

## Věc C-27/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení**

11. ledna 2022

**Předkládající soud**

Consiglio di Stato (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

7. ledna 2022

**Žalobkyně a navrhovatelky:**

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

**Žalovaný a odpůrce:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Předmět původního řízení**

Kasační opravný prostředek podaný společnostmi Volkswagen Group Italia S.p.A. a Volkswagen Aktiengesellschaft (dále jen „VWGI“ a „VWAG“) proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I (regionální správní soud pro Lazio, Řím, první senát) č. 6920/2019, kterým byla zamítnuta žaloba podaná v řízení v prvním stupni společnostmi VWGI a VWAG proti rozhodnutí Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže a trhu) (dále jen „AGCM“) č. 26137 ze dne 4. srpna 2016. Výše uvedeným rozhodnutím AGCM uložil společnostem VWGI a VWAG povinnost zaplatit společně a nerozdílně pokutu ve výši 5 milionů eur, neboť bylo zjištěno, že se tyto společnosti dopustily nekalé obchodní praktiky ve smyslu legislativního nařízení č. 206 ze dne 6. září 2005 (dále jen „spotřebitelský zákoník“).

## Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU; výklad směrnice 2005/29/ES s cílem určit, zda lze sankce uložené za nekalé obchodní praktiky podle italského práva kvalifikovat jako správní sankce trestní povahy (otázka 1); výklad článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) s cílem určit, zda o žalobě proti peněžitě správní sankci trestní povahy za nekalé obchodní praktiky může být rozhodnuto potvrzením této sankce, pokud již byl v jiném členském státě vydán trestní rozsudek za stejné jednání a proti stejné osobě, které se týká tato správní sankce, a tento rozsudek se stal pravomocným během projednávání této žaloby (otázka 2); výklad článků 3 a 13 směrnice 2005/29/ES, jakož i článku 50 Listiny základních práv Evropské unie a článku 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 (dále jen „Schengenská úmluva“) s cílem určit, zda právní úprava této směrnice může odůvodnit výjimku ze zásady *ne bis in idem* (otázka 3);

## Předběžné otázky

- 1) Lze sankce uložené za nekalé obchodní praktiky podle vnitrostátních právních předpisů, kterými se provádí směrnice 2005/29/ES, kvalifikovat jako správní sankce trestní povahy?
- 2) Musí být článek 50 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje soudní potvrzení a pravomocné uložení peněžitě správní sankce trestní povahy právnické osobě za protiprávní jednání spočívající v nekalých obchodních praktikách, za které byla tato právnická osoba v mezidobí pravomocně odsouzena v trestním řízení v jiném členském státě, pokud druhé odsouzení nabylo právní moci před vydáním pravomocného soudního rozhodnutí o první peněžitě správní sankci trestní povahy?
- 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 zákazu *ne bis in idem* stanoveného v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie (následně začleněného do Smlouvy o Evropské unii článkem 6 SEU) a v článku 54 Schengenské úmluvy?

## Uplatňovaná ustanovení unijního práva a unijní judikatura

### Články 6 a 267 SFEU

Schengenské acquis - Úmluva 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, zejména článek 54;

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 („směrnice o nekalých obchodních praktikách“), zejména čl. 3 odst. 4 a čl. 13 odst. 2 písm. e);

Listina základních práv Evropské unie, zejména články 50 a 52.

Rozsudky Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

### **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Legislativní nařízení č. 206 ze dne 6. září 2005., (spotřebitelský zákoník), zejména články 20, 21 a 23.

Článek 20 obsahuje definici nekalé obchodní praktiky, zatímco články 21 a 23 se týkají definice klamavé obchodní praktiky.

Předkládající soud zejména osvětluje platné vnitrostátní právní předpisy takto:

„Obchodními praktikami“ [...] se rozumí veškerá jednání obchodníků, která objektivně ‚souvisí‘ s ‚propagací, prodejem nebo dodáním‘ zboží nebo služeb spotřebitelům a ke kterým dochází před navázáním smluvního vztahu, současně s ním nebo po něm. Jednání obchodníka může spočívat v prohlášeních, faktických úkonech nebo dokonce v prostém opomenutí.

