Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

22. března 2022*

„Řízení o předběžné otázce – Hospodářská soutěž – Článek 101 SFEU – Kartelová dohoda stíhaná dvěma vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž – Listina základních práv Evropské unie – Článek 50 – Zásada *ne bis in idem* – Existence stejného protiprávního jednání – Článek 52 odst. 1 – Omezení zásady *ne bis in idem* – Podmínky – Sledování cíle obecného zájmu – Přiměřenost“

Ve věci C-151/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko) ze dne 12. března 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 27. března 2020, v řízení

**Bundeswettbewerbsbehörde**

proti

**Nordzucker AG,**

**Südzucker AG,**

**Agrana Zucker GmbH,**

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, L. Bay Larsen, místopředseda, A. Arabadžev, 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,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Bundeswettbewerbsbehörde N. Harsdorf Enderndorf a B. Krauskopf jakož i A. Xeniadisem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

– za Südzucker AG C. von Köckritzem, W. Boschem a A. Fritzschem, Rechtsanwälte,

– za Agrana Zucker GmbH H. Wollmannem, C. von Köckritzem, W. Boschem a A. Fritzschem, Rechtsanwälte,

– za belgickou vládu J.-C. Halleuxem a L. Van den Broeck, jako zmocněnci, ve spolupráci s P. Vernetem a E. de Lophem, avocats,

– za německou vládu původně J. Möllerem a S. Heimerl, poté J. Möllerem, jako zmocněnci,

– za řeckou vládu L. Kotroni, jako zmocněnkyní,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem, avvocato dello Stato,

– za lotyšskou vládu K. Pommere, jako zmocněnkyní,

– za polskou vládu B. Majczynou a M. Wiącekem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi A. Keidelem, G. Meessenem, P. Rossim a H. van Vlietem, 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 Bundeswettbewerbsbehörde (spolkový orgán pro hospodářskou soutěž, Rakousko) (dále jen „rakouský orgán“) a společnostmi Nordzucker AG, Südzucker AG a Agrana Zucker GmbH (dále jen „Agrana“) ve věci účasti těchto společností na jednání, které je v rozporu s článkem 101 SFEU a odpovídajícími ustanoveními rakouského práva hospodářské soutěže.

### Právní rámec

3 Body 6 a 8 odůvodnění nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [101 SFEU] a [102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205) uvádí:

„(6) Aby bylo zajištěno účinnější uplatňování pravidel hospodářské soutěže [Unie], měly by se orgány členských států pro hospodářskou soutěž na tomto uplatňování více podílet. Za tímto účelem by měly být zmocněny používat právo [Unie].

[…]

(8) Aby bylo zajištěno účinné prosazování pravidel hospodářské soutěže [Unie] a řádné fungování mechanismů spolupráce podle tohoto nařízení, je nezbytné zavázat orgány pro hospodářskou soutěž a soudy členských států, aby používaly též články [101 a 102 SFEU] v případě, že použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody a jednání, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy. Aby byly vytvořeny rovné podmínky pro dohody, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě na vnitřním trhu, je rovněž třeba v souladu s čl. [103 odst. 2 písm. e) SFEU] určit vztah mezi vnitrostátními právními předpisy a právními předpisy [Unie] o hospodářské soutěži. Za tím účelem je nezbytné stanovit, že použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. [101] odst. 1 [SFEU] nesmí vést k zákazu takových dohod, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě, pokud nejsou zakázány také podle právních předpisů [Unie] o hospodářské soutěži. Pojmy dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě jsou autonomní pojmy právních předpisů [Unie] o hospodářské soutěži, které popisují koordinované chování podniků na trhu tak, jak je vykládají soudy [Unie]. […]“

4 Článek 3 odst. 1 a 2 tohoto nařízení zní takto:

„1. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. [101] odst. 1 [SFEU], které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedeného ustanovení, použijí také článek [101 SFEU] na takové dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na zneužití zakázané článkem [102 SFEU], použijí také článek [102 SFEU].

2. Použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nesmí vést k zákazu dohod, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, ale které neomezují hospodářskou soutěž ve smyslu čl. [101] odst. 1 [SFEU], nebo které splňují podmínky čl. [101] odst. 3 [SFEU], nebo na které se vztahuje nařízení o použití čl. [101] odst. 3 [SFEU]. Toto nařízení nebrání členským státům přijmout a uplatňovat na svém území přísnější vnitrostátní právní předpisy, které zakazují nebo postihují jednostranná jednání podniků.“

5 V článku 5 zmíněného nařízení je uvedeno:

„Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mají pravomoc používat články [101] a [102 SFEU] v jednotlivých případech. Za tímto účelem mohou z vlastního podnětu nebo na základě stížnosti přijímat tato rozhodnutí:

– požadovat ukončení protiprávního jednání,

– nařizovat předběžná opatření,

– přijímat závazky,

– ukládat pokuty, penále nebo jiné sankce stanovené vnitrostátními právními předpisy.

Pokud na základě informací, které mají k dispozici, nejsou splněny podmínky zákazu, mohou také rozhodnout, že není důvod k jejich zásahu.“

6 Článek 12 odst. 1 téhož nařízení stanoví:

„Pro účely použití článků [101] a [102 SFEU] jsou Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států oprávněny vzájemně si sdělovat a užívat jako důkazy jakékoli skutkové nebo právní skutečnosti, včetně důvěrných informací.“

7 Článek 23 odst. 2 nařízení č. 1/2003 stanoví, že Komise může rozhodnutím uložit podnikům a sdružením podniků pokuty, pokud se úmyslně nebo z nedbalosti dopouštějí jednání v rozporu s články 101 SFEU nebo 102 SFEU.

## Spor v původním řízení a předběžné otázky

8 Nordzucker, Südzucker a její dceřiná společnost Agrana působí na trhu výroby a prodeje cukru určeného pro průmysl a pro spotřebu domácností (dále jen „trh s cukrem“).

9 Nordzucker a Südzucker dominují s třetím velkým výrobcem trhu s cukrem v Německu. Továrny společnosti Nordzucker se nacházejí na severu a továrny společnosti Südzucker na jihu tohoto členského státu. Z důvodu umístění továren, vlastností cukru a nákladů na jeho přepravu byl německý trh s cukrem tradičně rozdělen na tři hlavní zeměpisné oblasti, z nichž každá je ovládána jedním z těchto tří velkých výrobců. Toto zeměpisné rozdělení trhu se nevztahovalo na zahraniční trhy, včetně trhů, na kterých působily dceřiné společnosti těchto tří výrobců, a netýkalo se zejména rakouského trhu.

10 Agrana je hlavním výrobcem cukru v Rakousku. Na trzích, které obsluhuje, působí do značné míry samostatně.

11 Přistoupení nových členských států k Unii v roce 2004 vyvolalo obavy německých výrobců cukru z důvodu nového konkurenčního tlaku ze strany podniků usazených v těchto členských státech. V tomto kontextu se nejpozději od roku 2004 uskutečnilo několik schůzek mezi obchodními řediteli společností Nordzucker a Südzucker, na kterých se posledně uvedení dohodli, že si nebudou konkurovat v tradičních hlavních oblastech prodeje, aby se vyhnuly tomuto novému konkurenčnímu tlaku.

12 Ke konci roku 2005 Agrana zaznamenala dodávky cukru na rakouském trhu pocházející zejména od slovenské dceřiné společnosti společnosti Nordzucker a určené rakouským průmyslovým zákazníkům, jejichž výhradním dodavatelem byla až do té doby Agrana.

13 Dne 22. února 2006 během telefonického rozhovoru informoval jednatel společnosti Agrana obchodního ředitele společnosti Südzucker o existenci těchto dodávek a požádal ho o jméno kontaktní osoby ve společnosti Nordzucker.

14 Téhož dne tedy obchodní ředitel společnosti Südzucker zavolal obchodnímu řediteli společnosti Nordzucker, aby ho informoval o uvedených dodávkách do Rakouska, přičemž zmínil možné důsledky pro německý trh s cukrem (dále jen „sporný telefonický rozhovor“). Není prokázáno, že by Agrana byla o tomto telefonním hovoru informována.

15 Poté, co Nordzucker podala žádosti o shovívavost, zejména k Bundeskartellamt (spolkový antimonopolní úřad, Německo) (dále jen „německý orgán“) a k rakouskému orgánu, zahájily tyto orgány současně vyšetřovací řízení.

