



Sbírka soudních rozhodnutí

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

Spojené věci C-596/16 a C-597/16

Enzo Di Puma
proti
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (C-596/16)
a
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)
proti
Antonio Zecca (C-597/16)

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

„Listina základních práv Evropské unie – Směrnice 2003/6/ES – Jednání spočívající v předání důvěrné informace – Vnitrostátní právní předpisy, které stanoví správní i trestní sankci za tytéž skutky – Osvobozující rozsudek konstatující neexistenci skutků zakládajících trestný čin – Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie – 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 jednání, za něž je uložena dvojí sankce, týká oblasti „zneužívání trhu“, a konkrétně obchodování zasvěcené osoby.

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 směrnici 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 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) (Úř. věst. 2003, L 96, s. 16).

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 596/2014 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). Nařízení č. 596/2014 ode dne 3. července 2016 nahradilo směrnici 2003/6.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/57/EU 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/EU 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 podléhajícím 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 Evropské unie

4. Podle článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“):

„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 určuje rozsah a výklad práv a zásad zakotvených v Listině:

„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. Směrnice 2003/6 harmonizovala hmotněprávní normy, které upravují zneužívání důvěrných informací a manipulaci s trhem, a stanovila členským státům zároveň povinnost postihovat správní cestou tento typ protiprávního jednání nezávisle na jeho trestním stíhání prostřednictvím norem vnitrostátního práva.

7. 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.“

8. V souvislosti s obchodováním zasvěcené osoby čl. 2 odst. 1 stanoví následující:

„Členské státy zakáží každé osobě uvedené v druhém pododstavci, která drží důvěrnou informaci, používat takovou informaci při nabývání nebo zcizování nebo při pokusech o nabytí nebo zcizení, na vlastní účet nebo na účet třetí strany přímo nebo nepřímo finančních nástrojů, jichž se týká tato informace.

První pododstavec se vztahuje na každou osobu, která tuto informaci drží:

- a) z důvodu svého členství ve správním, řídicím nebo dozorčím orgánu emitenta nebo
- b) z důvodu svého podílu na základním kapitálu emitenta nebo
- c) z důvodu přístupu k informacím při výkonu svého zaměstnání, povolání nebo v souvislosti s plněním svých povinností nebo
- d) na základě své trestné činnosti.“

9. Článek 2 je doplněn článkem 3, podle něhož:

„Členské státy zakáží každé osobě podléhající zakazu stanovenému v článku 2 toto:

- a) sdělovat důvěrnou informaci jiné osobě, pokud k tomuto sdělování nedochází při běžném výkonu jejího zaměstnání, povolání nebo v souvislosti s plněním povinností;
- b) na základě důvěrné informace doporučovat jiné osobě nabytí nebo zcizení, a to i prostřednictvím jiné osoby, finančních nástrojů, jichž se tato informace týká.“

10. Článek 14 odst. 1 má toto znění:

„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

11. V souladu s bodem 71 odůvodnění:

„[...] měl [by] 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 úrovně správních sankcí a jiných správních opatření.“

12. Bod 72 odůvodnění zní takto:

„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 [...] 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.“

13. Podle bodu 77 odůvodnění:

„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 [...]“.

14. Článek 14 se týká zákazu obchodování zasvěcené osoby a nedovoleného zpřístupnění vnitřní informace a stanoví:

„Je zakázáno:

- a) provádět obchodování zasvěcené osoby nebo se o ně pokoušet;
- b) doporučovat jiné osobě, aby prováděla obchodování zasvěcené osoby, nebo ji k tomu navádět, nebo
- c) nedovoleně zveřejnit vnitřní informaci.“

15. V souvislosti s obchodováním zasvěcené osoby a doporučováním třetím osobám, aby prováděly toto obchodování, stanoví článek 8 následující:

„1. Pro účely tohoto nařízení dochází k obchodování zasvěcené osoby tehdy, když osoba disponuje vnitřní informací a použije ji při nabytí nebo zcizení finančních nástrojů, jichž se informace týká, na svůj vlastní účet nebo na účet třetí osoby, přímo nebo nepřímo. [...]“

2. Pro účely tohoto nařízení osoba doporučuje jiné osobě obchodování zasvěcené osoby nebo ji k tomu navádí tehdy, když tato osoba disponuje vnitřní informací a:

- a) na základě této informace doporučuje jiné osobě nabytí nebo zcizení finančních nástrojů, jichž se informace týká, nebo tuto osobu k takovému nabytí nebo zcizení navádí, nebo
- b) na základě této informace doporučuje jiné osobě zrušení nebo změnu pokynu týkajícího se finančního nástroje, jehož se informace týká, nebo tuto osobu k takovému zrušení nebo změně navádí.

3. Použití doporučení nebo navádění podle odstavce 2 se považuje za obchodování zasvěcené osoby ve smyslu tohoto článku v případě, kdy osobě, která využívá daného doporučení nebo návodu, je nebo by mělo být známo, že se zakládá na informacích zasvěcené osoby.

[...]"

16. V souvislosti s nedovoleným zpřístupněním vnitřní informace článek 10 stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení dochází k nedovolenému zpřístupnění vnitřní informace tehdy, pokud osoba disponuje vnitřní informací a zpřístupní tuto informaci jakékoli jiné osobě, s výjimkou případů, kdy dojde k tomuto zpřístupnění informací v rámci běžného výkonu zaměstnání, povolání či plnění povinností.

[...]"

