



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 12. září 2017¹

Věc C-537/16

**Garlsson Real Estate SA, v likvidaci,
Stefano Ricucci,
Magiste International SA
proti
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie)]

„Listina základních práv Evropské unie – Směrnice 2003/6/ES – Jednání zakládající manipulaci s trhem – Vnitrostátní právní předpisy, jež stanoví uložení správní i trestní sankce za stejné skutky – Porušení zásady *ne bis in idem*“

1. Ve stanovisku ve věci Menci², které je předneseno současně s tímto stanoviskem, se zabývám otázkou, do jaké míry lze použít zásadu *ne bis in idem* v případech, kdy právní předpisy některých členských států umožňují kumulaci správních a trestních sankcí, jimiž má být trestáno nezaplacení DPH. Stejně otázky se týká i toto řízení o předběžné otázce, avšak tentokrát se jedná, za něž je uložena dvojí sankce, týká oblasti „zneužívání trhu“, jež zahrnuje neoprávněné používání informací ze strany zasvěcených osob a manipulaci s trhem.

2. Harmonizace správních sankcí byla v této oblasti zajištěna prostřednictvím směrnice 2003/6/ES³, která byla následně zrušena nařízením (EU) č. 596/2014⁴. Posledně jmenovaným nařízením byl v plném rozsahu harmonizován systém správních sankcí, přičemž trestní sankce, jež mohou členské státy za toto jednání uložit, byly harmonizovány současně také směrnicí 2014/57/EU⁵, byť pouze částečně⁶.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Věc C-524/15 (dále jen „stanovisko ve věci Menci“).

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) (Úř. věst. 2003, L 96, s. 16; Zvl. vyd. 06/04, s. 367).

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) ze dne 16. dubna 2014 o zneužívání trhu (nařízení o zneužívání trhu) a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES (Úř. věst. 2014, L 173, s. 1). Nařízením č. 596/2014 byla ode dne 3. července 2016 nahrazena směrnicí 2003/6.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. dubna 2014 o trestních sankcích za zneužívání trhu (směrnice o zneužívání trhu) (Úř. věst. 2014, L 173, s. 179).

6 – Nařízení č. 596/2014 ani směrnice 2014/57 nejsou *ratione temporis* použitelné na projednávanou věc, neboť k rozhodným skutečnostem došlo v roce 2005.

I. Právní rámec

A. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále jen „EÚLP“)

3. Protokol č. 7 k EÚLP, který byl podepsán ve Štrasburku dne 22. listopadu 1984 (dále jen „protokol č. 7“), upravuje v článku 4 „právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát“, a sice následujícími slovy:

„1. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

2. Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

3. Od tohoto článku nelze odstoupit podle článku 15 Úmluvy.“

B. Unijní právo

1. Listina základních práv

4. Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) 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.“

5. Článek 52 upravuje působnost a výklad práv a zásad uvedených v Listině následujícím způsobem:

„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.

[...]

3. Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.

4. Pokud tato listina uznává základní práva, která vyplývají z ústavních tradic společných členským státům, musí být tato práva vykládána v souladu s těmito tradicemi.

[...]

6. K vnitrostátním právním předpisům a zvyklostem musí být plně přihlíženo tak, jak je stanoveno v této listině.

[...]“

2. Sekundární právo v oblasti zneužívání trhu

a) Směrnice 2003/6

6. Bod 38 odůvodnění stanoví:

„Aby bylo zajištěno, že rámec Společenství proti zneužívání trhu je dostatečný, mělo by být každé porušení zákazů nebo povinností stanovených podle této směrnice odhaleno a postihnuto. Za tímto účelem by měly být sankce dostatečně odrazující a přiměřené závažnosti protiprávního jednání a dosaženému zisku a měly by se používat důsledně.“

7. Článek 5 stanoví:

„Členské státy zakáží všem provádět manipulace s trhem.“

8. Článek 14 odst. 1 stanoví:

„Aniž je dotčeno právo členského státu ukládat tresty, zajišťují členské státy v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy, aby mohla být přijata vhodná správní opatření nebo ukládány správní sankce proti osobám odpovědným za porušení opatření přijatých k provedení této směrnice. Členské státy zajistí, aby tato opatření byla účinná, přiměřená a odrazující.“

b) Nařízení č. 596/2014

9. Bod 71 odůvodnění zní:

„[...] by měl být stanoven soubor správních sankcí a jiných správních opatření, které zajistí jednotný přístup v členských státech a posílí jejich odrazující účinek. Příslušné orgány by měly mít možnost zakazovat výkon činnosti vedoucích pracovníků investičních podniků. Sankce ukládané ve specifických případech by měly být ve vhodných případech stanoveny s přihlédnutím k faktorům, jako je vrácení všech zjištěných finančních výhod, závažnost a trvání porušení pravidel, různé přitěžující a polehčující faktory a měly by mít odstrašující účinek a případně by mohly zahrnovat zmírnění sankce v případě spolupráce s příslušným orgánem. Skutečná výše správních pokut uložených v konkrétním případě může dosáhnout maximální úrovně stanovené tímto nařízením nebo vyšší úrovně stanovené vnitrostátními právními předpisy ve velmi závažných případech porušení, zatímco pokuty výrazně nižší než maximální úroveň mohou být použity v méně závažných případech porušení nebo v případě urovnání. Toto nařízení nebrání členským státům stanovit vyšší úroveň správních sankcí a jiných správních opatření.“

10. V bodě 72 odůvodnění je uvedeno toto:

„Ačkoli nic nebrání členským státům stanovit za stejná porušení správní a trestní sankce, členské státy by neměly mít povinnost stanovit pravidla pro správní sankce v případě porušení tohoto nařízení, pokud je stejné porušení předmětem trestní sankce do 3. července 2016 podle vnitrostátního práva. V souladu s vnitrostátním právem nejsou členské státy povinny ukládat za stejný přestupek správní i trestní sankce, avšak mohou tak učinit, pokud to umožňují vnitrostátní právní předpisy. Zachováním trestních sankcí namísto správních sankcí za porušení tohoto nařízení nebo směrnice 2014/57/EU by však neměla být omezena či jinak ovlivněna schopnost příslušných orgánů příslušných včas spolupracovat a mít přístup k informacím a vyměňovat si informace s orgány příslušnými k řešení a příslušnými orgány v jiných členských státech, a to ani po postoupení daného případu porušení příslušným soudním orgánům k trestnímu stíhání.“

11. Bod 77 odůvodnění zní takto:

„Toto nařízení ctí základní práva a dodržuje zásady uznané Listinou základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘). Toto nařízení by proto mělo být vykládáno a používáno v souladu s těmito právy a zásadami. [...]“

12. Článek 15 stanoví:

„Je zakázáno provádět manipulaci s trhem nebo se o ni pokoušet.“

13. Článek 12 definuje jednání zakládající manipulaci s trhem následujícími slovy:

„1. Pro účely tohoto nařízení se jako manipulace s trhem označují následující činnosti:

a) uzavření obchodu, zadání pokynu k obchodování nebo jiné jednání, které:

