost, bod 24; Nordzucker, bod 28; a ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, dále jen „rozsudek Menci“), bod 25.

[21] – Dále jen „ESLP“.

[22] – Rozsudek ze dne 8. června 1976, Engel a ostatní v. Nizozemsko [stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72 (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071)].

[23] – Rozsudky ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), bod 37; Menci, body 26 a 27; a bpost, bod 25.

[24] – Rozsudky Menci, bod 30; bpost, bod 26; a Nordzucker, bod 31.

kvalifikace coby trestní sankce. […] Je totiž v samotné povaze trestních sankcí, že sledují jak represi, tak prevenci protiprávních jednání. Naproti tomu opatření, které se omezuje na nahrazení škody způsobené předmětným porušením práva, nemá trestní povahu“ [25].

51. Článek 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku stanoví, že peněžitá sankce povinně doprovází další opatření k postihu nekalých obchodních praktik, zejména zákaz pokračování nebo opakování takových praktik.

52. Podle italské vlády mají represivní povahu právě tato opatření, a nikoli peněžitá sankce stanovená v čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku. Cílem peněžité sankce je neutralizovat konkurenční výhodu, kterou podnik získal svým podvodným jednáním vůči spotřebitelům, a obnovit hospodářskou soutěž na trhu, jež existovala před nekalou obchodní praktikou.

53. Aniž je dotčeno konečné posouzení předkládajícího soudu, nepovažuji argument italské vlády v tomto bodě za přesvědčivý. Naopak mám za to, že peněžitá sankce stanovená v čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku má represivní povahu: jejím primárním účelem není nahradit škodu, která vznikla třetím osobám v důsledku porušení, ale potrestat protiprávní jednání [26].

54. Tento článek totiž neobsahuje žádný údaj o reparační povaze sankce a výše sankce nezávisí na účincích protiprávního jednání na třetí osoby.

55. Pro projednávanou věc je konečně irelevantní, že sankce má vedle represivního účelu i účel preventivní, tedy odradit podniky od nekalých obchodních praktik.

3. Přísnost sankce

56. Horní hranice sankce stanovená v čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku činí 5 milionů eur, což je vysoká částka, která vypovídá o její přísnosti [27].

57. Je pravda, že pokuta ve výši 5 milionů eur nemusí být pro nadnárodní společnost s vysokým obratem, jako je tomu v případě VWAG, nijak zvlášť zatěžující [28].

58. Tato okolnost však nezpochybňuje závažně postihující povahu sankce stanovené zákonem. Nanejvýše by to mohlo sloužit jako pobídka pro zákonodárce, aby zvýšil výši pokut za nekalé obchodní praktiky tím, že nahradí pevnou částku pokutou úměrnou obratu [29].

[25] – Rozsudek Garlsson Real Estate, bod 33. Ve svém stanovisku v této věci (C-537/16, EU:C:2017:668), bod 64, a ve věci Menci (C-524/15, EU:C:2017:667), bod 113, jsem uvedl, že každá sankce ve skutečnosti zahrnuje represivní prvek a její preventivní nebo odrazující účinek vyplývá právě z potrestání, které je s ní spojeno. V témže smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body) (C-439/19, EU:C:2021:504), bod 89.

[26] – Odkazuji na své stanovisko ve věci Menci (C-524/15, EU:C:2017:667). Tam jsem uvedl, že „[v]zhledem k tomu, že správní a trestní sankce jsou vyjádřením *ius puniendi* státu, se domnívám, že […] nelze (kromě případu, kdy jde o umělou, čistě teoretickou situaci) popřít, že sankční ustanovení daňové povahy mají dvojí, preventivní i represivní, účel, a proto jsou podobná ustanovením trestního práva v užším smyslu […] Každá sankce ve skutečnosti zahrnuje represivní prvek a její preventivní nebo odrazující účinek vyplývá právě z potrestání, které je s ní spojeno“ (bod 113).

[27] – Stejný limit (5 milionů eur) má sankce stanovená v článku 187b použitelného zákona, kterou Soudní dvůr v rozsudku Garlsson Real Estate považoval za správní sankci trestní povahy, ačkoli v dané věci šlo o jiné faktory.

[28] – AGCM zdůrazňuje, že sankce činí pouze 0,0068 % obratu společnosti VWAG v roce 2015 (73.510 milionů eur) a 0,12 % obratu společnosti VWGI, a pokud by se jednalo o pokutu za porušení pravidel hospodářské soutěže, činila by 10 % obratu.

[29] – Jak jsem již uvedl, po přijetí směrnice 2019/2161 maximální výše pokut „bude činit alespoň 4 % ročního obratu obchodníka v dotčeném členském státě nebo dotčených členských státech […]“. To umožní přijímat pokuty za nekalé obchodní praktiky v mnohem vyšší výši než v současnosti v případě národních nebo nadnárodních společností s vysokým obratem.

