



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

23. března 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Spotřební daně – Směrnice 2008/118/ES – Článek 16 odst. 1 – Povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani – Po sobě jdoucí pozastavující opatření – Trestní povaha – Články 48 a 50 Listiny základních práv Evropské unie – Zásada presumpce nevinny – Zásada *ne bis in idem* – Proporcionalita“

Ve věci C-412/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunalul Satu Mare (soud v Satu Mare, Rumunsko) ze dne 9. června 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 6. července 2021, v řízení

Dual Prod SRL

proti

Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení: C. Lycourgos (zpravodaj), předseda senátu, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin a O. Spineanu-Matei, soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

- za Dual Prod SRL: D. Pătrăuș, A. Șandru a T. D. Vidrean-Căpușan, avocați,
- za rumunskou vládu: E. Gane a A. Wellman, jako zmocněnkyně,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s G. Galluzzo, avvocato dello Stato,

* Jednací jazyk: rumunština.

– za Evropskou komisi: A. Armenia a J. Jokubauskaitė, jako zmocněnkyně,
po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. října 2022,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 2008/118/ES ze dne 16. prosince 2008 o obecné úpravě spotřebních daní a o zrušení směrnice 92/12/EHS (Úř. věst. 2009, L 9, s. 12), jakož i čl. 48 odst. 1 a článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Dual Prod SRL a Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate (Regionální generální ředitelství pro veřejné finance v Kluži-Napoce – regionální komise příslušná k vydávání povolení týkajících se zboží podléhajícího harmonizované spotřební dani, Rumunsko), týkajícího se zejména zrušení rozhodnutí posledně uvedené regionální komise, kterým bylo pozastaveno povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani, jež držela společnost Dual Prod.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 V bodech 15 a 16 odůvodnění směrnice 2008/118 bylo uvedeno:

„(15) Jelikož je nutno provádět kontroly ve výrobních a skladovacích zařízeních, aby bylo zajištěno vybrání daňového dluhu, je v zájmu usnadnění takovýchto kontrol nezbytné zachovat systém skladů podléhajících schválení příslušnými orgány.

(16) Je rovněž nezbytné stanovit požadavky, jež musí plnit oprávnění skladovatelé a hospodářské subjekty, které nemají postavení oprávněného skladovatele.“
- 4 V článku 1 odst. 1 uvedené směrnice bylo stanoveno:

„Tato směrnice stanoví obecnou úpravu spotřební daně, která se ukládá přímo nebo nepřímo na spotřebu níže uvedeného zboží (dále jen ‚zboží podléhající spotřební dani‘):

[...]

b) alkohol a alkoholické nápoje, na které se vztahují směrnice [Rady] 92/83/EHS [ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů (Úř. věst. 1992, L 316, s. 21; Zvl. vyd. 09/01, s. 206)] a směrnice [Rady] 92/84/EHS [ze dne 19. října 1992 o sblížení sazeb spotřební daně z alkoholu a alkoholických nápojů (Úř. věst. 1992, L 316, s. 29; Zvl. vyd. 09/01, s. 213)];

[...]“

5 V článku 4 uvedené směrnice bylo stanoveno:

„Pro účely této směrnice a prováděcích předpisů k ní se rozumí:

1) ‚oprávněným skladovatelem‘ fyzická nebo právnická osoba oprávněná příslušnými orgány členského státu v rámci své podnikatelské činnosti vyrábět, zpracovávat, držet, přijímat nebo odesílat zboží podléhající spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně v daňovém skladu;

[...]

7) ‚režimem s podmíněným osvobozením od daně‘ daňový režim používaný při výrobě, zpracování, držení nebo přepravě zboží podléhajícího spotřební dani podmíněně osvobozeného od spotřební daně, na něž se nevztahuje režim s podmíněným osvobozením od cla;

[...]

11) ‚daňovým skladem‘ místo, kde oprávněný skladovatel v rámci své podnikatelské činnosti vyrábí, zpracovává, drží, přijímá nebo odesílá zboží podléhající spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od daně za určitých podmínek stanovených příslušnými orgány členského státu, v němž se daňový sklad nachází.“

6 V článku 15 téže směrnice bylo stanoveno:

„1. Každý členský stát přijme předpisy pro výrobu, zpracování a držení zboží podléhajícího spotřební dani v souladu s touto směrnicí.

