



## Sbírka soudních rozhodnutí

Věc C-524/15

**Trestní řízení proti  
proti  
Lucovi Mencimu**

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale di Bergamo)

„Řízení o předběžné otázce – Daň z přidané hodnoty (DPH) – Směrnice 2006/112/ES – Nezaplacení DPH, která je splatná – Sankce – Vnitrostátní právní předpisy, které stanoví správní i trestní sankci za stejné skutky – Listina základních práv Evropské unie – Článek 50 – Zásada *ne bis in idem* – Trestní povaha správní sankce – Existence téhož protiprávního jednání – Článek 52 odst. 1 – Omezení stanovená zásadě *ne bis in idem* – Podmínky“

Shrnutí – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 20. března 2018

1. *Vlastní zdroje Evropské unie – Ochrana finančních zájmů Unie – Boj proti podvodům a jiným protiprávním činnostem – Povinnost členských států stanovit účinné a odrazující sankce – Rozsah – Trestné činy v oblasti daně z přidané hodnoty*

(Článek 325 SFEU)

2. *Základní práva – Listina základních práv Evropské unie – Oblast působnosti – Uplatňování unijního práva – Vnitrostátní právní úprava, která stanoví správní a trestní sankce k zajištění výběru daně z přidané hodnoty a k boji proti podvodům – Zahrnutí*

(Článek 325 SFEU; Listina základních práv Evropské unie, články 50 a 51 odst. 1; směrnice Rady 2006/112, články 2 a 273)

3. *Základní práva – Evropská úmluva o lidských právech – Nástroj, který není formálně začleněn do unijního právního řádu*

(Čl. 6 odst. 3 SEU; Listina základních práv Evropské unie, čl. 52 odst. 3)

4. *Základní práva – Zásada *ne bis in idem* – Podmínky použití – Kumulace stíhání a sankcí trestněprávní povahy – Kritéria pro posouzení – Právní kvalifikace protiprávního jednání ve vnitrostátním právu, povaha protiprávního jednání a stupeň přísnosti hrozící sankce*

(Listina základních práv Evropské unie, článek 50)

5. *Základní práva – Zásada *ne bis in idem* – Podmínky použití – Existence stejného protiprávního jednání – Kritéria posouzení – Totožnost skutkových okolností,*

(Listina základních práv Evropské unie, článek 50)

6. *Základní práva – Zásada ne bis in idem – Omezení – Vnitrostátní právní úprava umožňující kumulaci správní sankce trestněprávní povahy a trestní sankce – Přípustnost – Podmínky – Omezení, které musí splňovat cíl obecného zájmu – Cíl zaručit výběr celé splatné DPH – Zahrnutí*

*(Listina základních práv Evropské unie, článek 50 a čl. 52 odst. 1)*

7. *Základní práva – Zásada ne bis in idem – Omezení – Vnitrostátní právní úprava stanovící kumulaci správní sankce trestněprávní povahy a trestní sankce – Přípustnost – Podmínky – Dodržení zásady proporcionality – Rozsah*

*(Listina základních práv Evropské unie, čl. 49 odst. 3, článek 50 a čl. 52 odst. 1)*

8. *Základní práva – Zásada ne bis in idem – Zakotvení v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie a v článku 4 protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv – Stejný význam a rozsah – Úroveň ochrany zajištěná Listinou, která neporušuje úroveň zaručenou uvedenou Úmluvou*

*(Listina základních práv Evropské unie, články 50, 52 odst. 3 a 53)*

9. *Základní práva – Zásada ne bis in idem – Omezení – Vnitrostátní právní úprava umožňující zahájit trestní stíhání proti osobě z důvodu nezaplacení daně z přidané hodnoty, které již bylo předmětem správní sankce trestněprávní povahy za stejný skutek – Přípustnost – Podmínky – Ověření vnitrostátním soudem*

*(Listina základních práv Evropské unie, článek 50 a čl. 52 odst. 1)*

1. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 19, 20)

2. Vzhledem k tomu, že se snaží zajistit správný výběr DPH a bojovat proti podvodům, představují správní sankce uložené vnitrostátními daňovými orgány a trestní řízení zahájená za protiprávní jednání v oblasti DPH, jako jsou ta, která jsou dotčena ve věci v původním řízení, provedení článků 2 a 273 směrnice 2006/112 a článku 325 SFEU, a tudíž unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 27, jakož i ze dne 5. dubna 2017, Orsi a Baldetti, C-217/15 a C-350/15, EU:C:2017:264, bod 16). Proto musí respektovat základní právo zaručené článkem 50 Listiny.

