

Vec C-27/22

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

11. január 2022

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

7. január 2022

Žalobkyne a sťažovateľky:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Žalovaný a odporca:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Predmet konania vo veci samej

Kasačná sťažnosť, ktorú podali spoločnosti Volkswagen Group Italia S.p.A. a Volkswagen Aktiengesellschaft (ďalej len, v príslušnom poradí, „VWGI“ a „VWAG“), proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I, (Regionálny správny súd Lazio, Rím, I. Senát, Taliansko) č. 6920/2019, ktorým tento súd zamietol žalobu spoločností VWGI a VWAG o zrušenie rozhodnutia Autorità garante della concorrenza e del mercato (Úrad pre dohľad nad hospodársku a súťažou a trhom – Protimonopolný úrad, Taliansko, ďalej len „AGCM“) č. 26137 zo 4. augusta 2016. Týmto rozhodnutím AGCM uložil spoločnostiam VWGI a VWAG peňažnú sankciu vo výške 5 miliónov eur, za ktorú zodpovedajú spoločne a nerozdielne, keďže sa preukázalo, že uvedené spoločnosti sa dopustili nekalej obchodnej praktiky podľa legislatívneho dekrétu č. 206 zo 6. septembra 2005 (ďalej len „spotrebiteľský zákonník“).

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Článok 267 ZFEÚ; výklad smernice 2005/29/ES s cieľom určiť, či sankcie ukladané za nekale ochotné praktiky v zmysle talianskej právnej úpravy možno kvalifikovať ako správne sankcie trestnej povahy (1. otázka); výklad článku 50 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) s cieľom určiť, či sa konanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o uložení peňažnej správnej sankcie trestnej povahy za nekale obchodné praktiky môže skončiť potvrdením takejto sankcie v prípade, že voči tej istej osobe bola za tie isté skutky, ktorých sa týka správna sankcia, vyvozená zodpovednosť trestným rozhodnutím v inom členskom štáte, pričom takéto trestné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť v priebehu konania o predmetnom opravnom prostriedku (2. otázka); výklad článkov 3 a 13 smernice 2005/29/ES, ako aj článku 50 Charty základných práv Európskej únie a článku 54 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 (ďalej len „Schengenský dohovor“) s cieľom určiť, či právna úprava podľa uvedenej smernice môže odôvodniť výnimky zo zásady *ne bis in idem* (3. otázka);

Prejudiciálne otázky

1. Možno sankcie uložené v súvislosti s nekalými obchodnými praktikami podľa vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa vykonáva smernica 2005/29/ES, kvalifikovať ako správne sankcie trestnej povahy?
2. Má sa článok 50 Charty základných práv Európskej únie vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá umožňuje, aby súd potvrdil rozhodnutie správneho orgánu a rozhodol o právoplatnosti peňažnej správnej sankcie trestnej povahy uloženej právnickej osobe za protiprávne konanie

predstavujúce nekalé obchodné praktiky, pričom voči tejto osobe sa vo veci tých istých skutkov medzitým právoplatne vyvodila zodpovednosť trestným rozhodnutím vydaným v inom členskom štáte, a to v prípade, že takéto trestné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť pred právoplatným skončením súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti prvej peňažnej správnej sankcii trestnej povahy?

3. Môžu ustanovenia smernice 2005/29, s osobitným odkazom na článok 3 ods. 4 a článok 13 ods. 2 písm. e), odôvodniť výnimku zo zákazu *ne bis in idem* stanoveného v článku 50 Charty základných práv Európskej únie (ktorá sa následne začlenila do Zmluvy o Európskej únii prostredníctvom článku 6 ZEÚ), na ktorý odkazuje článok 54 Schengenského dohovoru?

Uvedené ustanovenia práva Únie a uvedená judikatúra Únie

Články 6 a 267 ZFEÚ

Schengenské acquis – Dohovor, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na ich spoločných hraniciach, konkrétne článok 54;

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/29/ES z 11. mája 2005 o nekalých obchodných praktikách podnikateľov voči spotrebiteľom na vnútornom trhu, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 84/450/EHS, smernice Európskeho parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 („smernica o nekalých obchodných praktikách“), konkrétne článok 3 ods. 4 a článok 13 ods. 2 písm. e);

Charta základných práv Európskej únie, konkrétne články 50 a 52.

