



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

ATHANASIA RANTOSE

přednesené dne 11. července 2024¹

Věc C-205/23

Engie România SA

proti

Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Tribunalul București (soud v Bukurešti, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Energie – Směrnice 2009/73/ES – Vnitřní trh se zemním plynem – Článek 3 – Závazky veřejné služby a ochrana spotřebitele – Porušení povinnosti transparentnosti vůči zákazníkům v domácnosti ze strany dodavatele zemního plynu – Souběh správních sankcí za totéž protiprávní jednání – Listina základních práv Evropské unie – Článek 50 – Zásada *ne bis in idem* – Článek 52 odst. 1 – Omezení zásady *ne bis in idem* – Proporcionalita“

I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunalul București (soud v Bukurešti, Rumunsko) se týká výkladu článků 50 a 52 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) a zásady proporcionality.
2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi Engie România SA (dále jen „Engie“ nebo „odvolatelka“), dodavatelem zemního plynu, a Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei (Národní energetický regulační úřad, Rumunsko, dále jen „ANRE“) ve věci rozhodnutí vydaného posledně uvedeným orgánem, v němž bylo konstatováno, že společnost Engie spáchala správní delikt a byla jí za to uložena sankce.
3. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na analýzu druhé předběžné otázky, která se týká uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny, který zavádí omezení této zásady. Konkrétně vyvstává v podstatě otázka, zda uložení správní sankce dodavateli zemního plynu jak energetickým regulačním orgánem, tak orgánem pro ochranu spotřebitelů za skutky, které jsou stejné, ale jsou těmito dvěma orgány sankcionovány samostatně na základě různých ustanovení, představuje odůvodněné omezení uplatnění uvedené zásady.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

4. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost zaprvé dále upřesnit jeho judikaturu týkající se zohlednění zásady *ne bis in idem* v kontextu, kdy souběžně existují dvě správní řízení pro kontrolu a sankcionování právnické osoby, vedená souběžně dvěma různými příslušnými orgány, které vydaly samostatné akty ukládající sankce za údajně totožné skutky, a zadruhé určit, do jaké míry je takový souběh aktů v souladu se zásadou proporcionality zakotvenou unijním právem.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny, nadepsaném „Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin“, zní následovně:

„Nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.“

6. Článek 51 Listiny, nadepsaný „Oblast použití“, v odstavci 1 stanoví:

„Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.“

7. Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, v odstavci 1 stanoví:

„Každé omezení výkonu práv a svobod uznaných touto listinou musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.“

B. Rumunské právo

8. Článek 143 odst. 1 písm. k) Legea nr. 123, energiei electrice și a gazelor naturale (zákon č. 123 o elektřině a zemním plynu) ze dne 10. července 2012², (dále jen „zákon č. 123/2012“) stanoví:

„Dodavatel zemního plynu má zejména následující povinnosti:

[...]

k) poskytovat konečným spotřebitelům transparentní informace o uplatňovaných cenách/sazbách a o obecných podmínkách přístupu k nabízeným službám a jejich využívání.“

² – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 485, ze dne 16. července 2012.

9. Článek 194 bod 24a tohoto zákona stanoví:

„Porušení ustanovení upravujících činnosti v odvětví zemního plynu představují následující skutky: [...] nedodržení povinností uložených čl. 143 odst. 1, článkem 144a a čl. 145 odst. 4 písm. g) účastníkům trhu se zemním plynem.“

10. Podle čl. 195 odst. 2 písm. c) uvedeného zákona lze za takový správní delikt uložit pokutu od 20 000 do 400 000 rumunských lei (RON) (přibližně 4 057 eur až 81 147 eur).

III. Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

11. Rozhodnutím 14. září 2021 Autoritatea Națională pentru Protecția Consumatorilor (Národní úřad pro ochranu spotřebitelů, Rumunsko, dále jen „ANPC“), konstatoval, že se společnost Engie při výkonu hospodářské činnosti dopustila klamavých a agresivních obchodních praktik³ a uložil jí, aby ukončila tyto praktiky, pozastavila činnost do doby ukončení těchto obchodních praktik a zdržela se změny ceny za dodávky zemního plynu pro zákazníky v domácnosti.