- i) dává nebo je způsobilé dávat nesprávné nebo zavádějící signály, pokud jde o nabídku, poptávku nebo cenu finančního nástroje, související spotové komoditní smlouvy nebo draženého produktu odvozeného od povolenek na emise, nebo
- ii) zajišťuje nebo je způsobilé zajistit cenu jednoho nebo několika finančních nástrojů, související spotové komoditní smlouvy nebo draženého produktu odvozeného od povolenek na emise na neobvyklé nebo umělé úrovni,

[...]

b) uzavření obchodu, zadání pokynu k obchodování nebo jiná činnost nebo jednání, které ovlivňuje nebo pravděpodobně ovlivní cenu jednoho nebo několika finančních nástrojů, související spotové komoditní smlouvy nebo draženého produktu odvozeného od povolenek na emise, přičemž jsou použity fiktivní prostředky nebo jiná forma klamavého nebo lstivého jednání;

c) šíření informací prostřednictvím médií, včetně internetu, nebo jakýmkoli jinými prostředky, které vydávají nebo budou pravděpodobně vydávat nesprávné nebo zavádějící signály týkající se nabídky, poptávky nebo ceny finančního nástroje, související spotové komoditní smlouvy nebo draženého produktu odvozeného od povolenek na emise nebo zajišťují nebo pravděpodobně zajistí cenu jednoho nebo několika finančních nástrojů, související spotové komoditní smlouvy nebo draženého produktu odvozeného od povolenek na emise na neobvyklé nebo umělé úrovni, včetně šíření zvěsti, pokud osoba, která tyto informace šíří, ví nebo by měla vědět, že tyto informace jsou nepravdivé nebo zavádějící;

d) předání nepravdivých anebo zavádějících informací nebo nepravdivých nebo zavádějících vstupních údajů ve vztahu k referenční hodnotě, pokud osoba, která tyto informace či vstupní údaje předala, věděla nebo měla vědět, že jsou nepravdivé nebo zavádějící, nebo jakékoli jiné jednání, které manipuluje s výpočtem referenční hodnoty.“

14. Článek 30 upravuje správní sankce a jiná správní opatření takto:

„1. Aniž jsou dotčeny trestní sankce a aniž jsou dotčeny dohledové pravomoci příslušných orgánů v souladu s článkem 23, členské státy poskytnou v souladu s vnitrostátním právem příslušným orgánům pravomoc přijmout příslušné správní sankce a jiná správní opatření v případě alespoň těchto porušení:

a) porušení článků 14 a 15, čl. 16 odst. 1 a 2, čl. 17 odst. 1, 2, 4, 5 a 8, čl. 18 odst. 1 až odst. 6, čl. 19 odst. 1, 2, 3, 5, 6, 7 a 11 a čl. 20 odst. 1, a

b) neposkytnutí spolupráce či nevyhovění v souvislosti s vyšetřováním, kontrolou nebo žádostí podle čl. 23 odst. 2.

Členské státy mohou rozhodnout, že nestanoví pravidla pro správní sankce podle prvního pododstavce, pokud jsou k 3. červenci 2016 porušení uvedená v prvním pododstavci písm. a) a b) již předmětem trestních sankcí podle jejich vnitrostátních právních předpisů. V takovémto případě členské státy oznámí Komisi a orgánu ESMA podrobně příslušné části jejich trestněprávních předpisů.

Do 3. července 2016 oznámí členské státy Komisi a orgánu ESMA podrobně předpisy uvedené v prvním a druhém pododstavci. Členské státy oznámí Komisi a orgánu ESMA neprodleně také všechny jejich následné změny.

2. Členské státy v souladu s vnitrostátním právem zajistí, aby v případě porušení uvedených v odst. 1 prvním pododstavci písm. a) měly příslušné orgány pravomoc ukládat alespoň následující správní sankce a přijmout alespoň následující správní opatření:

[...]"

c) *Směrnice 2014/57*

15. Body 22, 23 a 27 odůvodnění zní takto:

„(22) Povinnosti podle této směrnice stanovit ve vnitrostátním právu sankce pro fyzické a právnické osoby neosvobozují členské státy od povinnosti stanovit ve vnitrostátním právu správní sankce a jiná opatření pro porušení pravidel podle nařízení (EU) č. 596/2014, ledaže by členský stát v souladu s nařízením (EU) č. 596/2014 rozhodl, že za taková porušení pravidel stanoví ve svém vnitrostátním právu pouze trestní sankce.

(23) Oblast působnosti této směrnice je stanovena takovým způsobem, aby doplnila a zajistila účinné provedení nařízení (EU) č. 596/2014. Zatímco protiprávní činy by mělo být podle této směrnice možné trestat, jestliže byly spáchány úmyslně a alespoň v závažných případech, uložení sankcí za porušení nařízení (EU) č. 596/2014 nevyžaduje, aby byl prokázán úmysl nebo aby případy byly kvalifikovány jako závažné. Při uplatňování vnitrostátních právních předpisů, které provádějí tuto směrnici, by členské státy měly zajistit, aby ukládání trestních sankcí za trestné činy podle této směrnice a správních sankcí podle nařízení (EU) č. 596/2014 nevedlo k porušení zásady *ne bis in idem*.

[...]

(27) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznávané v Listině základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘), jak jsou zakotveny ve Smlouvě o EU. Konkrétně by měla být uplatňována s řádným ohledem na právo [...] nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán v rámci trestního řízení za stejný trestný čin (článek 50).“

16. Článek 5 stanoví:

„1. Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby manipulace s trhem podle odstavce 2 byla trestným činem alespoň v závažných případech a pokud byla spáchána úmyslně.

2. Pro účely této směrnice se manipulací s trhem rozumějí tyto činnosti:

- a) uzavření obchodu, zadání pokynu k obchodování nebo jiné jednání, které:
 - i) dává nesprávné nebo zavádějící signály, pokud jde o nabídku, poptávku nebo cenu finančního nástroje nebo související spotové komoditní smlouvy, nebo
 - ii) zajišťuje cenu jednoho nebo více finančních nástrojů nebo související spotové komoditní smlouvy na neobvyklé nebo umělé úrovni;

[...]
- b) uzavření obchodu, zadání pokynu k obchodování nebo jakákoli jiná činnost nebo jednání, které ovlivňuje cenu jednoho nebo několika finančních nástrojů nebo související spotové komoditní smlouvy, při němž jsou využívány fiktivní prostředky nebo jiná forma klamavého nebo lstivého jednání;
- c) šíření informací prostřednictvím médií, včetně internetu, nebo jakýmkoli jinými prostředky, které dávají nesprávné nebo zavádějící signály, pokud jde o nabídku, poptávku nebo cenu finančního nástroje nebo související spotové komoditní smlouvy, nebo které zajišťují cenu jednoho nebo více finančních nástrojů nebo související spotové komoditní smlouvy na neobvyklé nebo umělé úrovni, pokud osoby, které informace šíří, získávají pro sebe nebo jinou osobu výhodu nebo zisk ze šíření dotyčných informací; nebo
- d) předání nepravdivých nebo zavádějících informací nebo poskytování nepravdivých nebo zavádějících vstupních údajů, nebo jakékoli jiné jednání, které manipuluje s výpočtem referenční hodnoty.“

17. Článek 7 stanoví:

„1. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby za trestné činy uvedené v člancích 3 až 6 bylo možné uložit účinné, přiměřené a odrazující trestní sankce.

2. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby trestné činy uvedené v člancích 3 a 5 podléhaly trestům odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyř let.

3. Členské státy přijmou nezbytná opatření k zajištění toho, aby trestný čin uvedený v článku 4 podléhal trestu odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně dvou let.“

C. *Italské právo*

18. Legislativní nařízení č. 58/1998, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (konsolidované znění zákona o finančním zprostředkování; dále jen „TUF“), stanoví v čl. 185 odst. 1 a 2 toto:

„1. Každý, kdo šíří nepravdivé zprávy nebo uskuteční fiktivní transakce nebo se dopustí jiného klamavého jednání způsobilého vyvolat výraznou změnu ceny finančních nástrojů, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až šest let a peněžitým trestem ve výši dvacet tisíc až pět milionů eur.

2. Pokud se peněžitý trest jeví i přes uplatnění horní hranice jako nedostačující s ohledem na význam protiprávního jednání, na osobní vlastnosti osoby, která se tohoto jednání dopustila, nebo na hodnotu získaného výsledku či výhody, soud může výši peněžitého trestu zvýšit až na trojnásobek nebo na částku odpovídající desetinásobku hodnoty výsledku či zisku dosaženého porušením pravidel.“

19. Článek 187b odst. 1 TUF⁷ stanoví:

„Aniž jsou dotčeny trestní sankce, pokud je skutek trestným činem, je potrestán správní sankcí ve výši sto tisíc až dvacet pět milionů eur každý, kdo prostřednictvím sdělovacích prostředků, včetně internetu, nebo jakýmkoli jinými prostředky informací, šíří nepravdivé nebo zavádějící informace, signály nebo zprávy, které vydávají nebo jsou způsobilé vydávat nesprávné nebo zavádějící signály týkající se finančních nástrojů.“

20. Článek 187b odst. 3 písm. c) TUF stanoví, že s výhradou uplatnění trestních sankcí v případě skutků, které zakládají trestný čin, se uplatní stejné peněžité správní sankce na každého, kdo uskuteční „transakce nebo příkazy k obchodování, které využívají smyšlené prostředky nebo jakoukoli jinou formu klamání nebo lsti“.

21. Článek 187k odst. 1 TUF zní takto:

„Správní řízení v prvním stupni a správní řízení o odporu podle článku 187f nemohou být přerušena z důvodu probíhajícího trestního řízení, jehož předmětem jsou stejné skutky nebo skutky, na jejichž vyšetření závisí příslušné konečné rozhodnutí.“

22. Článek 187l odst. 1 TUF stanoví:

„Jestliže byla pro stejný skutek uložena pachateli nebo právnické osobě správní pokuta na základě článku 187f [...], vymáhání peněžitého trestu a peněžité sankce vyplývající z trestného činu je omezeno na část přesahující částku vybranou orgánem veřejné správy.“

23. Článek 649 („Zákaz druhého řízení“) codice di procedura penale (trestní řád) stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení čl. 69 odst. 2 a článku 345, obžalovaný zproštěný obžaloby nebo odsouzený na základě rozsudku nebo trestního příkazu, proti nimž není možné odvolání, nemůže být opětovně podroben trestnímu řízení za stejný skutek, a to ani v případě, že je tento skutek posuzován odlišně co do právní kvalifikace, stupně závažnosti nebo okolností.“

II. Vnitrostátní spor a předběžná otázka

24. Dne 9. září 2007 uložila Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Národní komise pro trh cenných papírů; dále jen „Consob“) Stefanovi Ricuccimu a dvěma dalším společnostem ve správě výše jmenovaného (Magiste International SA a Garlsson Real Estate SA), které jsou zavázány společně a nerozdílně, správní pokutu ve výši 10 200 000 eur. Jednání přičítané výše jmenovaným, k němuž došlo v roce 2005, bylo kvalifikováno jako manipulace s trhem ve smyslu čl. 187b odst. 3 písm. c) a čl. 187d odst. 1 TUF.

25. Stefano Ricucci a obě společnosti napadli tuto správní sankci před Corte di appello di Roma (Odvolací soud v Římě, Itálie), který ji rozsudkem ze dne 2. ledna 2009 snížil na 5 000 000 eur.

26. Proti výše uvedenému rozsudku podali všichni dotčení účastníci řízení kasační opravný prostředek ke Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud). Konkrétně S. Ricucci ve svém kasačním opravném prostředku uvedl, že za zásadní údaj považuje skutečnost, že byl již za stejné skutky odsouzen pravomocným trestním rozsudkem ze dne 10. prosince 2008, který vydal Tribunale di Roma (Soud v Římě, Itálie).

7 – Vložený prostřednictvím legge 18 aprile 2005, n. 62, disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee, legge comunitaria 2004 (zákon č. 62/2005 ze dne 18. dubna 2005, Ustanovení pro splnění závazků vyplývajících z členství Itálie v Evropských společenstvích. Zákon Společenství z roku 2004).

27. Proti S. Ricuccimu bylo totiž souběžně zahájeno trestní řízení za stejné skutky⁸, za které byla uložena sankce ve správním řízení. Toto trestní řízení bylo ukončeno dne 10. prosince 2008 vydáním rozsudku o schválení dohody o vině a trestu, jímž Tribunale di Roma (Soud v Římě) uložil S. Ricuccimu trest odnětí svobody na čtyři roky a šest měsíců, který byl snížen s ohledem na volbu postupu na tři roky, a kromě toho ještě několik vedlejších sankcí⁹. Zmíněný trest poté zanikl na základě milosti podle zákona č. 241/06.

28. Trestní rozsudek ze dne 10. prosince 2008 nabyl právní moci dne 11. září 2009, poté, co Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud) zamítl kasační opravný prostředek, který byl proti němu podán.

29. V rámci projednávání kasačního opravného prostředku podaného proti rozsudku ze dne 2. ledna 2009 postoupil Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud) věc Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie), aby rozhodl o ústavnosti čl. 187b odst. 1 TUF.

30. Corte costituzionale (Ústavní soud) nicméně prohlásil v rozsudku č. 102 ze dne 12. května 2016, že otázka ústavnosti je nepřipustná¹⁰. S ohledem na toto rozhodnutí vysvětluje předkládající soud v předkládacím rozhodnutí, že neexistence ustanovení vnitrostátního práva, jež by zásadu *ne bis in idem* rozšířila i na vztahy mezi trestními sankcemi a správními sankcemi trestní povahy, je patrně v rozporu se zásadami unijního práva. Na základě nadnárodních zásad totiž není přípustné, aby existovala dvoukolejnost a potažmo možnost kumulovat trestní a správní sankce uplatněné v různých řízeních, jestliže má správní sankce trestní povahu.

31. Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud) má tudíž za to, že pokud bylo po vydání trestního rozsudku proti S. Ricuccimu zahájeno správní řízení a bylo v něm vydáno rozhodnutí, ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson¹¹, a judikatury ESLP [rozsudky ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), ze dne 20. května 2014, Nykänen v. Finsko (CE:ECHR:2014:0520JUD001182811), ze dne 27. listopadu 2014, Lucky Dev v. Švédsko (CE:ECHR:2014:1127JUD000735610), a ze dne 10. února 2009, Zolotukhin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903)] může být tato skutečnost považována za porušení zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny.

