



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

14. září 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie – Zásada *ne bis in idem* – Sankce uložená za nekalé obchodní praktiky – Trestní povaha sankce – Trestní sankce uložená v jednom členském státě po přijetí sankce za nekalé obchodní praktiky v jiném členském státě, která však nabyla právní moci před posledně uvedenou sankcí – Článek 52 odst. 1 – Omezení zásady *ne bis in idem* – Podmínky – Koordinace řízení a sankcí“

Ve věci C-27/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 7. ledna 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 11. ledna 2022, v řízení

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

proti

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

za přítomnosti:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, P. G. Xuereb (zpravodaj), T. von Danwitz, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. ledna 2023,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Volkswagen Group Italia SpA a Volkswagen Aktiengesellschaft: T. Salonic, avvocato, a O. W. Brouwer, advocaat,
- za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- za Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons): G. Giuliano a C. Rienzi, avvocati,
- za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s P. Gentili, avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree a J. M. Hoogveld, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi: N. Ruiz García a A. Spina, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. března 2023,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), článku 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, která byla podepsána v Schengenu dne 19. června 1990 a vstoupila v platnost dne 26. března 1995 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19) (dále jen „ÚPSD“), jakož i čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 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 (Úř. věst. 2005, L 149, s. 22).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společnostmi Volkswagen Group Italia SpA (dále jen „VWGI“) a Volkswagen Aktiengesellschaft (dále jen „VWAG“) na straně jedné a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a tržních pravidel, Itálie) (dále jen „AGCM“) na straně druhé ve věci rozhodnutí tohoto úřadu, kterým se těmto společnostem ukládá pokuta za nekalé obchodní praktiky.

Právní rámec

Unijní právo

ÚPSD

- 3 ÚPSD byla uzavřena za účelem provedení dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsané v Schengenu dne 14. června 1985 (Úř. věst. 2000, L 239, s. 13).
- 4 Článek 54 ÚPSD, obsažený v kapitole 3 nadepsané „Zákaz dvojího trestu“, jež je součástí hlavy III nadepsané „Policie a bezpečnost“, stanoví:

„Osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesen, již nemůže být vykonána.“

Směrnice 2005/29

- 5 Bod 10 odůvodnění směrnice 2005/29 uvádí:

„Je nutné zajistit soulad mezi touto směrnicí a stávajícím právem Společenství, zejména pokud se předpisy týkající se nekalých obchodních praktik vztahují na konkrétní odvětví. [...] Tato směrnice se proto použije, pouze pokud neexistují zvláštní právní předpisy Společenství upravující konkrétní hlediska nekalých obchodních praktik, například požadavky na informovanost a pravidla upravující způsob předkládání informací spotřebiteli. Zajišťuje ochranu spotřebitelů tam, kde na úrovni Společenství neexistují žádné zvláštní odvětvové právní předpisy, a zakazuje obchodníkům vytvářet klamnou představu o povaze produktů. Toto je zejména důležité u složitých produktů s vysokou mírou rizika pro spotřebitele, například některých produktů finančních služeb. Směrnice následně doplňuje *acquis communautaire* platné pro obchodní praktiky poškozující ekonomické zájmy spotřebitelů.“

- 6 Článek 1 této směrnice stanoví:

„Účelem této směrnice je přispět k řádnému fungování vnitřního trhu a dosáhnout vysoké úrovně ochrany spotřebitele sblížením právních a správních předpisů členských států týkajících se nekalých obchodních praktik, které poškozují ekonomické zájmy spotřebitelů.“

- 7 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 4 uvádí:

„V případě rozporu mezi ustanoveními této směrnice a jinými pravidly Společenství, která upravují určité aspekty nekalých obchodních praktik, jsou tato jiná pravidla Společenství pro tyto určité aspekty rozhodná a použijí se.“

8 Článek 13 téže směrnice, nadepsaný „Sankce“, stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná pro jejich uplatňování. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

Směrnice (EU) 2019/2161

9 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2161 ze dne 27. listopadu 2019, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES, 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o lepší vymáhání a modernizaci právních předpisů Unie na ochranu spotřebitele (Úř. věst. 2019, L 328, s. 7), změnila s účinností ode dne 28. května 2022 článek 13 směrnice 2005/29 takto:

„1. Členské státy stanoví sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých podle této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich uplatňování. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.

2. Členské státy zajistí, aby byl při ukládání sankcí [případně] zohledněn tento demonstrativní a orientační seznam kritérií:

- a) povaha, závažnost, rozsah a doba trvání protiprávního jednání;
- b) opatření přijatá obchodníkem ke zmírnění nebo nápravě újmy utrpěné spotřebiteli;
- c) předchozí protiprávní jednání obchodníka;
- d) získaný finanční prospěch nebo omezení ztrát obchodníka z důvodu protiprávního jednání, pokud jsou dostupné příslušné údaje;
- e) sankce uložené obchodníkovi za totéž protiprávní jednání v jiných členských státech v přeshraničních případech, kdy jsou informace o těchto sankcích dostupné prostřednictvím mechanismu zavedeného nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 [ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitele a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004 (Úř. věst. 2017, L 345, s. 1)];
- f) jiná přitěžující nebo polehčující okolnost vztahující se na daný případ.

3. Členské státy zajistí, aby v případech, kdy mají být uloženy sankce podle článku 21 nařízení (EU) 2017/2394, tyto sankce zahrnovaly možnost buď uložit pokutu ve správním řízení nebo možnost zahájit soudní řízení o uložení pokuty, nebo obojí, přičemž maximální výše této pokuty bude činit alespoň 4 % ročního obrátu obchodníka v dotčeném členském státě nebo dotčených členských státech. [...]