12. Dne 11. října 2021 ANRE konstatoval, že společnost Engie jakožto oprávněný dodavatel zemního plynu porušila povinnost transparentnosti stanovenou v čl. 143 odst. 1 písm. k) zákona č. 123/2012 a uložila jí správní sankci v celkové výši 800 000 RON (přibližně 160 000 eur) (dále jen „dotčené rozhodnutí“) z toho důvodu, že tento dodavatel měl zaprvé nesrovnalosti v obsahu některých nabídek na dodávky zemního plynu a zadruhé dostatečně jasně neuvedl možnost změnit cenu dodávky zemního plynu v období dvanácti měsíců, na jehož základě uzavřel smlouvy se svými zákazníky. Kromě toho ANRE uložil společnosti Engie přijmout veškerá potřebná opatření, aby zaprvé oznámila svým dvanácti koncovým zákazníkům zachování pevné ceny zemního plynu, k níž se zavázala, zadruhé, aby zrušila dodatky sdělené těmto zákazníkům, zatřetí, aby identifikovala všechny konečné zákazníky, kteří přijali standardní nabídky za pevnou cenu platnou po dobu stanovenou v těchto nabídkách a kterým byla následně zaslána oznámení a dodatky s cílem zvýšit cenu dodávaného zemního plynu před koncem tohoto období, a začtvrté, aby oznámila uvedeným zákazníkům zachování pevné ceny plynu v souladu s uvedenými nabídkami a zrušila předané dodatky.

13. Za těchto okolností podala společnost Engie proti dotčenému rozhodnutí žalobu k Judecătoria Sectorului 4 București (obvodní soud pro Bukurešť 4, Rumunsko). Rozsudkem ze dne 14. března 2022 tento soud tuto žalobu zamítl jako neopodstatněnou. Společnost Engie podala proti tomuto rozsudku odvolání k Tribunalul București (soud v Bukurešti), který je předkládajícím soudem.

14. Zaprvé předkládající soud uvádí, že je nezbytné objasnit, zda ANRE může dodavateli zemního plynu uložit, aby uplatnil cenu odlišnou od tržní ceny upravené v čl. 3 odst. 1 směrnice 2009/73/ES⁴ jako důsledek údajného porušení povinnosti transparentnosti vůči spotřebitelům.

15. Zadruhé uvedený soud uvádí, že jak ANRE, tak ANPC v podstatě zjistily tentýž skutek, ale kvalifikovaly jej odlišně a samostatnými akty uložily společnosti Engie správní pokuty, jakož i stejnou povinnost nápravy, a sice povinnost vrátit se k ceně stanovené standardní nabídkou,

³ – ANPC odvolatelce vytýkal, že spotřebitelům postupně zasílala nabídky obsahující různé ceny a uvedla je tak v omyl. Odvolatelka totiž údajně zaslala spotřebitelům sdělení o změně ceny stanovené v původní nabídce již po třech měsících, ačkoli původní cena měla být platná po dobu dvanácti měsíců.

⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2009 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a o zrušení směrnice 2003/55/ES (Úř. věst. 2009, L 211, s. 94).

v daném případě k ceně platné v dubnu 2021. Tentýž soud má tudíž za to, že je třeba určit, zda se zásada *ne bis in idem* použije na sankce uložené prvním orgánem na základě zákona č. 123/2012, kterým byla do rumunského právního řádu provedena směrnice 2009/73, a druhým orgánem na základě rumunských právních předpisů na ochranu spotřebitelů.

16. Za těchto okolností se Tribunalul București (soud v Bukurešti) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Může údajné porušení povinnosti transparentnosti, kterou mají dodavatelé zemního plynu vůči domácnostem, provedené do vnitrostátních právních předpisů, v rámci kterých je toto porušení považováno za správní delikt, vést k tomu, že příslušný vnitrostátní orgán uloží dodavateli zemního plynu rovněž povinnost uplatnit ve vztazích se spotřebiteli správní cestou stanovenou cenu, která nezohledňuje zásadu volné tvorby cen na trhu se zemním plynem, tedy zásadu stanovenou v ustanovení čl. 3 odst. 1 [směrnice 2009/73]?
- 2) Lze považovat skutečnost, že dodavatel zemního plynu je sankcionován dvěma samostatnými rozhodnutími o správním deliktu, z nichž jedno je vydáno orgánem pro ochranu spotřebitelů a druhé energetickým regulačním orgánem, přičemž oběma rozhodnutími jsou dodavateli uložena stejná opatření (duplicita správních aktů ukládajících opatření), za odůvodněné omezení zásady *ne bis in idem* ve smyslu ustanovení článku 52 [Listiny] anebo je třeba mít za to, že je tím tato zásada porušena?

