



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 20 marca 2018 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2003/6/WE – Manipulacje na rynku – Sankcje – Przepisy krajowe przewidujące sankcję administracyjną i sankcję karną za ten sam czyn – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Karnoprawny charakter sankcji administracyjnej – Tożsamość czynu – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Przesłanki

W sprawie C-537/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) postanowieniem z dnia 20 września 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 października 2016 r., w postępowaniu:

**Garlsson Real Estate SA**, w likwidacji,

**Stefano Ricucci**,

**Magiste International SA**

przeciwko

**Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)**,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (sprawozdawca), A. Rosas i E. Levits, prezesi izb, E. Juhász, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos i E. Regan, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 maja 2017 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Garlsson Real Estate SA, w stanie likwidacji, M. Ricucciego oraz Magiste International SA przez M. Canforę, avvocato,

\* Język postępowania: włoski.

- w imieniu Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) przez A. Valente, S. Providentiego oraz P. Palmisana, avvocati,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. Galluzzo oraz de P. Gentilego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz D. Klebsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczyńską, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez V. Di Bucciego, R. Troostersa oraz T. Scharfa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 września 2017 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) w świetle art. 4 protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
- 2 Wniosek został przedstawiony w ramach sporu między spółką Garlsson Real Estate SA, w likwidacji, Stefanem Ricuccim oraz spółką Magiste International SA a Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (narodową komisją ds. spółek i giełdy, Włochy) (zwaną dalej „Consobem”), dotyczącego legalności administracyjnej kary pieniężnej, która została nałożona na powyższe podmioty w związku z naruszeniem przepisów dotyczących manipulacji na rynku.

### Ramy prawne

#### *EKPC*

- 3 Artykuł 4 protokołu nr 7 do EKPC, zatytułowany „Zakaz ponownego sądenia lub karania”, stanowi:
  - „1. Nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu przed sądem tego samego państwa za przestępstwo, za które został uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem lub u niewinny zgodnie z ustawą i zasadami postępowania karnego tego państwa.
  - 2. Postanowienia poprzedniego ustępu nie stoją na przeszkodzie wznowieniu postępowania zgodnie z ustawą i z zasadami postępowania karnego danego państwa, jeśli zaistnieją nowe lub nowo ujawnione fakty lub jeśli w poprzednim postępowaniu dopuszczono się rażącego uchybienia, które mogło mieć wpływ na wynik sprawy.
  - 3. Żadne z postanowień niniejszego artykułu nie może być uchylone na podstawie artykułu 15 konwencji”.

### *Prawo Unii*

- 4 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz.U. 2003, L 96, s. 16) państwa członkowskie zabraniają każdej osobie angażowania się w manipulacje na rynku. Artykuł 1 pkt 2 dyrektywy zawiera katalog działań uznawanych za manipulacje na rynku.
- 5 Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej dyrektywy:

„Bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do nakładania sankcji karnych, państwa członkowskie zapewniają, zgodnie ze swoim prawem krajowym, możliwość podjęcia właściwych środków administracyjnych lub nałożenia sankcji administracyjnych na osoby odpowiedzialne za niestosowanie przepisów przyjętych w ramach wprowadzania w życie niniejszej dyrektywy. Państwa członkowskie zapewniają, że środki te będą skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

### *Prawo włoskie*

- 6 Artykuł 185 decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (dekretu ustawodawczego nr 58/1998, tekst jednolity wszystkich przepisów o pośrednictwie finansowym w rozumieniu art. 8 i 21 ustawy z dnia 6 lutego 1996 r., nr 52) z dnia 24 lutego 1998 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 71 z dnia 26 marca 1998 r.), w brzmieniu ustalonym przez legge n. 62 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (ustawą nr 62/2005 wprowadzającą przepisy dotyczące wykonania zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch we Wspólnotach Europejskich. Ustawa wspólnotowa z 2004 r.) z dnia 18 kwietnia 2005 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 76 z dnia 27 kwietnia 2005 r.) (zwanego dalej „TUF”), zatytułowany „Manipulacje na rynku”, stanowi:

„1. Kto rozpowszechnia fałszywe informacje lub zawiera pozorowane transakcje, lub dopuszcza się innych fikcyjnych procedur, które mogą doprowadzić do spowodowania istotnej zmiany ceny instrumentów finansowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat sześciu oraz karze grzywny w wysokości od 20 000 EUR do 5 000 000 EUR.