[...]“

Italské právo

- 10 Článek 20 odst. 1 decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n° 229 (legislativní nařízení č. 206, spotřebitelský zákoník, vydané na základě článku 7 zákona č. 229 ze dne 29. července 2003) ze dne 6. září 2005 (běžný dodatek ke GURI č. 235 ze dne 8. října 2005), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „spotřebitelský zákoník“), stanoví, že nekalé obchodní praktiky jsou zakázány.
- 11 Článek 20 odst. 2 spotřebitelského zákoníku uvádí:
- „Obchodní praktika je nekalá, pokud je v rozporu s náležitou profesionální péčí a podstatně narušuje nebo je schopná podstatně narušit ekonomické chování průměrného spotřebitele, který je jejímu působení vystaven nebo kterému je určena, nebo průměrného člena určité skupiny spotřebitelů, na kterou je tato praktika zaměřena, pokud se obchodní praktika zaměřuje na určitou skupinu spotřebitelů, ve vztahu k danému produktu.“
- 12 Podle čl. 20 odst. 4 tohoto zákoníku jsou nekalé obchodní praktiky zejména klamavé praktiky ve smyslu článků 21 až 23 uvedeného zákoníku a agresivní praktiky ve smyslu článků 24 až 26 téhož zákoníku.
- 13 Článek 21 odst. 1 spotřebitelského zákoníku uvádí:
- „Obchodní praktika je považována za klamavou, pokud obsahuje informace, které neodpovídají skutečnosti, nebo pokud jakýmkoli způsobem, včetně jejího celkového vyznění, uvádí nebo je schopná uvést průměrného spotřebitele v omyl ve vztahu k jednomu nebo k více z níže uvedených bodů, i když informace jsou věcně správné, což v obou případech vede nebo může vést k rozhodnutí spotřebitele o obchodní transakci, které by jinak neučinil:
- [...]
- b) hlavní znaky produktu, jako je jeho dostupnost, výhody, rizika, provedení, složení, příslušenství, poprodejní služby zákazníkům a vyřizování reklamací a stížností, výrobní postup a datum výroby nebo dodání, způsob dodání, způsobilost k účelu použití, možnosti použití, množství, specifikace, zeměpisný nebo obchodní původ, očekávané výsledky jeho použití nebo výsledky a podstatné části zkoušek a kontrol provedených na produktu;
- [...]“
- 14 Článek 23 odst. 1 písm. d) tohoto zákoníku zní takto:
- „Následující obchodní praktiky jsou za všech okolností považovány za klamavé:
- [...]
- d) tvrzení, v rozporu se skutečností, že obchodníku, jeho obchodním praktikám nebo některému z jeho produktů bylo uděleno schválení, povolení nebo potvrzení veřejného nebo soukromého subjektu, nebo že podmínky schválení, povolení nebo potvrzení byly splněny.“

15 Článek 27 odst. 9 uvedeného kodexu stanoví:

„Na základě opatření zakazujícího nekalou obchodní praktiku [AGCM] mimo jiné uloží peněžitou pokutu v rozmezí od 5 000 eur do 5 000 000 eur podle závažnosti a doby trvání protiprávního jednání. V případě nekalých obchodních praktik ve smyslu čl. 21 odst. 3 a 4 sankce nesmí být nižší než 50 000 eur.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 Rozhodnutím ze dne 4. srpna 2016 (dále jen „sporné rozhodnutí“) AGCM uložil společností VWGI a VWAG společně a nerozdílně zaplatit pokutu ve výši pět milionů eur za nekalé obchodní praktiky ve smyslu čl. 20 odst. 2, čl. 21 odst. 1 písm. b) a čl. 23 odst. 1 písm. d) spotřebitelského zákoníku.
- 17 Tyto nekalé obchodní praktiky se týkaly uvádění vozidel s dieselovými motory na trh v Itálii od roku 2009, kdy byl do těchto vozidel nainstalován software umožňující zfalšovat měření úrovně emise oxidů dusíku (NOx) při kontrolních zkouškách znečišťujících emisí, a to v rámci postupu zvaného „schvalování typu“, kterým schvalovací orgán osvědčuje, že určitý typ vozidla vyhovuje příslušným správním předpisům a technickým požadavkům. Společnostmi VWGI a VWAG bylo mimoto vytýkáno, že šířily reklamní sdělení, která navzdory instalaci uvedeného softwaru obsahovala informace týkající se jednak pozornosti, kterou tyto společnosti údajně věnovaly znečišťujícím emisím, a jednak údajného souladu dotčených vozidel s právními předpisy v oblasti emisí.
- 18 Společnosti VWGI a VWAG podaly proti spornému rozhodnutí žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie).
- 19 Zatímco byla tato žaloba projednávána před uvedeným soudem, státní zastupitelství v Brunšviku (Německo) (dále jen „německé státní zastupitelství“) rozhodnutím ze dne 13. června 2018 (dále jen „německé rozhodnutí“) uložilo společnosti VWAG pokutu ve výši jedné miliardy eur z důvodu zavedení postupu, jehož předmětem byla manipulace s výfukovými plyny některých dieselových motorů skupiny Volkswagen, u nichž šetření ukázala, že byly obcházeny emisní normy. Toto rozhodnutí upřesňovalo, že část této částky odpovídající částce 5 milionů eur postihuje jednání, na které se vztahuje uvedené rozhodnutí, a že zbývající část uvedené částky má společnost VWAG zbavit ekonomického prospěchu, který získala z instalace softwaru uvedeného v bodě 17 tohoto rozsudku.
- 20 Německé rozhodnutí bylo založeno na právním posouzení, že společnost VWAG porušila ustanovení Ordnungswidrigkeitengesetz (zákon o přestupcích), která postihují nedbalostní nesplnění povinnosti dohledu nad činnostmi podniků, pokud jde o vývoj softwaru uvedeného v bodě 17 tohoto rozsudku a instalaci tohoto softwaru do 10,7 milionu vozidel prodaných po celém světě, z toho přibližně 700 000 vozidel v Itálii, přičemž tento software je třeba považovat za odpojovací zařízení, které je zakázáno podle čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 ze dne 20. června 2007 o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel (Euro 5 a Euro 6) a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla (Úř. věst. 2007, L 171, s. 1).
- 21 Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že německé státní zastupitelství rovněž konstatovalo, že neexistence dohledu nad vývojem a instalací uvedeného softwaru je jednou z příčin, které přispěly k dalším protiprávním jednáním spáchaným společností VWAG na celosvětové úrovni mezi lety 2007 až

2015, a to pokud jde o žádost o schválení typu, propagaci vozidel a jejich maloobchodní prodej, zejména z důvodu, že tato vozidla byla navzdory v nich obsaženému témuž zakázanému softwaru veřejně prezentována jako vozidla vybavená ekologickou diesellovou technologií, tedy jako vozidla s obzvláště nízkými emisemi.