2. Výrobu, zpracování a držení zboží podléhajícího spotřební dani, nebyla-li dosud zaplácena, je nutno uskutečňovat v daňovém skladu.“

7 Článek 16 směrnice 2008/118 zněl takto:

„1. Zřízení a provoz daňového skladu oprávněným skladovatelem podléhá povolení příslušnými orgány členského státu, v němž se daňový sklad nachází.

Uvedené povolení podléhá podmínkám, které jsou orgány oprávněny stanovit pro účely předcházení možným daňovým únikům nebo zneužití daňového režimu.

2. Oprávněný skladovatel je povinen

[...]

b) splnit požadavky předepsané členským státem, na jehož území se daňový sklad nachází;

[...]

d) v okamžiku ukončení přepravy umístit do daňového skladu a zanést do své evidence veškeré zboží podléhající spotřební dani, které je přepravováno v režimu s podmíněným osvobozením od daně, pokud se neuplatní čl. 17 odst. 2;

e) souhlasit s veškerým sledováním zboží a kontrolami stavu zásob.

[...]“

Rumunské právo

- 8 V článku 364 odst. 1 písm. d) Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal (zákon č. 227/2015, kterým se stanoví daňový zákoník) ze dne 8. září 2015 (*Monitorul Oficial al României*, část I, č. 688 ze dne 10. září 2015, dále jen „daňový zákoník“) je stanoveno:

„Příslušný orgán vydá povolení daňového skladu určitému zařízení pouze tehdy, jsou-li splněny tyto podmínky:

[...]

d) v případě fyzické osoby, která bude vykonávat svou činnost jako oprávněný skladovatel, za podmínky, že tato osoba není nezpůsobilá, nebyla pravomocně nebo podmíněně odsouzena za spáchání následujících trestných činů:

[...]

12. trestné činy stanovené tímto zákoníkem.“

- 9 V článku 369 odst. 3 tohoto zákoníku je stanoveno:

„Na návrh orgánů dozoru může příslušný orgán pozastavit povolení daňového skladu:

[...]

b) na dobu jednoho až dvanácti měsíců, pokud se zjistí, že byl spáchán některý z činů uvedených v čl. 452 odst. 1 písm. b) až e), g) a i);

c) až do vydání pravomocného rozhodnutí v trestní věci, pokud bylo zahájeno trestní stíhání pro trestné činy uvedené v čl. 364 odst. 1 písm. d);

[...]“

- 10 V článku 452 uvedeného zákoníku je stanoveno:

„1. Trestnými činy jsou následující skutky:

[...]

h) držení ze strany jakékoli osoby zboží, které podléhá podle této hlavy spotřební dani a označení, mimo daňové sklady, nebo jeho uvádění na trh na rumunském území, pokud toto zboží není označeno nebo je označeno nevhodným způsobem nebo falešnými kolky v množství větším než 10 000 cigaret, 400 doutníků o hmotnosti tři gramů, 200 doutníků o hmotnosti vyšší než tři gramy, jeden kilogram tabáku ke kouření, 40 litrů etanolu, 200 litrů lihovin, 300 litrů meziproductů, 300 litrů kvašených (fermentovaných) nápojů jiných než pivo a víno;

i) používání přenosného potrubí, pružných hadic nebo jiných takových trubek, používání necejchovaných nádrží a umístování výpustí nebo kohoutů, kterými lze získávat nezměřená množství alkoholu nebo destilátů, před měřidla;

[...]