Je taková kumulace aktů vydaných různými orgány a ukládajících stejná opatření za stejné skutky v souladu se zásadou proporcionality?“

17. Písemná vyjádření předložily společnost Engie, ANRE, rumunská a řecká vláda, jakož i Evropská komise. Tito zúčastnění rovněž přednesli ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 24. dubna 2024.

IV. Analýza

A. Ke druhé předběžné otázce

18. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu, která je předmětem tohoto cíleného stanoviska, je, zda musí být články 50 a 52 Listiny vykládány v tom smyslu, že uložení sankce dodavateli zemního plynu jak energetickým regulačním orgánem, tak orgánem pro ochranu spotřebitelů za skutky, které jsou totožné, ale které jsou sankcionovány oběma orgány samostatně na různých právních základech, představuje odůvodněné omezení uplatnění zásady *ne bis in idem*.

1. Úvodní poznámky

a) K působnosti článku 50 Listiny

19. Úvodem je třeba připomenout, že oblast působnosti Listiny je s ohledem na jednání členských států definována v čl. 51 odst. 1, podle něhož jsou ustanovení Listiny určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie⁵.

20. V projednávané věci vyplývá z informací poskytnutých předkládajícím soudem, že obě dotčená rozhodnutí byla vydána na základě rumunských právních předpisů provádějících směrnice 2009/73 a 2005/29/ES⁶. Vzhledem k tomu, že tyto vnitrostátní právní úpravy představují uplatňování unijního práva, spadají tudíž do působnosti Listiny ve smyslu jejího článku 51, a článek 50 této Listiny se tedy ve věci v původním řízení použije.

21. Je třeba rovněž připomenout, že zásada *ne bis in idem*, jak je zakotvena v článku 50 Listiny, představuje základní zásadu unijního práva⁷, která zakazuje kumulaci stíhání a sankcí, které mají ve smyslu tohoto článku trestněprávní charakter, za stejné skutky proti téže osobě⁸. Omezení zásady *ne bis in idem* však mohou být odůvodněna na základě čl. 52 odst. 1 Listiny, jsou-li splněny podmínky uvedené v tomto ustanovení⁹.

b) K „trestněprávní“ povaze protiprávního jednání

22. Úvodem je třeba poznamenat, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pokud jde o posouzení trestní povahy dotčených stíhání a sankcí, 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 osobě¹⁰.

23. Zprv, pokud jde o kritérium týkající se právní kvalifikace protiprávního jednání ve vnitrostátním právu, je třeba konstatovat, že uložené sankce jsou podle předkládajícího soudu kvalifikovány ve vnitrostátním právu jako „správní delikty“ a řízení, na jejichž základě byly tyto sankce uloženy, jsou správními řízeními.

24. Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, 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 bodě 22 tohoto stanoviska¹¹.

⁵ – Rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 44 a citovaná judikatura).

⁶ – Zákon č. 123/2012 konkrétně provádí do vnitrostátního právního řádu směrnici 2009/73, zatímco zákon č. 363/2007 provádí směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („směrnice o nekalých obchodních praktikách“) (Úř. věst. 2005, L 149, s. 22).

⁷ – 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).

⁸ – Rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 25), a ze dne 22. března 2022, bpost (C-117/20, dále jen „rozsudek bpost“, EU:C:2022:202, bod 22 a citovaná judikatura).

⁹ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 41, 44, 46, 49, 53 a 55).

¹⁰ – Rozsudek bpost, bod 25 a citovaná judikatura. Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 8. června 1976, Engel a další v. Nizozemsko (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, bod 82).

¹¹ – Rozsudek bpost, bod 26.