- 22 Německé rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. června 2018, neboť společnost VWAG zaplatila pokutu, která byla v tomto rozhodnutí stanovena, a formálně se vzdala práva na opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí.
- 23 V rámci řízení probíhajícího před Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) společnosti VWGI a VWAG zejména namítly protiprávnosti sporného rozhodnutí, která podle nich následně nastala z důvodu porušení zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny a v článku 54 ÚPSD.
- 24 Rozsudkem ze dne 3. dubna 2019 tento soud zamítl žalobu podanou společnostmi VWGI a VWAG zejména z důvodu, že zásada *ne bis in idem* nebrání zachování pokuty stanovené sporným rozhodnutím.
- 25 Společnosti VWGI a VWAG podaly proti tomuto rozsudku odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem.
- 26 Předkládající soud má za to, že je nejprve potřeba nalézt odpověď na otázku, zda se v projednávané věci použije zásada *ne bis in idem*.
- 27 V tomto ohledu připomíná, že z judikatury Soudního dvora, a zejména z jeho rozsudku ze dne 20. března 2018, *Garlsson Real Estate a další* (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 63) vyplývá, že článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje vést řízení o uložení peněžité správní sankce trestní povahy proti určité osobě z důvodu protiprávního jednání představujícího manipulaci s trhem, za něž již tato osoba byla pravomocně odsouzena v trestním řízení, pokud toto odsouzení může, s ohledem na škodu způsobenou společností spáchaným trestným činem, postihnout tento čin účinně, přiměřeně a odrazujícím způsobem.
- 28 Pokud jde zaprvé o sankci uloženou sporným rozhodnutím, předkládající soud si klade otázku ohledně její kvalifikace. Domnívá se, že lze tuto sankci kvalifikovat jako peněžitou správní sankci trestní povahy. Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že správní sankce má takovou povahu, pokud jako je tomu v projednávaném případě, účelem uvedené sankce není pouze nahradit škodu způsobenou protiprávním jednáním, ale tato sankce má rovněž represivní účel.
- 29 Na druhém místě předkládající soud poté, co připomněl judikaturu Soudního dvora týkající se zásady *ne bis in idem*, uvádí, že tato zásada má zabránit tomu, aby byl podnik opětovně odsouzen nebo stíhán, což předpokládá, že tento podnik byl dřívejším rozhodnutím, proti kterému již nelze podat opravný prostředek, odsouzen nebo bylo shledáno, že nenese odpovědnost. Pokud jde v tomto ohledu o otázku, zda se sporné rozhodnutí a německé rozhodnutí týkají těchto skutků, předkládající soud zmiňuje „podobnost, ne-li totožnost“, jakož i „obdobnou povahu“ jednání uvedených v těchto dvou rozhodnutích.
- 30 Předkládající soud rovněž zdůrazňuje, že je třeba zohlednit skutečnost, že i když sankce stanovená ve sporném rozhodnutí byla uložena dříve než sankce stanovená v německém rozhodnutí, posledně uvedená sankce nabyla právní moci dříve než ta první.

- 31 Na třetím a posledním místě předkládající soud připomíná, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že omezení zásady *ne bis in idem* zaručené v článku 50 Listiny může být odůvodněno na základě čl. 52 odst. 1 Listiny. Má tedy za to, že vyvstává rovněž otázka, zda ustanovení spotřebitelského zákoníku použitá ve sporném rozhodnutí, která provádějí směrnici 2005/29 a jejichž cílem je ochrana spotřebitele, mohou být ve vztahu k tomuto článku 52 relevantní.
- 32 Předkládající soud v tomto ohledu připomíná, že podle této judikatury jsou případná omezení článku 50 Listiny přípustná pouze tehdy, je-li splněno několik podmínek. Taková omezení musí zejména směřovat k cíli obecného zájmu, kterým lze odůvodnit kumulaci sankcí, musí být stanovena jasnými a přesnými pravidly, zajistit koordinaci mezi řízeními a být v souladu se zásadou proporcionality trestu. Zdá se přitom, že v projednávaném případě neexistuje žádné jasné a určité pravidlo, které by umožňovalo předvídat kumulaci sankcí, že není stanovena žádná koordinace mezi dotčenými řízeními a že v rámci těchto řízení byla uložena maximální sankce.
- 33 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Lze sankce uložené za nekalé obchodní praktiky podle vnitrostátních právních předpisů, kterými se provádí směrnice [2005/29], kvalifikovat jako správní sankce trestní povahy?
- 2) Musí být článek 50 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje, aby byla soudně potvrzena a nabyta právní moci peněžité správní sankce trestní povahy uložená právnické osobě za protiprávní jednání spočívající v nekalých obchodních praktikách, za které byla tato právnická osoba v mezidobí odsouzena v trestním řízení v jiném členském státě, pokud druhé odsouzení nabylo právní moci před tím, než soudní rozhodnutí o první peněžité správní sankci trestní povahy založilo překážku věci rozsouzené?
- 3) Může právní úprava uvedená ve směrnici 2005/29, zejména s odkazem na její čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e), odůvodnit výjimku ze zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 [Listiny] a v článku 54 [ÚPSD]?“

K pravomoci Soudního dvora a přípustnosti předběžných otázek

- 34 AGCM tvrdí, že předběžné otázky musí být odmítnuty jako nepřijatelné, jelikož nejsou užitečné pro vyřešení sporu v původním řízení. Zaprvé článek 50 Listiny a článek 54 ÚPSD nejsou v projednávaném případě použitelné, jelikož německá právní úprava týkající se odpovědnosti právnických osob, na jejímž základě bylo německé rozhodnutí přijato, nevyplývá z unijního práva. Zadruhé zásada *ne bis in idem* zakazuje kumulaci stíhání a sankcí za tytéž skutky, avšak totožnost skutků v projednávaném případě neexistuje, jelikož sporné rozhodnutí a německé rozhodnutí se týkají odlišných osob i jednání. V každém případě čl. 3 odst. 4 směrnice 2005/29 takovou totožnost vylučuje.
- 35 Pokud jde o první z těchto argumentů, který se ve skutečnosti týká pravomoci Soudního dvora rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, je třeba připomenout, že z čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 prvního pododstavce SFEU vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu unijního práva nebo platnosti aktů přijatých unijními orgány (rozsudek ze dne 10. března 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, bod 23).

