



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

2. února 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Směrnice 2003/6/ES – Článek 14 odst. 3 – Nařízení (EU) č. 596/2014 – Článek 30 odst. 1 písm. b) – Zneužívání trhu – Správní sankce trestní povahy – Neposkytnutí spolupráce příslušným orgánům – Články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie – Právo nevyprovídat a nepřispívat k vlastnímu obvinění“

Ve věci C-481/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) ze dne 6. března 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 21. června 2019, v řízení

DB

proti

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob),

za přítomnosti:

Presidente del Consiglio dei ministri,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin a N. Wahl, předsedové senátů, T. von Danwitz, M. Safjan (zpravodaj), F. Biltgen, K. Jürimäe, I. Jarukaitis a N. Jääskinen, soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. července 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za DB R. Ristucciou a A. Saittou, avvocati,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim a P. G. Marronem, avvocati dello Stato,
- za španělskou vládu původně A. Rubio Gonzálezem, poté L. Aguilera Ruizem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: italština.

- za Evropský parlament L. Visagciem, C. Bizem a L. Stefani, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie M. Chavrierem, E. Rebastim, I. Gurovem a E. Sitbonem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi V. Di Buccim, P. Rossim, T. Scharfem a P.J.O. Van Nuffelem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 27. října 2020,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i výkladu a platnosti čl. 14 odst. 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; Zvl. vyd. 06/04, s. 367) a čl. 30 odst. 1 písm. b) 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 2003/6 a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES (Úř. věst. 2014, L 173, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi DB a Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Národní komise pro trh cenných papírů, Itálie) ve věci legality sankcí uložených DB za delikt obchodování zasvěcených osob a neposkytnutí spolupráce v rámci vyšetřování vedeného Consob.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/6

- 3 Body 37, 38 a 44 odůvodnění směrnice 2003/6 znějí:
 - „(37) Účinnost dozoru zaručí společný minimální soubor nástrojů a pravomocí příslušných orgánů každého členského státu. K integritě trhu by měly na své úrovni též přispět tržní podniky a hospodářské subjekty. [...]
 - (38) 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.
- [...]
- (44) Tato směrnice bere ohled na základní práva a řídí se zásadami uznávanými zejména [Listinou], a zejména článkem 11 uvedené Listiny, a článkem 10 Evropské úmluvy o [ochraně] lidských práv[a základních svobod]. [...]

4 Článek 12 této směrnice uvádí:

„1. Příslušný orgán musí mít veškeré dohlížecí a vyšetřovací pravomoci, které jsou nezbytné pro výkon jeho funkcí. [...]

2. Aniž je dotčen čl. 6 odst. 7, jsou pravomoci uvedené v odstavci 1 tohoto článku vykonávány v souladu s vnitrostátními právními předpisy a zahrnují přinejmenším právo

- a) mít přístup ke každému dokumentu v jakékoli formě a obdržet jeho kopii;
- b) požadovat informace od každé osoby, včetně těch, které se postupně zapojily do předávání příkazů nebo provádění dotyčných operací, jakož i jejich zmocnitelů, a je-li třeba, předvolat a vyslechnout každou takovou osobu;

[...]

3. Tento článek se použije, aniž jsou dotčeny vnitrostátní právní předpisy o profesním tajemství.“

5 Článek 14 uvedené směrnice stanoví:

„1. 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.

2. Postupem podle čl. 17 odst. 2 vypracuje Komise pro informaci seznam správních opatření a sankcí uvedených v odstavci 1.

3. Členské státy stanoví sankce, které mají být uvaleny za neposkytnutí spolupráce při vyšetřování podle článku 12.

[...]“

Nařízení č. 596/2014

6 Body 62, 63, 66 a 77 odůvodnění nařízení č. 596/2014, které zrušilo a nahradilo směrnicí 2003/6 s účinkem ode dne 3. července 2016, zní:

„(62) Účinnost dohledu příslušných orgánů každého členského státu zaručí soubor [vhodných] nástrojů, pravomocí a zdrojů. Toto nařízení proto zejména stanovuje minimální soubor pravomocí v oblasti dohledu a vyšetřování, které by měly být svěřeny příslušným orgánům členských států podle vnitrostátního práva. [...]

(63) K integritě trhu by měly na své úrovni též přispět podniky na trhu a [všechny] hospodářské subjekty. [...]

[...]

(66) Ačkoli toto nařízení stanovuje minimální soubor pravomocí, které by měly být svěřeny příslušným orgánům, tyto pravomoci by měly být vykonávány v rámci úplného systému vnitrostátního práva, který zaručuje dodržování základních práv, včetně práva na soukromí. [...]

