



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. března 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Hospodářská soutěž – Poštovní služby – Systém sazeb přijatý poskytovatelem všeobecných služeb – Pokuta uložená vnitrostátním regulačním orgánem pro poštovní odvětví – Pokuta uložená vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž – Listina základních práv Evropské unie – Článek 50 – Zásada *ne bis in idem* – Totéž protiprávní jednání – Článek 52 odst. 1 – Meze zásady *ne bis in idem* – Souběh stíhání a sankcí – Podmínky – Sledování cíle obecného zájmu – Proporcionalita“

Ve věci C-117/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) ze dne 19. února 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 3. března 2020, v řízení

bpost SA

proti

Belgickému úřadu pro hospodářskou soutěž,

za přítomnosti:

Publimail SA,

Evropské komise

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadjjev, K. Jürimäe (zpravodajka), C. Lycourgos, E. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele a J. Passer, předsedové senátů, M. Ilešič, T. von Danwitz, A. Kumin a N. Wahl, soudci,

generální advokát: M. Bobek,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. března 2021,

* Jednací jazyk: francouzština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za bpost SA J. Bockenem, S. Gnedasjem, K. Verbouwem a S. Mathieuem, advokáty,
- za belgickou vládu J.-C. Halleuxem, jakož i L. Van den Broeck a C. Pochet, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vernetem a E. de Lophemem, advokáty,
- za německou vládu původně J. Möllerem a S. Heimerl, poté J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jakož i I. Gavrilovou, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu L. Kotroni, jako zmocněnkyní,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Meloncellim, avvocato dello Stato,
- za lotyšskou vládu původně K. Pommere a V. Kalniņa, poté K. Pommere, jako zmocněnkyněmi,
- za polskou vládu B. Majczynou a M. Wiącekem, jako zmocněnci,
- za rumunskou vládu E. Gane, R. I. Hațieganu a A. Wellman, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi H. van Vlietem a P. Rossim, jakož i A. Cleenewerck de Crayencour a F. van Schaik, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 2. září 2021,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností bpost SA a Autorité belge de la concurrence (Belgický úřad pro hospodářskou soutěž), který je právním nástupcem Conseil de la concurrence (Rada pro hospodářskou soutěž) (dále společně jen „úřad pro hospodářskou soutěž“, ve věci legality rozhodnutí, kterým byla společnosti bpost uložena povinnost zaplatit pokutu za zneužití dominantního postavení (dále jen „rozhodnutí úřadu pro hospodářskou soutěž“).

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby (Úř. věst. L 15, s. 14; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/6/ES ze dne 20. února 2008 (Úř. věst. L 52, s. 3; Zvl. vyd. 19/04, s. 42.) (dále jen „směrnice 97/67“), má za cíl postupnou liberalizaci trhu poštovních služeb.
- 4 Body 8 a 41 odůvodnění směrnice 97/67 uvádí:
- „8) vzhledem k tomu, že opatření usilující o zajištění postupné a řízené liberalizace trhu a o zabezpečení řádné rovnováhy jejich uplatňování jsou nezbytná k zaručení volného pohybu služeb v poštovním odvětví jako takovém v [celé Evropské unii], s výhradou povinností a práv poskytovatelů všeobecných služeb;
- [...]
- 41) vzhledem k tomu, že touto směrnicí není dotčeno používání pravidel Smlouvy, zejména pravidel hospodářské soutěže a volného pohybu služeb“
- 5 Článek 12 této směrnice mimo jiné stanoví, že členské státy přijmou opatření, aby sazby za každou ze služeb, které jsou součástí všeobecných služeb, byly transparentní a nediskriminační.

Belgické právo

- 6 Články 144a a 144b loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (zákon ze dne 21. března 1991 o reformě některých veřejných hospodářských podniků) (*Moniteur belge* ze dne 27. března 1991, s. 6155), ve znění použitelném na spor v původním řízení, provádějí do belgického právního řádu článek 12 směrnice 97/67.
- 7 Článek 3 loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (zákon ze dne 10. června 2006 o ochraně hospodářské soutěže) (*Moniteur belge* ze dne 29. června 2006, s. 32755), koordinovaného královskou vyhláškou ze dne 15. září 2006 (*Moniteur belge* ze dne 29. září 2006, s. 50613), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“), stanoví:

„Bez nutnosti vydávat předchozí rozhodnutí je zakázáno, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantní postavení na dotčeném belgickém trhu nebo na jeho podstatné části.