Rozsudky Súdneho dvora Európskej únie vo veciach C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (Codice del consumo) [legislatívny dekrét č. 206 zo 6. septembra 2005 (spotrebiteľský zákonník)], konkrétne články 20, 21 a 23.

Článok 20 obsahuje vymedzenie pojmu nekalá obchodná praktika, kým články 21 a 23 sa týkajú vymedzenia pojmu klamlivá obchodná praktika.

Vnútroštátny súd konkrétne uvádza takýto výklad platnej vnútroštátnej právnej úpravy:

„Obchodné praktiky“... je akékoľvek správanie obchodníka, ktoré objektívne ‚súvisí‘ s ‚podporou, predajom alebo dodávkou‘ tovaru alebo služieb spotrebiteľom a ku ktorému došlo pred založením zmluvných vzťahov, súčasne s ním alebo aj neskôr. Správanie obchodníka môže spočívať vo vyjadreniach, skutkoch alebo aj v jednoduchých opomenutiach.

Pokiaľ ide o kritériá, na základe ktorých sa má určiť, či konkrétna obchodná praktika je alebo nie je ‚nekalá‘, v článku 20 ods. 2 spotrebiteľského zákonníka sa vo všeobecnosti stanovuje, že obchodná praktika je nekalá, ak ‚je v rozpore s odbornou starostlivosťou‘ a ‚podstatne narušuje alebo je spôsobilá podstatne narušiť ekonomické správanie priemerného spotrebiteľa vo vzťahu k produktu, ku ktorému sa dostane alebo ktorému je adresovaná, alebo priemerného člena skupiny, ak je obchodná praktika orientovaná na určitú skupinu spotrebiteľov‘.

Existujú dve odlišné kategórie nekalých praktík: klamlivé praktiky (podľa článkov 21 a 22) a agresívne praktiky (podľa článkov 24 a 25).

„Klamlivý charakter obchodnej praktiky závisí od toho, či je nepravdivá, pretože obsahuje nesprávne informácie, alebo či v zásade uvádza do omylu alebo je spôsobilá uviesť do omylu priemerného spotrebiteľa, najmä pokiaľ ide o povahu alebo hlavné znaky tovaru alebo služby, a týmto spôsobom zapríčiňuje alebo je spôsobilá zapríčiniť, že spotrebiteľ urobí rozhodnutie o obchodnej transakcii, ktoré by bez takejto praktiky neurobil. Ak dôjde k naplneniu všetkých uvedených znakov, daný postup sa považuje za klamlivý a z tohto dôvodu je potrebné ho zakázať.

...

Vo všetkých prípadoch, keď obchodná praktika spĺňa charakteristické znaky ‚výzvy na kúpu‘ – t. j. pojmu zahŕňajúceho obchodnú komunikáciu – za ‚relevantné‘ treba vždy a za každých okolností považovať informácie týkajúce sa ‚hlavných znakov produktu‘ (článok 22 ods. 4 písm. a))... Ak takéto informácie chýbajú, výzva na kúpu sa považuje za klamlivú“.

Vnútroštátna judikatúra potvrdila trestnú povahu sankcií ukladaných za porušenie pravidiel na ochranu spotrebiteľa.

Uvedené ustanovenie medzinárodných súdov a medzinárodná judikatúra

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, konkrétne článok 4 protokolu č. 7;

Rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva (z 27. februára 1980, vec Deweer; z 27. novembra 2014, Lucky dev)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Rozhodnutím č. 26137 zo 4. augusta 2016 AGCM uložil spoločnostiam VWGI a VWAG pokutu vo výške 5 miliónov eur, a to s odôvodnením, že tieto spoločnosti sa dopustili porušenia spotrebiteľského zákonníka.
- 2 Predmetné porušenie sa týkalo jednak skutočnosti, že VWGI a VWAG uvádzali v Taliansku na trh vozidlá vybavené systémami zameranými na falšovanie meraní znečisťujúcich emisií na účely homologizácie, jednak skutočnosti, že uvedené spoločnosti šíрили reklamu, ktorá napriek sfalšovanému meraniu emisií zdôrazňovala súlad vyššie uvedených vozidiel s regulačnými kritériami v oblasti životného prostredia.
- 3 Spoločnosti VWGI a VWAG napadli rozhodnutie č. 26137/2016 žalobou na Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionálny správny súd Lazio, ďalej len „TAR Lazio“).
- 4 V roku 2018, po prijatí vyššie uvedeného rozhodnutia č. 26137/2016, ale v každom prípade pred vyhlásením rozsudku TAR Lazio vo veci žaloby uvedenej v predchádzajúcom bode, nemecká prokuratúra v meste Braunschweig doručila spoločnosti VWAG príkaz, ktorým tejto spoločnosti uložila na základe OWiG (nemecký zákon o správnej zodpovednosti právnických osôb) pokutu vo výške 1 miliarda eur za porušenie povinnosti vykonávať dozor nad činnosťou podniku. Uvedená pokuta sa okrem iného vzťahovala na uvádzanie vozidiel vybavených systémami zameranými na falšovanie meraní znečisťujúcich emisií na účely homologizácie na celosvetový trh (vrátane talianskeho trhu), ako aj na šírenie reklamy, ktorá napriek sfalšovanému meraniu emisií zdôrazňovala, že uvedené vozidlá boli obzvlášť šetrné k životnému prostrediu.
- 5 Príkaz nemeckej prokuratúry nadobudol právoplatnosť v júni 2018, keďže spoločnosť VWAG sa vzdala svojho práva na opravný prostriedok a navyše zaplatila pokutu.
- 6 V roku 2019 TAR Lazio zamietol žalobu spoločností VWGI a VWAG rozsudkom č. 6920/2019, hoci žalobkyne poukázali na vydanie príkazu prokuratúrou v meste Braunschweig. Žalobkyne konkrétne odkázali na rozhodnutia súdov iných členských štátov, ktorým tieto súdy rozhodli o ukončení vnútroštátnych konaní týkajúcich sa falšovania meraní emisií s odôvodnením, že za predmetné skutky sa už uložili sankcie v Nemecku. TAR Lazio toto tvrdenie neprijal a vyhlásil, že sankcia, ktorú uložil AGCM, vychádzala z iného právneho základu ako sankcia prijatá v Nemecku.
- 7 Spoločnosti VWGI a VWAG napadli uvedený rozsudok č. 6920/2019 kasačnou sťažnosťou podanou na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko, ďalej len „vnútroštátny súd“), ktorá kladie vyššie uvedené prejudiciálne otázky.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 8 Prvé štyri kasačné dôvody uvedené sťažovateľkami sa týkajú prípadov údajného porušenia vnútroštátneho práva, ktoré nie sú významné na účely prejudiciálnych otázok.
- 9 V piatom kasačnom dôvode sťažovateľky namietajú, že TAR porušil zásadu *ne bis in idem* zakotvenú v článku 50 Charty a v článku 54 Schengenského dohovoru. Konkrétne uvádzajú, že prvostupňový súd nesprávne vylúčil, že rozhodnutie cudzieho justičného orgánu môže mať vplyv na predchádzajúce rozhodnutie AGCM. V tejto súvislosti navrhujú možnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ s týmito otázkami:
 - a) či je na účely zachovania súladu so zásadou *ne bis in idem* zakotvenou v článku 50 Charty a v článku 54 Schengenského dohovoru potrebné zrušiť správne rozhodnutie prijaté pred skončením trestného stíhania tých istých skutkov a toho istého subjektu v inom členskom štáte, v prípade, že proti dotknutému správne rozhodnutiu sa podala žaloba na vnútroštátny súd, pričom v priebehu konania o tejto žalobe sa uvedené trestné stíhanie skončí uložením sankcie, ktorá navyše nadobudla právoplatnosť a sankcionovaný subjekt ju zaplatil;
 - b) či na základe článku 3 ods. 4 smernice 2005/29 možno uplatňovať ustanovenia tejto smernice o nekalých obchodných praktikách aj bez ohľadu na vyššie uvedenú zásadu *ne bis in idem*.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 10 Vnútroštátny súd uvádza, že skutky, za ktoré sa uložila sankcia prostredníctvom nemeckého uznesenia – príkazu sú podobné skutkom, za ktoré svojim rozhodnutím uložil sankciu AGCM, pričom aj sankcionovaná osoba, t. j. VWAG, je (čiastočne) totožná. Na podporu tohto záveru vnútroštátny súd pripomína, že aj taliansky právny poriadok upravuje zodpovednosť právnických osôb. Okrem toho z talianskej trestnoprávnej judikatúry vyplýva, že v práve Európskej únie nie je na účely zásady *ne bis in idem* relevantná právna kvalifikácia skutkového stavu, ale existencia neoddeliteľnej súvislosti medzi jednotlivými skutkami.
- 11 Pokiaľ ide o prípustnosť tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vnútroštátny súd zastáva názor, že ním *nastolené* prejudiciálne otázky sú relevantné, keďže na jednej strane všetky ostatné kasačné dôvody týkajúce sa aspektov vnútroštátneho práva, ktoré nesúvisia s uvedenými prejudiciálnymi otázkami, sa zdajú byť nedôvodné, kým, na druhej strane, v prípade, že by sa zásada *ne bis in idem* mala v prejednávanej veci považovať za uplatniteľnú, rozhodnutie AGCM o uložení sankcie by nemohlo byť v konečnom dôsledku účinné.
- 12 Okrem toho vnútroštátny súd poznamenáva, že hoci Súdny dvor už rozhodol o ustanoveniach týkajúcich sa zásady *ne bis in idem*, na ktoré sa odvolávajú