Pokud jde o kritéria pro určení, zda daná obchodní praktika je či není ‚nekalá‘, čl. 20 odst. 2 spotřebitelského zákoníku obecně stanoví, že obchodní praktika je nekalá, je-li ‚v rozporu s požadavky náležité profesionální péče‘ 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, ve vztahu k danému produktu“.

Jsou vymezeny dvě různé kategorie nekalých praktik: klamavé praktiky (uvedené v člancích 21 a 22) a agresivní praktiky (uvedené v člancích 24 a 25).

„Klamavý charakter obchodní praktiky závisí na okolnosti, že je nepravdivá v rozsahu, v němž obsahuje nesprávné informace, nebo je celkově schopná uvést průměrného spotřebitele v omyl ve vztahu zejména k podstatě nebo hlavním znakům produktu nebo služby, což může vést tohoto spotřebitele k rozhodnutí o obchodní transakci, které by v případě neexistence takové praktiky neučinil. Pokud jsou tyto znaky kumulativně splněny, praktika je považována za klamavou, a tudíž musí být zakázána.

[...]

[V]e všech případech, kdy obchodní praktika představuje ‚výzvu ke koupi‘ - což je pojem, který zahrnuje obchodní sdělení - musí být informace týkající se ‚hlavních vlastností výrobku‘ vždy považovány za ‚relevantní‘ (čl. 22 odst. 4 písm. a) [...] Při absenci těchto informací je proto výzva ke koupi považována za klamavou.“

Vnitrostátní judikatura potvrdila trestní povahu sankcí ukládaných za porušení pravidel na ochranu spotřebitele.

Uplatňovaná ustanovení mezinárodního práva a mezinárodní judikatura

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, zejména článek 4 Protokolu č. 7;

Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva (ze dne 27. února 1980, věc Deweer; ze dne 27. listopadu 2014, Lucky dev)

### **Stručný popis skutkového stavu a řízení**

- 1 Rozhodnutím č. 26137 ze dne 4. srpna 2016 uložil AGCM společnostem VWGI a VWAG pokutu ve výši 5 milionů eur, a to s odůvodněním, že se dopustily porušení spotřebitelského zákoníku.
- 2 Tato porušení se týkala jednak toho, že společnosti VWGI a VWAG uváděly v Itálii na trh vozidla vybavená systémy určenými k falšování měření emisí znečišťujících látek pro účely schválení typu, a jednak toho, že šířily reklamní sdělení, která navzdory falšování měření emisí zdůrazňovala, že tato vozidla splňují normativní kritéria v oblasti životního prostředí.
- 3 Společnosti VWGI a VWAG napadly rozhodnutí č. 26137 z roku 2016 žalobou k Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionální správní soud pro Lazio) (dále jen „TAR“).
- 4 V roce 2018, po přijetí výše uvedeného rozhodnutí č. 26137 z roku 2016, ale ještě před rozhodnutím TAR o žalobě uvedené v předchozím bodě, doručilo státní zastupitelství v Brunšviku společnosti VWAG usnesení-příkaz, kterým společnost VWAG uložilo v souladu s OWiG (německý zákon o správní odpovědnosti právnických osob) pokutu ve výši 1 miliardy eur za porušení povinnosti dohledu nad podnikovými činnostmi. Tato sankce se týkala mimo jiné celosvětového uvádění na trh (včetně italského trhu) vozidel vybavených systémy určenými k falšování měření emisí znečišťujících látek pro účely schválení typu, jakož i šíření reklamních sdělení, která navzdory falšování měření emisí uváděla, že tato vozidla jsou obzvláště šetrná k životnímu prostředí.

