Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
prednesené 26. júla 2017 [1]

Vec C-358/16

UBS (Luxembourg) SA a i.

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour administrative (Odvolací správny súd, Luxembursko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Smernica 2004/39/ES – Článok 54 ods. 1 a 3 – Prístup k informáciám v súdnom konaní proti rozhodnutiu vnútroštátneho orgánu finančného dohľadu – Služobné tajomstvo – Právna úprava stanovujúca výnimku pre prípady patriace do oblasti trestného práva – Právo na riadnu správu vecí verejných – Právo na účinnú súdnu ochranu“

I. Úvod

1. Môže vnútroštátny orgán finančného dohľadu zamietnuť adresátovi aktu smerujúceho proti nemu prístup k dokumentom v jeho prospech, ktoré sa týkajú tretej osoby, s odkazom na služobné tajomstvo v zmysle článku 54 smernice 2004/39/ES o trhoch s finančnými nástrojmi [2 3]?

2. Táto otázka v prejednávanej veci vyvstáva v súvislosti s rozhodnutím, ktorým luxemburský orgán finančného dohľadu rozhodol, že pán DV nie je dostatočne bezúhonný, čo je nevyhnutná podmienka na výkon vedúcich funkcií v investičných spoločnostiach. Dôvodom vydania tohto rozhodnutia bola úloha pána DV pri založení a riadení spoločnosti, ktorá bola zapojená do finančného škandálu Madoff. [4]

3. Súdny dvor je v rámci tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour administrative (Odvolací správny súd, Luxembursko), vyzvaný, aby sa vyjadril k otázke týkajúcej sa rovnováhy medzi ochranou služobného tajomstva a ochranou práva na obhajobu.

4. Preto treba najskôr preskúmať, či sa na taký skutkový stav, o aký ide v prejednávanej veci, vzťahuje výnimka zo služobného tajomstva stanovená v článku 54 smernice 2004/39 pre „prípady patriace do oblasti trestného práva“. Ďalej je potrebné objasniť, so zreteľom na záruky spravodlivého procesu a účinného súdneho prostriedku nápravy, či rámec služobného tajomstva upravený v článku 54 smernice dostatočne rešpektuje právo adresáta opatrenia, ktoré má charakteristické znaky prejednávanej veci, na prístup k spisu.

1 Jazyk prednesu: nemčina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/39/ES z 21. apríla 2004 o trhoch s finančnými nástrojmi, o zmene a doplnení smerníc Rady 85/611/EHS a 93/6/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2000/12/ES a o zrušení smernice Rady 93/22/EHS (Ú. v. EÚ L 145, 2004, s. 1; Mim. vyd. 06/007, s. 263), v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/10/ES z 11. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 76, 2008, s. 33).

3 Pozri v tejto súvislosti tiež rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362), a vec C-15/16, Baumeister, konanie v ktorej v súčasnosti prebieha.

4 Investičný podvod štátneho príslušníka Spojených štátov amerických Bernarda Lawrenca Madoffa spôsobil celosvetovú škodu vo výške približne 65 miliárd amerických dolárov. B. L. Madoff bol v roku 2009 odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní 150 rokov.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

5. V prejednávanej veci tvoria právny rámec články 41, 47 a 48 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj smernica 2004/39.

6. Na úvod treba poukázať na odôvodnenia 2, 44, 63 a 71 smernice:

„(2) … je potrebné zabezpečiť potrebnú úroveň zosúladenia, aby sa investorom poskytla vysoká úroveň ochrany a aby sa investičným spoločnostiam umožnilo poskytovať služby v celom Spoločenstve v rámci jednotného trhu na základe dohľadu domovskej krajiny.

(44) Pre spoločný cieľ tak na ochranu investorov, ako aj na zabezpečenie hladkého fungovania trhov s cennými papiermi…

(63) Je potrebné posilniť ustanovenia o výmene informácií medzi vnútroštátnymi príslušnými orgánmi a povinnosti vzájomnej pomoci a spolupráce, ku ktorej sa zaviazali. Kvôli zvýšenej cezhraničnej aktivite by si príslušné orgány mali navzájom poskytovať príslušné informácie na vykonávanie svojich úloh, aby sa zabezpečilo účinné uplatňovanie tejto smernice, vrátane situácií, keď by porušením alebo podozrením z porušenia mohli byť dotknuté orgány v dvoch alebo viacerých členských štátov. Pri výmene informácií je potrebné prísne zachovávanie služobného tajomstva na zabezpečenie nerušeného oznámenia týchto informácií a ochrany príslušných práv.

(71) Cieľ vytvoriť integrovaný finančný trh, na ktorom by boli investori účinne chránení, a aby bola zabezpečená efektívnosť a integrita celého trhu, vyžaduje vytvorenie spoločných regulačných požiadaviek týkajúcich sa investičných spoločností, kdekoľvek sú v Spoločenstve povolené, a upravujúcich fungovanie regulovaných trhov a iných obchodných systémov, aby sa zabránilo, že nepriehľadnosť alebo narušenie na jednom trhu spôsobí narušenie efektívnej prevádzky európskeho finančného systému ako celku. …“

7. V hlave II smernica upravuje udeľovanie povolení investičným spoločnostiam a podmienky výkonu ich činnosti.

8. Článok 5 ods. 1 smernice stanovuje povinnosť získať povolenie:

„Každý členský štát vyžaduje, aby vykonávanie investičných služieb alebo činností ako pravidelnej pracovnej činnosti alebo podnikania na profesijnej báze podliehalo predchádzajúcemu udeleniu povolenia v súlade s ustanoveniami tejto kapitoly. …“

9. Podľa článku 8 prvého odseku písm. c) smernice môžu príslušné orgány odňať povolenie každej investičnej spoločnosti, ktorá „prestala spĺňať podmienky, na základe ktorých bolo povolenie udelené“.

10. Článok 9 ods. 1 prvý pododsek a článok 9 ods. 3 smernice sa týka podmienok udelenia povolenia vo vzťahu k osobám, ktoré skutočne riadia investičnú spoločnosť:

„1. Členské štáty nariadia, aby osoby, ktoré skutočne riadia činnosť investičnej spoločnosti, mali dostatočne dobrú povesť [boli dostatočne bezúhonné – *neoficiálny preklad*] a mali dostatočné skúsenosti na zabezpečenie riadneho a obozretného riadenia investičnej spoločnosti. …

3. Príslušný orgán zamietne povolenie, ak nie je presvedčený, že osoby, ktoré budú skutočne riadiť činnosť investičnej spoločnosti, majú dostatočne dobrú povesť [sú dostatočne bezúhonné – *neoficiálny preklad*] a [majú] dostatočné skúsenosti, alebo ak existujú objektívne a preukázateľné dôvody poukazujúce na to, že navrhované zmeny vedenia spoločnosti ohrozujú jej riadne a obozretné riadenie.“

11. Článok 16 ods. 1 smernice spresňuje, že podmienky prvého počiatočného povolenia, najmä podľa článku 9 ods. 3 smernice, musia byť splnené nepretržite.