3. Příslušný kontrolní orgán poté, co zjistil skutečnosti uvedené v odst. 1 písm. b) až e), g) a i), nařídí zastavení provozu, zapečetění zařízení v souladu s technologickými postupy pro uzavření zařízení a předá kontrolní zápis správci daně, který povolení vydal, spolu s návrhem na pozastavení povolení daňového skladu.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 11 Dual Prod je společností založenou podle rumunského práva, která má povolení k výkonu činnosti v oblasti výroby alkoholu a alkoholických nápojů podléhajících spotřební dani.
- 12 Dne 1. srpna 2018 byla v prostorách této společnosti provedena domovní prohlídka.
- 13 Po této domovní prohlídce bylo zahájeno trestní řízení *in rem* z důvodu podezření ze spáchání trestných činů podle čl. 452 odst. 1 písm. h) a i) daňového zákoníku spočívajících zaprvé v odebrání a držení, mimo daňový sklad, množství vyššího než 40 litrů etanolu s obsahem alkoholu nejméně 96 % objemových, a zadruhé v namontování potrubí na výrobní zařízení.
- 14 Rozhodnutím ze dne 5. září 2018 příslušný správní orgán pozastavil povolení společnosti Dual Prod k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani na dobu dvanácti měsíců na základě čl. 369 odst. 3 písm. b) daňového zákoníku. Tento orgán vyložil toto ustanovení v tom smyslu, že umožňuje uložit takové pozastavení již jen na základě indicií nasvědčujících tomu, že byly spáchány trestné činy spočívající v porušení právních předpisů o zboží podléhajícím spotřební dani.
- 15 Dne 13. prosince 2019 Curtea de Apel Oradea (odvolací soud v Oradea, Rumunsko), k němuž společnost Dual Prod podala žalobu proti rozhodnutí ze dne 5. září 2018, zkrátil délku tohoto pozastavení na osm měsíců poté, co dospěl k závěru, že uložení maximální doby pozastavení stanovené v čl. 369 odst. 3 písm. b) daňového zákoníku bylo zjevně nepřiměřené. Uvedené pozastavení bylo v plném rozsahu vykonáno.
- 16 Poté, co byla společnost Dual Prod v trestním řízení, které bylo zahájeno v návaznosti na domovní prohlídku ze dne 1. srpna 2018, dne 21. října 2020 obžalována, příslušný správní orgán znovu pozastavil na základě čl. 369 odst. 3 písm. c) daňového zákoníku povolení společnosti Dual Prod k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani až do okamžiku, než bude v uvedeném trestním řízení vydáno konečné rozhodnutí. Společnost Dual Prod toto rozhodnutí napadla u Tribunalul Satu Mare (soud v Satu Mare, Rumunsko).
- 17 Tento soud poznamenává, že směrnice 2008/118 obsahuje obecná ustanovení týkající se povolení daňových skladů. Z toho dovozuje, že v projednávané věci mohou být relevantní zásady presumpce nevinny a *ne bis in idem*, jak jsou zakotveny v čl. 48 odst. 1 a článku 50 Listiny.

- 18 V tomto ohledu si uvedený soud zaprvé klade otázku, zda zásada presumpce nevinny brání tomu, aby správní orgán na neurčitou dobu pozastavil povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani, jehož držitelkou je právnická osoba, pouze z toho důvodu, že existují indicie nasvědčující tomu, že tato právnická osoba spáchala trestný čin, a to dokonce před tím, než soud s konečnou platností rozhodl o vině této osoby.
- 19 Uvedený soud zdůrazňuje, že pozastavení platnosti povolení vydaného společnosti Dual Prod podle všeho nasvědčuje tomu, že tato společnost je považována za vinnou, a dále zdůrazňuje, že trestní řízení probíhá již déle než tři roky.
- 20 Pokud jde zadruhé o zásadu *ne bis in idem*, předkládající soud si klade otázku, zda uložení dvou sankcí téže povahy za tytéž skutky v rámci jednoho daňového řízení právnické osobě pouze z toho důvodu, že souběžné trestní řízení dospělo do určité fáze, je slučitelné s článkem 50 Listiny.
- 21 Za těchto podmínek se Tribunalul Satu Mare (soud v Satu Mare) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Lze ustanovení čl. 48 odst. 1 Listiny týkající se zásady presumpce nevinny ve spojení s čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/118 vykládat v tom smyslu, že brání takové právní situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, v níž lze správní opatření, kterým se pozastavuje povolení k výkonu činnosti výroby alkoholu, nařídit na základě pouhých domněnek, které jsou předmětem probíhajícího trestního vyšetřování, aniž by došlo k pravomocnému odsouzení za trestný čin?
- 2) Mohou být ustanovení článku 50 Listiny týkající se zásady *ne bis in idem* ve spojení s čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/118 vykládána v tom smyslu, že brání takové právní situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, kdy jsou téže osobě za stejný skutek uloženy dvě sankce stejné povahy (pozastavení povolení k výkonu činnosti výrobce alkoholu), přičemž jediný rozdíl spočívá v délce trvání sankcí?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