25. Zadruhé, pokud jde o druhé kritérium týkající se samotné povahy protiprávního jednání, je třeba ověřit, zda dotčená sankce sleduje represivní účel, bez ohledu na to, že rovněž sleduje rovněž preventivní účel. Je totiž v samotné povaze trestních sankcí, že se týkají jak represe, tak předcházení protiprávním jednáním¹². Naproti tomu opatření, které se omezuje na nahrazení škody způsobené předmětným porušením práva, nemá trestní povahu¹³.

26. V projednávaném případě z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že za porušení povinností transparentnosti a informování spotřebitelů ze strany dodavatele zemního plynu lze na základě ustanovení zákona č. 123/2012 uložit peněžitou sankci¹⁴. Totéž platí, pokud jde o sankce ukládané ANPC na základě zákona č. 363/2007, který stanoví, že za nekalé nebo klamavé obchodní praktiky lze uložit rovněž pokuty¹⁵. Z těchto informací mimoto vyplývá, že tyto dva orgány přijaly kromě peněžitých sankcí doplňková nápravná opatření (kvalifikovaná předkládajícím soudem jako „povinnosti k nápravě“), kterými společnost Engie uložily, aby se vrátila k ceně stanovené standardní nabídkou v dubnu 2021.

27. V tomto ohledu je třeba odlišovat správní sankce ukládané ANPC a ANRE od doplňkových nápravných opatření přijímanými těmito orgány. Ačkoli se zdá, že s výhradou posouzení, která bude muset provést předkládající soud, nelze zpochybnit, že peněžitě sankce uložené společnosti Engie sledují jak represivní, tak preventivní účel, není tomu tak v případě doplňkových opatření s ohledem na judikaturu Soudního dvora připomenutou v bodě 25 tohoto stanoviska, podle níž opatření, které se omezuje na náhradu škody [nebo zabránění škodě] způsobené dotčeným protiprávním jednáním, nemá trestněprávní povahu.

28. Zatřetí, co se týče kritéria míry přísnosti hrozící sankce, která se posuzuje v závislosti na *nejvyšším* trestu stanoveném relevantními ustanoveními¹⁶, je třeba konstatovat, že ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že společnosti Engie byly uloženy dvě sankce, a sice sankce ve výši 800 000 RON (přibližně 160 000 eur) uložená ze strany ANRE¹⁷ a sankce ve výši 150 000 RON (přibližně 30 000 eur) uložená ze strany ANPC¹⁸.

29. Bude tedy na předkládajícím soudu, aby na základě všech informací, které má k dispozici, ověřil, zda jsou výše těchto sankcí dostatečně přísné na to, aby mohly být kvalifikovány jako sankce „trestněprávního charakteru“¹⁹.

¹² – Rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 31) a ze dne 14. září 2023, Volkswagen Group Italia a Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663, bod 49).

¹³ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 33).

¹⁴ – Konkrétně porušení povinnosti stanovené v čl. 143 odst. 1 písm. k) zákona č. 123/2012 představuje správní delikt, za nějž lze uložit pokutu od 20 000 do 400 000 RON (přibližně 4 057 a 81 147 eur).

¹⁵ – Předkládací rozhodnutí neobsahuje žádný údaj ohledně výše pokut stanovených použitelnými právními předpisy. Ani vyjádření zúčastněných stran neposkytují žádnou doplňující informaci o rozsahu výše případných pokut.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, bod 46).

¹⁷ – Je třeba podotknout, že výše této sankce zohledňuje několik správních deliktů, které ANRE zjistil.

¹⁸ – Ačkoli předkládající rozhodnutí nezmiňuje uložení pokuty společnosti Engie na základě výše uvedených právních předpisů, z písemných vyjádření odvolatelky i rumunské vlády vyplývá, že společnosti Engie byla kromě povinnosti vrátit se k původní ceně dohodnuté s dotčenými zákazníky uložena i pokuta ze strany ANPC ve výši 150 000 RON (přibližně 30 000 eur).

¹⁹ – Kromě toho připomínám, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva nemůže nedostatečná přísnost správní pokuty sama o sobě stačit k tomu, aby nemohla být kvalifikována jako „trestní sankce“ (ESLP, 6. října 2020, Pfenning Distributie S.R.L. v. Rumunsko, CE:ECHR:2020:1006JUD007588213, bod 27). Viz též odstavec 62 rozsudku ze dne 8. července 2019, Mihalache v. Rumunsko (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, bod 62).