„Členské štáty nariadia, aby investičná spoločnosť povolená na ich území vždy spĺňala podmienky pre počiatočné povolenie ustanovené v kapitole I tejto hlavy.“

12. Kapitola I hlavy IV („Príslušné orgány“) smernice obsahuje pravidlá určenia príslušných orgánov, ich právomoci a opravných prostriedkov:

13. Článok 50 ods. 1 smernice stanovuje, že „príslušným orgánom sa udelia všetky právomoci pre dohľad a vyšetrovanie, ktoré sú potrebné pre výkon ich funkcií“. Podľa odseku 2 písm. l) medzi tieto právomoci patrí najmä právo „oznámiť záležitosti [postúpiť vec – *neoficiálny preklad*] na trestné stíhanie“.

14. Článok 51 ods. 1 smernice sa týka možných následkov porušenia predpisov prijatých na vykonanie tejto smernice.

„1. Bez toho, aby boli dotknuté postupy na odňatie povolenia alebo právo členských štátov uložiť trestnoprávne sankcie, členské štáty zabezpečia v súlade so svojimi vnútroštátnymi právnymi predpismi, aby sa mohli prijímať vhodné administratívne opatrenia, alebo sa mohli uložiť administratívne sankcie voči zodpovedným osobám, ak neboli dodržané ustanovenia prijaté pri vykonávaní tejto smernice. Členské štáty zabezpečia, aby boli tieto opatrenia účinné, primerané a odradzujúce.“

15. Článok 54 smernice s názvom „Služobné tajomstvo“ vo svojich odsekoch 1 až 3 stanovuje:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby príslušné orgány, všetky osoby, ktoré pracujú alebo pracovali pre príslušné orgány alebo subjekty, ktorým boli delegované úlohy podľa článku 48 ods. 2, ako aj audítori alebo znalci, ktorí dostávajú pokyny od príslušných orgánov, boli viazaní povinnosťou zachovávať služobné tajomstvo. Tieto osoby nesmú vyzradiť žiadne dôverné informácie, s ktorými sa oboznámili pri výkone svojich povinností, žiadnej osobe alebo orgánu akéhokoľvek druhu, s výnimkou prehľadnej alebo súhrnnej podobe tak, aby žiadne jednotlivé investičné spoločnosti, organizátori trhu, regulované trhy alebo žiadne iné osoby nemohli byť identifikované; tým nie sú dotknuté prípady upravené trestným právom alebo inými ustanoveniami tejto smernice.

2. Ak bol na investičnú spoločnosť, organizátora trhu alebo na regulovaný trh vyhlásený konkurz, alebo ak sú v nútenej likvidácii, dôverné informácie, ktoré sa netýkajú tretích osôb, sa môžu vyzradiť v občianskoprávnych alebo obchodných súdnych konaniach, ak je to pre konanie potrebné.

3. Bez toho, aby boli dotknuté prípady patriace do oblasti trestného práva, iné príslušné orgány, inštitúcie alebo fyzické alebo právnické osoby ako príslušné orgány, ktoré získajú dôverné informácie podľa tejto smernice, ich môžu použiť iba pri výkone svojich povinností a na vykonávanie svojich funkcií, v prípade príslušných orgánov v rámci pôsobnosti tejto smernice alebo v prípade iných orgánov, inštitúcií alebo fyzických alebo právnických osôb na účely, na ktoré im boli tieto informácie poskytnuté a/alebo v súvislosti so správnymi alebo súdnymi konaniami, ktoré sa konkrétne vzťahujú, na výkon týchto funkcií. Ak s tým však príslušný orgán alebo iný orgán, inštitúcia alebo osoba, ktorá oznámila informácie súhlasí, orgán, ktorý dostal informácie, ich môže použiť na iné účely.“

B. Luxemburské právo

16. Článok 11 zákona z 8. júna 1979[5] upravuje právo na prístup k spisu v správnom konaní a článok 13 tohto zákona stanovuje výnimky.

17. Článok 19 zákona z 5. apríla 1993[6], ktorý bol pri preberaní smernice 2004/39 zmenený, stanovuje podobne ako článok 9 smernice požiadavku dostatočnej bezúhonnosti.

18. Článok 32 zákona z 13. júla 2007[7] upravuje v rámci prebratia článku 54 smernice 2004/39 služobné tajomstvo.

III. Konanie pred podaním žaloby a konanie na Súdnom dvore

19. UBS (Luxembourg) SA[8] (ďalej len „UBS“) založila investičnú spoločnosť LUXALPHA SICAV (ďalej len „Luxalpha“) v spolupráci s pánom DV, ktorý v spoločnosti Luxalpha následne vykonával riadiace funkcie. Luxalpha bola zapojená do finančného škandálu Madoff a v roku 2009 sa dostala do likvidácie.

20. Rozhodnutím zo 4. januára 2010 Commission de Surveillance du Secteur Financier (luxemburský orgán finančného dohľadu, ďalej len „CSSF“) konštatovala, že pán DV nie je z dôvodu svojej úlohy pri založení a riadení spoločnosti Luxalpha naďalej dôveryhodnou osobou, a že teda nie je spôsobilý na to, aby v spoločnosti, nad ktorou vykonáva dohľad CSSF, zastával funkciu konateľa alebo inú funkciu podliehajúcu povoleniu. Preto sa CSSF domnievala, že pán DV musí z uvedených funkcií odstúpiť.

21. Proti tomuto rozhodnutiu podal pán DV žalobu na tribunal administratif (správny súd). V súvislosti s týmto konaním vo veci samej pán DV požiadal CSSF, aby mu poskytla rôzne dokumenty, ktoré získala v rámci svojej činnosti týkajúcej sa dohľadu nad spoločnosťami UBS a Luxalpha.

22. CSSF odmietla tieto dokumenty poskytnúť s odvolaním sa na služobné tajomstvo a na okolnosť, že sa v súvislosti s rozhodnutím zo 4. januára 2010 nikdy neopierala o požadované dokumenty. Okrem toho CSSF pánovi DV odovzdala všetky dokumenty týkajúce sa jeho spisu v správnom konaní.

23. Proti tomuto zamietavému rozhodnutiu CSSF podal pán DV žalobu na tribunal administratif (správny súd), v ktorej požadoval vydanie uvedených dokumentov. Podľa jeho názoru sú tieto dokumenty nevyhnutné na to, aby sa mohol zodpovedajúcim spôsobom obhajovať. Sporné dokumenty podľa neho obsahujú informácie o skutočnom rozdelení úloh osôb podieľajúcich sa na zakladaní spoločnosti Luxalpha. Tribunal administratif (správny súd) vyhovel žiadosti o poskytnutie dokumentov len sčasti.

24. O odvolaní podanom proti tomuto rozhodnutiu rozhodol Cour administrative (Odvolací správny súd) rozsudkom zo 16. decembra 2014. Tento súd v rámci konania vo veci samej uložil CSSF povinnosť poskytnúť určité dokumenty. UBS a vtedajší členovia správnej rady spoločnosti Luxalpha, a to pán Alain Hodequin a iní, podali na Cour administrative (Odvolací správny súd) návrh tretej osoby na zmenu rozhodnutia. Navrhovatelia tohto opravného prostriedku sa domnievajú, že poskytnutie dokumentov pánovi DV porušuje služobné tajomstvo zakotvené v článku 54 smernice 2004/39.