[...]

(77) Toto nařízení ctí základní práva a dodržuje zásady uznané [Listinou]. Toto nařízení by proto mělo být vykládáno a používáno v souladu s těmito právy a zásadami. [...]"

7 Článek 14 tohoto nařízení, nadepsaný „Zákaz obchodování zasvěcené osoby a nedovoleného zpřístupnění vnitřní informace“, uvádí:

„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.“

8 Článek 23 uvedeného nařízení, nadepsaný „Pravomoci příslušných orgánů“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Aby mohly plnit své povinnosti podle tohoto nařízení, musí mít příslušné orgány v souladu s vnitrostátním právem alespoň tyto dohledové a vyšetřovací pravomoci:

- a) mít přístup k jakémukoli dokumentu a k údajům v jakékoli podobě a získat nebo pořídit jejich kopii;
- b) požadovat informace od jakékoli osoby, včetně těch, které se postupně zúčastňují předávání pokynů nebo provádění příslušných operací, jakož i jejich nadřízených, a pokud je to nutné, předvolat a vyslechnout každou takovou osobu za účelem získání informací;

[...]

3. Členské státy zajistí přijetí vhodných opatření tak, aby příslušné orgány měly veškeré dohledové a vyšetřovací pravomoci, které jsou nezbytné pro plnění jejich povinností.

[...]"

9 Článek 30 téhož nařízení, nadepsaný „Správní sankce a jiná správní opatření“, uvádí:

„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 [...] 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 [nebo] b) již předmětem trestních sankcí podle jejich vnitrostátních právních předpisů. V takovémto případě členské státy oznámí Komisi a [Evropskému orgánu pro cenné papíry a trhy (ESMA)] podrobně příslušné části jejich trestněprávních předpisů.

[...]

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:

- a) příkaz osobě odpovědné za porušení, aby toto jednání ukončila a zdržela se jeho opakování;
- b) vrácení zisku plynoucího z porušení nebo ztráty, které se dotýká osoba díky porušením vyhnula, pokud je lze zjistit;
- c) veřejné upozornění, které označuje osobu odpovědnou za porušení a povahu tohoto porušení;
- d) odnětí nebo pozastavení oprávnění investičního podniku;
- e) dočasný zákaz výkonu řídicí funkce v investičních podnicích pro jakoukoli osobu s řídicí pravomocí v investičním podniku nebo pro jakoukoli jinou fyzickou osobu, která nese za porušení odpovědnost;
- f) v případě opakovaného porušení článků 14 nebo 15 trvalý zákaz výkonu řídicí funkce v investičních podnicích pro jakoukoli osobu s řídicí pravomocí v investičním podniku nebo pro jakoukoli jinou fyzickou osobu, která nese za porušení odpovědnost;
- g) dočasný zákaz obchodování na vlastní účet pro jakoukoli osobu s řídicí pravomocí v investičním podniku nebo pro jakoukoli jinou fyzickou osobu, která nese za porušení odpovědnost;
- h) nejvyšší správní peněžité sankce ve výši alespoň trojnásobku výše dosaženého zisku nebo zamezené ztráty, jež jsou důsledkem porušení, pokud je lze stanovit;
- i) pokud jde o fyzické osoby, nejvyšší správní peněžité sankce ve výši alespoň:
 - i) 5 000 000 EUR v případě porušení článků 14 a 15, nebo v členských státech, jejichž měnou není euro, ve výši odpovídající hodnoty v národní měně ke dni 2. července 2014; [...]

[...]

Odkazy na příslušný orgán v tomto odstavci není dotčena schopnost příslušného orgánu uplatňovat [vykonávat] své funkce jakýmkoli ze způsobů uvedených v čl. 23 odst. 1.

[...]

3. Členské státy mohou pro uvedené příslušné orgány stanovit i jiné pravomoci vedle těch, které jsou uvedeny v odstavci 2, a mohou stanovit vyšší úroveň sankcí, než jsou ty, které stanovuje uvedený odstavec.“

Italské právo

- 10 Italská republika provedla směrnicí 2003/6 prostřednictvím článku 9 legge n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (zákon č. 62 o ustanoveních pro splnění závazků vyplývajících z členství Itálie v Evropských společenstvích. Zákon Společenství z roku 2004), ze dne 18. dubna 2005 (běžný doplněk ke GURI č. 76 ze dne 27. dubna 2005). Tímto článkem byla do decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legislativní nařízení č. 58 – konsolidované znění předpisů v oblasti finančního zprostředkování podle článků 8 a 21 zákona ze dne 6. února 1996, č. 52), ze dne 24. února 1998 (dále jen „konsolidované znění“), vložena řada ustanovení, mezi něž patří článek 187a tohoto

konsolidovaného znění, který se týká správního deliktu obchodování zasvěcených osob, a článek 187n uvedeného konsolidovaného znění, který se týká sankcí za neposkytnutí spolupráce v rámci vyšetřování vedeného Consob.