- 36 Pokud jde zaprvé o výklad článku 50 Listiny, je třeba připomenout, že je její působnost v souvislosti s jednáním členských států vymezena v jejím čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členskými státy, 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 23. března 2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, bod 22 a citovaná judikatura). Pokud naproti tomu právní situace nespadá do působnosti unijního práva, Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout a případně uplatňovaná ustanovení Listiny sama o sobě nemohou tuto pravomoc založit (rozsudek ze dne 26. února 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 22).
- 37 V projednávané věci z vysvětlení poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že sporné rozhodnutí bylo přijato na základě italských právních předpisů provádějících směrnici 2005/29, a představuje tedy uplatňování unijního práva ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Z toho vyplývá, že Listina se na spor v původním řízení použije.
- 38 Zadruhé, pokud jde o výklad článku 54 ÚPSD, je třeba připomenout, že ÚPSD je nedílnou součástí unijního práva na základě protokolu (č. 19) o schengenském *acquis* začleněném do rámce Evropské unie, připojeného k Lisabonské smlouvě (Úř. věst. 2010, C 83, s. 290) (rozsudek ze dne 10. března 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, bod 24).
- 39 Za těchto podmínek má Soudní dvůr pravomoc rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 40 Pokud jde o druhý z argumentů uvedených v bodě 34 tohoto rozsudku, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem ve skutkovém a právním rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr může odmítnout vydat rozhodnutí o žádosti podané vnitrostátním soudem pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 6. října 2022, *Contship Italia*, C-433/21 a C-434/21, EU:C:2022:760, bod 24, jakož i citovaná judikatura).
- 41 V projednávané věci AGCM neprokázal, že výklad unijního práva požadovaný předkládajícím soudem v rámci předběžných otázek nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že se týká hypotetického problému. Je zajisté na tomto soudu, aby ověřil, zda se sporné rozhodnutí a německé rozhodnutí týkají těchto skutků a těchto osob. Jak však vyplývá z bodu 29 tohoto rozsudku, má uvedený soud za to, že existuje „podobnost, ne-li totožnost“ jednání uvedených ve sporném rozhodnutí a německém rozhodnutí. Mimoto tentýž soud v druhé otázce poukazuje na situaci, kdy jsou právnické osobě uloženy sankce trestní povahy za tytéž skutky v rámci dvou odlišných řízení. Zdá se tedy, že se předkládající soud domnívá, že v projednávané věci je tato osoba stíhána a postihována za totéž protiprávní jednání.
- 42 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že předběžné otázky jsou přípustné.

K předběžným otázkám

K první otázce

- 43 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že peněžité správní pokuta stanovená vnitrostátní právní úpravou, která byla společností uložena za nekalé obchodní praktiky vnitrostátním orgánem příslušným v oblasti ochrany spotřebitelů, představuje, přestože je podle této právní úpravy kvalifikována jako správní sankce, trestní sankci ve smyslu tohoto ustanovení.
- 44 Článek 50 Listiny stanoví, že „[n]ikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona“. Zásada *ne bis in idem* tedy zakazuje kumulaci jak stíhání, tak sankcí, které mají trestní povahu ve smyslu tohoto článku, za tytéž skutky a proti téže osobě (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 24 a citovaná judikatura).
- 45 Pokud jde o posouzení trestní povahy stíhání a sankcí dotčených v původním řízení, z judikatury vyplývá, že jsou v rámci tohoto posouzení 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 (rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, bod 38 a citovaná judikatura).
- 46 I když posoudit ve světle těchto kritérií, zda mají trestní a správní stíhání a sankce dotčené v původním řízení trestní povahu ve smyslu článku 50 Listiny, přísluší předkládajícímu soudu, Soudní dvůr, rozhodující o předběžné otázce, může poskytnout upřesnění, která poslouží vnitrostátnímu soudu jako vodítko pro jeho výklad (rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další, C-537/16, EU:C:2018:193, bod 29, jakož i citovaná judikatura).
- 47 Pokud jde v projednávané věci o první kritérium, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podle čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku jsou sankce a řízení vedoucí k uložení takové sankce kvalifikovány jako správní.
- 48 Uplatňování článku 50 Listiny se však neomezuje pouze na stíhání a sankce, které jsou kvalifikovány podle vnitrostátních právních předpisů 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 charakter, na základě ostatních dvou kritérií uvedených v bodě 45 tohoto rozsudku (rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, bod 41 a citovaná judikatura).
- 49 Co se týče druhého kritéria souvisejícího se samotnou povahou protiprávního jednání, je třeba ověřit, zda dotčená sankce sleduje zejména represivní účel bez ohledu na okolnost, že sleduje též preventivní účel. 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 (rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, bod 42).