(viz bod 21)

3. Viz znění rozhodnutí.

(viz bod 22)

4. Pokud jde o posouzení trestní povahy stíhání a sankcí, jakými jsou stíhání a sankce dotčené ve věci v původním řízení, je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora jsou relevantní tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. června 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37, a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 35).

Uplatňování článku 50 Listiny se však 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 kritérií stanovených v uvedeném bodě 26.

Co se týče druhého kritéria týkajícího se samotné povahy protiprávního jednání, je třeba ověřit, zda dotčená sankce sleduje zejména represivní účel (viz rozsudek ze dne 5. června 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, bod 39). Z toho vyplývá, že sankce s represivním účelem má trestní povahu ve smyslu článku 50 Listiny a samotná skutečnost, že rovněž sleduje preventivní účel, ji nemůže zbavit její kvalifikace jako trestní sankce. Naproti tomu opatření, které se omezuje na náhradu škody způsobené dotčným protiprávním jednáním, nemá trestní povahu.

(viz body 26, 30, 31)

5. Podle judikatury Soudního dvora je kritériem relevantním pro posouzení existence téhož protiprávního jednání kritériem totožnosti skutkových okolností, chápaných jako soubor skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, které vedly ke zproštění obžaloby nebo ke konečnému odsouzení dotčené osoby (viz obdobně rozsudky ze dne 18. července 2007, Kraaijenbrink, C367/05, EU:C:2007:444, bod 26 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 16. listopadu 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, body 39 a 40). Článek 50 Listiny tak zakazuje uložit za stejné skutky několik sankcí trestní povahy na základě různých za tím účelem vedených řízení.

Kromě toho právní kvalifikace skutkového stavu a chráněného právního zájmu z hlediska vnitrostátního práva nejsou relevantní pro účely konstatování existence téhož protiprávního jednání, jelikož rozsah ochrany přiznané v článku 50 Listiny se nemůže lišit stát od státu.

(viz body 35, 36)

6. Pokud jde o otázku, zda omezení zásady *ne bis in idem* vyplývající z vnitrostátní právní úpravy, jakou je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, odpovídá cíli obecného zájmu, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici vyplývá, že cílem této právní úpravy je zajistit výběr celé splatné DPH. Vzhledem k důležitosti, jakou judikatura Soudního dvora přiznává, za účelem uskutečnění tohoto cíle, boji proti protiprávním jednáním v oblasti DPH (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2017, M. A. S. a M. B., C-42/17, EU:C:2017:936, bod 34, jakož i citovaná judikatura), lze kumulaci stíhání a sankcí trestněprávní povahy odůvodnit, pokud jsou těmito stíháními a těmito sankcemi za účelem uskutečnění takového cíle sledovány komplementární cíle, u nichž případně jde o jiné aspekty téhož předmětného protiprávního jednání, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

V této souvislosti se v oblasti protiprávních jednání týkajících se DPH jeví být legitimní, že členský stát na jedné straně dbá na odrazování a trestání jakéhokoli porušení, ať již úmyslného nebo neúmyslného, předpisů o přiznání a výběru DPH ukládáním správních sankcí stanovených případně paušálně, a na druhé straně na odrazování od páchání a trestání závažných porušení těchto předpisů, které jsou zvláště škodlivé pro společnost a které odůvodňují přijetí přísnějších trestních sankcí.