11 Článek 187a konsolidovaného znění, nadepsaný „Obchodování zasvěcených osob“, ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, zněl:

„1. Aniž jsou dotčeny trestní sankce, pokud je skutek trestným činem, bude peněžitou správní sankcí ve výši dvaceti tisíc eur až tři miliony eur potrestán každý, kdo disponuje důvěrnými informacemi z důvodu, že je členem správních, řídicích nebo dozorčích orgánů emitenta nebo má podíl na kapitálu emitenta, nebo v souvislosti s výkonem zaměstnání, povolání nebo funkce, včetně veřejné funkce, nebo úřadu a

- a) za použití těchto informací koupí, prodá nebo provede jiné transakce s finančními nástroji, a to přímo nebo nepřímo, na vlastní účet nebo na účet třetích osob;
- b) sdělí tyto informace jiným osobám mimo běžný výkon svého zaměstnání, povolání, funkce nebo úřadu;
- c) na základě těchto informací doporučí jiným osobám, aby provedly některou z transakcí uvedených pod písmenem a), nebo je k tomu nabádá.

2. Sankce stanovená v odstavci 1 bude uložena rovněž každému, kdo disponuje důvěrnými informacemi z důvodu přípravy nebo spáchání trestných činů a učiní některé z jednání uvedených v tomtéž odstavci 1.

3. Pro účely tohoto článku se ‚finančními nástroji‘ rozumí rovněž finanční nástroje uvedené v čl. 1 odst. 2, jejichž hodnota závisí na finančním nástroji uvedeném v čl. 180 odst. 1 písm. a).

4. Sankce stanovená v odstavci 1 bude uložena rovněž každému, kdo disponuje důvěrnými informacemi, při vynaložení náležité péče je mu známo nebo by mu mělo být známo, že jde o důvěrné informace, a učiní některé z jednání uvedených v tomtéž odstavci.

5. Pokud se peněžitá sankce jeví i přes uplatnění horní hranice jako nedostačující s ohledem na osobní vlastnosti osoby, která se protiprávního jednání dopustila, nebo na hodnotu výnosu či zisku dosaženého tímto protiprávním jednáním, zvyšují se peněžitá správní sankce stanovené v odstavcích 1, 2 a 4 až na trojnásobek jejich výše nebo až na částku odpovídající desetinásobku výnosu či zisku dosaženého protiprávním jednáním, je-li tato částka vyšší.

6. V případech uvedených v tomto článku je pokus postaven na roveň spáchání.“

12 Článek 187n konsolidovaného znění, ve znění účinném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, byl nadepsán „Ochrana dohledových činností vykonávaných Consob“ a uváděl:

„1. Vyjma případů stanovených v článku 2638 codice civile [(občanský zákoník)] může být každé osobě, která ve stanovené lhůtě nesplní požadavky Consob nebo způsobí průtahy při výkonu jejích funkcí, uložena peněžitá správní sankce ve výši deset tisíc eur až dvě stě tisíc eur.“

- 13 Tento článek 187n byl změněn decreto legislativo n. 129 del 2017 (legislativní nařízení č. 129 z roku 2017). Uvedený článek 187n, nadepsaný „Ochrana dohledových činností vykonávaných Banca d'Italia [(Italská národní banka)] a Consob“, v platném znění zní:

„1. Vyjma případů stanovených v článku 2638 codice civile [občanský zákoník] bude podle tohoto článku potrestán každý, kdo ve stanovené lhůtě nesplní požadavky Banca d'Italia a Consob nebo neposkytne těmto orgánům spolupráci pro účely výkonu jejich dohledových funkcí, nebo způsobí průtahy při výkonu těchto funkcí.