sťažovateľky, a to najmä v oblasti hospodárskej súťaže, tieto ustanovenia zatiaľ neskúmal v kontexte sankcií uložených za nekalé obchodné praktiky, pričom tiež poukazuje na existenciu rizika, že v prípade protizákonného konania týkajúceho sa celého trhu Únie vzniknú rôzne výklady.

- 13 Vnútroštátny súd pripomína, že podľa judikatúry Súdneho dvora nemožno podľa článku 50 Charty stíhať určitú osobu v rámci konania zameraného na uloženie peňažnej správnej sankcie za tie isté protizákonné skutky predstavujúce manipuláciu s trhom, za ktoré bola táto osoba už právoplatne odsúdená v trestnom konaní, pokiaľ toto odsúdenie, s prihliadnutím na škodu spôsobenú spoločnosti spáchaným trestným činom, zabezpečí potláčanie predmetného trestného činu účinne, primerane a s odradzujúcim účinkom. V rovnakej judikatúre sa navyše zdôraznilo, že článok 50 Charty udeľuje jednotlivým osobám právo, ktoré možno priamo uplatniť v rámci konania, ako bolo v danom prípade konanie vo veci samej.
- 14 Vnútroštátny súd kvalifikuje sankciu, ktorá sa v prejednávanej veci uložila v Nemecku, ako peňažnú správnu sankciu trestnej povahy týkajúcu sa manipulácie s trhom, keďže sleduje nielen účel náhrady škody spôsobenej protiprávnym konaním, ale plní aj odradzujúcu funkciu. Do rovnakého rámca podľa tohto súdu patria, s prihliadnutím na závery, ku ktorým Súdny dvor už dospel v súvislosti so sankciami v oblasti hospodárskej súťaže, aj sankcie týkajúce sa nekalých obchodných praktík.
- 15 Vnútroštátny súd má však pochybnosti, či otázky týkajúce sa práva Európskej únie nastolené v rámci kasačnej sťažnosti, o ktorú ide v prejednávanej veci, možno vyriešiť jednoduchým uplatnením judikatúry Súdneho dvora vo veci zásady *ne bis in idem* v kontexte sankcií v oblasti hospodárskej súťaže, keďže v tomto prípade sa sankcie uložené v Nemecku a v Taliansku vzájomne líšia a referenčné trhy sa zhodujú len čiastočne.
- 16 Vnútroštátny súd upozorňuje na skutočnosť, že konanie v prejednávanej veci sa vyznačuje tým, že, na jednej strane, taliansky správny orgán uložil príslušnú sankciu pred uložením nemeckej sankcie, pričom, na druhej strane, nemecká sankcia nadobudla právoplatnosť pred talianskou sankciou. V tomto ohľade vnútroštátny súd pripomína, že podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva článok 4 protokolu č. 7 Európskeho dohovoru o ľudských právach umožňuje súbežné vedenie viacerých konaní, s tým, že jedno z týchto konaní nemôže pokračovať, pokiaľ sa druhé skončilo konečným rozhodnutím.
- 17 Vnútroštátny súd má tiež pochybnosť o tom, či je sankcia uložená v Nemecku spôsobilá účinne, primerane a odradzujúcim spôsobom potláčať aj protiprávne konanie, ktoré je predmetom rozhodnutia AGCM. V tejto súvislosti odkazuje na judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa výkladu článku 50 Charty s ohľadom na článok 4 protokolu č. 7 k Európskemu dohovoru o ľudských právach. Súdny dvor konštatoval, že zásada *ne bis in idem* umožňuje vnútroštátnu právnu úpravu, ako je talianska právna úprava, na základe ktorej určitú osobu možno trestne stíhať za