59. Kromě toho musí být přísnost sankce posuzována na základě jejích objektivních charakteristik, a nikoli na základě jejího specifického dopadu na konkrétní sankcionovaný podnik.

60. Stručně řečeno, domnívám se, že taková správní sankce za nekalé obchodní praktiky, o jakou se jedná v projednávané věci, jejíž výše může činit až 5 milionů eur, má z věcného hlediska trestní povahu ve smyslu článku 50 Listiny.

D. Druhá otázka

61. Consiglio di Stato (Státní rada) se táže, zda článek 50 Listiny brání „vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje, aby byla soudně potvrzena a nabyla právní moci peněžitá správní sankce trestní povahy uložená právnické osobě za protiprávní jednání spočívající v nekalých obchodních praktikách, za které byla tato právnická osoba v mezidobí odsouzena v trestním řízení v jiném členském státě, pokud druhé odsouzení nabylo právní moci před tím, než soudní rozhodnutí o první peněžité správní sankci trestní povahy založilo překážku věci rozsouzené“.

62. Podle Soudního dvora „použití zásady *ne bis in idem* podléhá dvojí podmínce, a sice že existuje dřívější pravomocné rozhodnutí (podmínka ‚*bis*‘) a dřívější rozhodnutí a pozdější stíhání nebo rozhodnutí se týkají týchž skutků (podmínka ‚*idem*‘)“ [30].

1. Pokud jde o podmínku „bis“

63. „K tomu, aby soudní rozhodnutí mohlo být považováno za rozhodnutí, jímž bylo s konečnou platností rozhodnuto o skutcích, které jsou předmětem druhého řízení, [je] nezbytné nejen, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale rovněž aby bylo vydáno po posouzení merita věci“ [31].

64. Z informací obsažených ve spise je zřejmé, že rozhodnutí státního zastupitelství v Brunšviku nabylo právní moci dne 13. června 2018 a bylo přijato odůvodněným způsobem po posouzení merita věci. K tomuto datu již bylo zahájeno italské správní sankční řízení, které však nebylo ukončeno: proti rozhodnutí AGCM ze dne 4. srpna 2016 byla podána žaloba a toto rozhodnutí nebylo (a není) pravomocné.

65. Přestože obě řízení probíhala částečně souběžně (podle informací poskytnutých na jednání se překrývala po dobu čtyř měsíců), sankce uložená státním zastupitelstvím v Brunšviku nabyla právní moci dříve, než italské orgány pravomocně rozhodly o stejných skutcích a stejných společnostech. Pro tento účel je irelevantní, že právní moc německého rozhodnutí vyplývá ze skutečnosti, že se proti němu společnost VWAG neodvolala [32].

66. Existují tedy dvě sankční řízení, z nichž jedno vyústilo v pravomocnou sankci, a proto je třeba určit, zda se obě týkala stejných skutků a zda směřovala proti stejné osobě.

[30] – Rozsudek bpost, bod 28.

[31] – Rozsudek bpost, bod 29.

[32] – Předpoklad, že vzdání se odvolání proti německé sankci je součástí strategie společnosti, která má na základě zásady *ne bis in idem* ochromit nebo zmařit sankční řízení proti společnosti VWAG v jiných členských státech, je pouhou domněnkou. Komise poukazuje na riziko, že nadnárodní společnosti, které by na základě článku 50 Listiny mohly vyhledávat sankci v členském státě s nejmírnějším režimem, by mohly upřednostňovat *forum shopping* a vyhnout se tak sankcím za stejné skutky v ostatních členských státech. AGCM na jednání uvedl, že nemá důvod se domnívat, že strategie společnosti VWAG sleduje tento cíl, což tato společnost potvrdila tvrzením, že by bylo nelogické přijmout tak vysokou peněžitou sankci, jaká byla uložena v Německu, aby se vyhnula mnohem nižší sankci.

2. Pokud jde o podmínku „idem“

67. Podle názoru, který převažuje v judikatuře Soudního dvora, se zákaz dvojího trestu týká stejného skutkového stavu (*idem factum*), chápaného jako soubor konkrétních, vzájemně neoddělitelně spojených okolností, bez ohledu na jeho právní kvalifikaci (*idem crimen*).

68. Jak uvádí předkládající soud, obě řízení dotčená v původním řízení se týkají téže právnické osoby (VWAG). Je pravda, že italské rozhodnutí se týká i společnosti VWGI, ale to nutně neznamená narušení *subjektivní totožnosti*, neboť tato společnost je vlastněna a ovládána společností VWAG.

69. Vzhledem k námitkám, které v tomto ohledu vznesl AGCM, bude v každém případě na Consiglio di Stato (Státní rada), aby vyřešila diskusi o subjektivní totožnosti dotčených podniků.

70. Pokud jde o *objektivní totožnost*, článek 50 Listiny zakazuje uložit za stejné skutky několik sankcí trestní povahy na základě různých za tím účelem vedených řízení [33].