- 50 V projednávaném případě ze znění čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku patrně vyplývá, že sankce, kterou toto ustanovení stanoví, se povinně připojuje k jiným opatřením, která může AGCM vůči nekalým obchodním praktikám přijmout a mezi něž patří, jak uvedla italská vláda ve svém písemném vyjádření, zejména zákaz pokračování v dotčených praktikách nebo jejich opakování.
- 51 Ačkoli tato vláda v písemném vyjádření tvrdí, že potlačování nekalých obchodních praktik je tímto zákazem zaručeno, a sankce stanovená v čl. 27 odst. 9 spotřebitelského zákoníku tedy nesměřuje k postihování protiprávního jednání, ale k tomu, aby byl dotčený podnik zbaven neoprávněné konkurenční výhody, kterou získal z důvodu protiprávního jednání vůči spotřebitelům, je třeba uvést, že tento případný cíl není v dotčeném ustanovení nijak zmíněn.
- 52 Mimoto, i když cílem tohoto ustanovení bylo zbavit dotčený podnik neoprávněné konkurenční výhody, nic to nemění na tom, že se pokuta mění podle závažnosti a délky trvání dotčeného protiprávního jednání, což svědčí o určitém odstupňování a progresivitě při stanovení sankcí, které mohou být uloženy. Kromě toho, pokud bylo toto cílem téhož ustanovení, skutečnost, že toto ustanovení podle všeho stanoví, že pokuta může dosáhnout maximální částky pěti milionů eur, by mohla mít za následek, že tohoto cíle nebude dosaženo, pokud neoprávněná konkurenční výhoda tuto částku přesáhne. Naopak skutečnost, že podle čl. 27 odst. 9 druhé věty spotřebitelského zákoníku patrně nemůže být výše pokuty nižší než 50 000 eur, pokud jde o některé nekalé obchodní praktiky, znamená, že pokuta za tyto praktiky může přesáhnout výši neoprávněné konkurenční výhody.
- 53 Pokud jde o třetí kritérium, a sice stupeň přísnosti opatření dotčených ve věci v původním řízení, je třeba připomenout, že míra přísnosti se posuzuje v závislosti na nejvyšším trestu stanoveném relevantními ustanoveními (rozsudek ze dne 4. května 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, bod 46).
- 54 V tomto ohledu stačí uvést, že peněžité správní sankce, která může dosáhnout částky pěti milionů eur, vykazuje vysokou míru přísnosti, což může podporovat závěr, podle kterého má tato sankce trestní povahu ve smyslu článku 50 Listiny.
- 55 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 50 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že peněžité správní pokuta stanovená vnitrostátní právní úpravou, která byla společnosti uložena za nekalé obchodní praktiky vnitrostátním orgánem příslušným v oblasti ochrany spotřebitelů, představuje, přestože je podle vnitrostátní právní úpravy kvalifikována jako správní sankce, trestní sankci ve smyslu tohoto ustanovení, pokud sleduje represivní účel a vykazuje vysokou míru přísnosti.

K druhé otázce

- 56 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje zachování pokuty trestní povahy uložené právnické osobě za nekalé obchodní praktiky v případě, že tato osoba byla v jiném členském státě odsouzena za tytéž skutky, i když toto odsouzení následovalo až po datu vydání rozhodnutí o uložení této pokuty, ale nabylo právní moci před tím, než rozsudek o žalobě podané proti tomuto rozhodnutí nabyl právní moci.

57 Z judikatury vyplývá, že použití zásady *ne bis in idem* podléhá dvojí podmínce, a sice že existuje dřívější pravomocné rozhodnutí (podmínka *bis*) a že se týchž 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).

K podmínce bis

58 Pokud jde o podmínku *bis*, je k tomu, aby soudní rozhodnutí mohlo být považováno za rozhodnutí, jímž bylo s konečnou platností rozhodnuto o skutcích, které jsou předmětem druhého řízení, nezbytné nejen, aby toto rozhodnutí nabylo právní moci, ale rovněž aby bylo vydáno po posouzení merita věci (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 29).

59 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 pro tytéž skutky.

60 V projednávané věci na jedné straně z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že německé rozhodnutí nabylo právní moci dne 13. června 2018, tedy po vydání sporného rozhodnutí. Jestliže se tohoto rozhodnutí za účelem zabránění řízení vedenému AGCM a vydání sporného rozhodnutí, s ohledem na zásadu *ne bis in idem*, nebylo možné po dobu, dokud nenabylo právní moci, dovolat, jinak tomu bylo za situace, kdy již uvedené rozhodnutí nabylo právní moci, ale sporné rozhodnutí v tuto dobu ještě nebylo konečné.

61 V rozporu s tím, co tvrdí AGCM v písemném vyjádření, skutečnost, že německé rozhodnutí nabylo právní moci poté, co společnost VWAG zaplatila pokutu, kterou toto rozhodnutí stanoví, a vzdala se práva na napadení uvedeného rozhodnutí, nemůže toto posouzení zpochybnit. Zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny se totiž uplatní po nabytí právní moci rozhodnutí trestní povahy, nezávisle na tom, jak se toto rozhodnutí stalo konečným.

62 Na druhou stranu se zdá, s výhradou ověření tímto soudem, že uvedené rozhodnutí bylo vydáno po posouzení věci samé.

63 Za těchto podmínek a s výhradou ověření předkládajícím soudem se tedy jeví, že řízení vedoucí k přijetí německého rozhodnutí bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 58 tohoto rozsudku.

K podmínce idem

64 Pokud jde o podmínku *idem*, ze samotného znění článku 50 Listiny vyplývá, že tento článek zakazuje stíhat nebo potrestat v trestním řízení tutěž osobu za týž čin více než jednou (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 31).

65 Jak uvádí předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jak sporné rozhodnutí, tak německé rozhodnutí se týkají téže právnické osoby, a sice společnosti VWAG. Skutečnost, že se sporné rozhodnutí mimoto týká společnosti VWGI, nemůže tento závěr zpochybnit.