nezaplatenie dane z pridanej hodnoty, hoci sa jej za ten istý skutok už právoplatne uložila správna sankcia, ktorá sa v zmysle článku 50 Charty kvalifikuje ako trestnoprávna. Takáto kumulácia stíhaní a sankcií je podľa názoru Súdneho dvora prípustná, ak zodpovedá cieľom všeobecného záujmu a zabezpečuje, aby prísnosť všetkých uložených sankcií neprekročila závažnosť sankcionovaných skutkov. Súdny dvor tiež rozhodol, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže môže v rámci jedného rozhodnutia uložiť tej istej osobe sankciu za porušenie vnútroštátneho práva, ako aj sankciu za porušenie práva Únie, a to v súlade so zásadou *ne bis in idem*. Vnútroštátny súd spresňuje, že v prejednávanej veci došlo na jednej strane k tomu, že dva odlišné orgány dvoch rôznych štátov vydali dve rôzne sankčné rozhodnutia, na druhej strane skutky, ktorých sa obe tieto rozhodnutia týkajú, spolu neoddeliteľne súvisia.

- 18 V prvostupňovom rozsudku sa podľa vnútroštátneho súdu stanovilo, že vnútroštátna právna úprava umožňuje stíhať určitú osobu v rámci konania zameraného na uloženie peňažnej správnej sankcie, ktorá má trestnú povahu v zmysle článku 50 Charty, a to napriek tomu, že voči dotknutej osobe sa už vyvodila zodpovednosť za tie isté skutky konečným trestným rozhodnutím. Vnútroštátny súd dodáva, že Súdny dvor v rámci svojej judikatúry konštatoval, že zásadu *ne bis in idem* možno s ohľadom na článok 52 ods. 1 Charty obmedziť, pokiaľ je takéto obmedzenie nevyhnutné a zodpovedá cieľom všeobecného záujmu alebo potrebe ochrany práv alebo slobôd iných. V tomto ohľade sa v judikatúre Súdneho dvora poukazuje na to, že uvedené obmedzenie musí vyplývať z jasných a presných pravidiel a musí zaručovať koordináciu príslušných konaní s cieľom dodržať zásadu primeranosti trestu.
- 19 Vnútroštátny súd poznamenáva, že v prejednávanej veci je relevantný cieľ všeobecného záujmu týkajúci sa ochrany spotrebiteľov v Únii, zatiaľ čo chýbajú jasné a presné pravidlá o možnosti kumulácie stíhaní a sankcií, pričom vznikajú pochybnosti o primeranosti sankcií uložených v Taliansku a v Nemecku, keďže obe predmetné pokuty sa uložili v maximálnej výške. Vnútroštátny súd ďalej uvádza, že uplatnenie zásady *ne bis in idem* sa týka rozhodnutia AGCM, len pokiaľ ide o časť, v ktorej sa ukladá peňažná sankcia trestnej povahy.