

JUDIKÁTY SDEU

Služební tajemství – přístup k informacím v soudním řízení – rozhodnutí, kterým byla konstatována ztráta dobré profesní pověsti – právní úprava stanovící výjimku pro případy, na něž se vztahuje trestní právo – právo na dobrou správu

Rozsudek ve věci C 358/16

UBS Europe SE, Alain Hondequin a spol. - předběžné otázky, které vznesl Cour administrative (Lucembursko)

Rozsudek pátého senátu Soudního dvora EU ze 13. září 2018

Právní rámec:

směrnice 2004/39 o trzích finančních nástrojů

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Společnost UBS založila investiční společnost Luxalpha ve spolupráci s panem DV, který následně vykonával řídicí funkci u společnosti Luxalpha. Luxalpha byla zapojena do finančního skandálu Bernarda Lawrence Madoffa, který způsobil celosvětově škodu ve výši přibližně 65 miliard amerických dolarů. B. L. Madoff byl v roce 2009 odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 150 let. Luxalpha byla zlikvidována.

Lucemburská komise pro finanční dohled konstatovala, že pan DV není z důvodu své role při založení a řízení společnosti Luxalpha nadále důvěryhodnou osobou a že tudíž není způsobilý k tomu, aby vykonával funkci jednatele nebo jinou funkci podléhající povolení. Proti tomuto rozhodnutí podal pan DV správní žalobu a incidenčně i žalobu na vydání dokumentů potřebných k tomu, aby se mohl odpovídajícím způsobem obhajovat. Tyto dokumenty měly obsahovat informace o skutečném rozdělení rolí osob zapojených do fáze zakládání společnosti Luxalpha. Správní soud vyhověl žádosti o poskytnutí informací pouze v malém rozsahu. Vyšší správní soud však uložil povinnost poskytnout řadu dokumentů v rámci řízení ve věci samé. Proti tomuto rozsudku podala společnost UBS a bývalí členové správní rady společnosti Luxalpha opravný prostředek. Za těchto okolností předložil Cour administrative Soudnímu dvoru EU předběžné otázky.

Z odůvodnění rozsudku:

Účinné fungování systému dohledu nad činnostmi investičních podniků, který je založen na dohledu vykonávaném uvnitř členského státu a výměně informací mezi příslušnými orgány různých členských států, vyžaduje, aby jak podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, tak příslušné orgány mohly mít

jistotu, že poskytnuté důvěrné informace zůstanou v zásadě nadále důvěrné. Proto čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39 stanoví povinnost zachovávat služební tajemství jako obecné pravidlo nejenom pro účely ochrany konkrétních zájmů přímo dotčených podniků, ale také v obecném zájmu normálního fungování unijských trhů finančních nástrojů. V tomto ohledu Soudní dvůr EU zdůraznil, že článek 54 směrnice 2004/39 stanovuje obecnou zásadu zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, a taxativně vymezuje zvláštní případy, za nichž tento obecný zákaz výjimečně nebrání jejich předávání nebo použití (srov. rozsudek ve věci C 15/16, Baumeister, ECR 2018, body 31 až 33 a 38). (36-39)

Pokud jde o výjimku z obecné zásady zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, pojem „případy, na něž se vztahuje trestní právo,“ použitý v čl. 54 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2004/39 musí být vykládán restriktivně (srov. rozsudek ve věci C 346/08, Komise v. Spojené království, ECR 2010, bod 39). V souladu s čl. 50 odst. 2 písm. l) směrnice 2004/39 příslušné orgány musí mít právo postoupit věc k trestnímu stíhání. Kromě toho čl. 51 odst. 1 této směrnice stanoví, že aniž jsou dotčeny postupy pro odnětí povolení nebo právo členských států ukládat tresty, zajistí členské státy v souladu s vnitrostátním právem, aby mohla být přijata vhodná správní opatření nebo aby mohly být ukládány správní sankce osobám za porušení předpisů přijatých k provedení této směrnice. (41-43)