71. Nestačí tedy, že jsou skutky podobné, ale musí být stejné. Totožnost skutkového stavu je třeba chápat jako soubor konkrétních okolností daných událostmi, které jsou v podstatě stejné v rozsahu, v němž se týkají téhož pachatele a jsou vzájemně neoddělitelně spjaty v čase a prostoru [34].

72. Po zjištění totožnosti skutků se jejich právní kvalifikace podle vnitrostátního práva stává druhotnou. Stejně tak je druhotná rozdílnost chráněných právních zájmů v jednom či druhém státě pro účely zjištění existence totožného protiprávního jednání, jelikož rozsah ochrany udělené v článku 50 Listiny se nemůže lišit stát od státu [35].

73. V rozsudcích bpost a Nordzücker Soudní dvůr potvrdil přednost faktické totožnosti (*idem factum*) nad právní totožností (*idem crimen*). Potvrdil to v oblasti ustanovení týkajících se ochrany volné hospodářské soutěže, přičemž upřesnil svou předchozí judikaturu v této oblasti [36].

74. Italská vláda na jednání navrhla [37], aby v případě, že koordinace mezi vnitrostátními orgány není možná, byly při určování faktické totožnosti zohledněny obecné zájmy chráněné předpisy obou dotčených členských států.

75. Pokud jsem to správně pochopil, jednalo by se o návrat k judikatuře Soudního dvora týkající se uplatňování zásady *ne bis in idem* v oblasti pravidel hospodářské soutěže, která vyžadovala faktickou totožnost a totožnost chráněných právních zájmů pro určení existence podmínky *idem*. Mám však za to, že tato teze je překonána rozsudky bpost a Nordzücker.

[33] – Rozsudky Menci, bod 35; Garlsson Real Estate a další, bod 37; bpost, bod 33.

[34] – Rozsudky ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotukin v. Rusko, (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903), body 83 a 84; a ze dne 20. května 2014, Pirttimäki v. Finsko (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211), body 49 až 52, na které je odkazováno v rozsudku bpost, body 36 a 37.

[35] – Rozsudky Menci, bod 36; Garlsson Real Estate, bod 38; a bpost, bod 34.

[36] – Viz Van Cleynenbreugel, P., „BPost and Nordzücker: Searching for the essence of the ne bis in idem in European Union Law“, *European Constitutional Law Review*, 2022, č. 3, s. 361 a 362.

[37] – AGCM na jednání rovněž trval na rozdílu mezi obecnými zájmy chráněnými německým pravidlem a zájmy chráněnými italským pravidlem jako na argumentu zpochybňujícím splnění podmínky *idem*.

76. Je na Consiglio di Stato (Státní rada), aby určila, zda se v projednávané věci jedná o věcně a časově totožné skutky. Ve svém předkládacím rozhodnutí poukazuje na „podobnost, ne-li totožnost“ sankcionovaných skutků a dále zdůrazňuje „stejnorodost jednání“, neboť v obou řízeních byla sankcionována jednání týkající se uvádění vozidel s upravenými zařízeními na trh a reklamy, která vyzdvihovala dodržování právních předpisů v oblasti životního prostředí [38].

77. Soudní dvůr však může předkládajícímu soudu k tomuto bodu poskytnout několik následujících úvah:

– Podrobná a konkrétní analýza sankcionovaného jednání musí vyústit v určení jejich totožnosti, nikoliv pouze podobnosti.

– V případě přeshraniční kumulace řízení a sankcí není územní totožnost nezbytná, ale může sloužit jiným účelům [39]. Stejný faktor umožní vyloučit podezření, že příslušný sankční orgán byl „zvolen ve vlastním zájmu“ [40].

– Státní zastupitelství v Brunšviku sice zdůrazňuje, že příčinou protiprávního jednání, kterého se společnost VWAG celosvětově dopustila v letech 2007 až 2015, je nedostatečný dohled, ale jako relevantní skutečnosti zohledňuje uvedení vozidel vybavených softwarovým manipulačním systémem na trh v jiných zemích (včetně Itálie), jakož i klamavou reklamu na prodej těchto vozidel [41].

– Souvislost mezi těmito třemi prvky se zdá být zřejmá, ačkoli předkládající soud bude muset rozhodnout, zda je dostatečná pro vyvození faktické totožnosti. Státní zastupitelství v Brunšviku poukazuje právě na to, že jeho rozhodnutí vylučuje na základě zásady *ne bis in idem* přijetí sankci ve vztahu ke společnosti VWAG za stejné jednání v jiných státech [42].

78. Pokud by předkládající soud na základě těchto úvah shledal, že existuje *idem factum*, dvojí řízení by v zásadě a s výhradou toho, co bude analyzováno níže, představovalo porušení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny [43].