2. Jeżeli ze względu wagę czynu, cechy osobiste sprawcy lub wartość produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa wysokość grzywny jest nieadekwatna, pomimo zastosowania jej maksymalnego wymiaru, sąd może podwyższyć ją do wysokości jej trzykrotności lub do wysokości kwoty stanowiącej dziesięciokrotność wartości produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa”.

- 7 Artykuł 187 ter TUF, zatytułowany „Manipulacje na rynku”, brzmi następująco:

„1. „Bez uszczerbku dla sankcji karnych, którym podlega czyn wypełniający znamiona przestępstwa, każdy, kto poprzez środki komunikacji, w tym Internet, lub innymi sposobami rozpowszechnia fałszywe albo wprowadzające w błąd informacje, plotki lub wiadomości, które dają lub mogłyby dawać fałszywe lub wprowadzające w błąd wskazówki w odniesieniu do instrumentów finansowych, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 100 000 EUR do 25 000 000 EUR.

[...]

3. Bez uszczerbku dla sankcji karnych, kiedy dany czyn stanowi przestępstwo, administracyjnej karze pieniężnej, o której mowa w ust. 1, podlega każdy, kto:

[...]

c) zawiera transakcje lub składa zlecenia przy użyciu fikcyjnych procedur lub innych form oszustw lub podstępów:

[...]

5. Jeżeli ze względu na cechy osobiste sprawcy lub wartość produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa, bądź też ze względu na jego skutki na rynku, wysokość administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w poprzednich ustępach, jest nieadekwatna, pomimo zastosowania jej maksymalnego wymiaru, podwyższa się ją do wysokości jej trzykrotności lub do wysokości kwoty stanowiącej dziesięciokrotność wartości produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa.

[...]”.

8 Artykuł 187 decies, zatytułowany „Relacje z wymiarem sprawiedliwości i organami ścigania”, głosi:

„1. Dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa lub przestępstw, o których mowa w rozdziale II, prokurator niezwłocznie zawiadamia prezesa [Consobu].

2. Prezes [Consobu] przekazuje prokuratorowi, w formie uzasadnionego sprawozdania, wszystkie dokumenty zgromadzone w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, mogące zawierać informacje wskazujące na prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa. Przekazanie dokumentów prokuratorowi następuje najpóźniej po zakończeniu czynności ujawniającej popełnienie przestępstw, o których mowa w rozdziale III niniejszego tytułu.

3. [Consob] i organ sądowy współpracują, w tym wymieniają informacje, w celu ustalenia, czy doszło do popełnienia czynów, o których mowa w niniejszym tytule, również w przypadku, gdy owe czyny nie wypełniają znamion przestępstwa [...]”.

9 Artykuł 187 duodecies ust. 1 TUF, zatytułowany „Powiązania między postępowaniem karnym a postępowaniem administracyjnym i postępowaniem w sprawie sprzeciwu”, głosi:

„Administracyjne postępowanie kontrolne i postępowanie w sprawie sprzeciwu [...] nie podlegają zawieszeniu w przypadku wszczęcia postępowania karnego w sprawie tych samych czynów lub czynów będących podstawą do wszczęcia tych postępowań”.

10 Zgodnie z art. 187 terdecies TUF, zatytułowanym „Wykonywanie kary grzywny oraz kar pieniężnych w procesie karnym”:

„Jeżeli w odniesieniu do tego samego czynu na jego sprawcę lub na osobę prawną nałożona została administracyjna kara pieniężna [...] ściągnięcie kary grzywny i kary pieniężnej orzeczonych za przestępstwo ogranicza się do kwoty przewyższającej wysokość kar ściągniętych przez organ administracji”.

### **Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

11 Decyzją z dnia 9 września 2007 r. Consob nałożył na S. Ricucciego, Magiste International i Garlsson Real Estate, solidarnie, administracyjną karę pieniężną w wysokości 10,2 mln EUR.

12 W uzasadnieniu tej decyzji wskazano, że w okresie, którego dotyczy postępowanie główne, S. Ricucci dopuścił się działań stanowiących manipulację na rynku, które to działania miały na celu zwrócenie uwagi klientów na papiery wartościowe RCS MediaGroup SpA i w ten sposób utrzymanie na tym

samym poziomie ich kursu giełdowego dla osiągnięcia celów osobistych. Consob uznał, że działania S. Ricucciego powodowały odchylenie notowań tych papierów wartościowych od normy, a tym samym stanowiły przejaw manipulacji na rynku w rozumieniu art. 187 ter ust. 3 lit. c) TUF.