16 V září 2010 rakouský orgán podal k Oberlandesgericht Wien (vrchní zemský soud ve Vídni, Rakousko), který je rakouským soudem příslušným v oblasti kartelových dohod, žalobu, kterou se domáhal určení, že společnost Nordzucker porušila článek 101 SFEU, jakož i odpovídající ustanovení rakouského práva, a uložení společnosti Südzucker dvou pokut, z nichž jedné společně a nerozdílně se společností Agrana. Mezi skutečnostmi, kterých se dovolával rakouský orgán, aby prokázal účast těchto tří podniků na kartelové dohodě na rakouském trhu s cukrem, byl uveden zejména sporný telefonický rozhovor.

17 Německý orgán rozhodnutím ze dne 18. února 2014, které nabylo právní moci, konstatoval, že společnosti Nordzucker, Südzucker a třetí německý výrobce uvedený v bodě 9 tohoto rozsudku porušily článek 101 SFEU a odpovídající ustanovení německého práva hospodářské soutěže a uložil společnosti Südzucker pokutu ve výši 195 500 000 eur (dále jen „konečné rozhodnutí německého orgánu“). Podle tohoto rozhodnutí tyto podniky na trhu s cukrem prováděly dohodu o vzájemném respektování hlavních prodejních oblastí prostřednictvím pravidelných setkání mezi zástupci společnosti Nordzucker a Südzucker, která se konala v období od roku 2004 do roku 2007, či dokonce do léta 2008. V uvedeném rozhodnutí německý orgán převzal obsah sporného telefonického rozhovoru, při němž zástupci společností Nordzucker a Südzucker jednali o rakouském trhu. Ze všech skutkových okolností zjištěných tímto orgánem je tento rozhovor jedinou skutečností týkající se posledně uvedeného trhu.

18 Usnesením ze dne 15. května 2019 Oberlandesgericht Wien (vrchní zemský soud ve Vídni) zamítl žalobu podanou rakouským orgánem zejména z důvodu, že dohoda uzavřená během sporného telefonického rozhovoru již byla předmětem sankce uložené jiným vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž, takže nová sankce by byla v rozporu se zásadou *ne bis in idem*.

19 Rakouský orgán podal proti tomuto usnesení odvolání k Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud, Rakousko), který je předkládajícím soudem. Navrhuje, aby bylo konstatováno, že z důvodu této dohody společnost Nordzucker porušila článek 101 SFEU, jakož i odpovídající ustanovení rakouského práva hospodářské soutěže, a dále, aby byla Südzucker za totéž protiprávní jednání uložena pokuta v přiměřené výši.

20 Nejprve se předkládající soud s ohledem na zásadu *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny zamýšlí nad otázkou, zda lze zohlednit sporný telefonický rozhovor, přestože na něj bylo výslovně poukázáno v konečném rozhodnutí německého orgánu.

21 Zaprvé tento soud poznamenává, že zásada *ne bis in idem* ve složce „*idem*“ vedla k rozdílným výkladům. V oblasti práva hospodářské soutěže z rozsudku ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97) vyplývá, že tuto zásadu lze uplatnit pouze tehdy, jsou-li splněna tři kumulativní kritéria, a sice totožnost skutků, totožnost pachatelů a totožnost chráněného právního zájmu. Naproti tomu v jiných oblastech unijního práva, zejména v rozsudcích ze dne 9. března 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, bod 36), a ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 35), Soudní dvůr vyloučil kritérium týkající se totožnosti chráněného právního zájmu.

22 Zadruhé si předkládající soud klade otázku, zda je třeba v rámci posouzení složky „*idem*“ zohlednit mimo jiné územní účinky kartelových dohod, ke kterým došlo na území různých členských států, obdobně s řešením přijatým v rozsudcích ze dne 18. května 2006, Archer Daniels Midland a Archer Daniels Midland Ingredients v. Komise (C-397/03 P, EU:C:2006:328), ze dne 29. června 2006, Showa Denko v. Komise (C-289/04 P, EU:C:2006:431), jakož i ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, body 99 až 103).

23 Pokud jde o spor v původním řízení, předkládající soud poznamenává, že podle rakouského orgánu nezohlednila pokuta uložená konečným rozhodnutím německého orgánu účinky kartelové dohody v Rakousku. Také podle stanoviska místopředsedy německého orgánu ze dne 28. června 2019 rozhodnutí tohoto orgánu v zásadě sankcionují pouze protisoutěžní účinky v Německu. Oberlandesgericht Wien (vrchní zemský soud ve Vídni) však dospěl k opačnému závěru z důvodu zvláštního významu, který byl v konečném rozhodnutí německého orgánu přisuzován spornému telefonickému rozhovoru.