- 5 Usnesení-příkaz nabyl právní moci v červnu 2018, neboť společnost VWAG se vzdala práva na odvolání a také zaplatila pokutu.
- 6 V roce 2019 TAR rozsudkem č. 6920/2019 zamítl žalobu společností VWGI a VWAG, ačkoli se žalobkyně v řízení v prvním stupni odvolávaly na vydání usnesení-příkazu státního zastupitelství v Brunšviku. Žalobkyně v řízení v prvním stupni zejména poukázaly na rozhodnutí soudů v jiných členských státech, které rozhodly o zastavení vnitrostátních řízení týkajících se falšování záznamů o emisích s odůvodněním, že tyto skutečnosti již byly v Německu potrestány. TAR tento argument nepřijal a uvedl, že sankce uložená ze strany AGCM vychází z jiného právního základu než sankce přijatá v Německu.
- 7 Společnosti VWGI a VWAG podaly proti výše uvedenému rozsudku č. 6920/2019 kasační opravný prostředek k Consiglio di Stato (Státní rada) (dále jen „předkládající soud“), která předložila výše uvedené předběžné otázky.

### **Hlavní argumenty účastníků původního řízení**

- 8 První čtyři důvody kasačního opravného prostředku vznesené společnostmi-navrhovatelkami se týkají údajných porušení vnitrostátního práva, která nejsou relevantní pro předběžnou otázku.
- 9 Pátým důvodem navrhovatelky namítají, že TAR porušil zásadu *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Listiny a článku 54 Schengenské úmluvy. Navrhovatelky zejména tvrdí, že soud prvního stupně nesprávně vyloučil, že by rozhodnutí cizího soudu mohlo zasahovat do dřívějšího rozhodnutí AGCM. V tomto ohledu nastiňují možnost podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU s následujícími otázkami:

- a) je pro účely dodržení zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny a v článku 54 Schengenské úmluvy třeba zrušit správní akt, který byl přijat před ukončením trestního řízení zahájeného pro stejné skutky a vůči témuž subjektu v jiném členském státě, pokud je napaden u vnitrostátního soudu a pokud uvedené trestní řízení skončilo během projednávání správní žaloby uložením sankce, která je navíc pravomocná a byla potrestanou osobou zaplacená?

- b) umožňuje čl. 3 odst. 4 směrnice 2005/29 použití ustanovení této směrnice v oblasti nekalých obchodních praktik také odchýlně od výše uvedené zásady *ne bis in idem*?

### **Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

- 10 Předkládající soud uvádí, že skutky sankcionované v německém usnesení-příkazu jsou obdobné jako skutky sankcionované rozhodnutím AGCM a že také sankcionovaný subjekt, tedy VWAG, je (částečně) totožný. Na podporu tohoto závěru předkládající soud připomíná, že italský právní řád rovněž stanoví

odpovědnost právnických osob. Navíc podle italské trestněprávní judikatury není v unijním právu pro účely zásady *ne bis in idem* relevantní právní kvalifikace skutků, ale existence neoddělitelné souvislosti mezi nimi.

- 11 Pokud jde o přípustnost této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, podle předkládajícího soudu jsou předběžné otázky, které *předkládá*, relevantní, neboť jednak se všechny ostatní důvody kasačního opravného prostředku, které se týkají aspektů vnitrostátního práva nesouvisejících s těmito otázkami, jeví jako neopodstatněné, a jednak za situace, že by zásada *ne bis in idem* byla v projednávané věci považována za použitelnou, nemohlo by sankční rozhodnutí AGCM nabýt právní moci.
- 12 Kromě toho předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr sice již rozhodl o ustanoveních, na která odkazují navrhovatelky, týkajících se zásady *ne bis in idem*, zejména v oblasti hospodářské soutěže, avšak tato ustanovení dosud nezkoumal v souvislosti se sankcemi ukládanými za nekalé obchodní praktiky, a dále že existuje riziko, že v případě protiprávních jednání, která mají dopad na celý evropský trh, dojde k odlišnému výkladu.
- 13 Předkládající soud připomíná, že podle judikatury Soudního dvora na základě článku 50 Listiny, pokud již byla osoba pravomocně odsouzena za protiprávní jednání související s manipulací s trhem, nemůže být předmětem řízení o uložení peněžité správní sankce trestní povahy za stejné jednání, pokud toto odsouzení zajišťuje účinné, přiměřené a odrazující potrestání protiprávního jednání s ohledem na společenskou škodlivost, kterou způsobilo. Ze stejné judikatury rovněž vyplývá, že článek 50 Listiny přiznává jednotlivcům právo, které je v rámci takového sporu, jako je spor v původním řízení, přímo použitelné.
- 14 Předkládající soud kvalifikuje sankci uloženou v Německu v projednávané věci jako peněžitou správní sankci trestní povahy týkající se manipulace s trhem, neboť jejím účelem je nejen nahradit škodu způsobenou protiprávním jednáním, ale má také odrazující funkci. Podle předkládajícího soudu do této oblasti spadají i sankce týkající se nekalých obchodních praktik, a to s ohledem na závěry, ke kterým již Soudní dvůr dospěl v souvislosti se sankcemi v oblasti hospodářské soutěže.
- 15 Předkládající soud má však pochybnosti, zda otázky vznesené v dotčeném kasačním opravném prostředku týkající se výkladu unijního práva lze vyřešit prostým použitím judikatury Soudního dvora týkající se zásady *ne bis in idem* v rámci sankcí v oblasti práva hospodářské soutěže, neboť v projednávané věci se sankce uložené v Německu a Itálii navzájem liší a relevantní trhy se překrývají pouze částečně.
- 16 Předkládající soud zdůrazňuje, že předmětný spor se vyznačuje tím, že jednak italská správní sankce byla uložena před uložením německé sankce a jednak se německá sankce stala pravomocnou před italskou sankcí. V tomto ohledu předkládající soud připomíná, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva článek 4 protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o lidských právech umožňuje