2. K podmínkám uplatnění zásady *ne bis in idem*

30. K uplatnění zásady *ne bis in idem* je třeba splnit dvě podmínky, a sice že existuje dřívější pravomocné rozhodnutí (podmínka „*bis*“) a se týchž skutků týká dřívější rozhodnutí a stíhání nebo pozdější rozhodnutí (podmínka „*idem*“)²⁰.

a) K podmínce „*bis*“

31. 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 věci²¹.

32. Soudní dvůr v tomto ohledu rovněž upřesnil, že i když uplatnění zásady *ne bis in idem* zajisté předpokládá existenci dřívějšího pravomocného rozhodnutí, nevyplývá z ní nutně, že pozdější rozhodnutí, kterým tato zásada brání, mohou být pouze rozhodnutí přijatá po tomto dřívějším pravomocném rozhodnutí. Tato zásada totiž vylučuje, aby v případě, že existuje pravomocné rozhodnutí, mohlo být zahájeno nebo pokračováno v trestním stíhání po tytéž skutky²².

33. V projednávaném případě ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že rozhodnutí ANPC pravomocně zrušil příslušný soud pro nedostatek příslušnosti, aniž se zabýval meritem věci²³. Jak přitom bylo připomenuto v bodě 31 tohoto stanoviska, podmínka „*bis*“ vyžaduje existenci pravomocného rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, což je podmínka, která podle všeho v projednávané věci není splněna.

34. V každém případě bude příslušet předkládajícímu soudu, aby dříve, než přistoupí k posouzení podmínky „*idem*“, určil, s ohledem na výše uvedené úvahy, zda je podmínka „*bis*“ splněna.

b) K podmínce „*idem*“

35. Co se týče podmínky „*idem*“, ze samotného znění článku 50 Listiny vyplývá, že tento článek zakazuje stíhat nebo potrestat v trestním řízení *tutěž osobu za totéž protiprávní jednání více než jedenkrát*.

36. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je kritériem relevantním pro posouzení toho, zda jde o totéž protiprávní jednání, kritérium totožnosti skutkových okolností. Článek 50 Listiny tak zakazuje uložit za stejné skutky několik sankcí trestní povahy na základě různých za tím účelem vedených řízení²⁴. Z judikatury Soudního dvora kromě toho rovněž 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 druhému²⁵.

²⁰ – Rozsudek bpost, bod 28.

²¹ – Rozsudek bpost, bod 29.

²² – Rozsudek ze dne 14. září 2023, Volkswagen Group Italia a Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663, bod 59).

²³ – Je třeba podotknout, že ačkoli tato informace není uvedena v předkládacím rozhodnutí, přinesla ji rumunská vláda v rámci písemného vyjádření a byla následně potvrzena v ústní části řízení, přičemž ostatní zúčastněné strany přítomné na jednání ji nezpochybnilly.

²⁴ – Rozsudek bpost, bod 33.

²⁵ – Rozsudek bpost, bod 34 a citovaná judikatura.

37. Jestliže podmínka „*idem*“ vyžaduje, aby skutkové okolnosti byly totožné, zásada *ne bis in idem* se naopak nepoužije, pokud dotčené skutky nejsou totožné, ale pouze podobné. 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 prostoru²⁶.

38. V projednávané věci předkládající soud konstatoval, že obě řízení dotčená ve věci v původním řízení se týkají téže právnické osoby, a sice společnosti Engie, a dále konstatoval, že skutky zjištěné ANRE a ANPC jsou v podstatě totožné, konkrétně se jedná o praxi odvolatelky spočívající ve změně ceny zemního plynu, přestože tyto skutky byly těmito dvěma orgány kvalifikovány odlišně.

39. Ačkoli rumunská vláda a ANRE podle všeho zpochybňují popis skutků, jak jej předložil předkládající soud, když tvrdí, že skutky zjištěné a sankcionované těmito orgány nejsou totožné²⁷, je třeba připomenout, že se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance²⁸. Pokud má tedy vnitrostátní soud za to, že skutky, za které byly společnosti Engie uloženy sankce oběma orgány, jsou totožné ve smyslu judikatury Soudního dvora uvedené v bodě 37 tohoto stanoviska, představuje tento souběh omezení základního práva zaručeného článkem 50 Listiny.