5 Mémorial A č. 54 zo 6. júla 1979.

6 Mémorial A č. 27 z 10. apríla 1993.

7 Mémorial A č. 116 zo 16. júla 2007.

8 Jej právnym nástupcom od 1. decembra 2016 je UBS Europe SE.

25. Za týchto okolností Cour administrative (Odvolací správny súd) položil Súdnemu dvoru na základe článku 267 ZFEÚ tieto prejudiciálne otázky:

„1. Zahŕňa výnimka stanovená pre ‚prípady upravené trestným právom' uvedená tak v článku 54 ods. 1 *in fine* smernice 2004/39/ES, ako aj na začiatku odseku 3 toho istého článku 54, a to predovšetkým v súvislosti s článkom 41 Charty základných práv Európskej únie (Charty) ustanovujúcim zásadu riadnej správy vecí verejných, takú situáciu, ktorá podľa vnútroštátnej právnej úpravy spadá do správnej sankcie, ale z hľadiska Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) sa považuje za spadajúcu do trestného práva, akou je sporná sankcia vo veci samej, uložená štátnym regulačným úradom, resp. vnútroštátnym orgánom dohľadu, ktorá spočíva v prikázaní členovi vnútroštátnej advokátskej komory, aby v subjekte, nad ktorým vykonáva dohľad štátny regulačný úrad, prestal vykonávať funkciu člena predstavenstva alebo inú funkciu podliehajúcu schváleniu a aby súčasne čo najskôr odstúpil zo všetkých svojich funkcií?

2. Vzhľadom na to, že uvedená správna sankcia, považovaná za takú podľa vnútroštátneho práva, je predmetom správneho konania, do akej miery je vyššie uvedená povinnosť zachovať služobné tajomstvo, ktorej sa môže domáhať vnútroštátny orgán dohľadu na základe ustanovení článku 54 smernice 2004/39, podmienená požiadavkami na spravodlivý proces vrátane požiadaviek účinného prostriedku nápravy vyplývajúcimi z článku 47 Charty, ktoré treba zohľadniť v spojení s požiadavkami vyplývajúcimi z článkov 6 a 13 EDĽP, ktoré sa týkajú spravodlivého procesu a účinného prostriedku nápravy, ako aj v spojení so zárukami ustanovenými v článku 48 Charty, konkrétne z hľadiska úplného prístupu osoby, proti ktorej sa vedie správne konanie, k správnemu spisu ukladateľa správnej sankcie, ktorý je súčasne vnútroštátnym orgánom dohľadu, aby táto osoba, ktorej bola uložená sankcia, mohla chrániť svoje záujmy a občianske práva?"

26. V konaní pred Súdnym dvorom písomné pripomienky predložili CSSF, UBS, pán Hondequin a i., ako aj pán DV a i.,[9] a tiež Spolková republika Nemecko, Estónska republika, Helénska republika, Talianska republika, Poľská republika a Európska komisia. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 1. júna 2017, boli okrem účastníkov konania vo veci samej zastúpení aj Spolková republika Nemecko a Európska komisia.

IV. Posúdenie

27. Toto konanie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa týka právnej úpravy služobného tajomstva obsiahnutej v článku 54 smernice 2004/39.

28. Predmetom prvej prejudiciálnej otázky je výklad právnej úpravy, ktorá je obsiahnutá v odsekoch 1 a 3 a stanovuje výnimku pre „prípady upravené trestným právom". Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či služobné tajomstvo zavedené článkom 54 smernice zodpovedá, pokiaľ ide o právo na prístup k spisu adresáta opatrenia, ako je opatrenie dotknuté v prejednávanej veci, zárukám spravodlivého procesu a práva na účinný súdny prostriedok nápravy.

29. Najskôr treba uviesť, že na účely odpovede na prejudiciálne otázky je potrebné vziať do úvahy ciele sledované smernicou 2004/39, ako aj kontext, do ktorého článok 54 patrí.

30. Cieľom smernice 2004/39 je vytvoriť integrovaný finančný trh, ktorý by investorom poskytol vysokú úroveň ochrany a umožnil investičným spoločnostiam poskytovať služby v celej Únii na základe dohľadu vykonávaného v domovskej krajine.[10] Cieľom článku 54 smernice je na tieto účely zabezpečiť potrebnú hladkú výmenu informácií. Vzhľadom na to, že takáto výmena informácií vyžaduje, aby

9 Pán EU, voči ktorému CSSF 18. júna 2010 vydala podobné rozhodnutie ako voči pánovi DV, sa tiež zúčastňuje na konaní vo veci samej a na konaní pred Súdnym dvorom.

10 Pozri rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 26) a odôvodnenia 2, 31, 44 a 71 smernice 2004/39.

investičné spoločnosti, nad ktorými je vykonávaný dohľad, aj príslušné orgány mohli mať istotu, že poskytnuté dôverné informácie zostanú v zásade naďalej dôverné,[11] článok 54 ods. 1 smernice v podstate zakazuje, aby orgány dohľadu poskytovali dôverné informácie v neobmedzenej a neanonymnej podobe.

A. O prvej prejudiciálnej otázke – „Prípady upravené trestným právom“

31. Svojou prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či so zreteľom na riadnu správu vecí verejných sa výnimka z ochrany služobného tajomstva, ktorú článok 54 smernice 2004/39 stanovuje pre „prípady upravené trestným právom“, uplatní na opatrenie takej povahy, akým je rozhodnutie CSSF zo 4. januára 2010.

32. V rámci článku 54 smernice sa tento výraz objavuje tak v odseku 1, ako aj v odseku 3 prvej vete.

33. V poslednej časti druhej vety článku 54 ods. 1 smernice sa uvádza, že zákaz poskytovať dôverné informácie tretej osobe sa nevzťahuje na „prípady upravené trestným právom“. Článok 54 ods. 3 smernice sa týka využitia dôverných informácií príslušnými orgánmi. Tieto informácie možno využiť len na určité ciele bližšie špecifikované v tomto ustanovení „bez toho, aby boli dotknuté prípady patriace do oblasti trestného práva“.[12]

1. O autonómnom výklade právnej úpravy stanovujúcej výnimku

34. V prvom rade treba uviesť, že smernica neobsahuje definíciu „prípadov upravených trestným právom“ a v tomto ohľade ani neodkazuje na právne predpisy členských štátov.

35. Preto v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora musí byť tento pojem vykladaný v celej Únii autonómnym a jednotným spôsobom.[13]

36. Tomu nebráni skutočnosť, že článok 54 ods. 1 prvá veta smernice ukladá členských štátom povinnosť zabezpečiť, aby služobné tajomstvo platilo, pričom presne nevymedzuje jeho obsah. Právomoc členských štátov definovať pojem „služobné tajomstvo“, ktorá v prejednávanej veci nie je sporná,[14] je vymedzená právom Únie a konkrétne výnimkami zo zákazu poskytovať dôverné informácie, ktoré vyčerpávajúcim spôsobom upravuje článok 54 smernice.[15]

37. Pokiaľ by nebol výklad prípadov, v ktorých je poskytovanie dôverných informácií tretím osobám výnimočne povolené, zabezpečený jednotným spôsobom v celej Únii, bola by navyše ohrozená hladká výmena informácií medzi jednotlivými orgánmi a investičnými spoločnosťami, keďže zúčastnené osoby by nemohli mať istotu, že dôverné informácie zostanú aj naďalej dôverné. To by bolo v rozpore s odôvodnením 2 smernice 2004/39, podľa ktorého je cieľom tejto smernice dosiahnuť taký stupeň harmonizácie, ktorý je potrebný na to, aby investičné spoločnosti mohli poskytovať svoje služby v celej Únii na základe dohľadu domovskej krajiny a aby bola zabezpečená vysoká úroveň ochrany investorov.