24 Dále, pokud jde o návrh na konstatování protiprávního jednání ve vztahu ke společnosti Nordzucker, předkládající soud uvádí, že rakouský orgán tomuto podniku přiznal shovívavost podle vnitrostátního práva. Vzhledem k tomu, že podle rozsudku ze dne 18. června 2013, Schenker & Co. a další (C-681/11, EU:C:2013:404), se vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž může výjimečně omezit na konstatování protiprávního jednání bez uložení pokuty, klade si otázku, zda zásada *ne bis in idem* musí být použita na takové řízení, kterým se určuje, že došlo k protiprávnímu jednání. Soudní dvůr totiž zejména v bodě 94 rozsudku ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72), rozhodl, že tato zásada musí být dodržena pouze v řízeních o uložení pokut.

25 Za těchto podmínek se Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být třetí kritérium pro uplatnění zásady *ne bis in idem* stanovené judikaturou Soudního dvora týkající se práva hospodářské soutěže, totiž že musí být dotčen stejný chráněný právní zájem, použito i tehdy, pokud mají orgány pro hospodářskou soutěž dvou členských států pravomoc uplatnit na stejný skutek a vůči stejným osobám kromě vnitrostátních právních norem také stejné evropské právní normy (v projednávané věci článek 101 SFEU)?

V případě kladné odpovědi na tuto otázku:

2) Jedná se v takovémto případě paralelního použití evropského a vnitrostátního práva hospodářské soutěže o stejný chráněný právní zájem?

3) Je kromě toho pro uplatnění zásady *ne bis in idem* relevantní, zda časově první rozhodnutí o uložení peněžité sankce vydané orgánem pro hospodářskou soutěž jednoho členského státu přihlédlo ve skutkovém ohledu k účinkům porušení hospodářské soutěže na druhý členský stát, jehož orgán pro hospodářskou soutěž rozhodl v jím vedeném řízení podle práva hospodářské soutěže až poté?

4) Jedná se i v případě řízení, v němž může být z důvodu zapojení účastníka řízení do vnitrostátního programu shovívavosti konstatováno pouze jeho jednání porušující právo hospodářské soutěže, o řízení ovládané zásadou *ne bis in idem*, nebo lze takovéto pouhé konstatování protiprávního jednání učinit nezávisle na výsledku předchozího řízení týkajícího se uložení peněžité sankce (v jiném členském státě)?“

## K předběžným otázkám

### *K první a třetí otázce*

26 Podstatou první a třetí otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, zda článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby orgán pro hospodářskou soutěž jednoho členského státu stíhal podnik a případně mu uložil pokutu za porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva hospodářské soutěže z důvodu jednání, které mělo protisoutěžní účel nebo důsledek na území tohoto členského státu, třebaže na toto jednání již poukázal orgán pro hospodářskou soutěž jiného členského státu v konečném rozhodnutí, které tento orgán přijal ve vztahu k tomuto podniku v návaznosti na řízení pro porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení práva hospodářské soutěže tohoto jiného členského státu.

27 V tomto kontextu předkládající soud žádá zejména o objasnění kritérií relevantních pro účely posouzení, zda oba vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž rozhodly o stejných skutcích.

#### *Úvodní poznámky*

28 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.

29 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* 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).

30 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 ve vnitrostátním právu, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotyčné 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).

31 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 mít za to, že mají trestněprávní povahu, na základě dalších dvou kritérií uvedených v předchozím bodě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 30).

32 Mimoto Soudní dvůr již rozhodl, že zásada *ne bis in idem* musí být dodržována v řízeních podle práva hospodářské soutěže, v nichž jsou ukládány pokuty. Uvedená zásada v oblasti hospodářské soutěže zakazuje, aby byl podnik opětovně odsouzen nebo stíhán za protisoutěžní jednání, v souvislosti s nímž mu dřívějším rozhodnutím, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, byla uložena sankce nebo bylo shledáno, že za ně nenese odpovědnost (rozsudky ze

dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 94, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 3. dubna 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, bod 28).