1a. Dopustí-li se protiprávního jednání fyzická osoba, lze jí uložit peněžitou správní sankci ve výši 10 tisíc eur až 5 milionů eur.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Rozhodnutím ze dne 2. května 2012 Consob na základě článku 187a konsolidovaného znění uložila DB dvě peněžité sankce ve výši 200 000 eur a 100 000 eur za správní delikt obchodování zasvěcených osob, ke kterému došlo mezi 19. únorem a 26. únorem 2009 a zahrnuje dvě skutkové podstaty, a sice obchodování zasvěcených osob a nedovolené zpřístupnění důvěrných informací.
- 15 Consob rovněž uložila DB peněžitou sankci ve výši 50 000 eur za správní delikt stanovený v článku 187n konsolidovaného znění z důvodu, že dotyčný nejprve několikrát požádal o odložení data výsledku, na který byl předvolán jako osoba, které jsou známy skutkové okolnosti, a poté, když se k výsledku dostavil, odmítl na položené otázky odpovědět.
- 16 Consob mimoto uložila vedlejší sankci dočasné ztráty cti podle čl. 187c odst. 1 konsolidovaného znění po dobu 18 měsíců a nařídila zabavení částky ve výši odpovídající zisku nebo prostředkům vynaloženým na jeho dosažení na základě článku 187e konsolidovaného znění.
- 17 DB podal proti těmto sankcím odpor ke Corte d'appello di Roma (odvolací soud v Římě, Itálie), který jej zamítl. DB podal proti rozhodnutí uvedeného soudu kasační opravný prostředek ke Corte suprema di cassazione (Kasační soud, Itálie). Usnesením ze dne 16. února 2018 Corte suprema di cassazione zaslal Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) dvě incidenční otázky ústavnosti, z nichž pouze první je relevantní v kontextu projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 18 Tato otázka se týká článku 187n konsolidovaného znění v rozsahu, v němž toto ustanovení stanoví sankce za nesplnění požadavků Consob ve stanovené lhůtě nebo za způsobení průtahů při výkonu jejich dohledových funkcí, a to i v případě osoby, které Consob při výkonu těchto funkcí vytýká delikt obchodování zasvěcených osob.
- 19 V předkládacím rozhodnutí Corte costituzionale (Ústavní soud) poznamenává, že otázka ústavnosti článku 187n konsolidovaného znění je položena s odkazem na několik práv a zásad, z nichž některé vyplývají z vnitrostátního práva, a sice právo na obhajobu a zásada rovnosti účastníků řízení, které jsou stanoveny italskou Ústavou, a jiné z mezinárodního a unijního práva.
- 20 Podle uvedeného soudu právo nevyprávět a nepřispívat k vlastnímu obvinění (dále jen „právo nevyprávět“), založené na uplatňovaných ústavních ustanoveních, ustanoveních unijního práva a mezinárodního práva, nemůže odůvodnit odmítnutí dotyčné osoby dostavit se k výsledku nařízenému Consob, ani opožděné dostavení se uvedené osoby k tomuto výsledku, pokud je zaručeno její právo neodpovídat na otázky, které jí budou u tohoto výsledku položeny. Taková záruka však v projednávaném případě neexistovala.

- 21 Podle předkládajícího soudu je třeba zohlednit riziko, že v důsledku povinnosti spolupráce s příslušným orgánem by mohlo být vůči osobě, která údajně spáchala správní delikt, za který je možné uložit sankci trestní povahy, ve skutečnosti vzneseno obvinění z trestného činu. Uvedený soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že obchodování zasvěcených osob, které je vytýkáno DB, představuje v italském právu správní delikt i trestný čin a že související řízení lze zahájit a vést souběžně, pokud je to slučitelné se zásadou *ne bis in idem*, která je zakotvena v článku 50 Listiny (rozsudek ze dne 20. března 2018, *Garlsson Real Estate a další*, C-537/16, EU:C:2018:193, body 42 až 63).
- 22 Předkládající soud dále připomíná, že právo nevypovídat, které vyplývá z článku 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva porušeno, pokud jsou osoby na základě vnitrostátního práva sankcionovány z důvodu, že neodpověděly na otázky správních orgánů v rámci řízení, jejichž cílem je určit, zda došlo ke spáchání správních deliktů, za které je možné uložit sankce trestní povahy (rozsudek ESLP ze dne 3. května 2001, *J. B. v. Švýcarsko*, CE:ECHR:2001:0503JUD003182796, body 63 až 71; rozsudek ESLP ze dne 4. října 2005, *Shannon v. Spojené království*, CE:ECHR:2005:1004JUD000656303, body 38 až 41, a rozsudek ESLP ze dne 5. dubna 2012, *Chambaz v. Švýcarsko*, CE:ECHR:2012:0405JUD001166304, body 50 až 58).
- 23 Předkládající soud je toho názoru, že jelikož byl článek 187n konsolidovaného znění zaveden do italského právního řádu na základě zvláštní povinnosti stanovené v čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 a v současné době představuje provedení čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014, případné prohlášení uvedeného článku 187n za protiústavní by mohlo být v rozporu s unijním právem, pokud by tato ustanovení sekundárního unijního práva měla být chápána tak, že členskými státy ukládají, aby sankcionovaly osobu podezřelou z obchodování zasvěcených osob, která se rozhodla nevypovídat během výslechu před příslušným orgánem. Podle jeho názoru však lze pochybovat o slučitelnosti těchto ustanovení – takto chápaných – s články 47 a 48 Listiny, které zřejmě rovněž uznávají právo nevypovídat ve stejných mezích, jaké vyplývají z článku 6 EÚLP a italské Ústavy.
- 24 Předkládající soud dále uvádí, že judikatura Soudního dvora, podle které je osoba vyšetřovaná v rámci řízení o porušení unijních pravidel v oblasti hospodářské soutěže povinna odpovědět na čistě skutkové otázky, nicméně významně omezuje rozsah práva dotyčné osoby nepřispívat, byť nepřímo, svými prohlášeními k vlastnímu obvinění.
- 25 Tato judikatura, která vznikla ve vztahu k právníkům osobám, a nikoli fyzickým osobám, a do značné míry před přijetím Listiny, se přitom jeví být obtížně slučitelná s trestní povahou, kterou Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. března 2018, *Di Puma a Zecca* (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192), přiznal správním sankcím stanoveným v italském právním řádu v oblasti deliktu obchodování zasvěcených osob.
- 26 Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr ani unijní normotvůrce se dosud nezabývali otázkou, zda články 47 a 48 Listiny s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 6 EÚLP vyžadují dodržování práva nevypovídat v rámci správních řízení, ve kterých mohou být uloženy sankce trestní povahy, má předkládající soud za to, že je nezbytné se před rozhodnutím o otázce ústavnosti, která mu byla předložena, obrátit na Soudní dvůr s žádostí o výklad a případně posouzení platnosti čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014 z hlediska článků 47 a 48 Listiny.
- 27 Za těchto podmínek se Corte costituzionale (Ústavní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6/ES, ve znění použitelném *ratione temporis*, a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014 vykládány v tom smyslu, že umožňují, aby členské státy neuložily sankci osobě, která odmítá odpovědět na otázky příslušného orgánu, z nichž by mohla vyplynout její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankce ‚trestní‘ povahy?