11 Pozri rozsudky z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, body 31 a 32), ako aj z 11. decembra 1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, bod 27), a odôvodnenia 44 a 63 smernice 2004/39.

12 Mám pochybnosti o tom, že „použitie“ dôverných údajov uvedené v článku 54 ods. 3 takisto zahŕňa „vyzradenie“ informácií uvedené v článku 54 ods. 1 smernice (pozri však návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Slynn vo veci Hillenius, 110/84, neuverejnené, EU:C:1985:333, p. 3950). Vzhľadom na to, že oba odseky v podobnom znení stanovujú výnimku pre „prípady upravené trestným právom“, odpoveď na túto otázku nie je v prejednávanej veci rozhodujúca.

13 Pozri rozsudky z 18. októbra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, bod 25 a citovanú judikatúru), ako aj z 9. novembra 2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, bod 28).

14 V tejto súvislosti pozri vec C-15/16, Baumeister, konanie v ktorej v súčasnosti prebieha, a ktorej predmetom je výklad pojmov „služobné tajomstvo“ a „dôverné informácie“.

15 Pozri rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 35).

2. O rozsahu právnej úpravy stanovujúcej výnimku

38. Pri výklade pojmu „prípady upravené trestným právom“ prichádzajú v zásade do úvahy dva varianty. Na jednej strane sa možno prikloniť k „hmotnoprávnemu“ výkladu, podľa ktorého treba za „prípady upravené trestným právom“ považovať prípady týkajúce sa spáchania trestného činu alebo uloženia trestnej sankcie. V konaní vo veci samej by mohlo ísť o tento variant, keďže rozhodnutiu CSSF možno pripísať trestnoprávnu povahu. Na druhej strane je navrhovaný „procesnoprávny“ výklad, podľa ktorého by v zmysle tejto právnej úpravy stanovujúcej výnimku malo byť poskytovanie dôverných informácií prípustné len za predpokladu, že je to nevyhnutné pre vyšetrovanie alebo trestné konanie podľa vnútroštátnych právnych predpisov.

39. Na otázku, ktorý výklad je správny, je potrebné odpovedať najmä s prihliadnutím na kontext, v ktorom sú pravidlá použité, a ciele, ktoré sleduje právna úprava, ktorej sú súčasťou. [16]

a) O kontexte právnej úpravy stanovujúcej výnimku obsiahnutej v článku 54 smernice

40. V prejednávanej veci kontext, v akom sa pojem „prípady upravené trestným právom“ používa, svedčí proti „hmotnoprávnemu“ výkladu tohto výrazu.

41. V prvom rade totiž z povahy výrazu, ktorý sa má vykladať, ako z ustanovenia obsahujúceho výnimku, [17] a z požiadavky „prísneho zachovávania služobného tajomstva“ zakotvenej v odôvodnení 63 smernice vyplýva, že pojem „prípady upravené trestným právom“ sa musí vykladať reštriktívne. Ak by sa právna úprava stanovujúca výnimku použila na všetky prípady týkajúce sa spáchania trestného činu alebo uloženia trestnej sankcie, bolo by základné pravidlo obsiahnuté v článku 54 ods. 1 smernice, podľa ktorého platí zákaz poskytovania dôverných informácií tretím osobám, zbavené svojej podstaty.

42. Okrem toho treba vziať do úvahy, že znenie článku 54 ods. 1 smernice nestanovuje v prípadoch, na ktoré sa vzťahuje trestné právo, žiadne ďalšie požiadavky na porušenie služobného tajomstva.

43. To je v zrejmom protiklade s právnou úpravou v článku 54 ods. 2 smernice, ktorá upravuje výnimku a ktorej cieľom síce je uľahčiť poskytovanie dôverných informácií v prípade, že „nastali vážne problémy a dotknutý subjekt ukončil svoju bežnú činnosť“, [18] stanovuje však ďalšie požiadavky. Článok 54 ods. 2 smernice tak možno použiť len v určitých situáciách (v prípade, že na investičnú spoločnosť bol uznesením súdu vyhlásený konkurz alebo bola začatá jej nútená likvidácia), poskytovanie informácií obmedzuje len na určité súvislosti (v občianskoprávnom alebo obchodnoprávnom konaní) a povoľuje len poskytovanie určitých informácií (informácie, ktoré sa netýkajú tretích osôb a sú nevyhnutné pre dotknuté konanie).

44. Z tohto porovnania medzi odsekmi 1 a 2 článku 54 smernice jasne vyplýva, že výraz „prípady upravené trestným právom“ nemôže zahŕňať všetky prípady, ktoré sa týkajú spáchania trestného činu alebo uloženia trestnej sankcie. Takýto prístup by totiž vzhľadom na neexistenciu ďalších podmienok bez zjavného odôvodnenia oslabil striktnú ochranu služobného tajomstva, ktorú má za cieľ článok 54 a ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie cieľov smernice. Zároveň by v takýchto prípadoch neboli dodržané podrobné obmedzenia podľa článku 54 ods. 2 Najmä treba vychádzať z predpokladu, že normotvorca by stanovil ďalšie podmienky, pokiaľ by sa výraz „prípady upravené trestným právom“ mal vzťahovať aj na prípady, v ktorých ide o trestné činy v rámci obchodovania s cennými papiermi, alebo ako je to v prejednávanej veci, o trestnoprávnu povahu určitého opatrenia.

16 Pozri rozsudky z 18. októbra 2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, bod 31); z 19. decembra 2013, Fish Legal a Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, bod 42), ako aj z 29. októbra 2015, Saudaçor (C-174/14, EU:C:2015:733, bod 52).

17 Pozri rozsudky z 22. apríla 2010, Komisia/Spojené kráľovstvo (C-346/08, EU:C:2010:213, bod 39), ako aj z 26. februára 2015, Wucher Helicopter a Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, bod 24).

18 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2168, bod 50).

b) O účele právnej úpravy stanovujúcej výnimku

45. Tomu, že výraz „prípady upravené trestným právom“ sa nemôže vzťahovať na všetky prípady, v ktorých ide z hmotnoprávneho hľadiska o trestné činy alebo uloženie trestných sankcií, nasvedčuje aj účel výrazu „prípady upravené trestným právom“.

46. Článok 51 ods. 1 smernice objasňuje, že „bez toho, aby boli dotknuté postupy na odňatie povolenia alebo právo členských štátov uložiť trestnoprávne sankcie“, existuje povinnosť prijať „vhodné administratívne opatrenia, alebo… uložiť administratívne sankcie“, aby bolo možné reagovať na porušenie smernice voči zodpovedným osobám.