32. Za těchto okolností byly Soudnímu dvoru položeny následující předběžné otázky:

„1) Brání ustanovení článku 50 Listiny základních práv Evropské unie, vykládané s ohledem na článek 4 protokolu č. 7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátní právní předpisy, možnosti zahájit správní řízení, jehož předmětem je skutek (nedovolená manipulace s trhem), za který byla tatáž osoba pravomocně odsouzena?

8 – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v obžalobě uvedené v bodě g) rozsudku o schválení dohody o vině a trestu je S. Ricuccimu vytýkáno, že se jako předseda představenstva společnosti Magiste International SA a jako skutečný vlastník společnosti Garlsson Real Estate SA dopustil „šíření nepravdivých zpráv, které jsou reálně schopné způsobit výrazné změny ceny cenných papírů RCS Mediagroup“, a to prostřednictvím konkrétně uvedeného jednání, které je v zásadě stejné jako jednání, které mu bylo vytýkáno v rámci správního porušení, přičemž adresát správní sankce a osoba podrobená trestní sankci jsou totožní.

9 – Tyto vedlejší sankce spočívaly v: a) zákazu působení v řídicích orgánech právnických osob a podniků na dobu tří let; b) nemožnosti uzavírat smlouvy s veřejnou správou na dobu tří let, s výjimkou získání poskytování veřejné služby; c) zákazu zastupování a poskytování poradenství v daňových záležitostech na dobu tří let; d) trvalém zákazu působit jako člen daňové komise; e) zveřejnění rozsudku ve dvou denících celostátního významu; a f) zákazu výkonu veřejných funkcí na dobu tří let.

10 – Zmíněný soud měl za to, že předkládající soud musí „vysvětlit podstatu“ vzájemné souvislosti mezi pojmem *ne bis in idem* vyplývajícím z EÚLP, v té podobě, jak jej vykládá ESLP, a pojmem *ne bis in idem* spadajícím do oblasti zneužívání trhu, v té podobě, v jaké vyplývá z unijního systému, a rozhodnout, zda je poslední jmenovaný pojem na základě unijního práva přímo použitelný ve vnitrostátním právním řádu členského státu.

11 – Věc C-617/10, EU:C:2013:105.

2) Může vnitrostátní soud přímo uplatňovat zásady unijního práva týkající se zásady *ne bis in idem* na základě článku 50 Listiny základní práv Evropské unie, vykládaného s ohledem na článek 4 protokolu č. 7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, příslušnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a vnitrostátní právní předpisy?“

33. Písemná vyjádření předložily Consob a vlády Itálie, Německa a České republiky, jakož i Komise.

34. Jednání konaného dne 30. května 2017, které bylo společné pro věc Menci (C-524/15) a pro spojené věci Di Puma (C-596/16) a Consob (C-597/16), se zúčastnili zástupci Sr. Ricucciho a vlád Itálie a Německa, jakož i Komise.

III. Analýza předběžných otázek

35. Dříve než navrhnu odpovědi na obě předběžné otázky, považuji za vhodné uvést dvě poznámky. Zaprvé nelze pochybovat o použitelnosti článku 50 Listiny na projednávanou věc, neboť vnitrostátní právní předpisy v oblasti zneužívání trhu, na základě nichž byly uloženy sporné sankce, přijal italský stát za účelem provedení směrnice 2003/6 do italského právního řádu.

36. Je totiž třeba připomenout, že působnost Listiny, pokud jde o jednání členských států, je definována v jejím čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo. Základní práva zaručená Listinou musí být dodržována při používání vnitrostátních právních předpisů, jež jsou výrazem unijních právních předpisů nebo z nich vycházejí¹². Na druhou stranu nemá Soudní dvůr pravomoc k tomu, aby rozhodl o právní situaci, která do této oblasti nespadá, a ustanovení Listiny nejsou sama o sobě dostatečná k tomu, aby takovou pravomoc odůvodnila¹³.

37. Druhá poznámka se týká skutečnosti, že italský zákonodárce se v roce 2005 rozhodl zavést dvoukolejný systém řízení a sankcí (správních a trestních) pro nápravu zneužívání trhu na základě směrnice 2003/6.

38. Jak uvádí předkládající soud, tento dvoukolejný systém vycházející ze správního a trestního řízení (*doppio binario sanzionario*) je s ohledem na své vlastnosti jen stěží slučitelný se zásadou *ne bis in idem* stanovenou v článku 50 Listiny. Pokud by takový systém zavedla směrnice 2003/6, bylo by nutné poukázat na její možnou neplatnost, a to právě z důvodu případného porušení článku 50 Listiny.

39. Domnívám se nicméně, že směrnice 2003/6 neukládá členským státům povinnost zavést za účelem nápravy tohoto druhu protiprávního jednání dvoukolejný systém vycházející ze správního i trestního řízení. Nemám tudíž za to, že by byla tato směrnice neslučitelná s článkem 50 Listiny¹⁴.

40. Ve světle výše uvedených poznámek se budu zabývat zaprvé unijními právními předpisy upravujícími zneužívání trhu, a to ve světle zásady *ne bis in idem*, a poté s využitím syntetické metody upřesním působnost článku 50 Listiny. Nakonec navrhnu způsob, jakým by měly být zodpovězeny obě otázky položené předkládajícím soudem.

12 – Rozsudek ze dne 26. února 2013 ve věci Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 18 až 22).

13 – V tomto smyslu v Itálii platí, že daňové a trestní sankce ukládané za nezaplacení daně z příjmu nevyžadují použití unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Z tohoto důvodu se Soudní dvůr v usnesení ze dne 15. dubna 2015, Burzio (C-497/14, EU:C:2015:251), prohlásil nepřislušným rozhodnout o předběžné otázce.

14 – Povinnost zavést dvoukolejný systém nápravy zneužívání trhu neukládají členským státům ani nařízení č. 596/2014 a směrnice 2014/57, které vstoupily v platnost až poté, co došlo ke skutkům, za něž byla uložena sankce (2005), takže nejsou na projednávaný spor použitelné.

A. Unijní právní předpisy týkající se zneužívání trhu a zásada *ne bis in idem*

41. Směrnice 2003/6 zakazuje zneužívání trhu s cílem zajistit integritu unijních finančních trhů a zvýšit důvěru investorů. Investorům musí být zaručeno, že budou vykonávat činnost za rovných podmínek a budou chráněni zejména před neoprávněným používáním důvěrných informací¹⁵.

42. Článek 14 odst. 1 směrnice 2003/6 požaduje, aby státy ukládaly za výše uvedené protiprávní jednání sankce, které jsou dostatečně odrazující, účinné a přiměřené¹⁶. Neukládá jim sice povinnost ukládat původcům obchodování zasvěcených osob pouze sankce trestní povahy, avšak tuto možnost nezakazuje. Soudní dvůr dospěl dokonce k závěru, že „[s] ohledem na povahu dotčených porušení, jakož i na stupeň závažnosti sankcí, které za tato porušení mohou být uloženy, mohou však takové sankce pro účely uplatnění EÚLP být kvalifikovány jako tresty“¹⁷.