- 13 Stefano Ricucci, Magiste International i Garlsson Real Estate zaskarżyli decyzję o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej do Corte d'appello di Roma (sądu apelacyjnego w Rzymie, Włochy). Wyrokiem z dnia 2 stycznia 2009 r. wspomniany sąd częściowo uwzględnił ich skargi, zmniejszając wysokość administracyjnej kary pieniężnej do 5 mln EUR. Wszystkie strony postępowania głównego wniosły skargi kasacyjne od tego wyroku do Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy).
- 14 Działania opisane w pkt 12 niniejszego wyroku stanowiły też podstawę do wszczęcia wobec S. Ricucciego postępowania karnego, które zakończyło się wydaniem wobec niego przez Tribunale di Roma (sąd w Rzymie, Włochy) wyroku z dnia 10 grudnia 2008 r., w procedurze koncyliacyjnej, skazującego go na karę czterech lat i sześciu miesięcy pozbawienia wolności na podstawie art. 185 TUF. Następnie kara ta została zmniejszona do trzech lat, a ostatecznie darowana. Orzeczenie to stało się prawomocne.
- 15 W tym kontekście sąd krajowy wskazuje, że we włoskim porządku prawnym zasada *ne bis in idem* nie ma zastosowania do powiązań między sankcjami karnymi a sankcjami administracyjnymi.
- 16 Sąd ten powziął jednak wątpliwości co do zgodności, w obliczu wyroku Tribunale di Roma (sądu w Rzymie) z dnia 10 grudnia 2008 r., postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej rozpatrywanego w postępowaniu głównym z art. 50 karty w związku z art. 4 protokołu nr 7 do EKPC.
- 17 Otóż zdaniem tego sądu, ponieważ we włoskim porządku karnym wspomniany wyrok zbliżony jest do skazującego wyroku wydanego przez sąd karny, administracyjna kara pieniężna rozpatrywana w postępowaniu głównym nałożona na podstawie art. 187 ter TUF ma charakter karny w rozumieniu art. 4 do protokołu nr 7 do EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, w szczególności w wyroku z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie Grande Stevens i in. przeciwko Włochom (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD 001864010). Sąd odsyłający zauważył, że czyny zarzucane S. Ricucciemu w ramach postępowania administracyjnego są tożsame z czynami, za które nałożono na niego sankcję karną.
- 18 Uznając, że zastosowanie art. 187 ter TUF w ramach sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym rodzi pytania co do konstytucyjności tego przepisu, sąd odsyłający zwrócił się do Corte costituzionale (sądu konstytucyjnego, Włochy) z wnioskiem o zbadanie jego zgodności z konstytucją.
- 19 Wyrokiem z dnia 12 maja 2016 r. Corte costituzionale (sąd konstytucyjny) stwierdził, że wniosek o zbadanie zgodności owego przepisu z konstytucją jest niedopuszczalny, gdyż sąd odsyłający nie wyjaśnił wcześniej relacji, jaka zachodzi między zasadą *ne bis in idem* wyrażoną w art. 4 protokołu nr 7 do EKPC, zgodnie z wykładnią tego przepisu dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, a tą samą zasadą znajdującą zastosowanie w kontekście nadużyć na rynku na gruncie prawa Unii. Zdaniem tego sądu istnieją też wątpliwości, czy zasada *ne bis in idem*, w kształcie zagwarantowanym w prawie Unii, znajduje bezpośrednie zastosowanie w stosunkach wewnętrznych państwa członkowskiego.

20 W tych okolicznościach Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 50 karty, interpretowany w świetle art. 4 protokołu nr 7 do EKPC, właściwego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i przepisów prawa krajowego, stoi na przeszkodzie możliwości prowadzenia postępowania administracyjnego mającego za przedmiot czyn (bezprawne zachowanie polegające na manipulacji na rynku), za który ten sam podmiot został już prawomocnie skazany w postępowaniu karnym?
- 2) Czy sąd krajowy jest władny bezpośrednio stosować zasady prawa Unii Europejskiej w związku z zasadą *ne bis in idem*, na podstawie art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, interpretowane w świetle art. 4 protokołu nr 7 do EKPC, właściwego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i przepisów prawa krajowego?”.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

#### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 21 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 50 karty w związku z art. 4 protokołu nr 7 do EKPC należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które dopuszczają możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej wobec osoby, która popełniła czyn polegający na manipulacji na rynku, za który to czyn osoba ta została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego.
- 22 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/6 w związku z jej art. 5 nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia wobec osób dopuszczających się manipulacji na rynku skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji administracyjnych, bez uszczerbku dla ich prawa do nakładania sankcji karnych.
- 23 Zgodnie z informacjami zawartymi w postanowieniu odsyłającym art. 187 *ter* TUF zostały uchwalony w celu transpozycji wspomnianych przepisów dyrektywy 2003/6 do prawa włoskiego. Prowadzenie postępowania administracyjnego rozpatrywanego w postępowaniu głównym oraz nałożenie na S. Ricucciego administracyjnej kary pieniężnej przewidzianej w art. 187 *ter* stanowią więc przejawy stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Z tego względu działania te muszą być zgodne z zagwarantowanym w art. 50 karty prawem podstawowym zakazującym ponownego sądenia lub karanía za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary.
- 24 Ponadto, jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe chronione na mocy EKPC są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty nakazuje prawom chronionym na mocy tej karty odpowiadającym prawom chronionym na mocy EKPC przypisywać takie samo znaczenie i takie same skutki jak te, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii Europejskiej, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii (wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 44; a także wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 25 Wyjaśnienia związane z art. 52 karty wskazują, że celem ust. 3 tego artykułu jest zapewnienie niezbędnej spójności między kartą a EKPC, co jednak nie może mieć „negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 47; z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 26 Zatem badanie przedłożonego pytania musi nastąpić wyłącznie w świetle praw podstawowych zagwarantowanych kartą, a w szczególności w jej art. 50 (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Orsi i Baldetti, C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, pkt 15 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Artykuł 50 stanowi, że „nikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”. Zasada *ne bis in idem* zakazuje zatem kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 34).

*W przedmiocie karnego charakteru prowadzonego postępowania i wymierzonych sankcji*

- 28 W odniesieniu do oceny karnego charakteru postępowania sądowego i sankcji takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału istotne są trzy kryteria. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – charakter i stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2012 r., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 37; z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 35).
- 29 O ile do sądu odsyłającego należy ustalenie w świetle powyższych kryteriów, czy postępowania oraz sankcje karne i administracyjne będące przedmiotem postępowania głównego mają charakter karny w rozumieniu art. 50 karty, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może dostarczyć temu sądowi wskazówek dla dokonywanej przez niego wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszej sprawie należy najpierw wyjaśnić, że w świetle kryteriów wskazanych w pkt 28 niniejszego wyroku kwalifikacja karna postępowań karnych prowadzonych wobec S. Ricucciego oraz nałożonej na niego kary pozbawienia wolności, o których mowa w pkt 14 niniejszego wyroku, nie jest sporna. Powstaje natomiast pytanie, czy administracyjna kara pieniężna oraz postępowanie administracyjne rozpatrywane w postępowaniu głównym mają charakter karny w rozumieniu art. 50 karty.
- 31 W tym względzie, w odniesieniu do pierwszego kryterium wskazanego w pkt 28 niniejszego wyroku, z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że prawo krajowe kwalifikuje postępowanie zakończone nałożeniem tej ostatniej sankcji jako postępowanie administracyjne.
- 32 Jednakże stosowanie art. 50 karty nie ogranicza się tylko do postępowań i sankcji kwalifikowanych jako „karne” przez prawo krajowe, lecz obejmuje – niezależnie od takiej kwalifikacji w prawie krajowym – postępowania i sankcje, które należy uważać za mające charakter karny na podstawie dwóch pozostałych kryteriów wymienionych w tymże pkt 28.
- 33 W odniesieniu do drugiego kryterium, dotyczącego samego charakteru czynu, należy zbadać, czy sporna sankcja ma w szczególności cel represyjny (zob. wyrok z dnia 5 czerwca 2012 r., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, pkt 39). Z powyższego wynika, że sankcja o celu represyjnym wykazuje charakter karny w rozumieniu art. 50 karty oraz że sama okoliczność, iż służy ona również celowi prewencyjnemu, nie może pozbawić jej kwalifikacji jako sankcji o charakterze karnym. Jak bowiem stwierdził rzecznik generalny w pkt 64 opinii, w samym charakterze sankcji karnych leży to, iż zmierzają one zarówno do represjonowania niedozwolonych zachowań, jak i do zapobiegania im. Natomiast środek, który ogranicza się do naprawienia szkody wyrządzonej danym przestępstwem, nie ma charakteru karnego.