Takové zneužívání může zejména spočívat:

- 1° v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nerovných obchodních podmínek;
- 2° v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů;

- 3° v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodňováni v hospodářské soutěži;
- 4° v tom, že uzavření smluv je podmíněno tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisejí.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 8 V Belgii je společnost bpost historickým poskytovatelem poštovních služeb. Nabízí služby poštovní distribuce široké veřejnosti, ale rovněž dvěma zvláštním kategoriím zákazníků, a sice odesílatelům hromadných zásilek, kteří jsou konečnými spotřebiteli, a zasílatelským společností, které jsou zprostředkovateli, jež sami poskytují služby, na něž navazuje služba poštovní distribuce, ve formě přípravy a podávání zásilek.
- 9 Od roku 2010 zavedla společnost bpost nový systém sazeb za distribuci adresných reklamních zásilek a administrativních zásilek založený na modelu „na odesílatele“. Podle tohoto modelu byly množstevní slevy poskytnuté zprostředkovatelům vypočítávány nikoliv na základě celkového objemu zásilek od všech odesílatelů, kterým poskytovali své služby, ale na základě objemu zásilek podaných individuálně každým odesílatelem.
- 10 Rozhodnutím ze dne 20. července 2011 uložil Institut belge des services postaux et des télécommunications (Belgický institut pro poštovní služby a telekomunikace, IBPT), dále jen „regulační orgán pro poštovní odvětví“ na základě čl. 144a a čl. 144b odst. 1 bodu 5 zákona ze dne 21. března 1991 o reformě některých veřejných hospodářských podniků, ve znění použitelném na spor v původním řízení, společnosti bpost pokutu ve výši 2,3 milionů eur za porušení zákazu diskriminace v oblasti sazeb (dále jen „rozhodnutí regulačního orgánu pro poštovní odvětví“). Podle tohoto rozhodnutí byl nový systém sazeb zavedený společností bpost od roku 2010 založen na neodůvodněném rozdílném zacházení se zprostředkovateli na jedné straně a přímými zákazníky na straně druhé. Regulační orgán pro poštovní odvětví mimoto uvedl, že postup, který vedl k přijetí uvedeného rozhodnutí, nesouvisí s uplatňováním práva hospodářské soutěže.
- 11 Rozsudkem ze dne 10. března 2016 cour d' appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) zrušil rozhodnutí regulačního orgánu pro poštovní odvětví z důvodu, že dotčená sazební praktika není diskriminační. Tento rozsudek, který nabyl právní moci, byl vydán v návaznosti na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která vedla k vydání rozsudku ze dne 11. února 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).
- 12 Mezitím úřad pro hospodářskou soutěž svým rozhodnutím ze dne 10. prosince 2012 konstatoval, že se společnost bpost dopustila zneužití dominantního postavení zakázaného článkem 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a článkem 102 SFEU. Toto zneužití spočívalo v tom, že společnost bpost přijala a zavedla nový systém sazeb v období od ledna 2010 do července 2011. Podle tohoto rozhodnutí tento systém vedl k vyloučení potenciálních zprostředkovatelů a konkurentů společnosti bpost a měl i věrnostní účinek na její hlavní zákazníky, který mohl zvýšit překážky pro vstup na trh. Z důvodu uvedeného zneužití byla společnosti bpost uložena pokuta ve výši 37 399 786 eur, vyčíslená s ohledem na pokutu uloženou dříve regulačním orgánem pro poštovní odvětví. Řízení, které vedlo k přijetí uvedeného rozhodnutí, se netýkalo existence případných diskriminačních praktik.