- 22 Zaprvé je třeba připomenout, že působnost Listiny je v souvislosti s jednáním členských států vymezena v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členským státům, pouze pokud uplatňují právo Unie, přičemž toto ustanovení potvrzuje ustálenou judikaturu Soudního dvora, podle níž se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace [rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu), C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 78 a citovaná judikatura].
- 23 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že souběžně se zahájením trestního řízení ve věci po domovní prohlídce v prostorách společnosti Dual Prod příslušný správní orgán pozastavil na základě čl. 369 odst. 3 písm. b) daňového zákoníku na dobu dvanácti měsíců povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani, které bylo uděleno této společnosti. Doba pozastavení platnosti byla v návaznosti na rozhodnutí o žalobě, kterou podala společnost Dual Prod, zkrácena na osm měsíců. Po uplynutí tohoto pozastavení tento správní orgán na základě čl. 369 odst. 3 písm. c) daňového zákoníku znovu

pozastavil platnost téhož povolení na dobu neurčitou z toho důvodu, že společnost Dual Prod byla v trestním řízení, které proti ní bylo vedeno v návaznosti na domovní prohlídku v jejích prostorách, obžalována.

- 24 Z toho vyplývá, že pozastavující opatření dotčená ve věci v původním řízení souvisejí s údajným porušením povinností, které jsou uloženy rumunskými právními předpisy držitelům povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani, aby se předešlo jakékoli formě podvodu nebo zneužití.
- 25 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v oblasti působnosti směrnice 2008/118, jejímž cílem je vytvořit obecný harmonizovaný režim spotřebních daní, je předcházení daňovým únikům a zneužitím společným cílem jak unijního práva, tak i právních řádů členských států. Členské státy totiž mají legitimní zájem na přijetí vhodných opatření k ochraně svých finančních zájmů a boj proti daňovým únikům, vyhýbání se daňovým povinnostem a případným zneužitím je cílem, který sleduje tato směrnice, jak potvrzují body 15 a 16 odůvodnění a článek 16 uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. ledna 2022, Mono, C-326/20, EU:C:2022:7, body 28 a 32, jakož i citovaná judikatura).
- 26 Proto tedy platí, že pozastaví-li členský stát platnost povolení, které je vyžadováno pro provozování daňového skladu ve smyslu směrnice 2008/118 z důvodu indicií nasvědčujících spáchání trestných činů spočívajících v porušení právních předpisů o zboží podléhající spotřební dani, uplatňuje tuto směrnici, a tudíž unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny, a proto musí dodržovat ustanovení Listiny.
- 27 Zadruhé, i když v konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, aby posoudil, zda obě z opatření, jež spočívají v pozastavení platnosti povolení, dotčená ve věci v původním řízení mohou být kvalifikována jako „sankce trestní povahy“ pro účely použití čl. 48 odst. 1 a článku 50 Listiny, je nicméně třeba připomenout, že v tomto ohledu 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, a ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 25).
- 28 Pokud jde o první kritérium, nejeví se, že by pozastavující opatření dotčená ve věci v původním řízení byla rumunským právem kvalifikována jako „trestní“.
- 29 Je však třeba zaprvé zdůraznit, že uplatňování ustanovení Listiny, která chrání osoby trestně obviněné, se neomezuje jen na stíhání a sankce, jež vnitrostátní právo kvalifikuje jako „trestní“, ale vztahuje se – 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 bodě 27 tohoto rozsudku (rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 30).
- 30 Zadruhé, co se kritéria souvisejícího se samotnou povahou protiprávního jednání týče, je třeba ověřit, zda dotčené opatření sleduje zejména represivní účel; pouhá okolnost, že sleduje i preventivní účel, jej sama o sobě jeho kvalifikace coby trestní sankce nemůže zbavit. Je totiž v samotné povaze trestních sankcí, že sledují jak represii, tak prevenci protiprávních jednání. Naproti tomu opatření, které se omezuje na nahrazení újmy způsobené předmětným protiprávním jednáním, trestní povahu nemá [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Latvijas Republikas Saeima (Trestné body), C-439/19, EU:C:2021:504, bod 89].