47. Podľa môjho názoru treba výraz „tým nie sú dotknuté prípady upravené trestným právom“ obsiahnutý v článku 54 ods. 1 a výraz „bez toho, aby boli dotknuté prípady patriace do oblasti trestného práva“ nachádzajúci sa v článku 54 ods. 3 smernice vnímať ako objasnenie, rovnako ako konštatovanie uvedené v článku 51 ods. 1 smernice, že právo členských štátov ukladať trestnoprávne sankcie zostáva nedotknuté. Tieto výrazy objasňujú, že služobné tajomstvo nebráni v prípadoch, v ktorých má byť podľa právnych predpisov členského štátu uložená trestnoprávna sankcia alebo je v tejto súvislosti začaté konanie, poskytovaniu informácií príslušným orgánom. V súlade s tým článok 50 ods. 2 písm. l) pre prípad, že iniciatívu nepreukážu orgány členských štátov, upravuje právo príslušného orgánu postúpiť vec súdu na účely trestnoprávneho stíhania.

48. Výraz „prípady upravené trestným právom“ má zabrániť konfliktu s právom členských štátov ukladať a vymáhať trestnoprávne sankcie.

49. Takto definovaný účel je v súlade s rozsudkom vo veci Altmann a i.[19], ktorej základom bola žiadosť o informácie investorov poškodených pôvodne konajúcou investičnou spoločnosťou. Súdny dvor rozhodol, že na uvedený prípad sa nevzťahuje trestné právo, keďže žiadosť o informácie „bola podaná po odsúdení zodpovedných zástupcov [investičnej spoločnosti] v trestnom konaní“.[20] Ani podvodná obchodná stratégia danej spoločnosti, ani odsúdenie zodpovedných osôb v trestnom konaní nemalo za následok, že by sa na tento prípad vzťahovalo trestné právo v zmysle smernice.[21] Generálny advokát Jääskinen vo svojich návrhoch v súlade s tým argumentoval, že „účelom žiadosti o informácie a dokumenty… nie je použiť ich v trestnom konaní“.[22] Cieľom tejto výnimky však je „kedykoľvek umožniť vyšetrovania a trestné stíhania, dokonca aj pri bežnej činnosti investičnej spoločnosti, a umož[niť] tak orgánu pre dohľad poskytnúť informácie na účely takých konaní“.[23]

50. Napokon možno vzhľadom na zisťovanie cieľa právnej úpravy stanovujúcej výnimku pre „prípady upravené trestným právom“ poukázať na okolnosť, že táto výnimka nepredpokladá splnenie žiadnych ďalších podmienok. Hypotéza, že v prípadoch týkajúcich sa trestných činov alebo uloženia trestných sankcií článok 54 ods. 1 smernice povoľuje poskytovať akékoľvek dôverné informácie v akýchkoľvek súvislostiach akémukoľvek orgánu alebo osobe, nemôže byť cieľom právnej úpravy stanovujúcej výnimku pre „prípady upravené trestným právom“. Takýto prístup by totiž bol v rozpore so základným cieľom článku 54 smernice 2004/39, ktorým je zaručenie striktnej ochrany služobného tajomstva.

19 Rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362).

20 Rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 39).

21 Pozri rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 41).

22 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2168, bod 28).

23 Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2168, bod 27).

c) Ďalšie úvahy

51. Tzv. „procesnoprávny“ výklad „prípadov upravených trestným právom“ takisto zodpovedá nasledujúcim úvahám.

52. Tento výklad je v prvom rade v súlade so štruktúrou smernice 2004/39. Smernica v článku 51 ods. 1 jasne rozlišuje medzi opatreniami v rámci dohľadu a správnoprávnymi opatreniami, ktoré táto smernica upravuje, a trestnoprávnymi sankciami členských štátov, ktorých sa smernica nedotýka. Hmotnoprávny výklad právnej úpravy stanovujúcej výnimku v tom zmysle, že rozhodujúca je trestnoprávna povaha opatrenia, a teda medzi prípady, na ktoré sa vzťahuje trestné právo, možno zaradiť aj správne opatrenie trestnoprávnej povahy, by bolo v rozpore s týmto rozlišovaním.

53. „Procesnoprávny“ výklad je navyše zlučiteľný s okolnosťou, že výraz „prípady upravené trestným právom“ je použitý v mnohých ďalších právnych aktoch z oblasti finančného práva.[24] Táto skutočnosť nasvedčuje tomu, že v tomto ohľade ide skôr o výraz, ktorého cieľom je zamedziť kolíziám a umožniť výmenu informácií na účely trestného stíhania, a teda sa menej sústredí na posudzovanie konkrétnych okolností jednotlivých opatrení, ktoré môžu byť rôzne v závislosti od povahy a oblasti úpravy jednotlivých smerníc.

54. Napokon tento „procesnoprávny“ prístup potvrdzuje aj článok 76 ods. 1 smernice 2014/65/EÚ[25], ktorou bola prepracovaná smernica 2004/39. Hoci smernica 2014/65, ktorá nadobudla účinnosť 2. júla 2014, nahradila smernicu až od 3. januára 2017, novelizované znenie môže pomôcť pri výklade prípadov, na ktoré sa vzťahuje trestné právo. Podľa článku 76 ods. 1 smernice 2014/65 platí zákaz poskytovať dôverné informácie „bez toho, aby boli dotknuté požiadavky vnútroštátneho trestného alebo daňového práva“. Nejde teda o poskytovanie dôverných informácií adresátom opatrení súvisiacich s dohľadom alebo o trestnoprávnu povahu týchto opatrení, ale o poukázanie na skutočnosť, že služobné tajomstvo nebráni poskytovaniu informácií tam, kde je to nevyhnutné na účely vnútroštátnych trestných či daňových právnych predpisov.

55. Na záver je potrebné konštatovať, že výraz „prípady upravené trestným právom“ z pôsobnosti služobného tajomstva nevylučuje všetky prípady, v ktorých ide o trestný čin alebo uloženie trestnoprávnej sankcie. Cieľom takto vytvorenej výnimky je skôr umožniť poskytovanie dôverných informácií príslušným vnútroštátnym orgánom na účely vyšetrovania alebo trestného stíhania, pokiaľ to vyžaduje vnútroštátne hmotné alebo procesné právo. Konania, ako je konanie dotknuté v prejednávanej veci, teda nepredstavujú „prípady upravené trestným právom“.

56. Súlad článku 54 smernice so všeobecnou zásadou riadnej správy vecí verejných zakotvenou v článku 41 Charty[26] a v jej rámci zaručeným právom na prístup k spisu[27] bude preskúmaný v rámci druhej prejudiciálnej otázky.

24 Pozri najmä článok 53 ods. 1 druhý pododsek smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/36/EÚ z 26. júna 2013 o prístupe k činnosti úverových inštitúcií a prudenciálnom dohľade nad úverovými inštitúciami a investičnými spoločnosťami, o zmene smernice 2002/87/ES a o zrušení smerníc 2006/48/ES a 2006/49/ES (Ú. v. EÚ L 176, 2013, s. 338); článok 70 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1095/2010 z 24. novembra 2010, ktorým sa zriaďuje Európsky orgán dohľadu (Európsky orgán pre cenné papiere a trhy) a ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie č. 716/2009/ES a zrušuje rozhodnutie Komisie 2009/77/ES (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 84); článok 24 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/2366 z 25. novembra 2015 o platobných službách na vnútornom trhu, ktorou sa menia smernice 2002/65/ES, 2009/110/ES a 2013/36/EÚ a nariadenie (EÚ) č. 1093/2010 a ktorou sa zrušuje smernica 2007/64/ES (Ú. v. EÚ L 337, 2015, s. 35).