- 34 W niniejszej sprawie art. 187 ter TUF przewiduje, że każdy, kto dopuścił się manipulacji na rynku, podlega administracyjnej karze pieniężnej w wysokości od 20 000 EUR do 5 000 000 EUR, przy czym w pewnych okolicznościach wymiar wspomnianej kary może zostać zwiększony, zgodnie z ust. 5 tego artykułu, do jej trzykrotności lub do dziesięciokrotności wartości produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa. Dodatkowo rząd włoski wyjaśnił w uwagach przedstawionych Trybunałowi, że zastosowanie tej sankcji zawsze prowadzi też do przepadku produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanej z przestępstwa oraz rzeczy użytych do jego popełnienia. Wydaje się zatem, że wspomniana sankcja nie służy tylko naprawieniu szkody wyrządzonej przestępstwem, ale również realizuje funkcję represyjną – co zresztą potwierdza analiza sądu odsyłającego – a więc przejawia charakter karny.
- 35 W odniesieniu do trzeciego kryterium należy stwierdzić, że administracyjna kara pieniężna mogąca sięgnąć dziesięciokrotności wartości produktu uzyskanego lub korzyści uzyskanych wskutek manipulacji na rynku jest karą o wysokim stopniu surowości, co potwierdza analizę, zgodnie z którą ma ona charakter karny w rozumieniu art. 50 karty, czego zbadanie należy jednakże do sądu odsyłającego.

*W przedmiocie tożsamości czynu*

- 36 Z samej treści art. 50 karty wynika, że przepis ten wprowadza zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym tej samej osoby za to samo przestępstwo (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Orsi i Baldetti, C-217/15 i C-350/15, EU:C:2017:264, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo). Jak wskazuje sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, różne postępowania i sankcje o charakterze karnym będące przedmiotem postępowania głównego dotyczą tej samej osoby, czyli S. Ricucciego.
- 37 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału znaczącym kryterium dla celów oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby (zob. analogicznie wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 listopada 2010 r., Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, pkt 39, 40). Zatem art. 50 karty zakazuje nakładania za identyczne czyny kilku sankcji o charakterze karnym po zakończeniu różnych wszczętych w tym celu postępowań.
- 38 Ponadto kwalifikacja prawna w prawie krajowym czynu i chroniony interes prawny nie są istotne do celów stwierdzenia tożsamości czynu, ponieważ zakres ochrony przyznany w art. 50 karty nie może być różny w zależności od państwa członkowskiego.
- 39 W niniejszej sprawie z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że S. Ricucciemu zarzucono popełnienie tych samych czynów, polegających na manipulacjach mających na celu zwrócenie uwagi klientów na papiery wartościowe RCS MediaGroup, zarówno w będącym przedmiotem postępowania głównego postępowaniu karnym, które zakończyło się wydaniem wobec S. Ricucciego prawomocnego wyroku skazującego, jak i w postępowaniu w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym.
- 40 O ile, jak podnosi Consob w swoich uwagach na piśmie, zakończenie postępowania karnego nałożeniem sankcji karnej takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym wymaga, w odróżnieniu od możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym, wystąpienia elementu subiektywnego, o tyle należy stwierdzić, że okoliczność, iż w odróżnieniu od administracyjnej kary pieniężnej nałożenie owej sankcji karnej zależy od wystąpienia dodatkowego elementu konstytutywnego, sama w sobie nie pozwala na zakwestionowanie, że mamy do czynienia z tym samym czynem. Z zastrzeżeniem zbadania tej kwestii przez sąd odsyłający, administracyjna kara pieniężna o charakterze karnym oraz postępowanie karne rozpatrywane w postępowaniu głównym wydają się dotyczyć tego samego czynu.



41 W tych okolicznościach wydaje się, że przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego pozwalają na prowadzenie postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym w rozumieniu art. 50 karty wobec osoby takiej jak S. Ricucci, z tytułu bezprawnego zachowania polegającego na dokonywaniu manipulacji na rynku, za które został on skazany prawomocnym wyrokiem sądu karnego. Tymczasem taka kumulacja postępowań i sankcji stanowi ograniczenie zagwarantowanego w tym artykule prawa podstawowego.

*W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia prawa zagwarantowanego w art. 50 karty*

42 Należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 27 maja 2014 r., Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, pkt 55, 56), Trybunał orzekł, że ograniczenie stosowania zagwarantowanej w art. 50 karty zasady ne bis in idem może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty.