- 13 Rozsudkem ze dne 10. listopadu 2016 zrušil cour d' appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) rozhodnutí úřadu pro hospodářskou soutěž z důvodu jeho rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Tento soud konstatoval, že řízení vedená regulačním úřadem pro poštovní odvětví a úřadem pro hospodářskou soutěž se týkala téhož skutku.
- 14 Rozsudkem ze dne 22. listopadu 2018 Cour de cassation (Kasační soud, Belgie) tento rozsudek zrušil a vrátil věc cour d' appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu).
- 15 V rámci řízení, které následovalo po vrácení této věci, se společnost bpost, úřad pro hospodářskou soutěž, jakož i Evropská komise vystupující jako *amicus curiae*, zabývali dodržením zásady *ne bis in idem* a podmínek pro její uplatnění.
- 16 V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud upřesňuje, že řízení probíhající před regulačním úřadem pro poštovní odvětví a před úřadem pro hospodářskou soutěž vedou k uložení správních sankcí trestněprávní povahy určených k potlačování protiprávních jednání vyplývajících z porušení odvětvových předpisů a z porušení práva hospodářské soutěže. Za těchto podmínek má za to, že je v zásadě třeba vycházet z judikatury Soudního dvora týkající se zásady *ne bis in idem* v oblasti práva hospodářské soutěže, jak vyplývá zejména z rozsudku ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72). Z této judikatury vyplývá, že za účelem ověření, zda se dvě řízení týkají téhož skutku, je třeba zkoumat, zda jsou splněna tři kumulativní kritéria, a sice totožnost skutku, totožnost pachatelů a totožnost chráněného právního zájmu. Předkládající soud nicméně zdůrazňuje, že poslední kritérium je používáno pouze v právu hospodářské soutěže.
- 17 Předkládající soud uvádí, že základem obou řízení dotčených v původním řízení jsou odlišné právní předpisy, které mají chránit odlišné právní zájmy. Řízení vedené regulačním orgánem pro poštovní odvětví má podle něj zajistit liberalizaci poštovního odvětví za pomoci úpravy transparentnosti a zákazu cenové diskriminace, zatímco řízení vedené úřadem pro hospodářskou soutěž má zaručit volnou hospodářskou soutěž na vnitřním trhu tím, že je zakázáno mimo jiné zneužití dominantního postavení. Kritérium totožnosti chráněného právního zájmu je podle něj nezbytné k zajištění účinného uplatnění práva hospodářské soutěže.
- 18 Předkládající soud má nicméně za to, že vzhledem k nejistotě ohledně relevance tohoto kritéria z hlediska judikatury Soudního dvora je nezbytné, aby Soudní dvůr poskytl v tomto ohledu vysvětlení.
- 19 Tento soud se dále zamýšlí nad podmínkami případného souběhu stíhání z důvodu omezení daných zásadou *ne bis in idem* ve světle judikatury vzešlé z rozsudků ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193), jakož i ze dne 20. března 2018, Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192).
- 20 Za těchto podmínek se cour d' appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
 - „1) Musí být zásada [*ne*] *bis in idem*, jak je zaručena článkem 50 Listiny, vykládána v tom smyslu, že nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního práva hospodářské soutěže v takové situaci, jako je situace v projednávaném případě, kdy tatáž právnická osoba byla pravomocně zproštěna povinnosti zaplatit správní pokutu, která jí byla vnitrostátním regulátorem poštovních služeb uložena za údajné porušení právního předpisu

o poštovních službách na základě totožných nebo obdobných skutků, vzhledem k tomu, že kritérium totožnosti chráněného právního zájmu není splněno, jelikož projednávaná věc se týká dvou odlišných porušení dvou různých právních předpisů, z nichž každý spadá do jiné právní oblasti?

- 2) Musí být zásada [*ne*] *bis in idem*, jak je zaručena článkem 50 Listiny, vykládána v tom smyslu, že nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního práva hospodářské soutěže v takové situaci, jako je situace v projednávaném případě, kdy tatáž právnická osoba byla pravomocně zproštěna povinnosti zaplatit správní pokutu, která jí byla vnitrostátním regulátorem poštovních služeb uložena za údajné porušení právního předpisu o poštovních službách na základě totožných nebo obdobných skutků, a to proto, že omezení zásady [*ne*] *bis in idem* je odůvodněno skutečností, že právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže sledují komplementární cíl obecného zájmu, kterým je zachovat a chránit nenarušený systém hospodářské soutěže na vnitřním trhu, a nepřekračují meze toho, co je přiměřené a nezbytné pro dosažení legitimního účelu sledovaného těmito právními předpisy, a/nebo pro ochranu práva a svobody podnikání těchto subjektů na základě článku 16 Listiny?“

K předběžným otázkám

- 21 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být článek 50 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byla právnické osobě uložena pokuta za porušení unijního práva hospodářské soutěže, pokud již bylo za tytéž skutky vůči této osobě vydáno pravomocné rozhodnutí v řízení o porušení odvětvové právní úpravy, jejímž cílem je liberalizace dotčeného trhu.