- 31 V projednávaném případě se jeví, že pozastavující opatření byla uložena společnosti Dual Prod souběžně s trestním řízením a nejsou určena k nahrazení újmy způsobené protiprávním jednáním.
- 32 Vzhledem k tomu je nicméně třeba rovněž uvést, že tato pozastavující opatření jsou součástí režimu oběhu zboží, které podléhá spotřební dani a vztahuje se na ně režim s podmíněným osvobozením od daně zavedený směrnicí 2008/118, v němž oprávnění skladovatelé hrají ústřední úlohu (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 2. června 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, bod 31). Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že uvedená opatření se mají použít pouze na hospodářské subjekty, které jsou držiteli povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani ve smyslu článků 15 a 16 této směrnice, neboť je dočasně zbavují výhod plynoucích z takového povolení.
- 33 Taková pozastavující opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, se tedy týkají nikoli veřejnosti obecně, ale zvláštní kategorie adresátů, kteří jsou vzhledem k tomu, že vykonávají činnost zvláště upravenou unijním právem, povinni splňovat podmínky vyžadované pro získání povolení, jež je jim vydáno členskými státy a přiznává jim určitá oprávnění. Předkládajícímu soudu tedy přísluší posoudit, zda opatření dotčená v původním řízení spočívají v pozastavení výkonu těchto oprávnění z toho důvodu, že příslušný správní orgán měl za to, že podmínky udělení tohoto povolení již nejsou dále plněny, nebo že hrozí, že plněny nebudou, což svědčí ve prospěch konstatování, že taková opatření nesledují represivní účel.
- 34 O tom svědčí podle všeho i skutečnost, že se nejeví, že by čl. 369 odst. 3 písm. b) a c) daňového zákoníku ukládal příslušnému správnímu orgánu, aby přijal pozastavující opatření dotčená ve věci v původním řízení, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 35 Pokud jde konkrétně o první pozastavující opatření, které bylo uloženo společnosti Dual Prod, je rovněž na předkládajícím soudu, aby zkoumal důvod, proč se příslušný správní orgán rozhodl pozastavit platnost povolení vydaného této společnosti na dobu dvanácti měsíců, a sice na maximální možnou dobu stanovenou v čl. 369 odst. 3 písm. b) daňového zákoníku, stejně jako důvod, proč byla tato délka pozastavení zkrácena soudem, který rozhodoval o žalobě podané společností Dual Prod, na osm měsíců, aby uvedený předkládající soud určil, zda z odůvodnění, na nichž jsou tato rozhodnutí založena, vyplývá preventivní nebo represivní účel.
- 36 Pokud jde o druhé pozastavující opatření, které bylo uloženo společnosti Dual Prod na základě čl. 369 odst. 3 písm. c) daňového zákoníku, je třeba poznamenat, že pozbytí účinnosti tohoto opatření není stanoveno předem určeným konkrétním okamžikem, ale až v okamžiku ukončení probíhajícího trestního řízení, což se jeví být spíše znakem preventivního nebo zajišťovací opatření, než opatření represivního.
- 37 Pokud jde zatřetí o kritérium týkající se přísnosti uložené sankce, je třeba uvést, že i když každé z obou pozastavujících opatření dotčených ve věci v původním řízení může mít pro společnost Dual Prod negativní hospodářské následky, tyto následky nicméně nezbytně vyplývají z preventivní nebo zajišťovací povahy, kterou podle všeho taková opatření mají, a nedosahují v zásadě míry přísnosti, jež je vyžadována k tomu, aby taková opatření byla kvalifikována jakožto opatření trestní povahy, zejména proto, že tato opatření nebrání této společnosti v tom, aby během těchto období pozastavení i nadále vykonávala hospodářské činnosti, jež nevyžadují, aby jí bylo uděleno povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani.