25 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/65/EÚ z 15. mája 2014 o trhoch s finančnými nástrojmi, ktorou sa mení smernica 2002/92/ES a smernica 2011/61/EÚ (Ú. v. EÚ L 173, 2014, s. 349).

26 Pozri rozsudok z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 49); ako aj vysvetlenie k článku 41 Charty (Vysvetlenie k Charte základných práv, Ú. v. C 303, 2007, s. 17) a tam citovanú judikatúru.

27 Rozsudky z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 99), ako aj z 18. decembra 1992, Cimenteries CBR a i./Komisia (T-10/92 až T-12/92 a T-15/92, EU:T:1992:123, body 37 až 41).

3. Subsidiárne, k „hmotnoprávnemu“ výkladu „prípadov upravených trestným právom“

57. Pokiaľ Súdny dvor neprijme môj návrh, a naopak rozhodne, že výraz „prípady upravené trestným právom“ sa vzťahuje na prípady, ktoré sa týkajú trestného činu alebo uloženia trestnoprávnej sankcie, je potrebné objasniť, či rozhodnutie, akým je rozhodnutie CSSF zo 4. januára 2010, má trestnoprávnu povahu.

58. Pokiaľ ide o otázku, kedy opatrenie spadá do pôsobnosti trestného práva, možno zohľadniť buď vnímanie pojmov „trestný čin“ a „trest“ v príslušnom členskom štáte, alebo pristúpiť k autonómnemu výkladu.

59. Prvý variant však naráža na pochybnosti už uvedené v bodoch 34 až 37.

60. Autonómny výklad pojmu „prípady upravené trestným právom“ možno vykonať na základe judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa zásady *ne bis in idem* zakotvenej v článku 50 Charty. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) s odkazom na „kritériá Engel“ [28] rozhodol, že na posúdenie trestnoprávnej povahy opatrenia sú rozhodujúce tri kritériá: prvým kritériom je právna kvalifikácia protiprávneho konania vo vnútroštátnom práve, druhým je samotná povaha protiprávneho konania a tretím povaha a stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe. [29]

61. Pokiaľ ide o prvé kritérium treba konštatovať, že podľa luxemburského práva spadá opatrenie, akým je rozhodnutie CSSF, do oblasti správneho práva.

62. V súvislosti s druhým kritériom treba zohľadniť okruh adresátov právnej úpravy, z ktorej opatrenie vychádza, jej účel a záujmy, ktoré sú touto právnou úpravou chránené. [30]

63. Rozhodnutie, akým je rozhodnutie v prejednávanej veci, nemožno uplatniť voči každému tak, ako je to v prípade trestnoprávneho pravidla. Môže smerovať len voči členom určitej skupiny, a to úzkemu okruhu osôb, ktoré sa v rámci obchodovania s cennými papiermi dobrovoľne rozhodli vykonávať vedúce funkcie v spoločnostiach, na ktoré sa vzťahuje povinnosť získať povolenie.

64. Pokiaľ ide o účel rozhodnutia CSSF, treba konštatovať, že kritérium dostatočnej bezúhonnosti v zmysle článku 9 ods. 1 prvého pododseku smernice 2004/39 má zabezpečiť „riadne a obozretné riadenie investičnej spoločnosti“ [31]. Podobne ako ostatné podmienky, ktoré musia investičné spoločnosti spĺňať, aby mohli získať povolenie, táto podmienka smeruje k zabezpečeniu ochrany investorov a stability finančného systému. [32] S cieľom zabezpečiť túto ochranu príslušný orgán preskúmava spôsobilosť riadiacich pracovníkov nielen v rámci konania o vydanie povolenia, ale aj následne v pravidelných intervaloch. [33] Konštatovanie CSSF, že už neexistuje dôvera v to, že pán DV poskytuje dostatočnú záruku riadneho a obozretného vedenia investičnej spoločnosti, teda nemá za cieľ ho potrestať, ale skôr zamedziť rizikám pre finančný systém a investorov. Aj v rozsahu, v akom toto rozhodnutie konštatuje, že pán DV už nie je spôsobilý na to, aby v spoločnosti, nad ktorou vykonáva dohľad CSSF, vykonával riadiacu funkciu, nemá represívny účel typický pre trestné právo. Tento

28 Pozri rozsudok ESĽP z 8. júna 1976, Engel a i. v. Holandsko (ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, § 80 až 82).

29 Pozri rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson, (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 35), ktorý cituje rozsudok z 5. júna 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37), ako aj návrhy, ktoré som predniesla vo veci Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, body 45 až 50 a citovaná judikatúra).

30 Pozri rozsudok z 5. júna 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 39), ako aj rozsudky ESĽP z 21. februára 1984, Öztürk v. Nemecko (ECLI:CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, § 53); z 24. februára 1992, Bendenoun v. Francúzsko (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD 001254786, § 47), a z 10. júna 1996, Benham v. Spojené kráľovstvo (ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD00193809 2, § 56).

31 Ak táto podmienka nie je alebo už nie je splnená, môže príslušný orgán odmietnuť vydať povolenie (článok 7 ods. 1 a článok 9 ods. 3 smernice) alebo ho odobrať (pozri článok 8 prvý odsek písm. c) smernice).

32 Pozri odôvodnenie 17 a tiež odôvodnenia 2, 31, 44 a 71 smernice 2004/39.

33 Pozri články 16 a 17 smernice 2004/39.

právny následok vyplýva skôr priamo zo smernice 2004/39, podľa ktorej môžu len osoby, ktoré sú bezúhonné, prevziať výkon takýchto funkcií. Výzva, aby pán DV z príslušných funkcií odstúpil, je nevyhnutným následkom v zmysle účinného zamedzenia rizikám a miernejším prostriedkom v porovnaní s odobratím povolenia investičnej spoločnosti.

65. Ani právne záujmy chránené v prejednávanej veci nevedú k zaradeniu rozhodnutia CSSF zo 4. januára 2010 do oblasti pôsobnosti trestného práva. Ochrana investorov a stabilita finančného systému sú totiž obvykle zabezpečené tak trestným, ako aj správnym právom.

66. Pokiaľ ide o tretie „kritérium Engel", teda povaha a stupeň prísnosti uloženej sankcie, ESĽP sa zameriava na maximálnu výšku trestu teoreticky hroziaceho za protiprávne konanie.[34] V prípade uplatnenia tohto predpokladu na prejednávanú vec narážame na ťažkosti, keďže z rozhodnutia vnútroštátneho súdu zjavne nevyplýva, že rozhodnutie sa zakladá na právnej úprave, ktorá stanovuje trestný rámec, alebo že toto rozhodnutie má hierarchický vzťah k iným opatreniam, ktoré sankcionujú protiprávne konanie. Toto rozhodnutie skôr vykonáva podmienky získania povolenia podľa článku 9 ods. 1 prvého pododseku smernice. V tomto ohľade sa prejednávaný prípad odlišuje aj od rozsudkov ESĽP týkajúcich sa sankcií, ktoré ukladajú orgány dohľadu nad finančnými trhmi.[35]

67. Pri posudzovaní povahy rozhodnutia prijatého v prejednávanej veci najskôr upúta pozornosť, že konštatovanie nedostatku bezúhonnosti a výzva na odstúpenie z vedúcich funkcií v investičných spoločnostiach nie sú spojené so žiadnym peňažným trestom ani trestom odňatia slobody. Aj v prípade nedodržania daného rozhodnutia nehrozí uloženie týchto sankcií, ktoré sú typické pre trestné právo. V trestnom práve navyše existuje aj trest spočívajúci v zákaze výkonu profesijnej činnosti. Neznamená to však, že každé rozhodnutie, ktoré má nepriaznivý dopad na slobodný výkon povolania dotknutej osoby, musí automaticky spadať do oblasti pôsobnosti trestného práva. Obmedzenia slobodného výkonu povolania osobnými podmienkami na výkon povolania sú totiž typické aj pre správne právo a najmä právo týkajúce sa ochrany pred porušením verejnej bezpečnosti.