2) V případě záporné odpovědi na první otázku, jsou čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6/ES, ve znění použitelném *ratione temporis*, a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014 slučitelné s články 47 a 48 [Listiny], a to i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 6 EÚLP a společné ústavní tradice členských států, pokud ukládají povinnost sankcionovat i osobu, která odmítá odpovědět na otázky příslušného orgánu, z nichž může vyplynout její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankce ‚trestní‘ povahy?“

K přípustnosti předběžných otázek

- 28 Rada Evropské unie se v písemném vyjádření zabývá otázkou, zda je pro účely vydání rozhodnutí ve sporu v původním řízení relevantní nařízení č. 596/2014, které není s ohledem na datum jeho vstupu v platnost použitelné na skutkový stav v původním řízení.
- 29 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout vydat rozhodnutí o žádosti podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nebo přezkum jeho platnosti nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny, jakož i pro pochopení důvodů, proč má vnitrostátní soud za to, že potřebuje odpovědi na tyto otázky pro účely vyřešení sporu, který před ním probíhá (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2009, Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, body 40 až 42, a rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, bod 24).
- 30 V projednávaném případě má Corte costituzionale (Ústavní soud) za to, že musí rozhodnout o ústavnosti článku 187n konsolidovaného znění nejenom ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, kterým byl proveden čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6, ale i v nyní platném znění, kterým je proveden čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014. V tomto ohledu poukazuje na soudržnost a vztah kontinuity mezi ustanoveními směrnice 2003/6 a ustanoveními nařízení č. 596/2014, které odůvodňují celkový přezkum obdobných ustanovení, kterými jsou čl. 14 odst. 3 této směrnice a čl. 30 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení.
- 31 Jak mimoto vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, prohlášení článku 187n konsolidovaného znění za protiústavní by mělo dopad rovněž na nyní platné znění tohoto článku, kterým je proveden čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014.
- 32 V tomto kontextu není zjevné, že by požadovaný výklad posledně uvedeného ustanovení neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení.
- 33 Takto položené otázky musí být proto prohlášeny za přípustné.

K předběžným otázkám

- 34 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014, ve spojení s články 47 a 48 Listiny, musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují, aby členské státy neuložily sankci fyzické osobě, která v rámci vyšetřování, které proti ní vede příslušný orgán na základě této směrnice nebo tohoto nařízení, odmítá poskytnout tomuto orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplynout její odpovědnost za protiprávní jednání, za které mohou být uloženy správní sankce trestní povahy.