43. Směrnice 2003/6 neodkazuje na zásadu *ne bis in idem* ani na nutnost upravit ve světle této směrnice vztahy mezi správními nápravnými opatřeními a trestním stíháním zneužívání trhu. Z tohoto mlčení nelze nicméně vyvodit, že by směrnice podporovala dvoukolejný systém nápravy takového jednání. Směrnice přiznává členským státům značnou volnost, pokud jde o uspořádání vztahu mezi těmito správními a trestními sankcemi, a nevyžaduje od nich, aby zavedly mechanismy, jimiž zajistí dodržování zásady *ne bis in idem* s cílem zabránit dvojím řízením a dvojímu ukládání sankcí.

44. Sekundární unijní právo v oblasti zneužívání trhu bylo zásadně změněno přijetím nařízení č. 596/2014 (které nahradilo směrnici 2003/6) a směrnice 2014/57, která zajišťuje harmonizaci trestních sankcí, jež mohou členské státy uložit za tento druh jednání. Výše uvedené právní předpisy jsou sice z již vysvětlených časových důvodů na projednávanou věc nepoužitelné, avšak přesto mohou v tomto ohledu sloužit jako zdroj užitečných poznatků.

45. Pokud jde o správní opatření, nařízení č. 596/2014 výrazně posiluje pravomoci vnitrostátních orgánů v oblasti dohledu, vyšetřování a ukládání sankcí. Konkrétně čl. 30 odst. 2 tohoto nařízení přiznává členským státům pravomoc „přijmout příslušné správní sankce a jiná správní opatření“, které jsou zvláště závažné¹⁸.

46. V některých případech se nicméně může stát, že tyto sankce, přestože jsou z *formálního hlediska* kvalifikovány jako správní, mají z *věcného hlediska* trestní povahu, v souladu s kritérii Engel, jež byla vyvozena z judikatury ESLP¹⁹ a uplatněna Soudním dvorem v rozsudcích Bonda²⁰ a Åkerberg Fransson²¹. Jak jsem již uvedl výše, Soudní dvůr v rozsudku Spector Photo Group a Van Raemdock uznal, že sankce tohoto druhu mohou být kvalifikovány jako tresty, a to vzhledem ke své závažnosti a k povaze porušení, za něž jsou uloženy²².

15 – Rozsudky ze dne 23. prosince 2009, Spector Photo Group a Van Raemdock (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 47), ze dne 7. července 2011, IMC Securities (C-445/09, EU:C:2011:459, bod 27), ze dne 28. června 2012, Geltl (C-19/11, EU:C:2012:397, bod 33), a ze dne 11. března 2015, Lafonta (C-628/13, EU:C:2015:162, bod 21).

16 – Viz bod 38 odůvodnění směrnice 2003/6, jehož znění uvádím v bodě 6.

17 – Rozsudek ze dne 23. prosince 2009, Spector Photo Group a Van Raemdock (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 42).

18 – Mezi tyto sankce patří: odnětí nebo pozastavení oprávnění investičního podniku; dočasný nebo trvalý zákaz výkonu řídicí funkce v investičních podnicích; dočasný zákaz obchodování na vlastní účet; nejvyšší správní peněžité sankce ve výši alespoň trojnásobku výše dosaženého zisku nebo zamezené ztráty, jež jsou důsledkem porušení, pokud je lze stanovit. Fyzickým osobám mohou být uloženy nejvyšší správní peněžité sankce ve výši alespoň 5 000 000 eur a právníkům osobám ve výši alespoň 15 000 000 eur. Podle čl. 31 odst. 3 mohou členské státy stanovit vyšší úroveň těchto správních sankcí.

19 – Mimo jiné ESLP, rozsudky ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, bod 98), a ze dne 11. září 2009, Dubus S. A. v. Francie (CE:ECHR:2009:0611JUD000524204).

20 – Rozsudek ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319).

21 – Rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

22 – Rozsudek ze dne 23. prosince 2009 (C-45/08, EU:C:2009:806, bod 42).

47. A právě tato okolnost (tj. okolnost, že některé ze správních sankcí uvedených v nařízení č. 596/2014 mají ve skutečnosti povahu trestu) vyvolává z hlediska zásady *ne bis in idem* pochybnosti o slučitelnosti s trestními sankcemi použitelnými na stejné skutky zakládající zneužívání trhu ve smyslu směrnice 2014/57.

48. Nařízení č. 596/2014 se k této záležitosti výslovně nevyjadřuje. Článek 30 odst. 1 druhý pododstavec tohoto nařízení opravňuje členské státy k tomu, aby do 3. července 2016 rozhodly, že nestanoví pravidla pro správní sankce, pokud jsou již dotčená porušení předmětem trestních sankcí podle jejich vnitrostátních právních předpisů. V takovém případě musí oznámit relevantní trestněprávní předpisy Komisi a Evropskému úřadu pro cenné papíry a trhy²³.

49. Směrnice 2014/57 na rozdíl od nařízení č. 596/2014 na zásadu *ne bis in idem* výslovně odkazuje v bodech 23 a 27 odůvodnění, jejichž znění je uvedeno výše²⁴. Závazně stanoví, že je nutné, aby ukládání trestních sankcí (podle téže směrnice) a správních sankcí (podle nařízení č. 596/2014) „nevedlo k porušení zásady *ne bis in idem*“.

50. Navzdory těmto výslovným odkazům je však pravda, že ustanovení směrnice 2014/57 nezavádějí žádný konkrétní mechanismus, který by měl zabránit tomu, aby kumulace trestních a správních sankcí vedla k porušení zásady *ne bis in idem*. Je věcí členských států, aby při provedení této směrnice do svých vnitrostátních právních řádů zaručily, že nebude docházet ke dvojímu trestání za stejné skutky.

51. Každopádně platí, že pokud je pro nápravu zneužívání trhu nadále používán dvoukolejný systém, tj. systém správního i trestního řízení, je nezbytné, aby vnitrostátní právní řády zavedly přiměřené procesní mechanismy, jež zabrání dvojímu vedení řízení a zaručí, že za stejné skutky bude příslušná osoba stíhána a trestána pouze jednou²⁵.

B. První předběžná otázka: použití zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny na dvojí vedení trestních a správních řízení za zneužívání trhu

52. Ve stanovisku ve věci Menci jsem se ve značném rozsahu zabýval úvahami, které se týkaly:

- použití článku 50 Listiny na kumulaci daňových a trestních sankcí ve světle judikatury Soudního dvora, zvláště pak rozsudku ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson²⁶, a jiných starších rozsudků²⁷;
- judikatury ESLP týkající se zásady *ne bis in idem*, a to jak co se týče totožnosti skutků, tak co se týče opakování sankčních řízení²⁸;

23 – Pokud stát neuplatní režim správních sankcí zavedený zmíněným nařízením a zneužívání trhu trestá pouze v trestních řízeních, nedochází samozřejmě k případům, kdy jsou (tak jako v projednávané věci) kumulována správní a trestní řízení, a dodržení práva zakotveného v článku 50 Listiny je tudíž zaručeno.