17. 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*

18. V souladu s body 22, 23 a 27 odůvodnění:

- „(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).“

19. V souvislosti s obchodováním zasvěcené osoby a doporučením nebo naváděním jiné osoby k tomuto obchodování článek 3 stanoví:

„1. Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby obchodování zasvěcené osoby a doporučení nebo navádění jiné osoby k obchodování zasvěcené osoby podle odstavců 2 až 8 bylo trestným činem alespoň v závažných případech a pokud byly spáchány úmyslně.

2. Pro účely této směrnice se o obchodování zasvěcené osoby jedná v případech, kdy určitá osoba disponuje vnitřní informací a využije ji při nabytí nebo zcizení finančních nástrojů, jichž se tato informace týká, na svůj vlastní účet nebo na účet třetí osoby, a to přímo nebo nepřímo.

3. Tento článek se použije na každou osobu, která disponuje vnitřní informací v důsledku toho, že tato osoba:

[...]

- c) má přístup k této informaci v souvislosti s výkonem zaměstnání, povolání nebo v souvislosti s plněním povinností;

[...]

Tento článek se rovněž vztahuje na každou osobu, která získala vnitřní informaci za jiných okolností než těch uvedených v prvním pododstavci, pokud tato osoba ví, že se jedná o vnitřní informaci.“

20. Článek 4 odst. 1 stanoví:

„Členské státy přijmou opatření nezbytná k zajištění toho, aby nedovolené zpřístupnění vnitřní informace podle odstavců 2 až 5 bylo trestným činem alespoň v závažných případech a pokud bylo spácháno úmyslně.“

21. Podle článku 7, který se týká trestních sankcí pro fyzické osoby:

„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.“

22. V souladu s čl. 13 odst. 1 členské státy přijmou a zveřejní právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 3. července 2016.

C. Italské právo

23. Legislativní nařízení č. 58/1998, Testo unico delle disposizioni in materia de intermediazion finanziaria (konsolidované znění zákona o finančním zprostředkování; dále jen „TUF“) stanovilo ve znění článku 184 použitelném na skutkový stav toto:

„1. Bude potrestán trestem odnětí svobody v délce trvání od jednoho do šesti let a pokutou od dvaceti tisíc do tří milionů euro, kdo má důvěrné informace z důvodu svého postavení jako člena statutárního, řídicího nebo kontrolního orgánu emitenta, podílu na kapitálu emitenta, nebo výkonu svého zaměstnání, povolání nebo funkce (včetně veřejných) nebo úřadu, a:

- a) koupí, prodá nebo provede jiné transakce, přímo nebo nepřímo, na vlastní účet nebo na účet třetích osob, s finančními nástroji za použití těchto informací;
- b) sdělí tyto informace jiným osobám mimo běžný výkon zaměstnání, povolání, funkce nebo úřadu;
- c) na základě těchto informací doporučí nebo navede jiného, aby uskutečnil některou z transakcí uvedených v písmeni a).

2. Trestem uvedeným v odstavci 1 bude potrestán každý, kdo má důvěrné informace z důvodu přípravy nebo provádění trestné činnosti a dopustí se některého z jednání uvedených v odstavci 1. [...]"

24. TUF bylo změněno 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), za účelem posílit pravomoci Consob a přiznat mu mimo jiné samostatnou pravomoc ukládat správní sankce za obchodování zasvěcených osob. Konkrétně tento zákon vložil do TUF článek 187a, jehož znění je následující:

„1. Aniz jsou dotčeny trestní sankce uplatňované v případě, že skutek naplňuje znaky trestného činu, bude potrestán peněžitou správní sankcí od sta tisíc do patnácti milionů eur ten, kdo má důvěrné informace z důvodu svého postavení jako člena statutárního, řídicího nebo kontrolního orgánu emitenta, podílu na kapitálu emitenta nebo výkonu zaměstnání, povolání nebo funkce, i veřejné, nebo úřadu, a:

- a) koupí, prodá nebo provede jiné transakce, přímo nebo nepřímo, na vlastní účet nebo na účet třetích osob, s finančními nástroji za použití těchto informací;
- b) sdělí tyto informace jiným osobám, mimo běžný výkon zaměstnání, povolání, funkce nebo úřadu;
- c) na základě těchto informací doporučí nebo navede jiného, aby uskutečnil některou z transakcí uvedených v písmeni a).

2. Trestem uvedeným v odstavci 1 bude potrestán každý, kdo má důvěrné informace z důvodu přípravy nebo provádění trestné činnosti a dopustí se některého z jednání uvedených v odstavci 1.

[...]

4. Sankcí stanovenou v odstavci 1 bude potrestán i ten, kdo má důvěrné informace, přičemž ví nebo by na základě běžné pečlivosti měl vědět o jejich důvěrné povaze, a dopustí se některého z jednání v něm uvedených. [...]“

25. Znění článku 187k odst. 1 TUF je následující:

„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.“

26. Článek 187l odst. 1 TUF upřesňuje:

„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.“

27. V souladu s článkem 654 codice di procedura penale (trestní řád) má odsuzující nebo osvobozující konečný trestní rozsudek vůči obžalovanému, poškozenému a osobě odpovědné za škodu, která se účastnila trestního řízení nebo do něho vstoupila, účinek věci rozsouzené v občanskoprávním nebo správním řízení.

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

28. Podle shrnutí skutkových okolností, v souvislosti s nimiž jim Consob uložil sankci⁷, získali A. Zecca a E. Di Puma určité akcie s využitím důvěrných informací. Konkrétně A. Zecca v postavení ředitele oddělení „Transaction Services“ společnosti Deloitte Financial Advisory Services S.p.a. disponoval touto informací v rámci projektu veřejné nabídky koupě akcií společnosti Guala Closures S.p.a. Stejně tak disponoval důvěrnou informací o plánovaném převzetí kontroly nad společností Permasteelisa S.p.a.