E. Třetí předběžná otázka

79. Consiglio di Stato (Státní rada) se táže, zda směrnice 2005/29 [zejména čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e)] může odůvodnit „výjimku ze zákazu *bis in idem* stanoveného v článku 50 Listiny“.

38 – Předkládací rozhodnutí, body 1.7 a 1.8.

39 – Největší potíž při určení totožnosti v těchto situacích se odráží v rozsudku Nordzücker, bod 46: „V rámci tohoto posouzení je třeba zejména zkoumat, zda se právní posouzení provedená německým orgánem na základě skutkových okolností zjištěných v jeho konečném rozhodnutí týkala výlučně německého trhu, nebo i rakouského trhu s cukrem. Relevantní je rovněž otázka, zda německý orgán pro účely výpočtu pokuty založené na obratu dosaženém na trhu dotčeném protiprávním jednáním použil jako základ pro výpočet pouze obrat dosažený v Německu (obdobně viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 101).“

40 – Viz výše poznámka pod čarou č. 32.

41 – Výslovně uvádí, že při ukládání sankce společnosti VWAG byl zohledněn prodej vozidel s upravenými motory v jiných státech, včetně Itálie.

42 – Předkládající soud musí zohlednit, že „[…] pouhá okolnost, že orgán členského státu poukazuje v rozhodnutí, kterým se konstatuje porušení unijního práva hospodářské soutěže, jakož i odpovídajících ustanovení práva tohoto členského státu, na skutkovou okolnost vztahující se k území jiného členského státu, nemůže stačit k tomu, aby bylo možné konstatovat, že tato skutková okolnost je příčinou stíhání nebo byla tímto orgánem zohledněna mezi znaky tohoto protiprávního jednání“ (rozsudek Nordzücker, bod 44).

43 – Rozsudek bpost, body 38 a 39.

80. Již jsem uvedl [44] důvody, proč se domnívám, že čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2005/29 se v projednávané věci neuplatní. Odkážu se tedy pouze na článek 50 Listiny a na možnosti dovolávat se první věty čl. 52 odst. 1 Listiny za účelem odchýlení se od tohoto zákazu.

81. Podle ustálené judikatury Soudního dvora může být omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny odůvodněno na základě jejího čl. 52 odst. 1 [45] za určitých podmínek: i) existence zákonného ustanovení; ii) respektování podstaty základního práva; iii) existence důvodu obecného zájmu nebo nezbytnosti chránit základní právo; a iv) soulad omezení se zásadami nezbytnosti a proporcionality.

1. Zákonné ustanovení

82. Předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda je zásah státního zastupitelství v Brunšviku a italského AGCM v souladu se zákonem, jak vyplývá z jeho usnesení.

83. Zdá se, že v tomto ohledu není mnoho pochybností, protože AGCM použil spotřebitelský zákoník a státní zastupitelství v Brunšviku OWiG.

2. Respektování podstaty základního práva týkajícího se ne bis in idem

84. Taktéž se nezdá, že by předkládající soud měl pochybnosti o tom, zda tato podmínka byla v projednávané věci splněna.

3. Ochrana cílů obecného zájmu

85. Výjimka na základě čl. 52 odst. 1 Listiny ze zákazu být dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejné skutky musí odpovídat cíli nebo cílům obecného zájmu uznaným Unií nebo potřebě chránit práva a svobody druhých.

86. Jak jsem již uvedl, totožnost právních zájmů chráněných pravidly, na jejichž základě jsou obě sankce ukládány, již není relevantní pro kvalifikaci *idem* [46].

87. Od vydání rozsudku Menci však mohou být tyto právní zájmy relevantní pro uplatnění výjimek na základě článku 52 Listiny. Je nezbytné, aby pravidla chránila doplňující se, nikoli však totožné obecné zájmy. Pokud by obě vnitrostátní řízení byla zaměřena na ochranu stejného obecného zájmu, došlo by ke ztrátě komplementarity a jejich kumulace by nemohla být odůvodněna podle článku 52 Listiny [47].

44 – Viz body 36 až 39 tohoto stanoviska.

45 – Rozsudky ze dne 27. května 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586), body 55 a 56; Menci, bod 40; bpost, bod 41; a Nordzücker, bod 49.

46 – Rozsudek bpost, bod 34: „Z judikatury Soudního dvora mimoto vyplývá, že právní kvalifikace skutků podle vnitrostátního práva a *chráněný právní zájem* nejsou relevantní pro účely závěru o existenci téhož protiprávního jednání, jelikož rozsah ochrany, kterou přiznává článek 50 Listiny, se nemůže v jednotlivých členských státech lišit“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

47 – Příkladem je rozsudek ve věci Nordzücker: „Pokud by tedy dva vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž stíhaly a sankcionovaly stejný skutek, aby zajistily dodržování zákazu kartelových dohod na základě článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení svých vnitrostátních právních předpisů, sledovaly by tyto dva orgány tentýž cíl obecného zájmu, kterým je zajistit, aby hospodářská soutěž na vnitřním trhu nebyla narušována protisoutěžními dohodami, rozhodnutími sdružení podniků nebo jednáními ve vzájemné shodě“ (bod 56). „Za těchto podmínek […] kumulace stíhání a sankcí, nesledují-li komplementární cíle, jejichž předmětem jsou různé aspekty téhož jednání, nemůže být v žádném případě odůvodněna na základě čl. 52 odst. 1 Listiny“ (bod 57).