33 Z toho vyplývá, že uplatnění zásady *ne bis in idem* v rámci řízení podle práva hospodářské soutěže podléhá dvojí podmínce, a sice jednak že existuje dřívější konečné rozhodnutí (podmínka „*bis*“) a jednak že je předmětem dřívějšího rozhodnutí a pozdějších stíhání či rozhodnutí totéž jednání (podmínka „*idem*“).

*K podmínce „bis“*

34 Pokud jde o podmínku „*bis*“, je třeba připomenout, že k tomu, aby se rozhodnutí považovalo za konečné rozhodnutí o skutkových okolnostech, které jsou předmětem druhého řízení, je nezbytné nejen, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale také aby bylo vydáno po posouzení věci samé (obdobně viz rozsudek ze dne 5. června 2014, M, C-398/12, EU:C:2014:1057, body 28 a 30).

35 V projednávaném případě ze zjištění předkládajícího soudu vyplývá, že konečné rozhodnutí německého orgánu představuje dřívější konečné rozhodnutí ve smyslu judikatury připomenuté v předchozím bodě.

*K podmínce „idem“*

36 Pokud jde o podmínku „*idem*“, ze samotného znění článku 50 Listiny vyplývá, že tento článek zakazuje trestně stíhat nebo potrestat tutéž osobu více než jednou za stejný trestný čin.

37 Jak uvádí předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, různá stíhání a sankce dotčené ve věci v původním řízení se týkají stejných právnických osob, a sice společností Nordzucker a Südzucker.

38 Podle ustálené judikatury Soudního dvora je kritériem relevantním pro posouzení existence téhož protiprávního jednání kritérium totožnosti skutku chápaného jako soubor skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, které vedly ke zproštění obžaloby nebo ke konečnému odsouzení dotyčné osoby. Článek 50 Listiny 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).

39 Z judikatury Soudního dvora mimoto vyplývá, že právní kvalifikace skutků podle vnitrostátního práva a chráněný právní zájem nejsou relevantní pro účely závěru o existenci téhož protiprávního jednání, jelikož rozsah ochrany, kterou přiznává článek 50 Listiny, se nemůže v jednotlivých členských státech lišit (rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 36, a ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další, C-537/16, EU:C:2018:193, bod 38).

40 Totéž platí pro účely uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny v oblasti unijního práva hospodářské soutěže, jelikož rozsah ochrany poskytované tímto ustanovením se nemůže, nestanoví-li unijní právo jinak, v jednotlivých oblastech unijního práva lišit (rozsudek z dnešního dne, bpost, C-117/20, bod 35).

41 Pokud jde o kritérium týkající se totožnosti skutků, otázka, zda se podniky dopustily jednání, jehož účelem nebo důsledkem bylo vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže, nemůže být posuzována abstraktně, nýbrž musí být zkoumána s ohledem na území a trh výrobků, na nichž mělo dotčené jednání takový účel nebo důsledek, a na období, během něhož mělo dotčené jednání takový účel nebo důsledek (obdobně viz rozsudky ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 99, jakož i ze dne 25. února 2021, Slovak Telekom, C-857/19, EU:C:2021:139, bod 45).

42 Je na předkládajícím soudu, který je jediný příslušný k rozhodnutí o skutkovém stavu, aby určil, zda se spor, který mu byl předložen, týká týchž skutků, jako jsou skutky, které vedly k přijetí konečného rozhodnutí německého orgánu, s ohledem na území, trh výrobků a období dotčené tímto rozhodnutím. Je tedy na tomto soudu, aby se ujistil o rozsahu uvedeného rozhodnutí. Jak uvedl generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, podle čl. 12 odst. 1 nařízení č. 1/2003 je možné, aby vnitrostátní soud za pomoci vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž požádal orgán pro hospodářskou soutěž jiného členského státu o přístup k rozhodnutí přijatému tímto orgánem, jakož i k informacím týkajícím se obsahu tohoto rozhodnutí. Soudní dvůr přitom může uvedenému soudu poskytnout prvky výkladu unijního práva v rámci posouzení tohoto rozsahu.

43 V tomto ohledu z písemností ve spise vyplývá, že otázky předkládajícího soudu se konkrétně týkají okolnosti, že stíhání vedená v Rakousku spočívají na skutkové okolnosti, a sice sporném telefonickém rozhovoru, během něhož se hovořilo o rakouském trhu s cukrem, na který již bylo poukázáno v konečném rozhodnutí německého orgánu. Tento soud si klade otázku, zda je s ohledem na poukaz na telefonický rozhovor v tomto rozhodnutí splněna podmínka týkající se totožnosti skutku.