Úvodní poznámky

- 22 Je třeba připomenout, že zásada *ne bis in idem* představuje základní zásadu unijního práva (rozsudek ze dne 15. října 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, EU:C:2002:582, bod 59), která je nyní zakotvena v článku 50 Listiny.
- 23 Toto ustanovení obsahuje právo odpovídající právu stanovenému v článku 4 protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. V tomto ohledu je důležité zdůraznit, že v rozsahu, v němž Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným touto úmluvou, čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že smysl a rozsah těchto práv je stejný jako smysl a rozsah práv, která jim uděluje uvedená úmluva. Pro účely výkladu článku 50 Listiny je tedy třeba zohlednit článek 4 protokolu č. 7 k téže úmluvě, aniž je dotčena autonomie unijního práva a Soudního dvora Evropské unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, body 23 a 60).
- 24 Článek 50 Listiny stanoví, že „[n]ikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona“. Zásada *ne bis in idem* tedy zakazuje kumulaci jak stíhání, tak sankcí, které mají trestní povahu ve smyslu tohoto článku, za tytéž skutky a proti téže osobě (rozsudek ze dne 20. března 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 25 a citovaná judikatura).

- 25 Pokud jde o posouzení trestní povahy dotčených stíhání a sankcí, které musí provést předkládající soud, je třeba připomenout, že jsou relevantní tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím míra přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 5. června 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37, jakož i ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, body 26 a 27).
- 26 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že uplatňování článku 50 Listiny se neomezuje pouze na stíhání a sankce, které jsou podle vnitrostátních právních předpisů kvalifikovány jako „trestní“, ale vztahuje se rovněž – bez ohledu na takovou kvalifikaci ve vnitrostátním právu – na stíhání a sankce, o nichž je třeba se domnívat, že mají trestněprávní charakter, na základě ostatních dvou kritérií stanovených v předchozím bodě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 30).
- 27 V projednávaném případě však stačí konstatovat, jak uvádí předkládající soud, že obě řízení dotčená v původním řízení směřují k uložení správních sankcí trestněprávní povahy, takže o trestní kvalifikaci těchto řízení není z hlediska kritérií připomenutých v bodě 25 tohoto rozsudku pochyb.
- 28 Použití zásady *ne bis in idem* podléhá dvojí podmínce, a sice že existuje dřívější pravomocné rozhodnutí (podmínka „bis“) a že se týčž skutků týká dřívější rozhodnutí a stíhání nebo pozdější rozhodnutí (podmínka „idem“).

K podmínce „bis“

- 29 Pokud jde o podmínku „bis“, je k tomu, aby soudní rozhodnutí mohlo být považováno za rozhodnutí, jímž bylo s konečnou platností rozhodnuto o skutcích, které jsou předmětem druhého řízení, nezbytné nejen, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale rovněž aby bylo vydáno po posouzení merita věci (obdobně viz rozsudek ze dne 5. června 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, body 28 a 30).
- 30 V projednávaném případě ze zjištění předkládajícího soudu vyplývá, že rozhodnutí regulačního úřadu pro poštovní odvětví bylo zrušeno pravomocným rozsudkem, podle kterého byla společnost bpost zproštěna ve věci stíhání, kterému čelila na základě poštovních odvětvových předpisů. S výhradou ověření předkládajícím soudem se tak jeví, že první řízení bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve smyslu judikatury připomenuté v předchozím bodě.

K podmínce „idem“

- 31 Pokud jde o podmínku „idem“, ze samotného znění článku 50 Listiny vyplývá, že tento článek zakazuje stíhat nebo potrestat v trestním řízení tutéž osobu za týž čin více než jednou.
- 32 Jak uvádí předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, obě řízení dotčená v původním řízení se týkají téže právnické osoby, a sice společnosti bpost.
- 33 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je kritériem relevantním pro posouzení toho, zda jde o totéž protiprávní jednání, kritérium totožnosti skutkových okolností chápaných jako soubor konkrétních skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, které vedly ke zproštění obžaloby nebo ke konečnému odsouzení dotčené osoby. Článek 50 Listiny tak zakazuje

uložit za stejné skutky několik sankcí trestní povahy na základě různých za tím účelem vedených řízení (rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 35, a ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další, C-537/16, EU:C:2018:193, bod 37, jakož i citovaná judikatura).