K první otázce

- 38 Jak vyplývá z bodu 16 tohoto rozsudku, předkládajícímu soudu byla předložena žaloba směřující ke zpochybnění legality druhého pozastavujícího opatření, jež bylo uloženo společnosti Dual Prod na základě čl. 369 odst. 3 písm. c) daňového zákoníku.
- 39 Z toho vyplývá, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 48 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani mohlo být pozastaveno správním rozhodnutím až do ukončení trestního řízení pouze z toho důvodu, že držitel tohoto povolení byl v rámci tohoto trestního řízení obžalován.
- 40 Článek 48 odst. 1 Listiny je určen k tomu, aby všem osobám bylo zaručeno, že nebudou označovány jako vinné z protiprávního jednání před tím, nežli bude jejich vina prokázána, nebo že s nimi nebude zacházeno takovým způsobem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2009, Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, bod 31).
- 41 I když toto ustanovení v zásadě nebrání tomu, aby správní orgán uložil sankci trestní povahy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2013, Schindler Holding a další v. Komise, C-501/11 P, EU:C:2013:522, bod 35), je naopak uvedené ustanovení porušeno, pokud správní orgán přijme sankci trestní povahy, aniž by předtím konstatoval, že došlo k porušení právního pravidla, které již bylo dříve stanoveno, a umožnil dotčené osobě zprostit se viny, přičemž pochybnosti musí být vykládány ku prospěchu této osoby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, NKT Verwaltung a NKT v. Komise, C-607/18 P, nezveřejněný, EU:C:2020:385, body 234, 235 a 237, jakož i citovaná judikatura).
- 42 Kromě toho je v článku 47 Listiny vyžadováno, aby každý adresát správní sankce trestní povahy měl k dispozici prostředek nápravy, který mu umožňuje nechat přezkoumat tuto sankci soudem, jenž má pravomoc soudního přezkumu v plné jurisdikci (rozsudek ze dne 18. července 2013, Schindler Holding a další v. Komise, C-501/11 P, EU:C:2013:522, body 32 až 35), přičemž tento prostředek nápravy umožňuje zejména ověřit, zda správní orgán neporušil zásadu presumpce nevinny.
- 43 Z toho vyplývá, že pokud by předkládající soud měl za to, že takové pozastavující opatření, jako je opatření uvedené v bodě 39 tohoto rozsudku, představuje pro účely použití čl. 48 odst. 1 Listiny trestní sankci, zásada presumpce nevinny zakotvená v tomto ustanovení by bránila tomu, aby bylo takové opatření přijato, ačkoli dosud nebylo rozhodnuto o vině takto sankcionované osoby ze spáchání trestného činu.
- 44 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 48 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani mohlo být správním rozhodnutím pozastaveno až do ukončení trestního řízení pouze z toho důvodu, že byl držitel tohoto povolení v rámci tohoto trestního řízení obžalován, je-li toto pozastavení sankcí trestní povahy.

Ke druhé otázce

K přípustnosti

- 45 V rozsahu, v němž italská vláda podle všeho tvrdí, že druhá otázka je nepřípustná z důvodu, že předkládající soud dostatečně neprokázal, v čem jsou skutky, které vedly k oběma pozastavujícím opatřením dotčeným ve věci v původním řízení, totožné, je třeba tento argument odmítnout.
- 46 Stačí totiž uvést, že z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, jakož i ze znění druhé otázky jasně vyplývá, že podle předkládajícího soudu byla obě pozastavující opatření dotčená ve věci v původním řízení přijata z důvodu stejných skutků zjištěných při domovní prohlídce v prostorách společnosti Dual Prod, které vedly k tomu, že tato společnost je podezřelá ze spáchání trestných činů stanovených právními předpisy o zboží podléhajícím spotřební dani.
- 47 Otázka, zda je takové posouzení v souladu s požadavky vyplývajícími z článku 50 Listiny, je předmětem meritorního přezkumu druhé předběžné otázky.

K věci samé

- 48 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 50 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby byla právníké osobě, které již byla za stejné skutky uložena sankce téže povahy, uložena taková sankce s odlišnou dobou trvání.
- 49 Úvodem je třeba uvést, že zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny zakazuje kumulaci jak stíhání, tak sankcí, které mají trestní povahu ve smyslu tohoto článku, za tytéž skutky a proti téže osobě (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 24 a citovaná judikatura).
- 50 Druhá otázka je tudíž užitečná pro řešení sporu v původním řízení pouze tehdy, pokud má každé z obou pozastavujících opatření dotčených ve věci v původním řízení trestní povahu ve smyslu tohoto článku, což musí ověřit předkládající soud s ohledem na kritéria uvedená v bodech 27 až 37 tohoto rozsudku.
- 51 S výhradou tohoto upřesnění je třeba zaprvé připomenout, že použití zásady *ne bis in idem* podléhá dvojí podmínce, a sice že existuje dřívější pravomocné rozhodnutí (podmínka „bis“) a že se týká skutků týká dřívější rozhodnutí a stíhání nebo pozdější rozhodnutí (podmínka „idem“) (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 28).
- 52 Pokud jde zaprvé o podmínku „idem“, tato podmínka vyžaduje, aby skutkové okolnosti byly totožné, a nikoli pouze podobné. Totožnost skutků je chápána 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 ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, body 36 a 37).
- 53 V projednávaném případě se jeví, jak uvedl sám předkládající soud, že obě pozastavující opatření uložená společnosti Dual Prod souvisí se stejnými skutkovými okolnostmi, a sice těmi, které byly zjištěny při domovní prohlídce v prostorách této společnosti.