Jestliže čl. 54 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2004/39 stanoví, že povinnost zachovávat služební tajemství může být výjimečně vyloučena v „případech, na něž se vztahuje trestní právo“, vztahuje se toto ustanovení na předávání nebo používání důvěrných informací pro účely trestního stíhání a sankcí uložených podle vnitrostátního trestního práva. Bez ohledu na kvalifikaci opatření, která mají být přijata příslušnými orgány v návaznosti na zjištění, že určitá osoba již nesplňuje požadavky na dobrou pověst stanovené v článku 9 směrnice 2004/39, podle vnitrostátního práva, na kterou odkazuje předkládající soud, jsou tato opatření součástí „postupů pro odnětí povolení“ uvedených v čl. 51 odst. 1 této směrnice, avšak nepředstavují sankce ve smyslu tohoto ustanovení a jejich použití se netýká případů, na něž se vztahuje trestní právo, ve smyslu čl. 54 odst. 1 a odst. 3 uvedené směrnice. Proto je třeba mít za to, že výjimka z obecné zásady zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, týkající se „případů, na něž se vztahuje trestní právo“, se nepoužije v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení. (44-47)

Z ustálené judikatury vyplývá, že základní práva nejsou absolutními výsadami, nýbrž mohou být předmětem omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a nejsou vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřeným a neúnosným zásahem, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv (srov. rozsudek ve spojených věcech C 317/08 až C 320/08, Alassini a spol., ECR 2010, bod 63, jakož i ve věci C 418/11, Texdata Software, ECR 2013, bod 84). (62)

Taková omezení mohou mít zejména za cíl ochranu požadavků důvěrnosti nebo zachování služebního tajemství, které mohou být narušeny poskytnutím přístupu k určitým informacím a určitým dokumentům (srov. rozsudek ve věci C 298/16, Ispas, ECR 2017, bod 36). (63)

Ochrana důvěrnosti informací, na něž se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, kterou mají příslušné orgány podle čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39, musí být zajištěna a prováděna tak, aby byla v souladu s dodržováním práva na obhajobu. V případě rozporu mezi zájmem osoby, která je dotčena aktem nepříznivě zasahujícím do jejího právního postavení, na tom, aby měla k dispozici informace nezbytné k tomu, aby mohla v plném rozsahu vykonat právo na obhajobu, na straně jedné a zájmy týkající se zachování důvěrnosti informací, na které se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, na straně druhé, je na příslušných orgánech nebo soudech, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu hledaly rovnováhu mezi těmito protichůdnými zájmy (srov. rozsudek ve věci C 450/06, Varec, ECR 2008, body 51 a 52). Za okolností v této věci v původním řízení, pokud se příslušný orgán dovolává povinnosti zachovávat služební tajemství stanovené v čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39, aby mohl odmítnout poskytnutí informací, které má v držení a které nejsou zahrnuty ve spise týkajícím se osoby, která je dotčena aktem nepříznivě zasahujícím do jejího právního postavení, je věcí příslušného vnitrostátního soudu, aby ověřil, zda tyto informace mají objektivní souvislost s námitkami, které vůči ní byly uplatněny, a pokud ano, aby vyvážil zájmy uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku před tím, než rozhodne o poskytnutí všech požadovaných informací. (68-70)

Z výroku SDEU:

Článek 54 směrnice 2004/39 musí být vykládán v tom smyslu, že:

– pojem „případy, na něž se vztahuje trestní právo“, nezahrnuje situaci, kdy orgány určené členskými státy pro účely plnění úkolů stanovených v této směrnici přijmou opatření, které určité osobě zakazuje, aby v podniku, který podléhá dohledu, vykonávala funkci jednatele nebo jinou funkci, jejichž výkon podléhá povolení, a nařizuje jí, aby v co nejkratší lhůtě odstoupila ze všech funkcí z důvodu, že tato osoba již nesplňuje požadavky dobré profesní pověsti stanovené v článku 9 uvedené směrnice, které patří mezi opatření, která musí příslušné orgány přijmout při výkonu pravomocí, které jim přísluší podle ustanovení hlavy II téže směrnice. Když totiž uvedené ustanovení stanoví, že povinnost zachovávat služební tajemství může být výjimečně vyloučena v takových případech, vztahuje se na předávání nebo používání důvěrných informací pro účely trestního stíhání a sankcí uložených podle vnitrostátního trestního práva;

– povinnost zachovávat služební tajemství stanovená v odstavci 1 uvedeného článku ve spojení s články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie musí být zajištěna a prováděna tak, aby byla v souladu s dodržováním práva na obhajobu. Je tedy věcí příslušného vnitrostátního soudu, aby v případě,

že se příslušný orgán odvolává na uvedenou povinnost s cílem odmítnout poskytnutí informací, které má v držení a které nejsou obsaženy ve spise týkajícím se osoby, které se dotýká akt nepříznivě zasahující do jejího právního postavení, ověřil, zda tyto informace mají objektivní souvislost s námitkami, které jsou vůči ní uplatňovány, a pokud ano, aby našel rovnováhu mezi zájmem dotčené osoby na tom, aby měla k dispozici informace nezbytné k tomu, aby mohla v plném rozsahu vykonat právo na obhajobu, a zájmy týkajícími se zachování důvěrnosti informací, na které se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, před tím, než rozhodne o poskytnutí všech požadovaných informací.