29. Antonio Zecca v roce 2008 předal tuto informaci E. Di Pumovi, a navedl ho k nákupu akcií těchto dvou společností. Posledně jmenovaný skutečně koupil dne 30. září 2008 4 000 akcií společnosti Guala Closures a ve spolupráci s A. Zeccou ve dnech 14. a 17. října 2008 nabyl 2 375 akcií společnosti Permasteelisa.

30. Consob zahájila dne 17. září 2009 správní řízení a poté rozhodnutím ze dne 7. listopadu 2012 uložila A. Zeccovi jakožto pachateli deliktu kvalifikovaného dle čl. 187a odst. 1 písm. a) a c) TUF: i) peněžitou sankci ve výši 100 000 eur za navádění E. Di Pumy ke koupi akcií společnosti Guala Closures; ii) další peněžitou sankci ve výši 100 000 eur za to, že E. Di Pumovi sdělil důvěrnou informaci o záměru převzetí kontroly nad společností Permasteelisa; iii) třetí peněžitou sankci ve výši 100 000 eur za nákup 2 375 akcií společnosti Permasteelisa; a iv) dočasný zákaz výkonu některých funkcí ve společnostech kótovaných na burze na dobu šesti měsíců⁸.

31. V témže rozhodnutí uložila Consob E. Di Pumovi na základě čl. 187a odst. 4 a odst. 1 písm. a) TUF: i) peněžitou sankci ve výši 100 000 eur za nákup akcií společnosti Guala Closures; ii) další peněžitou sankci ve výši 100 000 eur za nabytí akcií společnosti Permasteelisa; a iii) dočasný zákaz výkonu některých funkcí ve společnostech kótovaných na burze na dobu tří měsíců.

32. Potrestaní napadli, s odlišným výsledkem, rozhodnutí Consob před Corte di appello di Milano – Sezione Civile (Odvolací soud v Miláně, občanskoprávní senát). Odvolání E. Di Pumy bylo zamítnuto (rozsudek ze dne 4. dubna 2013), zatímco A. Zeccovi soud vyhověl (rozsudek ze dne 23. srpna 2013), když tento soud konstatoval formální vadu při sdělení obvinění, a proto sankce, jež mu byly uloženy, zrušil.

33. Oba rozsudky byly napadeny kasačními opravnými prostředky, první A. Zeccou, a druhý ze strany Consob. Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie) před rozhodnutím o příslušných opravných prostředcích pokládá Soudnímu dvoru v každém z nich předběžné otázky.

34. Consob kromě toho předala dne 2. prosince 2011 státnímu zastupitelství v Miláně zprávu s výsledky svých šetření ohledně jednání A. Zeccy a E. Di Pumy. V trestním řízení zahájeném na základě této zprávy je Tribunale di Milano – Sezione penale (soud v Miláně – trestní senát) zprostil obvinění z trestného činu podle článku 184 TUF pro neexistenci vytýkaných skutků. Proti rozsudku (č. 6625 z roku 2014) se státní zastupitelství neodvolalo a je tedy pravomocný⁹.

35. Antonio Zecca a Enzo Di Puma se na tyto osvobozující trestní rozsudky odvolali v kasačních opravných prostředcích proti sankcím Consob. Tvrdí konkrétně to, že Tribunale di Milano – Sezione penale (soud v Miláně – trestní senát) je zprostil obvinění z trestného činu podle článku 184 TUF pro neexistenci vytýkaných skutků, a že tento rozsudek nabyl právní moci. Vzhledem k tomu, že jednání

7 – Jak bude následně vysvětleno, italské soudy s trestní pravomocí oba údajné pachatele trestného činu zneužívání trhu zprostily obvinění.

8 – Kromě toho nařídila zabavení jeho majetku v hodnotě 23 106,25 eura, odpovídající zisku vytvořenému spáchanými skutky, podle čl. 187a odst. 4 TUF.

9 – Consob, která se trestního řízení účastnila jako civilní účastník, rozsudek napadla, ale její opravný prostředek podle předkládajícího soudu nemá vliv na právní moc rozsudku.

kvalifikované v tomto článku je stejné jako jednání kvalifikované jako správní delikt v článku 187a TUF¹⁰, který použila Consob pro uložení sankce, jsou toho názoru, že jsou vystaveni dvěma řízením za tentýž skutek, což ve svém důsledku představuje porušení zásady *ne bis in idem* formulované v článku 4 Protokolu č. 7 a v článku 50 Listiny.

36. Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud) poté, co připustil odvolání se na osvobozující trestní rozsudek za účelem rozhodnutí o jeho případném účinku věci rozsouzené na sankce uložené Consob, připomíná, že v rozsudku ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další proti Itálii¹¹, se ESLP vyslovil tak, že italské předpisy, které sankcionují jako správní delikt zneužívání trhu, jsou neslučitelné s právem nebýt dvakrát trestán za stejný skutek z hlediska hmotněprávního.

37. Předkládající soud má nicméně pochybnosti ohledně vztažení této judikatury ESLP na článek 50 Listiny ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson¹².