souběžné vedení několika řízení s tím, že jedno z těchto řízení nemůže pokračovat, jakmile bylo druhé řízení ukončeno pravomocným rozhodnutím.

- 17 Předkládající soud má rovněž pochybnosti o tom, zda je sankce uložena v Německu způsobila účinně, přiměřeně a odrazujícím způsobem potrestat také protiprávní jednání, které je předmětem rozhodnutí AGCM. V této souvislosti odkazuje na judikaturu Soudního dvora týkající se výkladu článku 50 Listiny ve světle článku 4 Protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o lidských právech. Soudní dvůr rozhodl, že zásada *ne bis in idem* nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je italská právní úprava, podle níž může být osoba trestně stíhána za nezaplacení daně z přidané hodnoty, i když jí za totéž jednání již byla pravomocně uložena správní sankce kvalifikovaná jako trestní podle článku 50 Listiny. Podle Soudního dvora je výše popsaná kumulace řízení a sankcí přípustná, pokud sleduje cíl obecného zájmu a pokud zajišťuje, že přísnost sankcí jako celku není nepřiměřená ve vztahu k závažnosti sankcionovaných činů. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž může v jednom rozhodnutí uložit stejné osobě sankci za porušení vnitrostátního práva a unijního práva, aniž by porušil zásadu *ne bis in idem*. Předkládající soud upřesňuje, že v projednávané věci jednak dva různé orgány dvou různých států vydaly dvě různé sankce, a jednak skutečnosti, které jsou předmětem obou rozhodnutí, spolu neoddělitelně souvisejí.
- 18 Podle předkládajícího soudu bylo v rozsudku soudu prvního stupně konstatováno, že vnitrostátní právní úprava umožňuje, aby byla osoba předmětem řízení o uložení správní peněžité sankce trestní povahy ve smyslu článku 50 Listiny, i když již byla za stejné jednání pravomocně odsouzena. Předkládající soud dodává, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny může zásada *ne bis in idem* podléhat omezením, pokud jsou nezbytná a odpovídají cílům obecného zájmu nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. V tomto ohledu judikatura Soudního dvora zdůrazňuje, že tato omezení musí být stanovena jasnými a přesnými pravidly a musí zajistit koordinaci řízení, aby byla dodržena zásada přiměřenosti trestu.
- 19 Předkládající soud uvádí, že v projednávané věci se objevuje cíl obecného zájmu spočívající v ochraně evropských spotřebitelů, zatímco chybí jasná a přesná pravidla týkající se možnosti kumulace řízení a sankcí, a vznikají pochybnosti o přiměřenosti sankcí uložených v Itálii a Německu, neboť obě byly uplatněny v plném rozsahu. Tento soud dále upřesňuje, že uplatnění zásady *ne bis in idem* se týká rozhodnutí AGCM pouze v části obsahující peněžitou sankci trestní povahy.