Poznámky:

Generální advokátka Juliane Kokottová se ve svém stanovisku podrobně zabývala i autonomním výkladem pojmu „případy, na něž se vztahuje trestní právo“, a to v souvislostech testu naznačeného rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976 v případě Engel, v němž ESLP usoudil, že pro posouzení trestněprávní povahy opatření jsou rozhodující tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím povaha, jakož i stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě.

Kritérium dobré pověsti ve smyslu čl. 9 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2004/39 má zajistit „řádné a obezřetné vedení investičního podniku“. S cílem zajistit tuto ochranu příslušný orgán přezkoumává způsobilost řídících osob nejen v rámci řízení o vydání povolení, ale také následně v pravidelných intervalech. Konstatování, že zanikla důvěra v to, že pan DV poskytuje dostatečnou záruku pro řádné a obezřetné vedení investičního podniku, tak nemá za cíl ho potrestat, nýbrž zamezit rizikům pro finanční systém a investory. I v rozsahu, v jakém toto rozhodnutí konstatuje, že pan DV tedy není způsobilý k tomu, aby v podniku, nad nímž CSSF vykonává dohled, vykonával řídicí funkce, nemá represivní účel typický pro trestní právo.

Co se týče povahy a stupně přísnosti uložené sankce, zaměřuje se ESLP na maximální výši trestu abstraktně hrozícího za protiprávní jednání. Při posuzování povahy rozhodnutí přijatého v projednávané věci je patrné, že konstatování nedostatku dobré pověsti a výzva k odstoupení z vedoucích funkcí v investičních podnicích není spjato s žádným peněžitým trestem ani s trestem odnětí svobody. I v případě nedodržení těchto sankcí, které jsou typické pro trestní právo, tyto sankce nehrozí. Trestní právo kromě toho ale zná i zákazy profesní činnosti. To ovšem neznamená, že každé rozhodnutí, které má nepříznivý dopad na svobodnou volbu povolání dotčené osoby, musí automaticky spadat do oblasti působnosti trestního práva. Omezení svobodného výkonu povolání osobními podmínkami pro získání povolení jsou totiž typické i pro správní právo a zejména právo na ochranu před riziky.

Při posuzování stupně přísnosti rozhodnutí přijatého v projednávané věci, je třeba konstatovat, že pro dotčenou osobu má rozsáhlé důsledky. Adresátovi

chybí předpoklad pro výkon řídicích funkcí v investičních podnicích a musí se vzdát příslušných pozic. S tím mohou být spjaty finanční ztráty a snížení reputace adresáta v očích veřejnosti. Panu DV však nic nebrání v tom, aby převzal jiné funkce v investičních podnicích ani aby vykonával povolání advokáta. Finanční ztráty by navíc bylo třeba očekávat i v případě, kdy by orgán dohledu pana DV nevyzval k odstoupení, ale zato by investičnímu podniku odejmul povolení. O způsobilosti pana DV bude znovu rozhodnuto, jakmile určitý investiční podnik požádá o povolení s ním v řídicí funkci a jakmile povolený podnik oznámí úmysl zaměstnat jej v takové funkci. Za okolností, na nichž se zakládají tyto úvahy, nejde v projednávané věci o zákaz výkonu profesní činnosti spadající do oblasti působnosti trestního práva. Proto nemá ani použití třetího „kritéria Engel“ za následek konstatování, že rozhodnutí má trestněprávní povahu.

Prejudikatura:

- C 450/06, Varec, ECR 2008
- C 317/08 až C 320/08, Alassini a spol., ECR 2010
- C 346/08, Komise v. Spojené království, ECR 2010
- C 418/11, Texdata Software, ECR 2013
- C 15/16, Baumeister, ECR 2018
- C 298/16, Ispas, ECR 2017

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.