40. Předkládající soud musí každopádně v konečném důsledku určit, zda jsou skutky, které byly předmětem dotčených dvou řízení dotčených ve věci v původním řízení, kdy první z nich bylo zahájeno na základě odvětvových energetických předpisů a druhé na základě práva spotřebitelů, totožné. Za tímto účelem musí analyzovat skutečnosti zohledněné v rámci každého z těchto řízení, jakož i dobu, po kterou mělo údajně k protiprávnímu jednání dojít²⁹.

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

41. Je třeba připomenout, že omezení základního práva zaručeného v článku 50 Listiny může být odůvodněno pouze na základě čl. 52 odst. 1 Listiny. Podle první věty tohoto článku musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Druhá věta uvedeného článku stanoví, že při dodržení zásady proporcionality mohou být omezení uvedených práv a svobod zavedena pouze tehdy, pokud jsou nezbytná a pokud skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

a) K ochraně jednoho nebo více cílů obecného zájmu

42. Jak vyplývá z nedávného rozsudku bpost, Soudní dvůr měl za to, že souběh sankcí může být odůvodněn tím, že stíhání zahájená dvěma různými orgány sledují vzájemně se doplňující cíle, které míří na odlišné aspekty téhož protiprávního jednání³⁰. V tomto rozsudku Soudní dvůr kromě toho uvedl, že orgány veřejné moci se mohou legitimně rozhodnout použít na určitá

²⁶ – Rozsudek bpost, body 31, 33, 36 a 37.

²⁷ – Podle těchto zúčastněných stran uložil ANRE společnosti Engie sankci za porušení povinnosti transparentnosti při vytvoření standardní nabídky, zatímco ANPC jí uložil sankci za klamavé nebo agresivní obchodní praktiky spočívající v postupném zasílání sdělení týkajících se změny tarifů.

²⁸ – Rozsudek ze dne 11. ledna 2024, Societatea Civilă Profesională de Avocați AB & CD (C-252/22, EU:C:2024:13, bod 38).

²⁹ – V tomto smyslu viz rozsudek bpost, bod 38.

³⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek bpost, bod 50.

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 zátěž³¹.

43. V projednávaném případě se zdá, že je tato podmínka splněna, neboť opatření nařízená ANPC směřovala výhradně k ukončení nekalých a klamavých obchodních praktik vůči spotřebitelům, zatímco opatření nařízená ANRE měla za cíl zajistit transparentnost cen na rumunském energetickém trhu ve specifickém kontextu liberalizace odvětví zemního plynu, a tudíž jeho řádné fungování³². Zdá se tedy legitimní, že členský stát sankcionuje porušení zaprvé odvětvové právní úpravy, jejímž cílem je liberalizace trhu se zemním plynem, a zadruhé porušení pravidel týkajících se nekalých obchodních praktik za účelem zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitelů³³.

44. Z toho vyplývá, že k porušení zásady *ne bis in idem* nedojde, pokud je totéž jednání předmětem samostatných vyšetřovacích řízení založených na různých právních ustanoveních sledujících různé a vzájemně se doplňující cíle, jako je ochrana spotřebitelů a dodržování transparentnosti cen na trhu s energií.

45. Kromě toho skutečnost, že ochrana spotřebitele jakožto cíl obecného zájmu může být sledována nejen vnitrostátní právní úpravou v oblasti ochrany spotřebitele, ale rovněž nepřímou a z jiné perspektivy odvětvovými energetickými předpisy³⁴, nemůže zpochybnit komplementární povahu cílů sledovaných oběma soubory pravidel.

46. Výše uvedený výklad, založený na komplementaritě cílů sledovaných oběma právními úpravami, patrně podporuje i samotné znění směrnice 2009/73, (jež byla provedena do vnitrostátního práva zákonem č. 123/2012), v níž je v bodě 1 přílohy I stanoveno, že opatřeními na ochranu spotřebitele uvedenými v článku 3 této směrnice není dotčena unijní právní úprava na ochranu spotřebitele.

b) K proporcionalitě a nezbytnosti omezení

47. Pokud jde o dodržování zásady proporcionality, je třeba připomenout, že tato zásada vyžaduje, aby souběh stíhání a sankcí stanovených vnitrostátní právní úpravou nepřekročil meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou. Podle judikatury Soudního dvora platí, že pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a ujistit se, že tímto opatřením způsobené nevýhody nejsou nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům³⁵.