- 54 Okolnost, že druhé pozastavující opatření dotčené ve věci v původním řízení bylo nařízeno z toho důvodu, že společnost Dual Prod byla v rámci trestního řízení obžalována, nemůže takové konstatování změnit, neboť ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že cílem uvedeného trestního řízení je právě potrestat tytéž skutky, jež byly zjištěny při uvedené domovní prohlídce.
- 55 Pokud jde zadruhé o podmínku „bis“, je třeba připomenout, že k tomu, aby rozhodnutí mohlo být považováno za rozhodnutí, jímž bylo s konečnou platností rozhodnuto o skutcích, které jsou předmětem druhého řízení, je nezbytné nejen, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale rovněž aby bylo vydáno po posouzení merita věci (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 29).
- 56 Pokud jde v projednávané věci o konečnou povahu rozhodnutí, kterým bylo společnosti Dual Prod uloženo první pozastavující opatření, předkládající soud se bude muset konkrétně ujistit, že soudní rozhodnutí, kterým byla délka takového pozastavujícího opatření zkrácena na osm měsíců, nabylo každopádně právní moci k okamžiku, kdy bylo společnosti Dual Prod uloženo druhé pozastavující opatření.
- 57 Pokud jde dále o podmínku týkající se meritorního posouzení věci, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva týkající se dodržování zásady *ne bis in idem* vyplývá, že pokud příslušný orgán uložil sankci v důsledku jednání, které je přičítáno dotčené osobě, lze mít důvodně za to, že příslušný orgán předtím posoudil okolnosti věci a protiprávní povahu jednání dotčené osoby (v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 8. července 2019, Mihalache v. Rumunsko, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, bod 98).
- 58 Pokud měl předkládající soud po přezkumu podmínek připomenutých v bodech 49 až 57 tohoto rozsudku za to, že se článek 50 Listiny použije na spor v původním řízení, představuje kumulace obou pozastavujících opatření dotčených ve věci v původním řízení omezení základního práva zaručeného v tomto článku 50.
- 59 Takové omezení by nicméně mohlo být odůvodněno na základě čl. 52 odst. 1 Listiny (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 40).
- 60 V takovém případě zadruhé přísluší předkládajícímu soudu, aby přezkoumal, zda jsou v projednávaném případě splněny všechny podmínky, za nichž podle čl. 52 odst. 1 Listiny mohou členské státy omezit základní právo zaručené v článku 50 Listiny.
- 61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že 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 tohoto odstavce 1 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.
- 62 Pokud jde zaprvé o podmínky uvedené v čl. 52 odst. 1 první větě Listiny, je třeba na jednu stranu uvést, že možnost kumulace obou pozastavujících opatření dotčených ve věci v původním řízení je podle všeho stanovena zákonem, a sice v čl. 369 odst. 3 písm. b) a c) rumunského daňového zákoníku.

- 63 Na druhou stranu pak možnost takového souběhu stíhání a sankcí respektuje podstatu článku 50 Listiny pouze 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 (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 43). Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že se jeví, že tato podmínka není v projednávaném případě splněna.
- 64 Pokud jde zadruhé o podmínky uvedené v čl. 52 odst. 1 druhé větě Listiny, které Soudní dvůr zkoumá pouze pro případ, že by měl předkládající soud za to, že podmínky požadované podle první věty tohoto ustanovení jsou v projednávaném případě splněny, ze spisu předloženého Soudnímu dvoru předně vyplývá, že cílem vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení je obecně zajistit řádný výběr spotřebních daní a bojovat proti daňovým únikům a zneužitím.
- 65 S ohledem na význam tohoto cíle 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 (rozsudek ze dne 22. března 2022, Nordzucker a další, C-151/20, EU:C:2022:203, bod 52).
- 66 Pokud jde o zásadu 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 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 48).
- 67 Pokud jde o to, aby souběh stíhání a sankcí byl striktně nezbytný, je třeba konkrétněji 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 (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 51 a citovaná judikatura).
- 68 V projednávané věci je třeba zejména uvést, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by příslušný správní orgán při posuzování druhého pozastavujícího opatření uloženého společnosti Dual Prod zohlednil závažnost prvního pozastavujícího opatření, které již bylo této společnosti uloženo, což může ovlivnit přiměřenost tohoto druhého pozastavujícího opatření ve smyslu článku 52 Listiny.
- 69 Z výše uvedených úvah vyplývá, že pokud bude třeba mít za to, že obě pozastavující opatření dotčená ve věci v původním řízení jsou sankcemi trestní povahy, může článek 50 Listiny bránit tomu, aby bylo společnosti Dual Prod uloženo druhé pozastavující opatření, jehož legalita je zpochybňována před předkládajícím soudem, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 70 Konečně je třeba dodat, že pokud by měl předkládající soud za to, že přinejmenším jedno ze dvou pozastavujících opatření dotčených ve věci v původním řízení nepředstavuje trestní sankci pro účely použití článku 50 Listiny, a tudíž tento článek nemůže v žádném případě bránit souběhu