43 Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie pierwsze karty wszystkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Zgodnie z art. 52 ust. 1 zdanie drugie karty – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – ograniczenia praw i wolności mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

44 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że możliwość kumulacji zarówno postępowań i sankcji karnych, jak i postępowań i sankcji administracyjnych o charakterze karnym jest przewidziana ustawą.

45 Ponadto przepisy krajowe, takie jak sporne w postępowaniu głównym, respektują zasadniczą treść art. 50 karty, ponieważ pozwalają one na taką kumulację postępowań i sankcji tylko na enumeratywnie określonych warunkach, zapewniając w ten sposób, aby prawo zagwarantowane w owym art. 50 jako takie nie było podważane.

46 W odniesieniu do pytania, czy ograniczenie stosowania zasady ne bis in idem wynikające z przepisów krajowych takich jak sporne w postępowaniu głównym odpowiada celowi interesu ogólnego, z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi wynika, że przepisy te mają na celu ochronę integralności rynków finansowych Unii oraz ochrony zaufania publicznego do papierów wartościowych. Z uwagi na znaczenie, jakie orzecznictwo Trybunału przyznaje, dla realizacji tego celu, zwalczaniu przestępstw naruszających zakaz manipulacji na rynku (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2009 r., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, pkt 37, 42) kumulacja postępowań i sankcji o charakterze karnym może być uzasadniona, jeśli te postępowania i te sankcje służą – dla realizacji owego celu – celom uzupełniającym, których przedmiotem są w danym wypadku różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

47 W tym względzie, w zakresie przestępstw związanych z manipulacjami na rynku, wydaje się słuszne, że państwo członkowskie stara się z jednej strony zniechęcać do wszelkich naruszeń, niezależnie od tego, czy są one zamierzone, czy też nie, zakazu dokonywania manipulacji na rynku poprzez nakładanie sankcji administracyjnych, w danym wypadku na zasadzie ryczałtowej, a z drugiej strony zniechęcać do poważnych uchybień tym zasadom i za nie karać, a które to uchybienia są szczególnie społecznie szkodliwe i uzasadniają przyjęcie surowszych sankcji karnych.

48 W odniesieniu do przestrzegania zasady proporcjonalności – zasada ta wymaga, by kumulacja postępowań karnych i sankcji, taka jak sporna w postępowaniu głównym, nie wykraczała poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lutego 2010 r., Müller Fleisch,