- 34 Z judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že právní kvalifikace skutkových okolností ve vnitrostátním právu a chráněný právní zájem nejsou relevantní pro účely konstatování, že jde o totéž protiprávní jednání, jelikož rozsah ochrany, kterou přiznává článek 50 Listiny, se nemůže lišit od jednoho členského státu ke druhému (rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 36, jakož i ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další, C-537/16, EU:C:2018:193, bod 38).
- 35 Totéž platí pro účely uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny v oblasti unijního práva hospodářské soutěže, jelikož – jak uvedl generální advokát v bodech 95 a 122 svého stanoviska – rozsah ochrany přiznané tímto ustanovením se nemůže v jednotlivých oblastech lišit, není-li v unijním právu stanoveno jinak.
- 36 V tomto ohledu je třeba ještě upřesnit, že s ohledem na judikaturu připomenutou v bodě 33 tohoto rozsudku podmínka „idem“ vyžaduje, aby skutkové okolnosti byly totožné. Zásada *ne bis in idem* se naopak nepoužije, pokud dotčené skutky nejsou totožné, ale pouze podobné.
- 37 Totožnost skutků je totiž třeba chápat jako soubor konkrétních okolností daných událostmi, které jsou v podstatě stejné v rozsahu, v němž se týkají téhož pachatele a jsou vzájemně neoddělitelně spjaty v čase a prostoru (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotukin v. Rusko, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, body 83 a 84, jakož i rozsudek ESLP ze dne 20. května 2014, Pirttimäki v. Finsko, CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, body 49 až 52).
- 38 V projednávaném případě musí předkládající soud určit, zda jsou skutky, které byly předmětem dvou řízení zahájených na základě odvětvové právní úpravy a na základě právní úpravy hospodářské soutěže, totožné. Za tímto účelem musí analyzovat skutečnosti zohledněné během jednotlivých řízení, jakož i dobu, kdy mělo údajně k protiprávnímu jednání dojít.
- 39 V případě, že by měl předkládající soud za to, že jsou skutky, které byly předmětem obou řízení dotčených v původních řízeních, totožné, vedl by tento souběh k omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny.

K odůvodnění případného omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny

- 40 Omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny může být odůvodněno na základě jejího čl. 52 odst. 1 (rozsudky ze dne 27. května 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, body 55 a 56, a ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 40).
- 41 Podle čl. 52 odst. 1 první věty Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto Listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Podle druhé věty uvedeného odstavce mohou být při dodržení zásady proporcionality omezení uvedených práv a uvedených svobod zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