68. Pri posudzovaní stupňa prísnosti rozhodnutia prijatého v prejednávanej veci treba konštatovať, že má pre dotknutú osobu rozsiahle dôsledky. Adresátovi chýba predpoklad pre výkon riadiacich funkcií v investičných spoločnostiach a musí sa vzdať príslušných pozícií. S tým môžu súvisieť finančné straty a zhoršenie reputácie adresáta v očiach verejnosti.

69. Je však potrebné vziať do úvahy, že toto rozhodnutie sa týka len niektorých činností v rámci jedného profesijného odvetvia. Pánovi DV nič nebráni v tom, aby prevzal iné funkcie v investičných spoločnostiach, alebo aby vykonával povolanie advokáta. Finančné straty by navyše bolo potrebné očakávať aj v prípade, ak by orgán dohľadu nevyzval pána DV na odstúpenie, ale by investičnej spoločnosti odobral povolenie. Na to by mal príslušný orgán právo podľa článku 8 prvého odseku písm. c) smernice, pokiaľ by investičná spoločnosť pána DV naďalej zamestnávala v rozpore s požiadavkami smernice 2004/39. Napokon je významné aj to, že rozhodnutie CSSF pána DV nevylučuje z riadiacej činnosti na dlhú dobu alebo natrvalo. Zachytáva skôr právny názor CSSF v dobe vydania rozhodnutia. O spôsobilosti pána DV bude znovu rozhodnuté, hneď ako určitá investičná spoločnosť požiada o povolenie s ním v riadiacej funkcii alebo ak investičná spoločnosť, ktorá povolenie získala, oznámi úmysel zamestnať ho v tejto funkcii. Ďalej treba vziať do úvahy, že rozhodnutie CSSF nebolo zverejnené, ako potvrdila na pojednávaní zástupkyňa tohto orgánu. Nepriaznivé dôsledky rozhodnutia pre vnímanie adresáta v očiach verejnosti tak nie sú priamym dôsledkom daného rozhodnutia.

34 Pozri rozsudok ESĽP z 9. októbra 2008, Ezeh a Connors v. Spojené kráľovstvo (ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, § 120).

35 Pozri rozsudky ESĽP z 11. júna 2009, Dubus SA v. Francúzsko (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204), a zo 4. marca 2014, Grande Stevens v. Taliansko (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), ktoré sa od prejednávanej veci odlišujú v tom, že CSSF nie je súdnym orgánom.

70. Za okolností, na ktorých sa tieto úvahy zakladajú, v prejednávanej veci nejde o zákaz výkonu profesijnej činnosti spadajúci do oblasti pôsobnosti trestného práva. Preto ani uplatnenie tretieho „kritéria Engel“ nevedie ku konštatovaniu, že rozhodnutie CSSF zo 4. januára 2010 ma trestnoprávnu povahu.

71. Na záver by teda bolo v prípade „hmotnoprávneho výkladu“ potrebné odpovedať na prvú prejudiciálnu otázku tak, že výraz „prípady upravené trestným právom“ sa na prejednávanú situáciu neuplatní. Pokiaľ by sa Súdny dvor domnieval, že dané rozhodnutie má trestnoprávnu povahu, malo by to za následok, že článok 54 smernice 2004/39 nebráni poskytnutiu dôverných informácií. Vzhľadom na to, že článok 54 nestanovuje pre poskytovanie informácií v „prípadoch upravených trestným právom“ žiadne ďalšie podmienky, služobné tajomstvo by bolo v prípadoch trestnoprávnej povahy prakticky zbavené svojej podstaty. Zásahy do príslušného vnútroštátneho vyšetrovania alebo trestného konania by tak boli nevyhnutné. To opäť zjavne preukazuje, že pri výklade pojmu „prípady upravené trestným právom“ obsiahnutého v článku 54 smernice 2004/39 musí byť rozhodujúci „procesnoprávny“, a nie „hmotnoprávny“ prístup.

4. Predbežný záver

72. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú prejudiciálnu otázku odpovedať takto:

73. Výraz „prípady upravené trestným právom“ obsiahnutý v článku 54 ods. 1 a 3 smernice 2004/39 sa nevzťahuje na situáciu, v ktorej vnútroštátny orgán dohľadu konštatuje, že osoba nie je dôveryhodná, a teda nie je spôsobilá na to, aby v spoločnosti, nad ktorou tento orgán vykonáva dohľad, zastávala riadiace funkcie, a vyzve ju k odstúpeniu z príslušných funkcií.

B. O druhej prejudiciálnej otázke – Právo na spravodlivý proces a účinný súdny prostriedok nápravy

74. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či služobné tajomstvo zavedené článkom 54 smernice zodpovedá, pokiaľ ide o právo na prístup k spisu adresáta opatrenia, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, zárukám spravodlivého procesu a práva na účinný súdny prostriedok nápravy, ktoré sú zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty, ako aj článkom 6 a 13 EDĽP.

75. Najskôr treba uviesť, že EDĽP nie je právnym nástrojom, ktorý by bol formálnou súčasťou právneho poriadku Únie, a preto musí byť článok 54 smernice vykladaný s ohľadom na články 47 a 48 Charty. [36]

1. O článku 47 Charty

76. Článok 47 Charty zakotvuje vo svojom prvom odseku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom a vo svojom druhom odseku právo na spravodlivý proces.

77. Smernica zabezpečuje, aby boli dodržiavané požiadavky účinného súdneho prostriedku nápravy podľa článku 47 prvého odseku Charty. Článok 52 ods. 1 smernice stanovuje, že rozhodnutie príslušného orgánu musí byť riadne odôvodnené a musí byť možné proti nemu podať opravný prostriedok na súd. Čo sa týka práva na účinný prostriedok nápravy, záruka podľa článku 47 prvého odseku Charty spočíva len v tom, že existuje právo podať opravný prostriedok na súd, ktorý je

36 Rozsudky z 3. septembra 2015, Inuit Tapiriit Kanatami a i./Komisia (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 46), ako aj z 15. februára 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, body 45 a 46 a citovaná judikatúra).

nezávislý od orgánu príslušného pre vydanie rozhodnutia, ktoré nepriaznivo zasahuje do postavenia dotknutej osoby, a ktorý je oprávnený vykonať preskúmanie daného rozhodnutia. Odôvodnenie rozhodnutia CSSF zo 4. januára 2010, ako aj konanie vo veci samej dokazujú, že tieto podmienky sú splnené aj v prejednávanej veci.