24 – Viz bod 15 tohoto stanoviska.

25 – Takto fungují mnohé vnitrostátní právní systémy, z nichž některé dokonce zavádějí legislativní změny za účelem přizpůsobení svých starších právních předpisů. Například ve Francii Loi no 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché (zákon č. 2016-819 ze dne 21. června 2016, kterým se mění systém nápravy zneužívání trhu) (JORF č. 0144, 22. června 2016) zachovává pro nápravu zneužívání trhu systém správních i trestních řízení, avšak zavádí procesní mechanismus, který má zabránit kumulaci řízení. Za tímto účelem stanoví „procesní spolupráci“ mezi Autorité des marchés financiers (Komise pro cenné papíry) a Parquet national financier (Státní zastupitelství), která brání tomu, aby byla v souvislosti se stejnými skutky zahajována dvě řízení. Viz analýza, kterou provedl Conac, P.-H., „La loi du 21 juillet 2016 réformant le système de répression des abus de marché“, *Bull. Joly Bourse*, č. 7 a 8, červenec 2016, s. 323, a Vreulx, Q., „La consécration du principe *ne bis in idem* par la loi du 21 juin 2016 portant réforme du système de répression des abus de marché“, *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, č. 1, s. 36.

26 – Věc C-617/10, EU:C:2013:105.

27 – Stanovisko ve věci Menci, body 27 až 34.

28 – Tamtéž, body 35 až 56.

- dopad rozsudku ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko²⁹, v unijním právu³⁰;
- možné posouzení způsobu, jak lze omezit právo nebýt souzen či trestně stíhán dvakrát za stejný trestný čin, podle čl. 52 odst. 1 první věty Listiny³¹.

53. Mám za to, že výše uvedené úvahy lze *mutatis mutandis* vztáhnout i na výklad rozsahu ochrany, kterou poskytuje článek 50 Listiny, pokud jde o dvojí vedení řízení a souběžné ukládání trestních a správních sankcí za stejný skutek, který lze kvalifikovat jako zneužívání trhu. Odkazuji proto na již zmíněné úvahy.

54. Předkládající soud se prostřednictvím své první předběžné otázky táže, zda článek 50 Listiny umožňuje zahájit správní řízení za účelem uložení sankce pachateli nedovolené manipulace s trhem, pokud již byla tato osoba za stejný skutek pravomocně odsouzena v trestním řízení.

55. K uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny je nezbytné splnění čtyř podmínek: 1) totožnost stíhané nebo trestané osoby; 2) totožnost skutků, které jsou předmětem řízení (*idem*); 3) dvojí vedení sankčních řízení (*bis*); a 4) konečná povaha některého z obou rozhodnutí.

56. Předkládající soud nepochybuje o totožnosti stíhané osoby ani o konečné povaze trestního odsouzení. Z údajů obsažených v předkládacím rozhodnutí a z ostatních informací poskytnutých účastníky řízení vyplývá, že S. Ricucci byl dvakrát stíhán a dvakrát potrestán, a to v trestním a ve správním řízení. Jak jsem již uvedl výše, rozsudkem ze dne 10. prosince 2008 uložil Tribunale di Roma (Soud v Římě) jmenovanému trest odnětí svobody³², který nabyl právní moci dne 11. září 2009. Správní sankce (pokuta ve výši 10 200 000 eur, která byla následně snížena na polovinu), kterou uložila jmenovanému Consob, je dosud projednávána v řízení vedeném před Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud), v němž vyvstala projednávaná předběžná otázka.

57. Pochybnosti předkládajícího soudu se tudíž soustředí na zbývající dva prvky zásady *ne bis in idem*, a sice na totožnost skutků (*idem*) a na opakování řízení (*bis*).

1. Totožnost skutků (*idem*)

58. Jak jsem již vysvětlil ve stanovisku předneseném ve věci Menci³³, z judikatury Soudního dvora, zvláště pak z judikatury týkající se článku 54 Schengenské dohody, i z judikatury ESLP, na jejímž počátku stojí rozsudek Zolotukhin v. Rusko³⁴, shodně vyplývá, že se zákaz dvojího trestu týká stejných věcných skutků (*idem factum*) chápaných jako soubor skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, bez ohledu na jejich právní kvalifikaci nebo na chráněný právní zájem (*idem crimen*).

29 – CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

30 – Body 57 až 77 stanoviska ve věci Menci.

31 – Tamtéž, body 78 až 94.

32 – Připomeňme si, že byl uložen trest odnětí svobody na čtyři roky a šest měsíců (který byl snižen s ohledem na volbu postupu na tři roky a následně zanikl na základě milosti) a kromě něj ještě několik vedlejších sankcí, které jsou dosud účinné.

33 – Body 100 až 109.

34 – ESLP, rozsudek ze dne 10. února 2009, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.

59. Týmiž pravidly by se měl Soudní dvůr podle mého mínění řídit i při uplatnění článku 50 Listiny. Nepovažuji za nutné se tímto bodem hlouběji zabývat³⁵, neboť v projednávané věci lze jen stěží pochybovat o totožnosti skutků, za něž byl S. Ricucci dvakrát potrestán. Tuto totožnost nezpochybnil žádný z účastníků řízení, kteří předložili vyjádření, a poukazuje na ni i předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí, přičemž výslovně odkazuje na rozsudky ESLP vydané ve věcech Zolotukhin v. Rusko³⁶ a Grande Stevens a další v. Itálie³⁷.

60. Jak uvádí ostatně Komise ve svém písemném vyjádření, pokud by bylo v projednávané věci namísto kritéria *idem factum* uplatněno kritérium *idem crimen*, výsledek by byl totožný, neboť články 187b a 185 TUF chrání týž právní zájem, a sice integritu finančních trhů.

2. Opakování sankčních řízení (*bis*)

61. Článek 50 Listiny by byl porušen, pokud by bylo proti osobě, která již byla pravomocně odsouzena v trestním řízení, vedeno sankční řízení (například takové, jaká vede Consob), v němž by jí mohly být uloženy sankce, které jsou sice formálně označovány jako správní, avšak ve skutečnosti se jedná o *tresty*.

62. Jak jsem již uvedl ve stanovisku ve věci Menci³⁸, Soudní dvůr uplatňuje na článek 50 Listiny tzv. *kritéria Engel*, podle nichž lze určit, kdy je třeba mít za to, že určité řízení nebo určitá sankce, jež spadají v zásadě do správní oblasti, mají trestní povahu³⁹.

63. *První kritérium Engel* (právní kvalifikace porušení v rámci vnitrostátního práva) má v projednávaném případě jen velmi omezený význam, neboť v italském právním řádu se řízení a sankce, jež uplatňuje Consob, považují za správní. Není to však na překážku tomu, aby byly následně analyzovány ve světle obou dalších kritérií⁴⁰.

64. *Druhé kritérium Engel* se týká právní povahy daného porušení práva. Porušení, které má z formálního hlediska správní povahu, bude mít ve skutečnosti povahu trestu, pokud splňuje několik podmínek (mimo jiné je nutné, aby uložená sankce sledovala represivní a preventivní cíle a nebyla omezena pouze na náhradu majetkové újmy, a také to, aby se dané porušení týkalo právních zájmů, jejichž ochrana bývá zpravidla zaručena trestněprávními ustanoveními), které jsem uvedl ve stanovisku ve věci Menci⁴¹.