88. V projednávané věci se zdá, že německé a italské právní předpisy nesledují totožné, ale vzájemně se doplňující cíle:

– Ustanovení § 130 OWiG má za cíl zajistit, aby podniky a jejich zaměstnanci jednali v souladu se zákonem, a proto postihuje nedbalostní porušení povinnosti náležité péče v rámci podnikatelské činnosti. Tento záměr je v souladu s cílem obecného zájmu zajistit řádné fungování trhu, který je podobný cílům přijatým v rozsudcích Soudního dvora [48].

– Pravidla spotřebitelského zákoníku, jež uplatňuje AGCM, provádějí směrnici 2005/29. Jejich cílem je zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele v souladu s článkem 1 směrnice a zároveň přispět k řádnému fungování vnitřního trhu.

89. Oba cíle se tedy vzájemně doplňují: dodržování povinnosti dohledu ze strany podniků podporuje ochranu práv spotřebitelů, kteří kupují jejich výrobky. Opakuji, že oba se řídí úvahami obecného zájmu, jak potvrdil Soudní dvůr [49].

4. Proporcionalita a nezbytnost omezení

90. Omezení zásady *ne bis in idem* podle čl. 52 odst. 1 Listiny musí být rovněž přiměřené a nezbytné.

91. Soudní dvůr vytvořil obecnou doktrínu o proporcionalitě a nezbytnosti předmětného omezení, jejímž příkladem jsou následující úvahy:

– Dodržování zásady proporcionality „vyžaduje, aby kumulace stíhání a sankcí stanovených vnitrostátní právní úpravou […], nepřekročila meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům“ [50].

– „Orgány veřejné moci se mohou legitimně rozhodnout použít na určitá jednání poškozující společnost doplňující se právní reakce ve formě různých řízení tvořících soudržný celek, aby řešily různé aspekty dotčeného společenského problému, pokud kombinace těchto právních reakcí nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž […] Skutečnost, že dvě řízení sledují odlišné cíle obecného zájmu, které je legitimní chránit souběžně, může být tedy při posuzování přiměřenosti souběhu stíhání a sankcí zohledněna jako faktor, jenž může tento souběh odůvodnit za podmínky, že se tato řízení vzájemně doplňují a dodatečná zátěž, kterou s sebou onen souběh nese, může být odůvodněna oběma sledovanými cíli“ [51].

– Pokud jde o striktní *nezbytnost* souběhu, „je třeba posoudit, zda existují jasná a přesná pravidla umožňující stanovit, u kterých jednání a opomenutí může dojít k souběhu stíhání a sankcí,

[48] – Rozsudek bpost, body 45 až 47, považuje liberalizaci vnitřního trhu poštovních služeb a ochranu volné hospodářské soutěže za cíle obecného zájmu. Rozsudek ze dne 20. března 2018, Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192), bod 42, uvádí jako cíle obecného zájmu ochranu integrity finančních trhů a důvěry veřejnosti ve finanční nástroje.

[49] – To, že ochrana spotřebitele představuje cíl obecného zájmu, potvrzují rozsudky bpost, bod 27, a Nordzücker, body 51 a 52. Podporují to rovněž články 12 SFEU, 114 SFEU a 169 SFEU, jakož i článek 38 Listiny.

[50] – Rozsudky Menci, bod 46; bpost, bod 48; a ze dne 5. května 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348), bod 34.

[51] – Rozsudek bpost, bod 49. Soudní dvůr v této pasáži odkazuje na rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko, (EC:ECHR:2016:1115JUD002413011), body 121 a 132. Soudní dvůr se však logikou tohoto rozsudku zcela neřídil: ESLP se domnívá, že v případě dvou úzce souvisejících trestních řízení nedochází k porušení zásady *ne bis in idem*, zatímco podle Soudního dvora takové porušení existuje, ale může být odůvodněno článkem 52 Listiny.

jakož i ke koordinaci mezi jednotlivými orgány, zda byl průběh obou řízení dostatečně koordinován a řízení byla vedena v blízké vzájemné časové návaznosti a zda sankce případně uložená v rámci řízení, které proběhlo dříve, byla zohledněna při posuzování druhé sankce, takže výsledná zátěž pro dotčené osoby daná takovým souběhem se omezuje na to, co je nezbytně nutné, a souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti spáchaného protiprávního jednání“ [52].