- 42 V projednávaném případě přísluší předkládajícímu soudu ověřit, zda – jak podle všeho vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici – byl zásah jednotlivých dotčených vnitrostátních orgánů, o němž je tvrzeno, že vedl k souběhu stíhání a sankcí, stanoven zákonem.
- 43 Možnost takového souběhu stíhání a sankcí respektuje podstatu článku 50 Listiny za podmínky, že vnitrostátní právní úprava neumožňuje stíhat a sankcionovat tytéž skutky jako totéž protiprávní jednání nebo za účelem dosažení téhož cíle, ale pouze stanoví možnost kumulace stíhání a sankcí na základě různých právních úprav.
- 44 Pokud jde o otázku, zda omezení základního práva zaručeného v článku 50 Listiny vyplývající ze souběhu stíhání a sankcí na základě odvětvové právní úpravy a na základě práva hospodářské soutěže odpovídá cíli obecného zájmu, je třeba konstatovat, že obě právní úpravy dotčené v původním řízení sledují odlišné legitimní cíle.
- 45 Cílem odvětvových předpisů dotčených v původním řízení, kterými byla provedena směrnice 97/67, je liberalizace vnitřního trhu poštovních služeb.
- 46 Pokud jde o zákon o ochraně hospodářské soutěže a článek 102 SFEU, z nichž vycházelo rozhodnutí úřadu pro hospodářskou soutěž, je třeba připomenout, že posledně uvedený článek je kogentním ustanovením, které zakazuje zneužití dominantního postavení a sleduje cíl nezbytný pro fungování vnitřního trhu, a sice zajistit, že na tomto trhu nebude narušována hospodářská soutěž (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. července 2006, Manfredi a další, C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 31, jakož i ze dne 17. února 2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, body 20 až 22).
- 47 Za účelem zajištění pokračování procesu liberalizace vnitřního trhu poštovních služeb a ruku v ruce s dohledem na jeho řádné fungování, je tedy legitimní, že členský stát sankcionuje zaprvé porušení odvětvových předpisů, které mají dotčený trh liberalizovat, a zadruhé porušení pravidel hospodářské soutěže, jak uvádí bod 41 odůvodnění směrnice 97/67.
- 48 Pokud jde o dodržení zásady proporcionality, tato zásada vyžaduje, aby kumulace stíhání a sankcí stanovená vnitrostátní právní úpravou nepřekračovala meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a jím způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 46 a citovaná judikatura).
- 49 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že orgány veřejné moci se mohou legitimně rozhodnout použít na určitá jednání poškozující společnost doplňující se právní reakce ve formě různých řízení tvořících soudržný celek, aby řešily různé aspekty dotčeného společenského problému, pokud kombinace těchto právních reakcí nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko, CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, body 121 a 132). Skutečnost, že dvě řízení sledují odlišné cíle obecného zájmu, které je legitimní chránit souběžně, může být tedy při posuzování přiměřenosti souběhu stíhání a sankcí zohledněna jako faktor, jenž může tento souběh odůvodnit za podmínky, že se tato řízení vzájemně doplňují a že dodatečná zátěž, kterou s sebou onen souběh nese, může být odůvodněna oběma sledovanými cíli.

- 50 Vnitrostátní pravidla, která stanoví možnost kumulace stíhání a sankcí na základě odvětvové právní úpravy a na základě práva hospodářské soutěže, přitom mohou dosáhnout cíle obecného zájmu spočívajícího v účinném uplatňování obou dotčených právních úprav, sledují-li odlišné legitimní cíle ve smyslu bodů 45 a 46 tohoto rozsudku. V tomto ohledu bude na předkládajícím soudu, aby s ohledem na vnitrostátní ustanovení, která vedla k řízením zahájeným regulačním orgánem pro poštovní odvětví a úřadem pro hospodářskou soutěž, posoudil, zda souběh sankcí trestněprávní povahy může být ve sporu v původním řízení odůvodněn tím, že stíhání zahájená těmito orgány sledují vzájemně se doplňující cíle, které míří na odlišné aspekty téhož protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 44).
- 51 Pokud jde o to, aby souběh stíhání a sankcí byl striktně nezbytný, je třeba posoudit, zda existují jasná a přesná pravidla umožňující stanovit, u kterých jednání a opomenutí může dojít k souběhu stíhání a sankcí, jakož i ke koordinaci mezi jednotlivými orgány, zda byl průběh obou řízení dostatečně koordinován a řízení byla vedena v blízké vzájemné časové návaznosti a zda sankce případně uložená v rámci řízení, které proběhlo dříve, byla zohledněna při posuzování druhé sankce, takže výsledná zátěž pro dotčené osoby daná takovým souběhem se omezuje na to, co je nezbytně nutné, a souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti spáchaného protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, body 49, 52, 53, 55 a 58, jakož i rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko, CE:ECHR:2016:1115JUD 002413011, body 130 až 132).
- 52 Jak zdůrazňuje generální advokát v bodě 109 svého stanoviska, posouzení nezbytnosti ve smyslu předchozího bodu, a potažmo celková analýza otázky, zda lze souběh dvou řízení odůvodnit na základě čl. 52 odst. 1 Listiny, lze vzhledem k povaze některých faktorů, které je třeba vzít v úvahu, provést úplně až ex post.
- 53 Ochrana, která vyplývá z dvojí podmínky pro uplatnění zásady *ne bis in idem* připomenuté v bodě 28 tohoto rozsudku, však s výhradou případného odůvodnění omezení práv, která z této zásady vyplývají v konkrétním případě, na základě čl. 52 odst. 1 Listiny respektuje podstatu článku 50 Listiny. Jak totiž vyplývá z bodu 51 tohoto rozsudku, pro účely uplatnění takového odůvodnění je nutné prokázat, že souběh dotčených řízení byl striktně nezbytný, přičemž se v tomto kontextu v podstatě zohlední existence dostatečně úzké věcné a časové souvislosti mezi oběma dotčenými řízeními (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 61, a obdobně rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko, CE:ECHR:2016:1115JUD 002413011, bod 130). Případné odůvodnění souběhu sankcí je tak zarámováno podmínkami, které mají po jejich splnění bez zpochybnění existence podmínky „bis“ jako takové omezit odlišnosti dotčených řízení z funkčního hlediska, a tedy konkrétní dopad na dotčené osoby daný tím, že jsou tato řízení vůči nim vedena souběžně.
- 54 Je na předkládajícím soudu, aby ve světle všech okolností sporu v původním řízení ověřil, zda jsou v tomto sporu podmínky uvedené v bodě 51 tohoto rozsudku splněny. Aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, je nicméně třeba uvést následující upřesnění.
- 55 Zprv je třeba uvést, že existence ustanovení vnitrostátního práva, které jako článek 14 loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (zákon ze dne 17. ledna 2003 o postavení regulátora belgických pošt a telekomunikací (*Moniteur belge* ze dne 24. ledna 2003, s. 2591), což přísluší ověřit