- 35 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou její ustanovení určena orgánům Evropské unie a dále členským státům, pokud uplatňují právo Unie.
- 36 Kromě toho je třeba uvést, že i když se položené otázky týkají článků 47 a 48 Listiny, které zakotvují mimo jiné právo na spravedlivé projednání věci a presumpci nevinu, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odkazuje rovněž na práva zaručená v článku 6 EÚLP. Ačkoli EÚLP nepředstavuje právní nástroj formálně začleněný do unijního právního řádu, dokud k ní Unie nepřistoupí, je nicméně třeba připomenout, že jak potvrzuje čl. 6 odst. 3 SEU, základní práva, která jsou zaručena EÚLP, tvoří obecné zásady práva Unie. Článek 52 odst. 3 Listiny, který uvádí, že práva obsažená v této Listině, která odpovídají právům zaručeným EÚLP, mají stejný smysl a stejný rozsah jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva, má mimoto zajistit nezbytný soulad mezi těmito právy, aniž je narušena autonomie unijního práva a Soudního dvora (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, *Garlsson Real Estate* a další, C-537/16, EU:C:2018:193, body 24 a 25).
- 37 Podle vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) čl. 47 druhý pododstavec Listiny odpovídá článku 6 odst. 1 EÚLP a článek 48 Listiny má totožné znění jako čl. 6 odst. 2 a 3 EÚLP. Soudní dvůr musí tedy při výkladu práv zaručených čl. 47 druhým pododstavcem a článkem 48 Listiny zohlednit odpovídající práva zaručená článkem 6 EÚLP, jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva, jakožto minimální úroveň ochrany [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. května 2019, *Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě)*, C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72; rozsudek ze dne 6. října 2020, *La Quadrature du Net* a další, C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 124, a rozsudek ze dne 17. prosince 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* a další, C-336/19, EU:C:2020:1031, bod 56].
- 38 V tomto ohledu Evropský soud pro lidská práva uvedl, že i když článek 6 EÚLP výslovně nezmiňuje právo nevypovídat, je toto právo obecně uznávanou mezinárodní normou, která tvoří samotnou podstatu pojmu „spravedlivý proces“. Toto právo tím, že obviněnému poskytuje ochranu před nepřípustným nátlakem ze strany veřejných orgánů, přispívá k předcházení justičním omylům a k zajištění výsledku požadovaného uvedeným článkem 6 (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 8. února 1996, *John Murray v. Spojené království*, CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, bod 45).
- 39 Vzhledem k tomu, že cílem ochrany práva nevypovídat je zajistit, aby v trestní věci obžaloba podložila svou argumentaci bez využití důkazů získaných donucením nebo pod nátlakem proti vůli obžalovaného (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 17. prosince 1996, *Saunders v. Spojené království*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, bod 68), je toto právo porušeno zejména v případě podezřelého, který pod hrozbou uložení sankcí v případě neposkytnutí výpovědi buď vypovídá, nebo je potrestán za to, že nevypovídal (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 13. září 2016, *Ibrahim a další v. Spojené království*, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, bod 267).
- 40 Právo nevypovídat nelze rozumně omezit na přiznání k protiprávnímu jednání nebo vyjádření, které přímo činí vyslýchanou osobu podezřelou, ale zahrnuje rovněž informace o skutkových otázkách, které mohou být později použity na podporu obžaloby, a mít tak vliv na odsouzení této osoby nebo sankci uloženou této osobě (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 17. prosince 1996, *Saunders v. Spojené království*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, bod 71, a rozsudek ESLP ze dne 19. března 2015, *Corbet a další v. Francie*, CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, bod 34).
- 41 Právo nevypovídat však nemůže odůvodnit jakýkoliv nedostatek spolupráce s příslušnými orgány, jako je odmítnutí dostavit se k výslechu plánovanému těmito orgány nebo zdržovací taktiky, jejichž cílem je odložení jeho konání.
- 42 Pokud jde o otázku, za jakých podmínek musí být uvedené právo rovněž dodržováno v rámci řízení, jejichž cílem je určit, zda došlo ke spáchání správních deliktů, je třeba zdůraznit, že totéž právo se má uplatnit v kontextu řízení, která mohou vést k uložení správních sankcí trestní povahy. Pro posouzení uvedené povahy jsou relevantní tři kritéria. Prvním kritériem je právní kvalifikace porušení práva ve

vnitrostátním právu, druhé kritérium se týká samotné povahy porušení práva a třetí kritérium se týká stupně přísnosti sankce, která dotčené osobě hrozí (rozsudek ze dne 20. března 2018, *Garlsson Real Estate a další*, C-537/16, EU:C:2018:193, bod 28).