38. Za těchto okolností Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie) předkládá Soudnímu dvoru následující dvě předběžné otázky, které jsou stejné pro obě řízení:

- „1) Musí být článek 50 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že pokud bylo s konečnou platností zjištěno, že nedošlo k jednání, které naplňuje znaky trestného činu, je vyloučeno, bez nutnosti provádět jakékoli další posuzování vnitrostátním soudem, zahájení nebo pokračování dalšího řízení týkajícího se stejných skutků, jehož účelem je uložení sankcí, které vzhledem ke své povaze a závažnosti musí být kvalifikovány jako trestní?
- 2) Musí vnitrostátní soud při posuzování účinnosti, přiměřenosti a odrazující povahy sankcí za účelem zjištění, zda byla porušena zásada *ne bis in idem* uvedená v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie, zohlednit meze trestů stanovené ve směrnici 2014/57/EU?“

39. Písemná vyjádření předložili A. Zecca, E. Di Puma, vlády Itálie, Německa a Portugalska, jakož i Komise. Tyto dvě věci byly spojeny a přiděleny Velkému senátu Soudního dvora, a dne 30. května 2017 se konalo jednání společně s věcí Menci (C-524/15) a Garlsson Real State a další (C-537/16). V průběhu jednání přednesli svá ústní vyjádření ve vztahu k těmto spojeným věcem kromě Komise A. Zecca a E. Di Puma, Consob a italská a německá vláda.

III. Analýza předběžných otázek

40. Prostřednictvím první otázky se předkládající soud táže, zda v souladu s článkem 50 Listiny pravomocné trestní rozsudky, které deklarují neexistenci jednání zakládajícího skutkovou podstatu trestného činu zneužívání trhu, vylučují bez dalšího zahájení nebo pokračování jakéhokoliv jiného sankčního řízení v souvislosti s týmiž skutky, když toto řízení může vést k sankcím, jejichž povaha a závažnost jim dává trestní charakter.

41. Ve druhé otázce tentýž soud vyjadřuje pochybnost, zda při posuzování účinnosti, přiměřenosti a odrazující povahy sankcí musí vnitrostátní soud zohlednit meze stanovené ve směrnici 2014/57.

42. Dříve, než navrhnou odpovědi na tyto otázky, považuji za vhodné uvést tři 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.

10 – V obou případech se trestá, ať už jako trestný čin či jako správní delikt, jednání, jímž se získají a přeprodávají akcie společnosti, když jednající měl o této společnosti důvěrnou informaci.

11 – ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014 (CE:ECHR:2014:0304JUD0001864010).

12 – Věc C-617/10, dále jen „rozsudek Åkerberg Fransson“, EU:C:2013:105.

43. 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 vycházejí¹³. Naproti tomu Soudní dvůr nemá 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 odůvodnila¹⁴.

44. Druhé upřesnění se týká volby italského zákonodárce zavést v roce 2005 systém duplicitních řízení a sankcí (správních a trestních) k potírání jednání spočívajících ve zneužívání trhu na základě směrnice 2003/6.

45. Tento dvoukolejný systém, správní a trestní (*doppo binario sanzionatorio*), 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.

46. Nicméně podle mého názoru směrnice 2003/6 nenutí členské státy, aby používaly dvoukolejný systém, správní a trestní, k potírání tohoto druhu nezákonného jednání, takže se nedomnívám, že by tato směrnice byla neslučitelná s článkem 50 Listiny.

47. Ve svém stanovisku ve věci *Garlsson Real State a další*¹⁵, analyzuji slučitelnost směrnice 2003/6 s článkem 50 Listiny. Zmiňuji se také o novém sankčním režimu použitelném na jednání spočívající ve zneužívání trhu, zavedeném nařízením č. 596/2014 a směrnicí 2014/57, které rovněž neukládají členským státům povinnost zavést dvoukolejnost k potírání zneužívání trhu a které proto nejsou neslučitelné s právem *ne bis in idem*.

48. Pokud jde o třetí upřesnění, jedná se o dovolání se směrnice 2014/57 a případné nepřipustnosti druhé předběžné otázky. Italská vláda uvádí, že tato směrnice není použitelná na řízení *ratione temporis*, neboť sankcionované skutky se udály v roce 2008 a lhůta pro provedení směrnice 2014/57 do vnitrostátních právních systémů uplynula dne 3. července 2016.

49. Předkládající soud si je samozřejmě vědom toho, že směrnice 2014/57 se na tyto případy nepoužije z časových důvodů. Proto se (druhá) otázka Soudního dvora netýká výkladu této směrnice, nýbrž možnosti získat z nového normativního rámce (směrnice 2014/57 a nařízení č. 596/2014) užitečné údaje pro posouzení účinnosti, přiměřenosti a odrazující povahy sankcí při vyhodnocování porušení zásady *ne bis in idem*¹⁶. Jsem toho názoru, že takto vyložená je druhá otázka přípustná.

A. První předběžná otázka: použití zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny na opakovaná řízení trestní a správní za obchodování zasvěcených osob

50. Ve stanovisku ve věci *Menci* jsem obšírně rozvinul mé úvahy o:

- použití článku 50 Listiny na kumulaci daňových a trestních sankcí ve světle judikatury Soudního dvora, zejména rozsudku *Åkerberg Fransson* a jiných starších rozsudků¹⁷;

13 – Rozsudek *Åkerberg Fransson*, body 18 až 22.

14 – V Itálii tak daňové a trestní sankce za neplacení daní z příjmů nepředpokládají použití unijního práva ve smyslu článku 51 odst. 1 Listiny. Z toho důvodu se Soudní dvůr prohlásil za nepříslušný pro řešení předběžné otázky v rozhodnutí ze dne 15. dubna 2015, *Burzio* (C-497/14, EU:C:2015:251).

15 – Stanovisko ze dne 12. září 2017, C-537/16, body 41 až 51.