- 66 Podle ustálené judikatury je kritériem relevantním pro posouzení toho, zda jde o totéž protiprávní jednání, kritérium totožnosti skutkových okolností chápaných jako soubor konkrétních skutkových okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny, které vedly ke zproštění obžaloby nebo ke konečnému odsouzení dotčené osoby. Článek 50 Listiny zakazuje uložit za stejné skutky několik sankcí trestní povahy na základě různých za tím účelem vedených řízení (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 33 a citovaná judikatura).
- 67 Kromě toho z judikatury Soudního dvora 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 v jednotlivých členských státech lišit (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 34 a citovaná judikatura).
- 68 Jak již bylo uvedeno v bodě 41 tohoto rozsudku, v projednávané věci předkládající soud druhou otázkou poukazuje na situaci, kdy jsou právnícké osobě uloženy sankce trestní povahy za tytéž skutky v rámci dvou odlišných řízení. Z toho vyplývá, že tento soud má patrně za to, že pokud jde o spor v původním řízení, je podmínka *idem* splněna.
- 69 Jak však vyplývá z předkládacího rozhodnutí a jak bylo uvedeno v bodě 29 tohoto rozsudku, tento soud rovněž odkazuje na „podobnost“ a „obdobnou povahu“ dotčených činů.
- 70 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak vyplývá z bodu 66 tohoto rozsudku, že zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny se může použít pouze, pokud jsou činy, kterých se týkají obě dotčená řízení nebo obě dotčené sankce, totožné. Nestačí pouhá jejich podobnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 36).
- 71 I když je věcí předkládajícího soudu, aby ve světle bodu 66 tohoto rozsudku posoudil, zda se stíhání vedená německým státním zastupitelstvím a AGCM, jakož i sankce uložené společnosti VWAG v německém rozhodnutí a ve sporném rozhodnutí týkají týčž skutků, a tudíž téhož protiprávního jednání, může Soudní dvůr, rozhodující o předběžné otázce, poskytnout upřesnění, která poslouží vnitrostátnímu soudu jako vodítko pro jeho výklad.
- 72 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, jak učinila nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření, že uvolnění dohledu nad činnostmi organizace usazené v Německu, kterého se týká německé rozhodnutí, je jednáním, které se liší od uvádění vozidel vybavených nezákonným odpojovacím zařízením na trh v Itálii, ve smyslu nařízení č. 715/2007, a od šíření klamavé reklamy v tomto členském státě, kterých se týká sporné rozhodnutí.
- 73 Zadruhé v rozsahu, v němž se německé rozhodnutí týká uvádění vozidel vybavených takovým nezákonným odpojovacím zařízením na trh, mimo jiné i v Itálii, jakož i šíření nesprávných reklamních sdělení týkajících se prodeje těchto vozidel, je třeba připomenout, že pouhá okolnost, že orgán členského státu poukazuje v rozhodnutí, kterým se konstatuje porušení unijního práva, 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2022, Nordzucker a další, C-151/20, EU:C:2022:203, bod 44).

- 74 Za třetí z německého rozhodnutí nicméně vyplývá, že prodeje takových vozidel v jiných členských státech, včetně Italské republiky, německé státní zastupitelství zohlednilo při výpočtu částky 995 milionů eur, která byla společnosti VWAG uložena jako odvod z ekonomického prospěchu, který protiprávním jednáním získala.
- 75 Začtvrté německé státní zastupitelství v německém rozhodnutí výslovně uvedlo, že zásada *ne bis in idem*, jak je zakotvena v německé ústavě, brání uložení pozdějších trestních sankcí skupině Volkswagen v Německu, pokud jde o dotčené odpojovací zařízení a jeho použití. Podle názoru tohoto státního zastupitelství jsou totiž skutky, kterých se toto rozhodnutí týká, tytéž skutky, kterých se týká sporné rozhodnutí, jelikož ve smyslu judikatury Soudního dvora instalace uvedeného zařízení, získání schválení typu, jakož i propagace a prodej dotčených vozidel představují soubor konkrétních okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny.
- 76 V případě, že by předkládající soud rozhodl, že jsou skutky, které byly předmětem obou řízení dotčených v původním řízení, totožné, vedla by kumulace sankcí uložených společnosti VWAG k omezení uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny.
- 77 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje zachování pokuty trestní povahy uložené právnické osobě za nekalé obchodní praktiky v případě, že tato osoba byla v jiném členském státě odsouzena za tytéž skutky, i když toto odsouzení následovalo až po datu vydání rozhodnutí o uložení této pokuty, ale nabylo právní moci před tím, než rozsudek o žalobě podané proti tomuto rozhodnutí nabyl právní moci.

K třetí otázce

- 78 Třetí otázkou předkládající soud žádá Soudní dvůr o výklad čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2005/29, jakož i článku 50 Listiny a článku 54 ÚPSD za účelem odpovědi na otázku, za jakých podmínek mohou být odůvodněna omezení uplatnění zásady *ne bis in idem*.
- 79 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného v článku 267 SFEU je na Soudním dvoru, aby poskytl vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, bod 42 a citovaná judikatura).
- 80 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že článek 54 ÚPSD, jakož i čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2005/29, které jsou výslovně uvedeny ve třetí otázce, nejsou pro účely vyřešení sporu v původním řízení relevantní.
- 81 Zaprvé z judikatury vyplývá, že článek 54 ÚPSD má zaručit osobě, která byla odsouzena a vykonala trest nebo případně byla v členském státě pravomocně zproštěna viny, pohyb uvnitř schengenského prostoru, aniž by se musela obávat stíhání za tentýž čin v jiném členském státě

[v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 29. června 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, bod 45, a ze dne 28. října 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Vydávání a *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, bod 78].