– „Pro účely uplatnění takového odůvodnění je nutné prokázat, že souběh dotčených řízení byl striktně nezbytný, přičemž se v tomto kontextu v podstatě zohlední existence dostatečně úzké věcné a časové souvislosti mezi oběma dotčenými řízeními […]“ [53].

92. Konečně Soudní dvůr vyžaduje analýzu splnění těchto tří kritérií:

– Jasnost a přesnost pravidel vedoucích ke kumulaci řízení a sankcí.

– Koordinace sankčních řízení, která by měla mít dostatečně úzkou věcnou a časovou souvislost, aby se na nezbytně nutnou míru omezila dodatečná zátěž způsobená kumulací trestních řízení, která jsou vedena nezávisle na sobě.

– Záruka, že přísnost všech uložených sankcí odpovídá závažnosti protiprávního jednání.

93. Je opět na předkládajícím soudu, aby s ohledem na všechny okolnosti ověřil, zda jsou tato tři kritéria v projednávané věci splněna. Aby však Soudní dvůr poskytl předkládajícímu soudu užitečnou odpověď, může poskytnout následující upřesnění.

a) Jasnost a přesnost pravidel o kumulaci řízení a sankcí

94. V předkládacím rozhodnutí není uvedena žádná vnitrostátní právní úprava, italská ani německá, která by výslovně stanovila možnost (a podmínky) souběžného vedení řízení a uložení samostatných sankcí za stejné skutky, pokud k nim došlo ve dvou členských státech.

95. Jinou otázkou je, že jak OWiG, tak ustanovení italského spotřebitelského zákoníku o nekalých obchodních praktikách představují řádný právní základ pro vedení řízení a ukládání sankcí. Jak jsem již uvedl, jasnost a přesnost těchto pravidel nevyvolává pochybnosti.

96. Z tohoto hlediska mohla společnost VWAG předvídat a očekávat, že bude v obou členských státech (a dalších) sankcionována za své jednání v souvislosti s falšováním motorů, prodejem automobilů s takovými motory a reklamou, která falšování zastírala.

[52] – Rozsudky Menci, body 49, 52, 53, 55 a 58; a bpost, bod 51; jakož i rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko, (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011), body 130 až 132. K podrobné kritice rozsudku Menci viz stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věcech bpost (EU:C:2021:680) a Nordzucker (EU:C:2021:681); zejména body 101 až 117 prvního stanoviska.

[53] – Rozsudky Menci, bod 61; a bpost, bod 53; jakož i obdobně rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011), bod 130.

b) Přísnost všech uložených sankcí

97. Z informací obsažených ve spisu vyplývá, že kumulace italské sankce s německou sankcí by vzhledem k obratu společnosti VWAG a hospodářskému prospěchu, který tato nadnárodní společnost získala v důsledku falšování motorů (odhadovanému na 995 milionů eur), nebyla nepřiměřená dotčenému jednání.

98. Sankce německého orgánu činí 1 miliardu eur a sankce italského orgánu 5 milionů eur. Součet obou se tedy nezdá být pro represi sankcionovaného jednání nadměrný.

99. Je pravda, že německá pokuta obsahuje část striktně „penalizující“ a část odpovídající neutralizaci prospěchu získaného společností VWAG. Tato skutečnost však sama o sobě nebrání tomu, že se jedná o velmi vysokou sankci. Totéž v zásadě platí pro sankci AGCM, která je nejvyšší, jakou lze uložit podle italských právních předpisů provádějících směrnici 2005/29.

100. V každém případě opakuji, že kumulace sankcí se nejeví jako nepřiměřená vzhledem k závažnosti spáchaného protiprávního jednání a prospěchu získanému společností VWAG.

c) Koordinace řízení

101. Koordinace mezi německým a italským sankčním řízením a prokázání dostatečně úzké věcné a časové souvislosti mezi nimi vyvolává v projednávané věci značné pochybnosti.

102. Této otázce budu věnovat zvláštní pozornost, protože, jak jsem již předeslal, mám za to, že pokud předkládající soud nedisponuje dalšími informacemi, které by svědčily o opaku, nedošlo mezi řízením vedeným státním zastupitelstvím v Brunšviku a řízením vedeným italským AGCM k žádné koordinaci.

103. Lze nanejvýš připustit, že mezi oběma řízeními existovala věcná souvislost a probíhala v těsné časové blízkosti, ale opakuji, že požadavek koordinace nebyl splněn.

104. V některých odvětvích unijního práva existují mechanismy koordinace vnitrostátních orgánů (mezi nimi a s Komisí nebo jiným unijním orgánem), které usnadňují spolupráci, vzájemnou pomoc a výměnu informací, zejména pokud jde o vedení sankčních řízení:

– V oblasti práva hospodářské soutěže v rámci Evropské sítě orgánů pro hospodářskou soutěž [54].

– V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech díky zapojení Eurojustu [55].