- 43 I když předkládajícímu soudu přísluší ve světle těchto kritérií posoudit, zda správní sankce dotčené v původním řízení mají trestní povahu, uvedený soud nicméně správně připomíná, že podle judikatury Soudního dvora se jeví, že některé ze správních sankcí uložených Consob sledují represivní cíl a vykazují vysoký stupeň přísnosti, takže mohou mít trestní povahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, *Di Puma a Zecca*, C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192, bod 38, a rozsudek ze dne 20. března 2018, *Garlsson Real Estate a další*, C-537/16, EU:C:2018:193, body 34 a 35). Evropský soud pro lidská práva dospěl v podstatě k témuž závěru (rozsudek ESLP ze dne 4. března 2014, *Grande Stevens a další v. Itálie*, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, bod 101).
- 44 Mimoto i za předpokladu, že by sankce, které orgán dohledu dotčený v původním řízení uložil DB, neměly mít v projednávané věci trestní povahu, nutnost respektovat právo nevypovídat v rámci vyšetřování vedeného tímto orgánem by mohla rovněž vyplývat z okolnosti, na kterou poukazuje předkládající soud, že důkazy získané v rámci tohoto řízení mohou být podle vnitrostátních právních předpisů použity v rámci trestního řízení vedeného proti téže osobě k prokázání spáchání trestného činu.
- 45 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 35 až 44 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že mezi záruky, které vyplývají z čl. 47 druhého pododstavce a článku 48 Listiny a které musí dodržovat orgány Unie i členské státy, pokud uplatňují právo Unie, patří zejména právo nevypovídat, které má fyzická osoba „obviněná“ ve smyslu článku 48 Listiny. Toto právo brání zejména tomu, aby takové osobě byla uložena sankce za to, že odmítla poskytnout příslušnému orgánu na základě směrnice 2003/6 nebo nařízení č. 596/2014 odpovědi, z nichž by mohla vyplývat její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankci trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.
- 46 Tato analýza není zpochybněna judikaturou Soudního dvora, která se týká unijních pravidel v oblasti hospodářské soutěže a z níž v podstatě vyplývá, že v rámci řízení směřujícího k prokázání porušení těchto pravidel může být dotyčný podnik nucen poskytnout veškeré nezbytné informace týkající se skutkových okolností, které mu mohou být známy, a v případě potřeby předat související dokumenty, které má v držení, i když mohou sloužit k prokázání existence protisoutěžního jednání zejména v jeho případě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 1989, *Orkem v. Komise*, 374/87, EU:C:1989:387, bod 34; rozsudek ze dne 29. června 2006, *Komise v. SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, bod 41, a rozsudek ze dne 25. ledna 2007, *Dalmine v. Komise*, C-407/04 P, EU:C:2007:53, bod 34).
- 47 Soudní dvůr totiž v této souvislosti rovněž rozhodl, že tomuto podniku nemůže být uložena povinnost poskytnout odpovědi, kterými by tento podnik připustil existenci takového protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 1989, *Orkem v. Komise*, 374/87, EU:C:1989:387, bod 35, a rozsudek ze dne 29. června 2006, *Komise v. SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, bod 42).
- 48 Jak dále uvádí sám předkládající soud, judikatura připomenutá ve dvou předchozích bodech tohoto rozsudku se týká řízení, která mohou vést k uložení sankcí podnikům a sdružením podniků. Nelze ji *per analogiam* použít v případě, kdy se jedná o určení rozsahu práva nevypovídat priznaného fyzickým osobám, proti kterým je, stejně jako v případě DB, vedeno řízení pro delikt obchodování zasvěcených osob.
- 49 S ohledem na pochybnosti předkládajícího soudu stran platnosti čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014 z hlediska práva nevypovídat zakotveného v čl. 47 druhém pododstavci a článku 48 Listiny je třeba dále ověřit, zda lze tato ustanovení unijního sekundárního práva vykládat v souladu s tímto právem nevypovídat v tom smyslu, že nevyžadují, aby byla fyzické

osobě uložena sankce za odmítnutí poskytnout na základě této směrnice nebo tohoto nařízení příslušnému orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplývat její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankce trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.