předkládajícímu soudu, upravuje spolupráci a výměnu informací mezi dotčenými orgány, zakládá relevantní rámec pro zajištění koordinace ve smyslu bodu 51 tohoto rozsudku. Předkládající soud rovněž musí ověřit, zda k takové koordinaci v projednávaném případě skutečně došlo.

- 56 Zadruhé s výhradou posouzení předkládajícím soudem je třeba poznamenat, že spis, který má Soudní dvůr k dispozici, nasvědčuje tomu, že obě řízení a rozhodnutí přijatá na základě odvětvové právní úpravy a na základě práva hospodářské soutěže spolu dostatečně úzce souvisí z časového hlediska. Regulační orgán pro poštovní odvětví a úřad pro hospodářskou soutěž podle všeho vedly řízení přinejmenším zčásti paralelně. Oba orgány přijaly svá rozhodnutí v datech blízko sebe, a sice dne 20. července 2011 a 10. prosince 2012, což s ohledem na komplexnost vyšetřování v oblasti hospodářské soutěže svědčí o dostatečně úzké časové souvislosti.
- 57 Konečně okolnost, že pokuta uložená v rámci druhého řízení je vyšší než pokuta uložená konečným rozhodnutím v prvním řízení, neumožňuje sama o sobě učinit závěr o nepřiměřenosti souběhu stíhání a sankcí vůči dotčené právnické osobě, zejména vzhledem k tomu, že tato dvě řízení mohou být vzájemně se doplňujícími a souvisejícími, avšak autonomními právními reakcemi na totéž jednání.
- 58 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 50 Listiny ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby právnická osoba byla sankcionována pokutou za porušení unijního práva hospodářské soutěže, bylo-li vůči ní za tytéž skutky již vydáno konečné rozhodnutí v řízení o porušení odvětvových předpisů, které mají za cíl liberalizaci dotčeného trhu, za podmínky, že jsou dána jasná a přesná pravidla umožňující předvídat, která jednání a opomenutí mohou být souběžně stíhána a sankcionována, jakož i koordinována oběma příslušnými orgány, že obě řízení byla dostatečně koordinována a proběhla v blízké časové návaznosti a že souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti spáchaného protiprávního jednání.

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 50 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby právnická osoba byla sankcionována pokutou za porušení unijního práva hospodářské soutěže, bylo-li vůči ní za stejné skutky již vydáno konečné rozhodnutí v řízení o porušení odvětvových předpisů, které mají za cíl liberalizaci dotčeného trhu, za podmínky, že jsou dána jasná a přesná pravidla umožňující předvídat, která jednání a opomenutí mohou být souběžně stíhána a sankcionována, jakož i koordinována oběma příslušnými orgány, že obě řízení byla dostatečně koordinována a proběhla v blízké časové návaznosti a že souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti spáchaného protiprávního jednání.

Podpisy.