C-562/08, EU:C:2010:93, pkt 43; z dnia 9 marca 2010 r., ERG i in., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, pkt 86; a także z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 37, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 49 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 14 ust. 1 dyrektywy 2003/6 w związku z jej art. 5 państwa członkowskie dysponują swobodą wyboru sankcji mających zastosowanie wobec osób dopuszczających się manipulacji na rynku (zob. podobnie wyrok z dnia 23 grudnia 2009 r., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, pkt 71, 72). W braku harmonizacji prawa Unii w tej dziedzinie państwa członkowskie mogą zatem ustanowić zarówno system, w którym naruszenia zakazu dokonywania manipulacji na rynku mogą być przedmiotem postępowań i sankcji tylko jeden raz, jak i system dopuszczający kumulację postępowań sądowych i sankcji. W tych okolicznościach proporcjonalność przepisów krajowych, takich jak sporne w postępowaniu głównym, nie może być kwestionowana tylko z tego względu, że dane państwo członkowskie postanowiło wprowadzić możliwość takiej kumulacji, i to pod rygorem pozbawienia tego państwa członkowskiego owej swobody wyboru.
- 50 Wobec powyższego należy stwierdzić, że przepisy krajowe, takie jak sporne w postępowaniu głównym, które przewidują taką możliwość kumulacji, są odpowiednie do realizacji celu, o którym mowa w pkt 46 niniejszego wyroku.
- 51 W odniesieniu do bezwzględnie koniecznego charakteru przepisy krajowe takie jak będące przedmiotem postępowania głównego powinny przede wszystkim ustanawiać jasne i precyzyjne zasady pozwalające podmiotom prawa przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot takiej kumulacji postępowań i sankcji.
- 52 W niniejszym wypadku, jak wynika z informacji zawartych w aktach sprawy dostępnych Trybunałowi, przepisy krajowe sporne w postępowaniu głównym, w szczególności art. 187 ter TUF, przewidują warunki, na jakich rozpowszechnianie fałszywych informacji oraz zawieranie pozorowanych transakcji, które mogą dawać fałszywe lub wprowadzające w błąd wskazówki w odniesieniu do instrumentów finansowych, może prowadzić do zastosowania administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym. Zgodnie z owym art. 187 ter oraz na warunkach określonych w art. 185 TUF tego rodzaju działania mogą również – ponieważ mogą doprowadzić do istotnej zmiany ceny instrumentów finansowych – podlegać karze pozbawienia wolności oraz karze grzywny.
- 53 Wydaje się zatem, z zastrzeżeniem zbadania tej kwestii przez sąd odsyłający, że sporne w postępowaniu głównym przepisy krajowe w jasny i precyzyjny sposób przewidują, w jakich okolicznościach manipulacje na rynku mogą prowadzić do kumulacji postępowań i sankcji o charakterze karnym.
- 54 Następnie, przepisy krajowe, takie jak sporne w postępowaniu głównym, powinny zapewnić, że obciążenia wynikające dla zainteresowanych osób z takiej kumulacji zostaną ograniczone do minimum niezbędnego do realizacji celu, o którym mowa w pkt 46 niniejszego wyroku.
- 55 W odniesieniu z jednej strony do kumulacji postępowań o charakterze karnym, które, jak wynika z informacji znajdujących się w aktach sprawy, są prowadzone w sposób niezależny, wymóg wskazany w poprzednim punkcie oznacza istnienie zasad zapewniających koordynację mającą na celu zredukowanie do niezbędnego minimum dodatkowego obciążenia, jakie oznacza taka kumulacja dla zainteresowanych osób.
- 56 Z drugiej strony kumulacji sankcji o charakterze karnym powinny towarzyszyć zasady umożliwiające zagwarantowanie, że surowość wszystkich nałożonych sankcji odpowiada wadze danego naruszenia, bowiem taki wymóg wynika nie tylko z art. 52 ust. 1 karty, lecz także z zasady proporcjonalności kar ustanowionej w jej art. 49 ust. 3. Owe zasady powinny przewidywać obowiązek zadbania przez właściwe organy, w wypadku nałożenia drugiej sankcji, aby surowość wszystkich nałożonych sankcji nie przewyższyła wagi stwierdzonego naruszenia.

- 57 W niniejszym wypadku wprawdzie przewidziany w art. 187 *decies* TUF obowiązek współpracy i koordynacji działań podejmowany przez prokuratora i Conosob może zmniejszyć obciążenie, jakie dla zainteresowanej osoby oznacza kumulacja postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym oraz postępowania karnego prowadzonego w związku z bezprawnym zachowaniem polegającym na dokonywaniu manipulacji na rynku. Należy jednak podkreślić, że w przypadku zakończenia postępowania karnego wydaniem przez sąd karny wyroku skazującego na podstawie art. 185 TUF prowadzenie postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym wykracza poza to, co jest bezwzględnie konieczne do realizacji celu wskazanego w pkt 46 niniejszego wyroku, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstraszącą reakcję na popełnione przestępstwo.
- 58 W tym względzie z dostępnych Trybunałowi informacji zawartych w aktach sprawy, wskazanych w pkt 52 niniejszego wyroku, wynika, że manipulacje na rynku podlegające karze na podstawie art. 185 TUF muszą cechować się pewną wagą oraz że katalog kar, które można zastosować na podstawie tego przepisu, obejmuje karę pozbawienia wolności oraz karę grzywny, której wymiar odpowiada widełkom przewidzianym dla administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym, o której mowa w art. 187 *ter* TUF.
- 59 W tych okolicznościach wydaje się, że prowadzenie postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym na podstawie art. 187 *ter* wykracza poza to, co jest bezwzględnie konieczne do realizacji celu wskazanego w pkt 46 niniejszego wyroku, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym, mając na uwadze szkodliwość społeczną popełnionego przestępstwa, stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstraszącą reakcję na nie, czego zweryfikowanie spoczywa na sądzie odsyłającym.
- 60 W odniesieniu do kumulacji sankcji, którą dopuszcza uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym, należy dodać, że owo uregulowanie wydaje się ograniczać do stwierdzenia w art. 187 *terdecies* TUF, że w przypadku nałożenia, z tytułu tych samych czynów, kary grzywny oraz administracyjnej kary pieniężnej ściągnięcie tej pierwszej ogranicza się do kwoty przewyższającej wysokość tej drugiej. Tymczasem ponieważ art. 187 *terdecies* wydaje się przewidywać tylko kumulację kar o charakterze pieniężnym, nie zaś kumulację administracyjnych kar pieniężnych o charakterze karnym i kary pozbawienia wolności, wydaje się, że ów przepis nie gwarantuje tego, by surowość wszystkich nałożonych sankcji była ograniczona do tego, co jest bezwzględnie konieczne w stosunku do wagi popełnionego przestępstwa.
- 61 Wydaje się więc, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które dopuszcza, w obliczu istnienia prawomocnego wyroku skazującego, w warunkach określonych w poprzednim punkcie, możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym, wykracza poza to, co jest bezwzględnie konieczne do realizacji celu wskazanego w pkt 46 niniejszego wyroku, czego sprawdzenie należy jednak do sądu odsyłającego.
- 62 Wniosku tego nie podważa okoliczność, że prawomocna kara orzeczona na podstawie art. 185 TUF w danym wypadku może zostać później darowana, jak to miało miejsce w przypadku sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Z art. 50 karty wynika bowiem, że z ochrony przyznanej przez zasadę *ne bis in idem* mogą korzystać osoby, które zostały uniewinnione lub skazane prawomocnym wyrokiem sądu karnego, a więc również osoby, na które nałożono owym wyrokiem sankcję karną, która została następnie darowana. Tego rodzaju okoliczność jest wobec tego pozbawiona znaczenia w kontekście oceny bezwzględnie koniecznego charakteru uregulowania krajowego takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 63 W świetle powyższych rozważań na zadane pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 50 karty należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które dopuszczają możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym wobec osoby, która popełniła czyn zabroniony