44 V této souvislosti je s ohledem na judikaturu uvedenou v bodě 41 tohoto rozsudku třeba upřesnit, že pouhá okolnost, že orgán členského státu poukazuje v rozhodnutí, kterým se konstatuje porušení unijního práva hospodářské soutěže, jakož i odpovídajících ustanovení práva tohoto členského státu, na skutkovou okolnost vztahující se k území jiného členského státu, nemůže stačit k tomu, aby bylo možné konstatovat, že tato skutková okolnost je příčinou stíhání nebo byla tímto orgánem zohledněna mezi znaky tohoto protiprávního jednání. Dále je třeba ověřit, zda uvedený orgán skutečně rozhodl o uvedené skutkové okolnosti za účelem konstatování protiprávního jednání, prokázání odpovědnosti stíhané osoby za toto protiprávní jednání a případně uložení sankce této osobě, takže je třeba na uvedené protiprávní jednání nahlížet tak, že zahrnuje území tohoto jiného členského státu (obdobně viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, body 101 a 102).

45 Je tedy na předkládajícím soudu, aby na základě posouzení všech relevantních okolností ověřil, zda cílem konečného rozhodnutí německého orgánu bylo konstatovat a sankcionovat dotčenou kartelovou dohodu v rozsahu, v němž se svým protisoutěžním účelem nebo důsledkem během posuzovaného období týkala nejen německého trhu, ale rovněž rakouského trhu.

46 V rámci tohoto posouzení je třeba zejména zkoumat, zda se právní posouzení provedená německým orgánem na základě skutkových okolností zjištěných v jeho konečném rozhodnutí týkala výlučně německého trhu, nebo i rakouského trhu s cukrem. Relevantní je rovněž otázka, zda německý orgán pro účely výpočtu pokuty založené na obratu dosaženém na trhu dotčeném protiprávním jednáním použil jako základ pro výpočet pouze obrat dosažený v Německu (obdobně viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 101).

47 Pokud by předkládající soud po posouzení všech relevantních okolností dospěl k závěru, že konečné rozhodnutí německého orgánu nekonstatovalo a nesankcionovalo kartelovou dohodu dotčenou ve věci v původním řízení z důvodu jejího protisoutěžního účelu nebo důsledku na rakouském území, musel by tento soud konstatovat, že řízení, které je před ním vedeno, se netýká téhož skutku, jako je skutek, který vedl k vydání konečného rozhodnutí německého orgánu, takže zásada *ne bis in idem* by ve smyslu článku 50 Listiny nebránila novému stíhání a případně novým sankcím (obdobně viz rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 103).

48 V opačném případě, kdyby předkládající soud učinil závěr, že konečné rozhodnutí německého orgánu konstatovalo a sankcionovalo dotčenou kartelovou dohodu i z důvodu jejího protisoutěžního účelu nebo důsledku na rakouském území, musel by tento soud konstatovat, že řízení, které je před ním vedeno, se týká téhož skutku, jako je skutek, který vedl k vydání konečného rozhodnutí německého orgánu. Taková kumulace stíhání a případně sankcí by představovala omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny.

*K odůvodnění případného omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny*

49 Za účelem poskytnutí úplné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba dodat, že takové omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny, jaké by existovalo v případě uvedeném v bodě 48 tohoto rozsudku, může být odůvodněno na základě čl. 52 odst. 1 Listiny (rozsudky ze dne 27. května 2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, body 55 a 56, jakož i ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 40).

50 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 těchto práv a svobod zavedena pouze tehdy, jsou-li nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

51 Pokud jde o podmínky uvedené v čl. 52 odst. 1 druhé větě Listiny, a konkrétně o otázku, zda omezení základního práva zaručeného v článku 50 Listiny vyplývající z kumulace stíhání a případně sankcí ze strany dvou vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž odpovídá cíli obecného zájmu, je třeba zdůraznit, že článek 101 SFEU je ustanovením veřejného pořádku, které zakazuje kartelové dohody a které sleduje cíl, který je nezbytný pro fungování vnitřního trhu, a sice zajistit, aby hospodářská soutěž nebyla na tomto trhu narušována (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. června 1999, Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, bod 36, jakož i ze dne 13. července 2006, Manfredi a další, C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 31).