(viz body 44, 45)

7. Pokud jde o dodržování zásady proporcionality, tato zásada vyžaduje, aby kumulace stíhání a sankcí stanovených vnitrostátní právní úpravou, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, 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 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. února 2010, Müller Fleisch,

C-562/08, EU:C:2010:93, bod 43; ze dne 9. března 2010, ERG a další, C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 86, jakož i ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, body 37 a 39, jakož i citovaná judikatura).

V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury citované v bodě 20 tohoto rozsudku mají členské státy za účelem výběru uvedených příjmů z DPH v plné výši možnost volit použitelné sankce. Při neexistenci harmonizace unijního práva v této oblasti jsou členské státy oprávněny stanovit jak režim, ve kterém protiprávní jednání v oblasti DPH mohou být předmětem stíhání a sankcí pouze jednou, tak režim umožňující kumulaci stíhání a sankcí. Za těchto okolností proporcionalita vnitrostátní právní úpravy, jakou je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, nemůže být zpochybněna pouhou skutečností, že se dotýčný členský stát rozhodl stanovit možnost takové kumulace, neboť jinak by byl tento členský stát zbaven svobody této volby.

Pokud jde o její striktně nezbytnou povahu, musí taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, především stanovit jasná a přesná pravidla umožňující jednotlivci předvídat, které úkony a opomenutí mohou být předmětem takové kumulace stíhání a sankcí.

Dále taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, musí zajistit, aby zatížení vyplývající pro dotýčné osoby z takové kumulace bylo omezeno na to, co je přísně nezbytné pro dosažení cíle uvedeného v bodě 44 tohoto rozsudku.

Pokud jde na jedné straně o souběh řízení trestněprávní povahy, která, jak vyplývá ze skutečností uvedených ve spisu, jsou vedena nezávisle, požadavek připomenutý v předchozím bodě znamená existenci pravidel zajišťujících koordinaci s cílem snížit na přísně nezbytné minimum dodatečnou zátěž, kterou takový souběh pro dotýčné osoby přináší.

Na druhé straně kumulace sankcí trestněprávní povahy musí být doprovázena pravidly umožňujícími zajistit, že přísnost souhrnu uložených sankcí odpovídá závažnosti dotčeného protiprávního jednání, neboť takový požadavek vyplývá nejen z čl. 52 odst. 1 Listiny, ale i ze zásady přiměřenosti trestů stanovené v jejím čl. 49 odst. 3. Tato pravidla musejí stanovit povinnost příslušných orgánů v případě uložení druhé sankce, dbát na to, aby celková přísnost uložených sankcí nepřekračovala závažnost zjištěného protiprávního jednání.

(viz body 46, 47, 49, 52, 53, 55)

8. Viz znění rozhodnutí.

(viz body 60–62)

9. Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž může být trestní stíhání zahájeno proti osobě za nezaplacení splatné daně z přidané hodnoty v zákonné lhůtě, ačkoli této osobě již byla za stejné skutky pravomocně uložena správní sankce trestněprávní povahy ve smyslu tohoto článku 50, za podmínky, že tato právní úprava

- sleduje cíl obecného zájmu, který může odůvodnit takovou kumulaci stíhání a sankcí, totiž boj proti protiprávním jednáním v oblasti daně z přidané hodnoty, přičemž tato stíhání a tyto sankce musejí mít komplementární cíle,
- obsahuje pravidla zajišťující koordinaci omezující dodatečné zatížení, které pro dotýčné osoby vyplývá ze souběhu těchto řízení, na to, co je přísně nezbytné, a
- stanoví pravidla, která umožňují zajistit, aby přísnost všech uložených sankcí byla omezena na to, co je přísně nezbytné ve vztahu k závažnosti dotýčného protiprávního jednání.

Vnitrostátnímu soudu přísluší s ohledem na všechny okolnosti původního řízení zajistit, aby zatížení vyplývající konkrétně pro dotyčnou osobu z použití vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení, a z kumulace stíhání a sankcí, kterou tato vnitrostátní právní úprava umožňuje, nebylo nadměrné vzhledem k závažnosti spáchaného protiprávního jednání.

(viz body 63, 64, výrok 1, výrok 2)