polegający na dokonywaniu manipulacji na rynku, za który to czyn owa osoba została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym, mając na uwadze szkodliwość społeczną popełnionego przestępstwa, stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstrasżającą reakcję na nie.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 64 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasada *ne bis in idem* wyrażona w art. 50 karty przyznaje jednostkom prawo, na które mogą one powołać się bezpośrednio w ramach sporu takiego jak spór rozpatrywany w postępowaniu głównym.
- 65 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postanowienia prawa pierwotnego przewidujące precyzyjne i bezwarunkowe obowiązki, których zastosowanie nie jest uzależnione od jakiegokolwiek późniejszej interwencji organów Unii ani organów krajowych, są bezpośrednim źródłem uprawnień jednostek (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lipca 1969 r., *Brachfeld i Chougol Diamond*, 2/69 i 3/69, EU:C:1969:30, pkt 22, 23; a także z dnia 20 września 2001 r., *Banks*, C-390/98, EU:C:2001:456, pkt 91).
- 66 Tymczasem z treści art. 50 wynika, że prawo, które owo postanowienie przyznaje jednostkom, nie jest obwarowane jakimikolwiek warunkami, a więc w ramach sporu takiego jak spór rozpatrywany w postępowaniu głównym można się na nie powoływać bezpośrednio.
- 67 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał przyznał już bezpośredni skutek art. 50 karty, stwierdzając w pkt 45 wyroku z dnia 26 lutego 2013 r., *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105), że przy badaniu zgodności przepisów prawa krajowego z prawami chronionymi na mocy karty sąd krajowy, stosując w ramach swojej właściwości przepisy prawa Unii, ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, odmawiając w razie potrzeby z urzędu zastosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nawet późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym.
- 68 Na pytanie drugie należy wobec tego udzielić następującej odpowiedzi: zasada *ne bis in idem* wyrażona w art. 50 karty przyznaje jednostkom prawo, na które mogą one powołać się bezpośrednio w ramach sporu takiego jak spór rozpatrywany w postępowaniu głównym.

### ***W przedmiocie kosztów***

- 69 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Wykładni art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które dopuszczają możliwość prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej o charakterze karnym wobec osoby, która popełniła czyn zabroniony polegający na dokonywaniu manipulacji na rynku, za który to czyn owa osoba została już skazana prawomocnym wyrokiem sądu karnego, o ile tylko kara orzeczona w owym wyroku skazującym, mając na uwadze szkodliwość społeczną popełnionego przestępstwa, stanowi skuteczną, proporcjonalną i odstrasżającą reakcję na nie.

- 2) Zasada ne bis in idem wyrażona w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyznaje jednostkom prawo, na które mogą one powołać się bezpośrednio w ramach sporu takiego jak spór rozpatrywany w postępowaniu głównym.**

Podpisy