52 S ohledem na význam, který judikatura Soudního dvora přikládá tomuto cíli obecného zájmu, může být kumulace stíhání a sankcí trestní povahy odůvodněná, pokud tato stíhání a sankce sledují, za účelem dosažení takového cíle, komplementární cíle, jejichž předmětem jsou případně různé aspekty téhož dotčeného protiprávního jednání (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 44).

53 V tomto ohledu je přitom třeba připomenout, že pokud jde o úlohu orgánů členských států při dodržování unijního práva v oblasti hospodářské soutěže, čl. 3 odst. 1 první věta nařízení č. 1/2003 zakládá úzkou souvislost mezi zákazem kartelových dohod stanoveným v článku 101 SFEU a odpovídajícími ustanoveními vnitrostátního práva hospodářské soutěže. Pokud vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž uplatňuje ustanovení vnitrostátního práva zakazující

kartelové dohody na dohodu podniků, která může ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu článku 101 SFEU, ukládá mu uvedené ustanovení čl. 3 odst. 1 první věty, aby na takovou dohodu souběžně použil rovněž článek 101 SFEU (rozsudky ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další, C-17/10, EU:C:2012:72, bod 77, jakož i ze dne 13. prosince 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, bod 18).

54 Podle čl. 3 odst. 2 první věty nařízení č. 1/2003 nesmí použití vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži vést k zákazu kartelových dohod, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, pokud tyto dohody neomezují hospodářskou soutěž ve smyslu čl. 101 odst. 1 SFEU (rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Expedia, C-226/11, EU:C:2012:795, bod 19).

55 Z těchto ustanovení vykládaných ve světle bodu 8 odůvodnění nařízení č. 1/2003 vyplývá, že použití ustanovení vnitrostátních právních předpisů o hospodářské soutěži nemůže vést k zákazu dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 101 odst. 1 SFEU, pokud nejsou zakázány i podle tohoto ustanovení. Jinými slovy, nemůže vést k výsledku odlišnému od výsledku, který by vyplýval z použití posledně uvedeného ustanovení.

56 Pokud by tedy dva vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž stíhaly a sankcionovaly stejný skutek, aby zajistily dodržování zákazu kartelových dohod na základě článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení svých vnitrostátních právních předpisů, sledovaly by tyto dva orgány tentýž cíl obecného zájmu, kterým je zajistit, aby hospodářská soutěž na vnitřním trhu nebyla narušována protisoutěžními dohodami, rozhodnutími sdružení podniků nebo jednáními ve vzájemné shodě.

57 Za těchto podmínek je třeba učinit závěr, že kumulace stíhání a sankcí, nesledují-li komplementární cíle, jejichž předmětem jsou různé aspekty téhož jednání ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 52 tohoto rozsudku, nemůže být v žádném případě odůvodněna na základě čl. 52 odst. 1 Listiny.

58 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první a třetí otázku odpovědět tak, že článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby orgán pro hospodářskou soutěž jednoho členského státu stíhal podnik a případně mu uložil pokutu za porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva hospodářské soutěže z důvodu jednání, které mělo protisoutěžní účel nebo důsledek na území tohoto členského státu, třebaže na toto jednání již poukázal orgán pro hospodářskou soutěž jiného členského státu v konečném rozhodnutí, které tento orgán přijal ve vztahu k tomuto podniku v návaznosti na řízení pro porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení práva hospodářské soutěže tohoto jiného členského státu, za předpokladu, že toto rozhodnutí není založeno na zjištění protisoutěžního účelu nebo důsledku na území prvně uvedeného členského státu.

### *K druhé otázce*

59 S ohledem na odpověď na první a třetí otázku není nutné rozhodnout o druhé otázce.

***Ke čtvrté otázce***

60 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že na řízení podle práva hospodářské soutěže, v němž lze z důvodu zapojení dotyčného účastníka do vnitrostátního programu shovívavosti konstatovat pouze porušení tohoto práva, lze uplatnit zásadu *ne bis in idem*.

61 Zaprvé je třeba připomenout, jak vyplývá z judikatury citované v bodě 32 tohoto rozsudku, že zásada *ne bis in idem* v oblasti hospodářské soutěže zakazuje, aby byl podnik opětovně odsouzen nebo stíhán za protisoutěžní jednání, v souvislosti s nímž mu dřívějším rozhodnutím, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, byla uložena sankce nebo bylo shledáno, že za ně nenese odpovědnost.