48. Pokud jde o to, aby souběh stíhání a sankcí byl striktně nezbytný, je podle judikatury Soudního dvora třeba posoudit, zda existují jasná a přesná pravidla umožňující stanovit, u kterých jednání a opomenutí může dojít k souběhu stíhání a sankcí. Kromě toho je třeba zjistit, 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

³¹ – Rozsudek bpost, bod 49.

³² – Pro všechny případy podotýkám, že dodržování transparentnosti cen představuje pouze nepřímý cíl ochrany spotřebitele.

³³ – Obdobně viz bpost, bod 47.

³⁴ – I když je totiž ochrana spotřebitele „přímo“ koncipována jako hlavní cíl spotřebitelského práva, je dotčena pouze „nepřímo“ v rámci odvětvové energetické právní úpravy, jejímž hlavním cílem je zajistit řádné fungování dotčeného trhu.

³⁵ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 46 a citovaná judikatura).

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 jednání³⁶.

49. Nejprve je třeba poznamenat, že existence dvou odlišných právních úprav, které se použijí souběžně, umožňuje dotýcným společnostem seznámit se předem s vysokým stupněm předvídatelnosti s možnými sankcemi, kterým jsou vystaveny. Dále není překvapující, že společnost působící na trhu výroby nebo distribuce energie musí dodržovat různé odvětvové právní úpravy sledující odlišné nebo komplementární cíle a může být případně vystavena různým souběžným sankcím za totéž jednání na základě právních aktů sledujících odlišné cíle.

50. Spis, který má Soudní dvůr k dispozici, ostatně obsahuje indicie o úzké časové souvislosti mezi oběma probíhajícími řízeními a mezi rozhodnutími přijatými na základě odvětvových předpisů v oblasti energetiky a práva na ochranu spotřebitele, jakož i o spolupráci a výměně informací mezi dotčenými orgány (stanovené konkrétně rumunskými právními předpisy), což bude muset rovněž ověřit předkládající soud.

51. S ohledem na výše uvedené mám za to, že článek 50 Listiny ve spojení s čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl dodavatel zemního plynu potrestán dvěma samostatnými rozhodnutími, v nichž je konstatováno spáchání protiprávního jednání, z nichž jedno je vydáno orgánem pro ochranu spotřebitelů a druhé energetickým regulačním orgánem, za podmínky, že:

- stíhání a sankce jsou založeny na různých právních ustanoveních, která sledují odlišné a vzájemně se doplňující cíle obecného zájmu, což odůvodňuje souběh stíhání a sankcí;
- existují jasná a přesná pravidla, která umožňují určit, která jednání a opomenutí mohou být předmětem souběhu stíhání a sankcí, a zajistit koordinaci mezi oběma příslušnými orgány;
- obě řízení byla vedena dostatečně koordinovaným způsobem v krátkém časovém období; a
- souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti protiprávních jednání.

V. Závěry

52. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou předběžnou otázku položenou Tribunalul București (soud v Bukurešti, Rumunsko) odpověděl následovně:

„Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s čl. 52 odst. 1 této listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl dodavatel zemního plynu potrestán dvěma samostatnými rozhodnutími, v nichž je konstatováno spáchání protiprávního jednání, z nichž jedno je vydáno orgánem pro ochranu spotřebitelů a druhé energetickým regulačním orgánem, za podmínky, že:

- stíhání a sankce jsou založeny na různých právních ustanoveních, která sledují odlišné a vzájemně se doplňující cíle obecného zájmu, což odůvodňuje souběh stíhání a sankcí;

³⁶ – Rozsudek bpost, bod 51.

- existují jasná a přesná pravidla, která umožňují určit, která jednání a opomenutí mohou být předmětem souběhu stíhání a sankcí, a zajistit koordinaci mezi oběma příslušnými orgány;
- obě řízení byla vedena dostatečně koordinovaným způsobem v krátkém časovém období; a
- souhrn uložených sankcí odpovídá závažnosti protiprávních jednání.“