16 – V tomto smyslu zdůrazňuje, že existuje-li norma vnitrostátního práva, která stanoví horní hranici trestní sazby vyšší, než je hranice určená směrnicí, je účinnost unijního práva zachována, a pozdější správní sankce tedy představuje porušení článku 50 Listiny.

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

- judikatury ESLP ohledně *ne bis in idem*, jak co se týče identity skutků, tak co se týče opakování sankčních řízení¹⁸;
- dopadu rozsudku ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko¹⁹, v unijním právu²⁰;
- možnosti využít článku 52 odst. 1 věty první Listiny k omezení práva nebýt souzen nebo trestán v trestním řízení dvakrát za stejný trestný čin²¹.

51. Domnívám se, že tyto úvahy jsou přenositelné, *mutatis mutandis*, na výklad rozsahu ochrany, kterou poskytuje článek 50 Listiny ohledně dvojí vedení řízení a souběžné ukládání trestních a správních sankcí za tentýž skutek, který lze kvalifikovat jako obchodování zasvěcené osoby. Odkazují proto na tyto úvahy.

52. Předkládající soud se prostřednictvím své první předběžné otázky táže, zda článek 50 Listiny umožňuje vést správní řízení za účelem uložení sankce pachatelům nezákonného jednání spočívajícího v obchodování zasvěcené osoby, když pravomocným trestním rozsudkem bylo předtím rozhodnuto o neexistenci předmětných skutků.

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

54. V tomto sporu zdá se předkládající soud nemá pochybnost o totožnosti (identity) obou osob stíhaných či trestaných za jednání spočívající v obchodování zasvěcených osob, tj. A. Zeccy a E. Di Puma. Trestní řízení, která vyústila ve zprošťující rozsudky, byla vedena proti nim, stejně jako správní řízení, po jejichž skončení jim Consob uložila výše zmíněné pokuty a zákaz činnosti.

55. O konečném charakteru některého z rozhodnutí, která ukončují jedno z řízení (v tomto případě trestních), také není sporu. V trestním řízení zahájeném státním zastupitelstvím proti A. Zeccovi a E. Di Pumovi je Tribunale di Milano – Sezione penale (soud v Miláně – trestní senát) zprostil obvinění z trestného činu podle článku 184 TUF pro neexistenci vytýkaných skutků. Tento rozsudek je pravomocný²².

56. Materiální totožnost stíhaných skutků (*idem*) zdá se také není předmětem sporu, ani nepůsobí předkládajícímu soudu obtíže. Skutky, za něž byli A. Zecca a E. Di Puma stíháni a poté osvobozeni, jsou tytéž (jednání spočívající ve využití důvěrných informací), za něž jim Consob uložila správní sankce.

57. Pochybnosti předkládajícího soudu se tedy soustřeďují na duplicitu či opakování sankčních řízení (*bis*). Jedná se o zjištění, zda je článek 50 Listiny porušen, když po pravomocném zproštění pro neexistenci trestného činu, může být osvobozená osoba podrobena za tytéž skutky sankčnímu řízení Consob (nebo může být pokračováno v již zahájeném řízení), jež může případně vyústit v uložení sankcí, které formálně mají správní charakter, ve skutečnosti jsou však opravdovým *trestem*.

18 – Tamtéž, body 35 až 56.

19 – CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

20 – Body 57 až 77 stanoviska ve věci Menci.

21 – Tamtéž, body 78 až 94.

22 – Consob, jako civilní účastník řízení, ho napadla, Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud) však jasně sděluje, že „trestní rozsudek osvobozující žalovaného nabyt právní moci“ (bod 8 předkládacího usnesení).

58. Jak jsem již uvedl ve stanovisku Mencí²³, Soudní dvůr uplatňuje v rámci článku 50 Listiny tzv. *kritéria Engel*, jako parametry k určení toho, kdy má určité řízení nebo sankce, jež spadají v zásadě do správní oblasti, trestní povahu²⁴.

59. *První kritérium Engel* (právní kvalifikace deliktu v rámci vnitrostátního práva) má v projednávaném případě jen velmi omezený význam, neboť italské právo kvalifikuje řízení a sankce Consob jako správní. To nicméně nebrání jeho následné analýze ve světle dalších dvou kritérií²⁵.

60. *Druhé kritérium Engel* se týká právní povahy deliktu. Delikt označený za správní má ve skutečnosti trestní povahu, pokud splňuje sérii faktorů (mezi jinými ten, že uložení trestu sleduje represivní a preventivní účel a neomezuje se na náhradu majetkových škod, a chrání právní hodnoty, jejichž ochrana se běžně zajišťuje normami trestního práva), o nichž jsem se zmínil ve stanovisku ve věci Mencí²⁶.

61. Podle předkládajícího soudu mají správní delikty, které sankcionuje Consob, s ohledem na povahu nezákonného jednání v souladu s *druhým kritériem Engel* ve skutečnosti trestní povahu, s čímž se ztotožňuji. Jimi chráněné hodnoty (článek 187a TUF) jsou tytéž, kterých se týkají stejně pojmenované trestné činy (článek 184 TUF). V obou případech má být chráněna integrita finančních trhů a důvěra veřejnosti v bezpečnost transakcí. Přiznání sankční pravomoci Consob k potírání tohoto typu protiprávního jednání má jak preventivní účel (odradit budoucí pachatele od obchodování zasvěcených osob), tak represivní (potrestat ty, kteří se dopustili tohoto typu jednání a zamezit jeho opakování)²⁷.