- 82 Avšak vzhledem k tomu, že tato možnost volně se pohybovat není předmětem věci v původním řízení, jelikož se tato věc týká dvou podniků, jednoho usazeného v Německu a druhého v Itálii, není výklad článku 54 ÚPSD pro účely vyřešení sporu v původním řízení nezbytný.
- 83 Zadruhé čl. 3 odst. 4 směrnice 2005/29 stanoví, že v případě rozporu mezi ustanoveními této směrnice a jinými unijními pravidly, která upravují zvláštní aspekty nekalých obchodních praktik, jsou rozhodná a použijí se tato jiná unijní pravidla. Ze samotného znění tohoto ustanovení, jakož i z bodu 10 odůvodnění směrnice 2005/29 vyplývá, že se tato směrnice použije pouze v případě, že neexistují zvláštní unijní právní předpisy, které upravují specifické aspekty nekalých obchodních praktik, a že se dané ustanovení výslovně týká rozporů mezi unijními pravidly, nikoliv mezi pravidly vnitrostátními (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. září 2018, Wind Tre a Vodafone Italia, C-54/17 a C-55/17, EU:C:2018:710, body 58 a 59, jakož i citovaná judikatura).
- 84 Z předkládacího rozhodnutí přitom nevyplývá, že v projednávaném případě existuje rozpor mezi unijními pravidly. Každopádně vzhledem k tomu, že konkrétním cílem čl. 3 odst. 4 směrnice 2005/29 je zabránit kumulaci řízení a sankcí, není toto ustanovení relevantní pro odpověď na otázku, za jakých okolností se lze odchýlit se od zásady *ne bis in idem*.
- 85 Zatřetí čl. 13 odst. 2 písm. e) této směrnice není *ratione temporis* použitelný na spor v původním řízení, jelikož bylo toto ustanovení do směrnice 2005/29 zavedeno směrnicí 2019/2161 a použije se až od 28. května 2022.
- 86 Za těchto okolností je třeba mít za to, že podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, za jakých podmínek mohou být omezení uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny odůvodněna.
- 87 Omezení uplatňování této zásady může být odůvodněno na základě jejího čl. 52 odst. 1 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 40 a citovaná judikatura).
- 88 V souladu s první větou čl. 52 odst. 1 Listiny musí být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod. Podle druhé věty uvedeného odstavce mohou být při dodržení zásady proporcionality omezení uvedených práv a svobod zavedena pouze tehdy, jsou-li nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.
- 89 V projednávaném případě přísluší předkládajícímu soudu ověřit, zda – jak podle všeho vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici – byl zásah jednotlivých dotčených vnitrostátních orgánů, o němž je tvrzeno, že vedl k souběhu stíhání a sankcí, stanoven zákonem.
- 90 Možnost takového souběhu stíhání a sankcí respektuje podstatu článku 50 Listiny za podmínky, že dotyčné vnitrostátní právní úpravy neumožňují 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).

- 91 Pokud jde o otázku, zda omezení uplatnění zásady *ne bis in idem* odpovídá cíli obecného zájmu, je třeba konstatovat, že obě vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení sledují odlišné legitimní cíle.
- 92 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 88 svého stanoviska, vnitrostátní ustanovení, na jehož základě bylo přijato německé rozhodnutí, má za cíl, aby podniky a jejich zaměstnanci jednali v souladu se zákonem, a proto postihuje nedbalostní nedodržení povinnosti náležitě péče v rámci podnikatelské činnosti, kdežto cílem ustanovení spotřebitelského zákoníku uplatňovaných AGCM, která provádějí směrnicí 2005/29, je zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitele v souladu s článkem 1 této směrnice a zároveň přispět k řádnému fungování vnitřního trhu.
- 93 Pokud jde o dodržení zásady proporcionality, tato zásada vyžaduje, aby kumulace stíhání a sankcí stanovená vnitrostátní právní úpravou nepřekračovala meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a jím způsobené nepříznivé následky nesmí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 48 a citovaná judikatura).
- 94 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že orgány veřejné moci se mohou legitimně rozhodnout použít na určitá jednání poškozující společnost doplňující se právní reakce ve formě různých řízení tvořících soudržný celek, aby řešily různé aspekty dotčeného společenského problému, pokud kombinace těchto právních reakcí nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž. Skutečnost, že dvě řízení sledují odlišné cíle obecného zájmu, které je legitimní chránit souběžně, může být tedy při posuzování přiměřenosti souběhu stíhání a sankcí zohledněna jako faktor, jenž může tento souběh odůvodnit za podmínky, že se tato řízení vzájemně doplňují a že dodatečná zátěž, kterou s sebou onen souběh nese, může být odůvodněna oběma sledovanými cíli (rozsudek ze dne 22. března 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, bod 49).
- 95 Pokud jde o to, aby byl souběh stíhání a sankcí striktně nezbytný, je třeba posoudit, zda existují jasná a přesná pravidla umožňující stanovit, u kterých jednání a opomenutí může dojít k souběhu stíhání a sankcí, jakož i ke koordinaci mezi jednotlivými orgány, zda byl průběh obou řízení dostatečně koordinován a řízení byla vedena v blízké časové návaznosti a zda byla sankce případně uložena v rámci řízení, které proběhlo dříve, zohledněna při posuzování druhé sankce, takže výsledná zátěž pro dotčené osoby daná takovým souběhem se omezuje na to, co je nezbytné 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).
- 96 Z toho vyplývá, že kumulace řízení nebo sankcí za tytéž skutky musí k tomu, aby mohla být považována za odůvodněnou, splňovat zejména tři podmínky, a sice zaprvé, že tato kumulace nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž, zadruhé, že jsou dána jasná a přesná pravidla umožňující předvídat, která jednání a opomenutí mohou být předmětem kumulace, a zatřetí, že dotčená řízení byla vedena dostatečně koordinovaně a proběhla v blízké časové návaznosti.
- 97 Pokud jde o první z těchto podmínek, je třeba připomenout, že sporné rozhodnutí stanoví pokutu ve výši pěti milionů eur, která se připojuje k pokutě ve výši jedné miliardy eur uložené společnosti VWAG německým rozhodnutím. Vzhledem ke skutečnosti, že společnost VWAG tuto poslední uvedenou pokutu akceptovala, se nejeví, že by pokuta uložená sporným rozhodnutím, jejíž výše odpovídá pouze 0,5 % pokuty stanovené německým rozhodnutím, měla za následek, že by souběh

těchto sankcí představoval pro tuto společnost nadměrnou zátěž. Za těchto okolností je skutečnost, že podle předkládajícího soudu byla uložena maximální sankce stanovená příslušnými právními předpisy, irelevantní.