- 50 V tomto ohledu je třeba především připomenout, že podle obecné interpretační zásady musí být předpis sekundárního unijního práva vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem, mimo jiné i s ustanoveními Listiny. Je-li tedy možný více než jeden výklad znění takového předpisu, je třeba dát přednost výkladu, v rámci něhož je ustanovení v souladu s primárním právem, před výkladem, který vede ke zjištění, že ustanovení je s primárním právem neslučitelné [rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka), C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 77]. V bodě 44 odůvodnění směrnice 2003/6 i v bodě 77 odůvodnění nařízení č. 596/2014 je ostatně zdůrazněno, že tyto dva akty dodržují základní práva a zásady zakotvené Listinou.
- 51 Pokud jde nejprve o čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6, tento článek uvádí, že členské státy musí stanovit sankce, které mají být uvaleny za neposkytnutí spolupráce při vyšetřování podle článku 12 této směrnice. Posledně uvedený článek upřesňuje, že v tomto rámci musí mít příslušný orgán možnost požadovat informace od každé osoby, a je-li třeba, předvolat a vyslechnout každou takovou osobu.
- 52 I když znění těchto dvou ustanovení výslovně nevylučují, aby se povinnost členských států stanovit sankce použitelné v takovém případě vztahovala rovněž na případ, kdy takto vyslýchaná osoba odmítne poskytnout uvedenému orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplývat její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankce trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost, nic ve znění čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 nebrání ani výkladu tohoto ustanovení v tom smyslu, že tato povinnost se v takovém případě neuplatní.
- 53 Pokud jde dále o čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014, toto ustanovení vyžaduje stanovení správních sankcí za neposkytnutí spolupráce či nevyhovění v souvislosti s vyšetřováním, kontrolou nebo žádostí podle čl. 23 odst. 2 tohoto nařízení, jehož bod b) upřesňuje, že to zahrnuje vyslechnutí osoby za účelem získání informací.
- 54 Je třeba nicméně poznamenat, že i když čl. 30 odst. 1 nařízení č. 596/2014 vyžaduje, aby členské státy poskytly příslušným orgánům pravomoc přijmout příslušné správní sankce a jiná opatření, a to mimo jiné v případech uvedených v písm. b) tohoto ustanovení, neukládá těmto členským státům povinnost stanovit použití takových sankcí nebo opatření na fyzické osoby, které v rámci vyšetřování týkajícího se protiprávního jednání, za které lze uložit správní sankce trestní povahy, odmítnou poskytnout příslušnému orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplývat jejich odpovědnost za takové protiprávní jednání nebo jejich trestní odpovědnost.
- 55 Z toho plyne, že v případě čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 i čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014 lze uplatnit výklad v souladu s články 47 a 48 Listiny, podle kterého prvně uvedené články nevyžadují, aby byla fyzická osoba sankcionována za odmítnutí poskytnout příslušnému orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplývat její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankci trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.
- 56 Platnost těchto ustanovení unijního sekundárního práva, která jsou takto vykládána, nemůže být z hlediska článků 47 a 48 Listiny dotčena z důvodu, že tato ustanovení uložení sankce za takové odmítnutí výslovně nevylučují.
- 57 Konečně je třeba v této souvislosti připomenout, že členské státy musí posuzovací pravomoc, kterou jim předpis sekundárního unijního práva přiznává, využít způsobem, který je v souladu se základními právy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, body 53 a 54). V rámci plnění povinností plynoucích ze směrnice 2003/6 nebo z nařízení č. 596/2014 jim tedy přísluší zajistit, jak bylo zdůrazněno v bodě 45 tohoto rozsudku, aby v souladu s právem nevypovídat

zaručeným články 47 a 48 Listiny nemohl příslušný orgán uložit fyzické osobě sankci za odmítnutí poskytnout tomuto orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplývat její odpovědnost za protiprávní jednání, za které lze uložit správní sankce trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.

- 58 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět, že čl. 14 odst. 3 směrnice 2003/6 a čl. 30 odst. 1 písm. b) nařízení č. 596/2014, ve spojení s články 47 a 48 Listiny, musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují, aby členské státy neuložily sankci fyzické osobě, která v rámci vyšetřování, které proti ní vede příslušný orgán na základě této směrnice nebo tohoto nařízení, odmítá poskytnout tomuto orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplynout její odpovědnost za protiprávní jednání, za které mohou být uloženy správní sankce trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.

K nákladům řízení

- 59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Článek 14 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/6/ES ze dne 28. ledna 2003 o obchodování zasvěcených osob a manipulaci s trhem (zneužívání trhu) a čl. 30 odst. 1 písm. b) 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 2003/6 a směrnic Komise 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES, ve spojení s články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují, aby členské státy neuložily sankci fyzické osobě, která v rámci vyšetřování, které proti ní vede příslušný orgán na základě této směrnice nebo tohoto nařízení, odmítá poskytnout tomuto orgánu odpovědi, z nichž by mohla vyplynout její odpovědnost za protiprávní jednání, za které mohou být uloženy správní sankce trestní povahy, nebo její trestní odpovědnost.

Podpisy.