62. *Třetí kritérium Engel* se týká povahy a stupně závažnosti sankce, které lze hodnotit podle kritérií, na něž jsem taktéž poukázal ve stanovisku Mencí²⁸. S ohledem na různorodost sankcí, které může Consob uložit, a zvláště s ohledem na značnou výši pokut, kterou může uvalit, domnívá se předkládající soud, že se jedná o sankce s jasným trestním charakterem.

63. Závažnost sankcí musí být posuzována podle sankce, která *a priori* dotčené osobě hrozí, a nikoli podle sankce nakonec uložené nebo vykonané: možné pozdější zmírnění trestu nebo jeho nevykonání v důsledku jeho prominutí jsou irelevantní²⁹. Stejně tak použití článku 50 Listiny není podmíněno tím, zda v některém z řízení bylo vydáno pravomocné rozhodnutí, které konstatuje odpovědnost dotčeného za porušení práva a ukládá sankci. Jak argumentuje ve svém rozhodnutí sám předkládající soud, účinnost sankčních norem musí být posuzována vždy s ohledem na zjištěné porušení, takže pokud bylo konstatováno, že k danému porušení práva nedošlo, neměla by otázka účinnosti sankcí vyvstat.

64. Podle mého názoru uplatnění zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny brání zahájení nebo pokračování sankčního správního řízení pro tytéž skutky poté, co pachatelé byli zproštěni obvinění prostřednictvím pravomocných rozsudků v trestním řízení. Podstata obsahu článku 50 Listiny by byla ohrožena, pokud by se při hodnocení porušení zásady *ne bis in idem* brala v úvahu pouze rozhodnutí ukládající sankce, a nikoli ta zprošťující.

23 – Bod 31.

24 – Rozsudek Åkerberg Fransson, bod 35; a rozsudek ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37).

25 – Body 46 a 111.

26 – Tamtéž, body 47 a 112 až 115.

27 – V téže smyslu ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD0001864010, § 96).

28 – Body 48 a 119.

29 – ESLP, rozsudek ze dne 4. března 2014, Grande Stevens a další v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD0001864010, §§ 97 a 98).

65. Kdyby byla připuštěna irelevance zprošťujících rozhodnutí, co se týče zásady *ne bis in idem*, nikdo by neměl právní jistotu, kterou poskytuje toto právo, jež zahrnuje záruku nebýt stíhán a trestán po pravomocném zprošťujícím trestním rozsudku. Stát nemůže podruhé aktivovat svou represivní pravomoc v souvislosti s týmiž skutky proti jednotlivci, který byl s konečnou platností v trestním řízení osvobozen. Tento zákaz platí jak pro nové řízení trestní, tak pro správní řízení, které vede k sankcím ve skutečnosti trestním.

66. V tomto smyslu ESLP potvrdil, že záruka obsažená v zásadě *ne bis in idem* je použitelná nejen na případy dvojího odsouzení, nýbrž také na dvojí obvinění, to znamená, na ty, kdož byli obviněni, aniž by došlo k odsouzení. Potvrdil také, že je nerozhodné, zda správní řízení předchází trestnímu řízení nebo po něm následuje, zda je první sankce kompenzována tou, která je uložena v druhém řízení, nebo zda dotčená osoba byla osvobozena ve druhém nebo v prvním řízení³⁰.

67. Z druhé strany chrání zásada *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny právní jistotu jednotlivců tím způsobem, že pravomocná soudní rozhodnutí, která jsou v jejich prospěch, nemohou být rozporována pozdějšími akty orgánů veřejné správy, jejichž obsah je sankční. Respektování překážky věci rozsouzené, která je vlastní zprošťujícím (pravomocným) trestním rozsudkům by bylo oslabeno, pokud by je správní orgán, jako je Consob, mohl ignorovat a mít za prokázané tytéž skutky, jejichž neexistenci konstatoval trestní soud.

68. Samotný předkládající soud poukazuje ve svém usnesení na tento vztah mezi zásadou *ne bis in idem* a účinkem věci rozsouzené. Zdůrazňuje riziko rozporných rozhodnutí ve vztahu k jednání A. Zeccy a E. Di Pumy, pokud by pravomocný zprošťující rozsudek italského trestního soudu nezabraňoval Consob uložit jim správní sankce v reakci na tytéž skutky obchodování zasvěcených osob³¹.

69. V souvislosti s touto možností je nutné připomenout ustálenou judikaturu Soudního dvora vztahující se k důležitosti, kterou má v právním řádu Unie a ve vnitrostátních právních rádech zásada věci rozsouzené. Za účelem zajištění jak stability práva a právních vztahů, tak řádného výkonu spravedlnosti je důležité, aby soudní rozhodnutí, která se po vyčerpání možných procesních prostředků nebo po uplynutí lhůt stanovených pro tyto procesní prostředky stala konečnými, již nemohla být zpochybněna³².

70. Unijní právo nenutí vnitrostátní soud ve všech případech k tomu, aby nepoužil vnitrostátní procesní normy přiznávající soudnímu rozhodnutí povahu zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené, třebaže by jejich nepoužití umožnilo napravit porušení unijního práva, k němuž došlo sporným rozhodnutím³³. V případě neexistence unijních norem v určité oblasti se použití zásady věci rozsouzené řídí právním řádem členských států v rámci principu jejich procesní autonomie³⁴. Při neexistenci právní úpravy Unie v dané oblasti spadají podmínky naplňování zásady překážky věci pravomocně rozsouzené na základě zásady procesní autonomie vnitrostátních právních řádů členských států do působnosti těchto právních řádů.