105. Tyto mechanismy usnadňují uplatňování zásady *ne bis in idem* tím, že zabraňují zdvojování sankčních řízení pro stejné skutky v přeshraničních sporech, které se týkají několika členských států [56].

106. Naopak v projednávané věci vnitrostátní orgány s různorodými pravomocemi neměly k dispozici žádný zvláštní koordinační mechanismus.

[54] – Viz oznámení Komise o spolupráci v rámci sítě orgánů pro hospodářskou soutěž (Úř. věst. 2004, C 101, s. 43).

[55] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1727 ze dne 14. listopadu 2018 o Agentuře Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) a o nahrazení a zrušení rozhodnutí Rady 2002/187/SVV (Úř. věst. 2008, L 295, s. 138).

[56] – Případ rozsudku Nordzücker je toho dobrým důkazem.

107. Je pravda, že nařízení (EU) č. 2006/2004 [57], použitelné v době rozhodné z hlediska skutkového stavu a následně nahrazené nařízením 2017/2394, stanoví způsob spolupráce a koordinace mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů. AGCM je jedním z těchto orgánů a mohl by tento nástroj použít, což však nebyl případ státního zastupitelství v Brunšviku [58].

108. V odpovědi na otázky Soudního dvora poskytly strany na jednání následující informace:

– Státní zastupitelství v Brunšviku se v rámci Eurojustu snažilo zabránit kumulaci trestních řízení proti společnosti VWAG v několika členských státech. Po koordinační schůzce v sídle Eurojustu v Haagu dne 10. března 2016 přistoupily na nezahájení trestního stíhání ve prospěch státního zastupitelství v Brunšviku pouze belgické, švédské a španělské orgány [59], nikoli však italské orgány. AGCM se na tomto pokusu o koordinaci trestního stíhání společnosti VWAG nepodílel.

– Státní zastupitelství v Brunšviku vědělo od 9. srpna 2016 o existenci sankčního rozhodnutí AGCM proti společnostem VWAG a VWGI, které bylo přijato dne 4. srpna 2016. Toto státní zastupitelství zahájilo dne 14. dubna 2016 sankční řízení proti společnosti VWAG. Německé a italské sankční řízení tedy probíhalo souběžně po dobu necelých čtyř měsíců.

– Mezi státním zastupitelstvím v Brunšviku a AGCM nedošlo k žádné koordinaci.

109. Ať tak či onak, tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle mého názoru poukazuje na obtížnost uplatňování judikatury Soudního dvora, která připouští omezení článku 50 Listiny, založená na jejím článku 52, na takové případy, jako je tento.

110. Zejména se zdá být obtížné splnit požadavek koordinace, pokud se jedná o kumulaci řízení a sankcí ze strany vnitrostátních orgánů dvou států s pravomocemi v různých oblastech, pro které unijní právo nestanoví žádné zvláštní koordinační mechanismy [60].

111. Kromě toho by judikatura Soudního dvora týkající se požadavku koordinace mezi orgány v případě kumulace řízení a sankcí mohla mít v těchto případech paradoxní účinek:

– Koordinační mechanismy vytvořené unijním právem mají podpořit zákaz *bis in idem*, tedy zabránit tomu, aby tatáž osoba byla trestně stíhána nebo trestána dvakrát za stejné skutky.

– Judikatura Soudního dvora naopak přijímá kritérium koordinace sankčních řízení, která musí mít dostatečně úzkou věcnou a časovou souvislost, aby umožnila výjimky z uplatnění základního práva chráněného článkem 50 Listiny.

[57] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele („nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“) (Úř. věst. 2004, L 364, s. 1).

[58] – Viz seznam uvedených orgánů na odkazu https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf.

[59] – To je uvedeno v rozsudku Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) ze dne 20. září 2021 (ES:TS:2021:3449).

[60] – Na tuto obtíž upozornil již generální advokát Bobek ve svém stanovisku ve věci bpost (EU:C:2021:680), bod 115: „[j]akmile […] kombinace relevantních řízení zahrnuje řadu souběžných správních režimů a především více než jeden členský stát nebo orgány členských států a orgány Evropské unie, mohla by argumentace podporující vhodnost jednokolejných systémů rychle opustit sféru zbožných přání a zakotvit až v science fiction“. Poté, co poukázal na existenci systémů sítí vnitrostátních a unijních správních orgánů a na obtíže s koordinací, které přesto existují, uvedl (bod 116 tohoto stanoviska), že „[p]okud taková situace aktuálně panuje v rámci specializovaných a výslovně regulovaných systémů napříč Evropskou unií, není na první pohled zřejmé, jak by bylo možno rozumně očekávat a dosáhnout nezbytné úrovně koordinace v různých oblastech práva, v rámci různých subjektů a napříč různými členskými státy“.