65. Ztotožňuji se s předkládajícím soudem v názoru, že s ohledem na povahu protiprávního skutku mají správní porušení, za něž uložila Consob sankci, ve skutečnosti trestní povahu, a to ve světle *druhého kritéria Engel*. Právní zájmy, jichž se tato porušení týkají (článek 187b TUF), se shodují s právními zájmy dotčenými obdobně pojmenovanou trestnou činností (článek 185 TUF). V obou případech má být chráněna integrita finančních trhů a důvěra veřejnosti v bezpečnost transakcí.

35 – Pokud by bylo zvoleno kritérium totožnosti chráněného právního zájmu, mohla by teoreticky vyvstat otázka případného neodůvodněného omezení působnosti článku 50 Listiny a potažmo nižší ochrany, než jakou poskytuje článek 4 protokolu č. 7, což je neslučitelné s požadavkem stanoveným v článku 53 Listiny. K tomuto omezení by došlo jak v případech, kdy je článek 50 uplatňován pouze v rámci určitého státu, tak i v případech nadnárodního uplatňování, na něž poukázala Komise na jednání. Jak jsem již uvedl výše, každopádně není nutné se tímto problémem hlouběji zabývat, neboť se netýká projednávané věci.

36 – ESLP, rozsudek ze dne 10. února 2009, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.

37 – ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014 (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, body 219 až 228). V tomto rozsudku dospěl ESLP v souvislosti se zneužíváním trhu, jež bylo potrestáno dvakrát (ve správním a v trestním řízení) na základě článků 187b a 185 TUF, a za obdobných okolností, jaké nastaly v projednávané věci, k závěru, že existuje materiální totožnost.

38 – Bod 31.

39 – Rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 35), a ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37).

40 – Stanovisko ve věci Menci, body 46 a 111.

41 – Tamtéž, body 47 a 112 až 115.

Sankční pravomoc, která byla přiznána Consob za účelem nápravy tohoto druhu protiprávního jednání, sleduje jak preventivní cíl (odradit možné pachatele od nedovoleného zneužívání trhu), tak i cíl represivní (ukládat sankce osobám, které se dopustily tohoto druhu skutků, a zamezit jejich opakování)⁴².

66. *Třetí kritérium Engel* se týká povahy a stupně závažnosti sankce, který lze měřit na základě kritérií, na něž jsem rovněž odkázal ve stanovisku ve věci Menci⁴³. Vzhledem k rozmanitosti sankcí, jež může Consob uložit, a zvláště pak vzhledem ke značné výši pokut, jež má Consob možnost uplatnit (v projednávané věci 10 200 000 eur), připouští předkládající soud, že se jedná o sankce, které se jednoznačně podobají trestům.

67. Jak rovněž uvádí předkládající soud, závažnost sankcí musí být posuzována podle sankce, která *a priori* dotyčné osobě hrozí, a nikoli podle sankce, která je nakonec uložena nebo provedena: možné pozdější zmírnění trestu, jakož i jeho nevykonání v důsledku milosti (což nastalo v projednávané věci) jsou přitom irelevantní⁴⁴.

68. Uplatnění *kritérií Engel* na projednávaný spor je věcí předkládajícího soudu, který se nachází v nejlepší postavení, aby mohl posoudit, zda správní sankce, kterou má posoudit, má ve skutečnosti trestní povahu. V projednávané věci se předkládající soud přiklání k názoru, že správní sankce, kterou uložila Consob S. Ricuccimu, má trestní povahu.

69. Nejlogičtější závěr, který lze z této domněnky vyvodit, je ten, že italský právní předpis upravující zneužívání trhu umožňuje ukládat dvojí sankci za stejné protiprávní jednání, a sice správní sankci (která má ve skutečnosti povahu trestu) a trestní sankci, aniž přitom zavádí jednoznačný procesní mechanismus, který by zabránil dvojímu stíhání a potrestání autora dotyčných skutků. V tomto rozsahu porušuje zásadu *ne bis in idem*, která je zakotvena v článku 50 Listiny.

70. Tento závěr je zpochybněn dvěma námitkami. První se týká skutečnosti, že mezi správním sankčním řízením a trestním řízením existuje dostatečně úzká věcná a časová souvislost ve smyslu rozsudku ESLP A a B v. Norsko⁴⁵, která je činí neslučitelnými s článkem 50 Listiny.

71. Z důvodů, které jsem podrobněji vysvětlil ve stanovisku ve věci Menci⁴⁶, se s tímto argumentem neztotožňuji. Je třeba zopakovat, že Soudní dvůr by neměl přijmout restriktivní výklad zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny a přiklonit se tím ke směru, jež vytyčil obrat v judikatuře ESLP týkající se článku 4 protokolu č. 7. Měl by naopak nadále zajistit vysokou míru ochrany této zásady, v souladu s rozsudky, jež byly v souvislosti s článkem 50 Listiny zatím vydány⁴⁷.

72. Druhou námitkou je to, že *doppo binario sanzionatorio* by mohlo být odůvodněno nezbytností zajistit účinné, přiměřené a odrazující sankce, jež jsou ukládány za zneužívání trhu. Tento požadavek vyplývá z čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/6. Italská, německá a polská vláda, jakož i Consob v ústních vyjádřeních uvádějí, že tyto charakteristiky sankcí mohou být důvodem k omezení působnosti článku 50 Listiny, neboť souběžné vedení trestního a správního řízení by umožnilo účinněji bojovat proti zneužívání trhu.

42 – V témže smyslu ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, bod 96).

43 – Body 48 a 119.

44 – ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, body 97 a 98).

45 – CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

46 – Body 63 až 73.

47 – Pokud by se Soudní dvůr rozhodl vykládat článek 50 Listiny v souladu s rozsudkem ESLP A a B v. Norsko, vnitrostátní soud bude muset ověřit, zda ve věci S. Ricucciho existuje dostatečně úzká věcná a časová souvislost mezi trestním řízením a sankčním správním řízením. Italská vláda a Consob na jednání uváděly, že tato souvislost existuje, avšak údaje vyplývající ze spisu vyvolávají pochybnosti přinejmenším ohledně existence časové souvislosti.

73. Stejně jako Komise se domnívám, že požadavek účinnosti sankcí neomezuje zásadu *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny. Povinnost ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce je členským státům uložena obecně a bez ohledu na to, zda k nápravě zneužívání trhu používají dvoukolejný systém (trestní a správní) nebo systém jednokolejný (trestní). Ať již použijí jakýkoli mechanismus, sankční režim musí být účinný a každopádně musí dodržovat zásadu *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny.

74. Jak jsem již uvedl ve stanovisku ve věci Menci⁴⁸, jedině na základě horizontálního ustanovení obsaženého v čl. 52 odst. 1 Listiny lze posoudit, zda může být účinnost sankcí ukládaných za zneužívání trhu považováno za „cíl obecného zájmu“, kterým lze odůvodnit uplatnění výjimek z článku 50 Listiny⁴⁹.