30 – ESLP považuje za porušení zásady *ne bis in idem* to, že orgány finanční správy udělily pokutu, když trestní soudy v souběžných nebo následných řízeních zprostily obvinění (rozsudky ze dne 30. dubna 2015, Kapetanios a další v. Řecko, CE:ECHR:2015:0430JUD000345312; a ze dne 9. června 2016, Sismanidis a Sitaridis v. Řecko, CE:ECHR:2016:0609JUD006660209).

31 – Předkládající soud zdůrazňuje, že pokud by druhé řízení pokračovalo i tehdy, pokud byla s konečnou platností konstatována neexistence skutků naplňujících znaky trestného činu, s cílem umožnit uložení následných sankcí, mohlo by z toho plynout riziko rozporu judikátů uvnitř členského státu, jelikož po osvobozujícím trestním rozsudku za stejné činy by mohl následovat odsuzující rozsudek týkající se správního deliktu a příslušných sankcí.

32 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, bod 22); ze dne 6. října 2015, Tàrsia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 28); a ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, bod 38).

33 – Rozsudky ze dne 16. března 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, bod 22); ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, bod 23); ze dne 10. července 2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, bod 59); a ze dne 6. října 2015, Tàrsia (C-69/14, EU:C:2015:662, bod 29).

34 – Tyto podmínky však nesmí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a v praxi nesmí znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných právním řádem Unie (zásada efektivity). Viz rozsudky citované v předchozí poznámce a rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, bod 40).

71. Tato judikatura Soudního dvora potvrzuje předcházející úvahu, tedy že právo na uplatnění *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny posiluje dodržování zásady věci rozsouzené u vnitrostátních trestních rozsudků a brání v uložení pozdějších sankcí opačného obsahu za tytéž skutky. Nelze tedy mít za to, že nutnost ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce, která je zakotvena v čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/6 nebo v judikatuře Soudního dvora, znamená pro vnitrostátní soudy povinnost nerespektovat překážku věci rozsouzené, kterou zakládá pravomocný zprošťující trestní rozsudek.

72. A konečně musím zmínit případný vliv, který by na toto spor mohl mít obrat v judikatuře ESLP, a to v jeho rozsudku A a B v. Norsko³⁵, vydaném po předložení předběžných otázek. Podle tohoto rozsudku kumulace správního řízení, v němž se ukládá sankce, a dalšího trestního řízení neporušuje článek 4 protokolu č. 7, pokud mezi nimi existuje dostatečně úzká věcná i časová vazba. Některé ze stran ve svých písemných a ústních vyjádřeních navrhovaly vztáhnout tuto judikaturu na použití článku 50 Listiny, k odůvodnění italského dvoukolejného modelu trestání jednání spočívajících ve zneužívání trhu.

73. Neztotožňuji se s tímto argumentem z důvodů, které jsem podrobněji vysvětlil ve stanovisku ve věci Menci³⁶. Opakuji, že Soudní dvůr by neměl přijmout restriktivní výklad zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny a přiklonit se 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, které byly v souvislosti s článkem 50 Listiny zatím vydány.

74. V tomto případě předkládající soud, který může lépe posoudit, zda správní sankce, o nichž má rozhodnout, mají ve skutečnosti trestní povahu, tvrdí, že sankce, které uložila Consob A. Zecconi a E. Di Pumovi vykazují tuto povahu, a že porušení práva, která jsou jimi trestána, sledují tentýž účel jako trestné činy zneužívání trhu. Je-li tomu tak, pak by použití *kritérií Engel* v původním řízení vedlo ke konstatování porušení článku 50 Listiny.

75. V souladu s tímto předpokladem je nejsoudržnějším závěrem ten, že taková vnitrostátní norma jako je italská norma o zneužívání trhu umožňuje dvojí postih, správní (který je však materiálně trestním postihem) a trestní, za totéž protiprávní jednání, aniž by existoval jasný procesní mechanismus k vyloučení dvojího obvinění a dvojího trestu pro pachatele těchto skutků. Tímto způsobem porušuje zásadu *ne bis in idem* chráněnou článkem 50 Listiny, neboť umožňuje vést správní řízení za účelem uložení sankce pachatelům protiprávního jednání spočívajícího v obchodování zasvěcených osob, i když pravomocný trestní rozsudek již dříve konstatoval neexistenci předmětného jednání.

B. Druhá předběžná otázka: požadavek účinnosti sankcí jako možné omezení zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny

76. Prostřednictvím druhé otázky chce Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie) zjistit, zda vnitrostátní soud má zohlednit hranice sankcí stanovené směrnicí 2014/57 pro posouzení účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího charakteru sankcí a podle nich určit, zda jde o porušení článku 50 Listiny.

77. Předkládající soud vykládá rozsudek Åkerberg Fransson v tom smyslu, že vnitrostátní soud konfrontovaný s článkem 50 Listiny je povinen posoudit, zda sankce „zbývající“ po použití zásady *ne bis in idem* jsou účinné, přiměřené a zda mají odrazující charakter. Pro toto posouzení potřebuje vědět, zda mu mohou sloužit jako vodítko hranice trestů stanovené směrnicí 2014/57³⁷.

35 – CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

36 – Body 63 až 73.

37 – Přestože tato směrnice je nepoužitelná *ratione temporis* na skutkový stav v tomto řízení, může být použita jako doplňující hermeneutický prvek (viz body 49 a 50).

78. Na základě tohoto výkladu rozsudku Åkerberg Fransson předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že zprošťující rozsudek (jaký je i ten, který se týká A. Zeccy a E. Di Pумы) znamená neuložení sankcí v trestním řízení, neměl by článek 50 Listiny bránit následnému uložení správních sankcí (trestní povahy), jako jsou ty, jež uložila Consob³⁸.