62 Zásada *ne bis in idem* má tedy zabránit tomu, aby byl podnik „opětovně odsouzen nebo stíhán“, což předpokládá, že tento podnik byl dřívějším rozhodnutím, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, odsouzen nebo bylo shledáno, že nenese odpovědnost. Jakožto logický důsledek zásady překážky věci pravomocně rozsouzené je jejím cílem zaručit právní jistotu a spravedlnost, a to zajištěním toho, aby dotyčná osoba, byla-li stíhána a případně odsouzena, měla jistotu, že nebude opět stíhána za tentýž čin (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. dubna 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie, C-617/17, EU:C:2019:283, body 29 a 33).

63 Z toho vyplývá, že zahájení trestního stíhání může jako takové spadat do působnosti zásady *ne bis in idem* nezávisle na tom, zda toto stíhání skutečně vede k uložení sankce.

64 Zadruhé je třeba poznamenat, že podle judikatury Soudního dvora musí být článek 101 SFEU, jakož i článek 5 a čl. 23 odst. 2 nařízení č. 1/2003 vykládány v tom smyslu, že v případě, že se prokáže jednání v rozporu s článkem 101 SFEU, se vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mohou výjimečně omezit na konstatování tohoto protiprávního jednání a přitom neuložit pokutu, jestliže se dotyčný podnik zúčastnil vnitrostátního programu shovívavosti (rozsudek ze dne 18. června 2013, Schenker & Co. a další, C-681/11, EU:C:2013:404, bod 50). Aby se zajistilo, že neuložení pokuty na základě vnitrostátního programu shovívavosti neohrozí požadavek účinného a jednotného uplatňování článku 101 SFEU, lze takové zacházení přiznat pouze ve striktně výjimečných situacích, jako jsou situace, kdy spolupráce podniku byla rozhodující pro odhalování a účinné potlačování kartelové dohody (rozsudek ze dne 18. června 2013, Schenker & Co. a další, C-681/11, EU:C:2013:404, body 47 a 49).

65 Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 92 svého stanoviska, že ochrana před pokutou nebo její snížení nejsou v žádném případě automaticky zaručeny podniku, který žádá o prospěch z programu shovívavosti.

66 Za těchto podmínek je třeba učinit závěr, aniž je dotčena odpověď na první a třetí otázku předkládajícího soudu, že zásada *ne bis in idem* se může uplatnit na řízení podle práva hospodářské soutěže bez ohledu na skutečnost, že z důvodu zapojení dotčeného podniku do vnitrostátního programu shovívavosti, který již byl stíhán v rámci jiného řízení, které vedlo k vydání konečného rozhodnutí, může toto nové řízení vést pouze ke konstatování porušení tohoto práva.

67 Ve světle všech výše uvedených úvah je třeba na čtvrtou otázku odpovědět tak, že článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že na řízení podle práva hospodářské soutěže, v němž lze z důvodu zapojení dotyčného účastníka do vnitrostátního programu shovívavosti konstatovat pouze porušení tohoto práva, lze uplatnit zásadu *ne bis in idem*.

## K nákladům řízení

68 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:

1) **Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby orgán pro hospodářskou soutěž jednoho členského státu stíhal podnik a případně mu uložil pokutu za porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení vnitrostátního práva hospodářské soutěže z důvodu jednání, které mělo protisoutěžní účel nebo důsledek na území tohoto členského státu, třebaže na toto jednání již poukázal orgán pro hospodářskou soutěž jiného členského státu v konečném rozhodnutí, které tento orgán přijal ve vztahu k tomuto podniku v návaznosti na řízení pro porušení článku 101 SFEU a odpovídajících ustanovení práva hospodářské soutěže tohoto jiného členského státu, za předpokladu, že toto rozhodnutí není založeno na zjištění protisoutěžního účelu nebo důsledku na území prvně uvedeného členského státu.**

2) **Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že na řízení podle práva hospodářské soutěže, v němž lze z důvodu zapojení dotyčného účastníka do vnitrostátního programu shovívavosti konstatovat pouze porušení tohoto práva, lze uplatnit zásadu *ne bis in idem.***

Podpisy.