112. Možná z těchto nebo podobných důvodů italská vláda na jednání podpůrně navrhla [61], aby se požadavek koordinace neuplatňoval a aby se pouze ověřila přiměřenost kumulace sankcí. Komise se naopak přiklonila k *širokému výkladu* požadavku koordinace a dokonce uvedla, že kritérium koordinace není v případech, jako je tento, nutné [62].

113. Osobně si nedělám velké naděje, že Soudní dvůr změní svou judikaturu v této oblasti. Pokud nepřijal názor, který jsem hájil ve svém stanovisku ve věci Menci [63], ani následnou kritiku generálního advokáta Michala Bobka [64] ve vztahu ke kritériu stanovenému v rozsudku Menci (později zopakovanému v rozsudcích bpost a Nordzücker), je nepravděpodobné, že tak učiní nyní.

114. Soudní dvůr má tedy k dispozici tři možnosti:

– Buď v případech, jako je tento, upustí od požadavku koordinace mezi sankčními řízeními, čímž by dále postoupil na cestě k narušení obsahu článku 50 Listiny tím, že rozšíří oblast působnosti výjimek z něj.

– Nebo požadavek na toto kritérium relativizuje v souladu s tím, co prosazuje Komise, čímž se v praxi stane nepoužitelným.

– Anebo setrvá na tom, že duplicita sankčních řízení mezi vnitrostátními orgány různých států a různých oblastí působnosti rovněž podléhá požadavku koordinace, jako prostředku k odůvodnění omezení *ne bis in idem* na základě čl. 52 odst. 1 Listiny.

115. Soudržnost s předchozí judikaturou Soudního dvora podle mého názoru podporuje třetí řešení. Jak z tohoto důvodu, tak i proto, že se domnívám, že použití článku 50 Listiny má přednost a článek 52 odst. 1 Listiny se nevztahuje na násobení řízení vedených a sankcí uplatňovaných vnitrostátními orgány v různých oblastech vůči téže osobě za totožné skutky, pokud jejich činnost není dostatečně koordinována, je to také řešení, které navrhuji v projednávané věci.

[61] – Hlavním argumentem italské vlády je, že nedošlo k porušení článku 50 Listiny, takže není třeba odkazovat na její článek 52.

[62] – Komise nakonec navrhla, aby se tento požadavek uplatňoval na základě existence koordinačních mechanismů nebo mechanismů výměny informací. Neexistence takových mechanismů by vedla k přijetí výjimky ze zákazu *ne bis in idem*.

[63] – Bod 72: „Pokud navíc Soudní dvůr vytvořil ustálenou judikaturu, podle které v případě, že jsou ve dvou souběžných nebo následných řízeních uloženy za tentýž čin dvě sankce, které jsou z věcného hlediska tresty, jde nadále o dvě řízení (bis) a ne jedno, domnívám se, že neexistují náležité důvody, pro něž by se od této judikatury mělo upustit“. V bodě 73 jsem dodal, že „pokud by se v právu Unie zavedlo kritérium výkladu článku 50 Listiny, které by bylo založeno na větší či menší věcné a časové souvislosti mezi jedním druhem (trestních) řízení a jiným druhem (sankčních správních) řízení, vznikly by tím další značné nejasnosti a komplikace související s právem osoby nebýt stíhána a odsouzena dvakrát za tentýž čin. Základní práva uznaná Listinou mají být snadno srozumitelná pro všechny a jejich výkon vyžaduje takovou předvídatelnost a jistotu, která je podle mého názoru neslučitelná s uvedeným kritériem.“

[64] – V bodě 109 svého stanoviska ve věci bpost uvádí, že „použití zásady *ne bis in idem* se již […] neopírá o *ex ante normativně* definované kritérium. Místo toho se stává *ex post korektivem*, který se může či nemusí uplatnit v závislosti na okolnostech a přesné výši uložených sankcí. V bodě 111 uvádí, že „jednotlivé aspekty kritéria, jež není určeno k *ex ante* ochraně, ale spíše k *ex post* korekci, jsou nutně *podmíněné okolnostmi*“.

V. Závěry

116. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) takto:

„Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že:

– Správní peněžitá sankce uložená vnitrostátním orgánem příslušným pro ochranu spotřebitelů právnické osobě, která se dopustila nekalých obchodních praktik, ve výši 5 milionů eur má z věcného hlediska trestní povahu ve smyslu tohoto ustanovení.

– Správní peněžitá sankce, která má z věcného hlediska trestní povahu, uložená právnické osobě, která se dopustila nekalých obchodních praktik, je v zásadě v rozporu s článkem 50 Listiny, pokud již byla tato právnická osoba za totožné skutky pravomocně odsouzena v jiném členském státě.

– Není přípustné na základě čl. 52 odst. 1 Listiny omezit právo nebýt stíhán nebo potrestán v trestním řízení za stejný čin, pokud došlo k souběžné kumulaci řízení a uložení trestu ze strany vnitrostátních orgánů dvou nebo více členských států, s příslušností v různých oblastech, bez dostatečné koordinace.“