75. Podle horizontálního ustanovení obsaženého v čl. 52 odst. 1 první větě Listiny musí být každé omezení zásady *ne bis in idem* stanoveno zákonem a respektovat jeho podstatu. Podle druhé větě uvedeného odstavce mohou být při dodržení zásady proporcionality omezení zásady *ne bis in idem* zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého⁵⁰.

76. První a poslední ze všech čtyř podmínek, jež musí být splněny za účelem odůvodnění omezení základního práva, nečiní v projednávané věci žádné zvláštní potíže. Možnost dvojího stíhání vychází z vnitrostátních právních předpisů a odpovídá cíli obecného zájmu, který je uznán unijním právem (tj. ochraně integrity finančních trhů).

77. Podle mého názoru lze však pochybovat o tom, zda je za daných okolností respektována podstata práva nebýt dvakrát stíhán nebo potrestán za stejné porušení práva. Za klíčový faktor každopádně považuji okolnost, že omezení, jímž se nyní zabýváme, není podle mého názoru nezbytné ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

78. Již sama skutečnost, že v právních předpisech členských států je tento bod upraven různými způsoby, svědčí podle mého názoru o tom, že toto omezení není nezbytné. Pokud by v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny bylo toto omezení skutečně nevyhnutelné, týkalo by se to všech členských států, a nikoli pouze některých z nich. Některé z členských států zavedly jednokolejný systém nápravy zneužívání trhu, zatímco jiné zachovaly systém dvoukolejný, avšak zavedly procesní mechanismy (ve Francii „procesní spolupráci“), které brání akumulaci sankcí⁵¹.

79. Schopnost odrazovat závisí v případě sankcí na jejich závažnosti: tresty odnětí svobody (jež bývají ukládány za trestné činy) mají nesporně vyšší odrazující účinek než peněžité sankce (vycházející ze správního režimu). Cíl spočívající v zabránění opakovaného zneužívání trhu splňuje takový systém, v němž jsou peněžité sankce ukládány za méně závažné porušení práva, a to pouze jednou, a tresty odnětí svobody jsou vyhrazeny pro nejzávažnější protiprávní jednání.

48 – Body 78 až 93.

49 – Viz rozsudek ze dne 27. května 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, bod 55).

50 – Tamtéž, bod 56.

51 – Viz rozsáhlá studie srovnávacího práva, kterou zpracovalo několik autorů v rámci monografie *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, č. 1; jakož i Lecoq, A., *Principe non bis in idem: vers l'esquisse d'une standardisation de l'Una Via procédural: expériences belges et françaises*, *Tijdschrift voor rechtspersoon en vennootschap/Revue pratique des sociétés* 2016, č. 6, s. 645 až 668; Club des juristes, *Poursuite et sanction des abus de marché: le droit français à l'épreuve des textes communautaires et des jurisprudences récentes (CEDH, CJUE, Conseil constitutionnel*, květen 2015, www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-poursuite-et-sanction-des-abus-de-marche/.

80. Pokud jde o účinnost, neshledávám žádné důvody k tomu, aby měly správní orgány v případě sankcí, jež mají ve skutečnosti povahu trestu a podléhají tudíž zárukám vyplývajícím z trestního práva, uplatňovat nutně důraznější přístup než soudy. Přísluší členským státům, aby zavedly vhodná opatření (legislativní, správní a soudní) za účelem boje proti zneužívání trhu a při zajištění jejich účinnosti dodržovaly práva chráněná Listinou.

81. Shrnuto, v případech, kdy mají sankční opatření přijímaná správními orgány ve skutečnosti povahu trestu, dvojití vedení správního a trestního řízení za účelem nápravy stejného skutku zakládajícího zneužívání trhu nezaručuje dodržení zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny, není-li doplněno procesním mechanismem, jež by tomuto dvojitímu vedení řízení zabránil.

C. Druhá předběžná otázka

82. Předkládající soud si přeje zjistit, zda je článek 50 Listiny přímo použitelný na takové případy, jako je projednávaný případ, a zda přiznává občanům práva, jež jsou vnitrostátní soudy povinny chránit.

83. Odpověď na tuto otázku lze jasně vyvodit z judikatury Soudního dvora. Článek 50 Listiny představuje jasné, přesné a bezpodmínečné ustanovení, jež přímo přiznává všem osobám právo nebyt stíhán nebo trestán dvakrát za stejný skutek. Jednotlivci se jej tudíž mohou přímo dovolávat před vnitrostátními soudy, jež jsou povinny toto právo chránit.

84. Podle článku 6 SEU je ostatně článek 50 Listiny součástí primárního unijního práva a jako takový má přednost před ustanoveními sekundárního unijního práva i před právními předpisy členských států.

85. V případě rozporu mezi dotyčným vnitrostátním právem a právy zaručenými Listinou má vnitrostátní soud pověřený v rámci své pravomoci uplatňováním ustanovení unijního práva povinnost zajistit plný účinek těchto norem. Je tedy nutné, aby na základě vlastní pravomoci podle potřeby upustil od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů, i když je pozdějšího data, přičemž nemusí nejprve žádat o jeho odstranění legislativní cestou ani jiným ústavním postupem, či na toto odstranění čekat⁵².

86. S požadavky vlastními samotné povaze unijního práva je totiž neslučitelné jakékoli ustanovení vnitrostátního právního řádu nebo jakákoli legislativní, správní nebo soudní praxe, které by vedly ke snížení účinku unijního práva v důsledku skutečnosti, že by soudu příslušnému k uplatňování tohoto práva byla upřena pravomoc učinit v samotném okamžiku jeho uplatnění vše, co je nezbytné k vyloučení použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů představujících případně překážku plného účinku unijních norem⁵³.

87. V případě neslučitelnosti právních ustanovení se zásadou *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny jsou tedy vnitrostátní soudy nebo příslušné správní orgány povinny přerušit probíhající řízení, což nesmí mít žádné záporné následky pro dotčenou osobu, která již byla stíhána nebo potrestána v jiném trestním řízení nebo ve správním řízení trestní povahy.

52 – Rozsudky ze dne 9. března 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, body 21 a 24), ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, bod 81), ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 43), a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 45).

53 – Rozsudky ze dne 22. června 2010, Melki a Abdeli (C-188/10 a C-189/10, EU:C:2010:363, bod 44), a ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 46).

IV. Závěry

88. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie) odpověděl takto:

„Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie:

- 1) neumožňuje, aby bylo vedeno dvojí řízení, a sice správní a trestní, s cílem uložit sankci za stejné protiprávní jednání zakládající zneužívání trhu, za předpokladu, že správní sankce, která má být podle vnitrostátních právních předpisů uložena, má ve skutečnosti povahu trestu a že je opakování řízení proti stejné osobě a za stejné skutky stanoveno, aniž byl zaveden procesní mechanismus bránící tomuto dvojímu vedení řízení;
- 2) může být přímo dovoláván jednotlivcem u vnitrostátního soudu, který má povinnost zajistit plný účinek zásady *ne bis in idem*, přičemž musí na základě vlastní pravomoci podle potřeby upustit od použití jakéhokoli odporujícího ustanovení vnitrostátních právních předpisů.“