79. Nesdílím tento výklad rozsudku Åkerberg Fransson. Podle mého názoru z jeho bodu 36³⁹ nevypývá, že je oblast působnosti zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny podmíněna tím, že v případě zprošťujícího trestního rozsudku mohou být uloženy jiné účinné, přiměřené a odrazující sankce za tytéž skutky. Takové podmínění nelze vyvodit ani z čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/6, či z čl. 7 odst. 1 směrnice 2014/57.

80. Stejně jako Komise zastávám názor, že požadavek účinnosti sankcí nezakládá omezení zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny. Povinnost ukládat účinné, přiměřené a odrazující sankce je státem uložena obecně a nezávisle na tom, zda k ukládání sankcí za zneužívání trhu přijmou dvoukolejný (trestní a správní) nebo jednokolejný (trestní) systém. Ať je zvolený systém jakýkoli, sankční systém musí být účinný a v každém případě musí respektovat zásadu *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny.

81. Jak jsem již rozvinul ve stanovisku ve věci Menci⁴⁰ a Garlsson Real State a další⁴¹, pouze horizontální ustanovení obsažené v čl. 52 odst. 1 Listiny umožňuje posoudit, zda účinnost sankcí za jednání spočívající v obchodování zasvěcených osob může být považována za „cíl obecného zájmu“ způsobilý odůvodnit výjimky z článku 50 Listiny⁴².

82. Podle horizontálního ustanovení obsaženého v čl. 52 odst. 1 první větě Listiny musí být 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 druhých⁴³.

83. První a poslední ze čtyř podmínek, jež musí být splněny k odůvodnění omezení základního práva, nepředstavují v tomto případě žádné zvláštní obtíže. Možnost dvojího stíhání vychází z vnitrostátních právních předpisů a odpovídá cíli obecného zájmu, který uznává unijní právo (tj. ochraně integrity finančních trhů).

84. Nicméně pochybuji o tom, že je za těchto okolností respektována podstata práva nebýt stíhán nebo potrestán v trestním řízení dvakrát za stejné protiprávní jednání. V každém případě, a to je klíčový faktor, posuzované omezení není podle mého názoru nezbytné ve smyslu čl. 52 odst. 1 Listiny.

38 – *Doppio binario sanzionario* je odůvodněno potřebou zajistit, aby sankce byly účinné, přiměřené a odrazující, jako odpověď na jednání spočívající ve zneužívání trhu. Italská, německá a portugalská vláda, stejně jako Consob, hájily ve svých vyjádřeních postoj, že tyto znaky sankcí opravňují k omezení rozsahu použitelnosti článku 50 Listiny tak, aby dvojí represe, trestní i správní, podpořila účinnější boj proti jednáním spočívajícím ve zneužívání trhu.

39 – „Předkládajícímu soudu přísluší, aby ve světle těchto kritérií [kritérií Engel] posoudil, zda je třeba přezkoumat souběh daňových a trestních sankcí podle vnitrostátní právní úpravy s ohledem na vnitrostátní standardy ve smyslu bodu 29 tohoto rozsudku, což jej může případně vést k učinění závěru, že tento souběh je s uvedenými standardy v rozporu, avšak pod podmínkou, že zbývající sankce budou účinné, přiměřené a odrazující [...]“

40 – Body 78 až 93.

41 – Věc C-537/16, body 74 až 80.

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

43 – Tamtéž, bod 56.

85. Již 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 nikoliv pouze některých z nich. Některé členské státy k potírání zneužívání trhu zavedly jednokolejný systém a jiné zachovaly dvoukolejnost, ale zavedly procesní mechanismy („aiguillage“ ve Francii), které brání ukládání sankcí⁴⁴.

86. Odrazující charakter sankce závisí na její závažnosti: bezpochyby odrazují více tresty odnětí svobody (to znamená tresty stanovené za trestné činy) než peněžité (které jsou vlastní správnímu režimu). Systém, který kombinuje, aniž je duplikuje, ukládání posledně zmíněných za méně závažná protiprávní jednání a ty první vyhrazuje pro závažnější protiprávní jednání, respektuje cíl zabránit opakovanému zneužívání trhu.

87. 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 opatření (legislativní, správní a soudní) vhodná za účelem boje proti zneužívání trhu a sladily jejich účinnost s respektováním práv chráněných Listinou.

88. Účinný, přiměřený a odrazující charakter sankcí tedy nezakládá omezení působnosti zásady *ne bis in idem* chráněné článkem 50 Listiny.

IV. Závěry

89. Ve světle uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru odpovědět na předběžné otázky, které předložil Corte suprema di cassazione (Nejvyšší soud, Itálie), takto:

„Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie:

- 1) brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje vedení řízení za účelem uložení správních sankcí, jež mají z věcného hlediska trestní charakter, pachatelům, kteří se dopustili zneužívání trhu, jestliže předchozí pravomocné a zprošťující trestní rozsudky konstatovaly v souvislosti s týmiž skutky a týmiž osobami neexistenci těchto skutků;
- 2) nemůže být za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, omezen na základě požadavku, aby sankce uplatnitelné za zneužívání trhu byly účinné, přiměřené a odrazující.“

44 – Viz rozsáhlá studie srovnávacího práva, kterou zpracovali různí autoři v monografii *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, č. 1; stejně jako Lecoq, A., *Principe non bis in idem: vers l'esquisse d'une standardisation de l'Une 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/).