- 98 Zadruhé, pokud jde o druhou podmínku, i když předkládající soud neuvedl ustanovení německého ani italského práva, která by konkrétně stanovila možnost, že takové jednání, jako je jednání uvedené ve sporném rozhodnutí a německém rozhodnutí, může být za předpokladu, že by se jednalo o totéž jednání, předmětem kumulace řízení nebo sankcí v různých členských státech, nic neumožňuje mít za to, že by společnost VWAG nemohla předvídat, že toto jednání může vést k řízením a sankcím alespoň ve dvou členských státech, které budou založeny buď na pravidlech použitelných na nekalé obchodní praktiky, nebo na jiných pravidlech, jako jsou pravidla stanovená v zákoně o přestupcích, jejichž jasnost a přesnost se ostatně nezdá být zpochybněna.
- 99 Pokud jde zatřetí o podmínku týkající se koordinace řízení uvedenou v bodě 96 tohoto rozsudku, jeví se, i s ohledem na informace, které společnost VWAG poskytla na jednání před Soudním dvorem, že mezi německým státním zastupitelstvím a AGCM nedošlo k žádné koordinaci, přestože dotčená řízení byla vedena souběžně po dobu několika měsíců a německé státní zastupitelství podle těchto informací vědělo o sporném rozhodnutí v okamžiku, kdy přijalo vlastní rozhodnutí.
- 100 V tomto ohledu je třeba připomenout, jak uvedl generální advokát v bodě 107 svého stanoviska, že na jedné straně, i když nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele („nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“) (Úř. věst. 2004, L 364, s. 1), které bylo nahrazeno nařízením 2017/2394, stanoví způsob spolupráce a koordinace mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání právních předpisů na ochranu spotřebitele, německé státní zastupitelství na rozdíl od AGCM mezi tyto orgány nepatří.
- 101 Na druhé straně, i když německé státní zastupitelství, jak plyne z informací, které společnost VWAG poskytla na jednání před Soudním dvorem, patrně spolupracovalo s Agenturou Evropské unie pro justiční spolupráci v trestních věcech (Eurojust) s cílem zabránit kumulaci trestních řízení proti společnosti VWAG v několika členských státech, pokud jde o skutky uvedené v německém rozhodnutí, z těchto informací vyplývá, že italské orgány od trestního stíhání proti této společnosti neupustily a že se AGCM na této snaze o koordinaci v rámci Eurojustu nepodílel.
- 102 Pokud italská vláda v podstatě uvádí, že v takové situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, postačí k tomu, aby bylo možné považovat kumulaci řízení a sankcí za tytéž skutky za odůvodněnou, ověřit, že je zásada *ne bis in idem* dodržena, slovy této vlády, v jejím „věcném rozměru“, tj. ověřit, že celková sankce, která vyplývá z obou dotčených řízení, není zjevně nepřiměřená, a to aniž by byla nezbytná koordinace mezi těmito řízeními, je třeba připomenout, že podmínky, jak byly formulovány judikaturou uvedenou v bodě 95 tohoto rozsudku, za kterých lze takovou kumulaci považovat za odůvodněnou, upravují možnost omezit uplatnění uvedené zásady. Proto se tyto podmínky nemohou případ od případu lišit.
- 103 Je pravda, že koordinace řízení nebo sankcí týkajících se týchž skutků může být obtížnější, pokud dotčené orgány spadají, jako v projednávané věci, pod různé členské státy. I když je třeba přihlídnout k praktickým omezením vlastním takovému přeshraničnímu kontextu, tato omezení nemohou odůvodnit, jak uvedl generální advokát v bodech 114 a 115 svého stanoviska, aby byl uvedený požadavek relativizován nebo opomíjen.

- 104 Taková koordinace řízení nebo sankcí může být výslovně upravena unijním právem, o čemž svědčí, byť se zaměřením na stíhání nekalých obchodních praktik, koordinační systémy, které byly stanoveny nařízením č. 2006/2004 a které jsou nyní stanoveny nařízením 2017/2394.
- 105 Pokud jde o riziko, na které poukazuje Evropská komise ve svém písemném vyjádření a na jednání, že se jednotlivec snaží dosáhnout odsouzení v trestním řízení v jednom členském státě pouze za účelem ochrany před stíháním a sankcemi, které se týkají týchž skutků, v jiném členském státě, žádná skutečnost ve spise předloženém Soudnímu dvoru neumožňuje tvrdit, že by takové riziko mohlo vyvstat v rámci sporu v původním řízení. Zejména okolnosti, které jsou uvedeny v bodě 97 tohoto rozsudku, neumožňují podpořit takové tvrzení.
- 106 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 52 odst. 1 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že opravňuje k omezení uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny tak, že umožňuje kumulaci řízení nebo sankcí za tytéž skutky, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 52 odst. 1 Listiny, ve znění upřesněném judikaturou, a sice zaprvé, že tato kumulace nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž, zadruhé, že jsou dána jasná a přesná pravidla umožňující předvídat, která jednání a opomenutí mohou být předmětem kumulace, a zatřetí, že byla dotčená řízení vedena dostatečně koordinovaně a proběhla v blízké časové návaznosti.

K nákladům řízení

- 107 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 (první senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že peněžitá správní pokuta stanovená vnitrostátní právní úpravou, která byla společností uložena za nekalé obchodní praktiky vnitrostátním orgánem příslušným v oblasti ochrany spotřebitelů, představuje, přestože je podle vnitrostátní právní úpravy kvalifikována jako správní sankce, trestní sankci ve smyslu tohoto ustanovení, pokud sleduje represivní účel a vykazuje vysokou míru přísnosti.
- 2) Zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje zachování pokuty trestní povahy uložené právnické osobě za nekalé obchodní praktiky v případě, že tato osoba byla v jiném členském státě odsouzena za tytéž skutky, i když toto odsouzení následovalo až po datu vydání rozhodnutí o uložení této pokuty, ale nabylo právní moci před tím, než rozsudek o žalobě podané proti tomuto rozhodnutí nabyl právní moci.
- 3) Článek 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že opravňuje k omezení uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 této Listiny tak, že umožňuje kumulaci řízení nebo sankcí za tytéž skutky, pokud jsou splněny podmínky stanovené v čl. 52 odst. 1 uvedené Listiny, ve znění upřesněném judikaturou, a sice zaprvé, že tato kumulace nepředstavuje pro dotčenou osobu nadměrnou zátěž,

zadruhé, že jsou dána jasná a přesná pravidla umožňující předvídat, která jednání a opomenutí mohou být předmětem kumulace, a zatřetí, že byla dotčená řízení vedena dostatečně koordinovaně a proběhla v blízké časové návaznosti.

Podpisy