těchto dvou sankcí, nic to nemění na tom, jak uvedla Komise, že při uložení druhého pozastavujícího opatření musí být dodržena zásada proporcionality jakožto obecná zásada unijního práva.

- 71 Tato zásada ukládá členským státům využívat prostředky, které sice umožňují účinně dosáhnout cíle sledovaného vnitrostátním právem, nesmí ale překračovat meze toho, co je nezbytné, a musí co nejméně narušovat další cíle a zásady stanovené dotčenými unijními předpisy. Judikatura Soudního dvora v této souvislosti upřesňuje, že pokud se nabízí volba mezi několika vhodnými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudky ze dne 13. listopadu 1990, Fedesa a další, C-331/88, EU:C:1990:391, bod 13, jakož i ze dne 13. ledna 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, bod 35 a citovaná judikatura).
- 72 V tomto ohledu okolnost, že opatření spočívající v pozastavení platnosti povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani, které je uloženo právnické osobě podezřelé z porušení pravidel zajišťujících řádný výběr spotřební daně, i nadále vyvolává účinky v průběhu celého trestního řízení vedeného proti této právnické osobě, a to i pokud byla překročena přiměřená délka tohoto řízení, může naznačovat, že došlo k nepřiměřenému zásahu do legitimního práva uvedené právnické osoby vykonávat její podnikatelskou činnost.
- 73 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby sankce trestní povahy za porušení právní úpravy týkající se zboží podléhajícího spotřební dani byla uložena právnické osobě, které již byla za stejné skutky uložena pravomocná sankce trestní povahy, pokud:
- je možnost kumulovat obě tyto sankce stanovena zákonem;
 - vnitrostátní právní úprava neumožňuje stíhat a trestat tytéž skutky na základě téhož protiprávního jednání nebo za účelem dosažení téhož cíle, ale pouze stanoví možnost kumulace stíhání a sankcí na základě různých právních úprav;
 - tato stíhání a tyto sankce sledují komplementární cíle, jejichž předmětem jsou případně různé aspekty téhož protiprávního jednání;
 - 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, že byl průběh obou řízení dostatečně koordinován a řízení byla vedena v blízké vzájemné časové návaznosti a 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.

K nákladům řízení

- 74 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 48 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby povolení k činnosti jakožto daňový sklad zboží podléhajícího spotřební dani mohlo být správním rozhodnutím pozastaveno až do ukončení trestního řízení pouze z toho důvodu, že držitel tohoto povolení byl v rámci tohoto trestního řízení obžalován, pokud je toto pozastavení sankcí trestní povahy.
- 2) Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby sankce trestní povahy za porušení právní úpravy týkající se zboží podléhajícího spotřební dani byla uložena právnické osobě, které již byla za stejné skutky uložena pravomocná sankce trestní povahy, pokud:
 - je možnost kumulovat obě tyto sankce stanovena zákonem;
 - vnitrostátní právní úprava neumožňuje stíhat a trestat tytéž skutky na základě téhož protiprávního jednání nebo za účelem dosažení téhož cíle, ale pouze stanoví možnost kumulace stíhání a sankcí na základě různých právních úprav;
 - tato stíhání a tyto sankce sledují komplementární cíle, jejichž předmětem jsou případně různé aspekty téhož protiprávního jednání;
 - 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, že byl průběh obou řízení dostatečně koordinován a řízení byla vedena v blízké vzájemné časové návaznosti a 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.

Podpisy