78. Právo na spravodlivý proces zakotvené v článku 47 druhom odseku Charty v prvom rade zahŕňa zásadu kontradiktórnosti. Podľa tohto ustanovenia majú účastníci konania právo oboznamovať sa so všetkými dôkazmi a vyjadreniami predloženými súdu a vyjadrovať sa k nim.[37] Toto právo však nie je dotknuté v prípadoch, akým je prejednávaný prípad. Spor medzi účastníkmi konania sa totiž netýka informácií, ktoré boli zahrnuté do súdneho konania. Netreba sa teda obávať ani toho, že by sa súdne rozhodnutie zakladalo na skutočnostiach a dokumentoch, s ktorými sa jeden z účastníkov konania nemohol oboznámiť.[38]

79. Právo na spravodlivý proces zakotvené v článku 47 druhom odseku Charty v prvom rade zahŕňa aj ochranu práva na obhajobu. Tento prejav všeobecnej zásady práva Únie má svoj ekvivalent v článku 41 Charty, pokiaľ ide o konania patriace do oblasti správneho práva, a v článku 48 ods. 2 Charty, pokiaľ ide o trestné konania. Ochrana práva na obhajobu zahŕňa aj právo na prístup k spisu.

80. Ako preukazuje článok 41 ods. 2 písm. b) Charty, toto právo sa vzťahuje na spis, ktorý sa [danej osoby] týka. Sem patria v prvom rade všetky informácie v neprospech danej osoby a dokumenty, ktoré sú základom rozhodnutia daného orgánu.[39] Právo na prístup k spisu okrem toho zahŕňa aj dokumenty v prospech[40] a tie dokumenty, ktoré síce neboli využité na odôvodnenie daného rozhodnutia, ale s ním objektívne súvisia.[41] Pritom nezáleží na tom, do ktorého spisu boli informácie fyzicky umiestnené.

81. Podľa názoru pána DV majú dokumenty, ktoré sú v prejednávanej veci predmetom sporu, objasniť „skutočné“ rozdelenie úloh pri zakladaní spoločnosti Luxalpha. Vzhľadom na to, že CSSF opiera svoje rozhodnutie aj o úlohu adresáta dotknutého opatrenia v rámci zakladania spoločnosti Luxalpha, ide v prípade požadovaných informácií o dokumenty, ktoré môžu byť v jeho prospech.

82. CSSF však tieto dokumenty získala v rámci svojej činnosti dohľadu nad spoločnosťami UBS a Luxalpha. Skutočnosť, že tieto informácie sa týkajú tretích osôb, nevylučuje právo na prístup k spisu. Jeho základné práva však musia byť zohľadnené. Právo na prístup k spisu totiž neplatí absolútne, ale podlieha výhrade rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva, ako sa uvádza napríklad v článku 41 ods. 2 písm. b) Charty.

83. Je preto potrebné nájsť rovnováhu medzi právom na prístup k spisu a služobným tajomstvom. V prípade smernice 2004/39 je článok 54 výsledkom takejto snahy o rovnováhu zo strany zákonodarcu Únie. Treba preto preskúmať, či v tomto ohľade bola nastolená primeraná rovnováha protikladných záujmov v zmysle článku 52 ods. 1 Charty.

37 Pozri rozsudky zo 14. februára 2008, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, bod 47), ako aj zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 55).

38 Pozri rozsudky zo 4. júna 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 56), ako aj z 2. decembra 2009, Komisia/Írsko a i. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52 a citovaná judikatúra).

39 Pozri rozsudok zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 68).

40 Pozri rozsudky zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, body 68, 74 a 75), ako aj z 25. októbra 2011, Solvay/Komisia (C-110/10 P, EU:C:2011:687, bod 49).

41 Pozri rozsudok zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, body 125 a 126).

84. Je dôležité poukázať na to, že článok 54 smernice neprisudzuje služobnému tajomstvu absolútnu prednosť pred právom na prístup k spisu v správnom konaní. Článok 54 síce stanovuje všeobecný zákaz poskytovania dôverných informácií, pripúšťa však ich poskytovanie vo forme zhrnutí alebo všeobecnou formou.[42] Článok 54 okrem toho upravuje niekoľko – hoci taxatívne vymenovaných – výnimiek z tohto zákazu, vrátane už preskúmanej výnimky týkajúcej sa „prípadov upravených trestným právom“.

85. Rozhodnutie autora smernice vyžadovať prísne rešpektovanie služobného tajomstva sa zakladá na úvahe, že okrem ochrany priamo dotknutých spoločností, je tiež zachované riadne fungovanie trhov Únie s finančnými nástrojmi.[43]

86. Kvalita informácií, ktoré investičné spoločnosti poskytujú orgánom dohľadu a výmeny informácií medzi týmito orgánmi spočíva v dôvere, že poskytované informácie si zachovajú svoju dôvernú povahu. Bez striktnej ochrany služobného tajomstva by tak bol ohrozený aj systém dohľadu nad investičnými spoločnosťami, ktorý sa zakladá na výmene informácií, a v dôsledku toho aj zamýšľaná ochrana investorov na trhoch Únie.

87. Informácie, ktoré získajú orgány dohľadu, navyše môžu mať veľkú hospodársku hodnotu. Zníženie úrovne ochrany služobného tajomstva by mohlo mať za následok, že bude dochádzať k zneužívaniu práva na prístup k spisu s cieľom využívať dôverné informácie na iné účely.

88. Súčasne treba vziať do úvahy, že striktné rešpektovanie služobného tajomstva podľa článku 54 smernice môže viesť k tomu, že adresát opatrenia, ktoré smeruje proti nemu, získa na účely svojej obhajoby len tie informácie, ktoré mu poskytne ten istý orgán dohľadu, ktorý napadnuté opatrenie vydal. Tým by mohol orgán dohľadu obmedziť rozsah práv adresátov svojich rozhodnutí na obhajobu pred súdom. Menej znepokojivé by bolo, pokiaľ by existovalo organizačné rozdelenie medzi orgánom dohľadu a orgánom, ktorý vydá opatrenie smerujúce proti danej osobe. V prejednávanej veci je CSSF zodpovedná za dohľad nad investičnými spoločnosťami, prijíma príslušné opatrenia a rozhoduje o prístupe k informáciám.[44] Vzhľadom na to, že na úrovni správneho konania môžu existovať pochybnosti o nestrannosti daného orgánu, treba zabezpečiť účinné súdne preskúmanie jeho rozhodnutí.[45]

89. Okrem toho treba vziať do úvahy, že príslušný orgán už tým, že poskytuje informácie v neprospech osoby, ktoré využíva na účely odôvodnenia svojho rozhodnutia, porušuje služobné tajomstvo. Za týchto okolností sa zdá byť neprijateľné, aby orgán mohol so všeobecným odkazom na služobné tajomstvo odmietnuť poskytnúť informácie, ktoré môžu byť potenciálne v prospech dotknutej osoby, a ktoré súvisia s dotknutým rozhodnutím.

90. Zastávam však názor, že smernica 2004/39 umožňuje primeranú rovnováhu medzi právom na obhajobu a ochranou služobného tajomstva v prípadoch, ako je ten v prejednávanej veci. V tomto prípade totiž možno práva na obhajobu zaručiť iným spôsobom ako tým, že sa adresátovi rozhodnutia poskytne prístup k dokumentom, ktoré by potenciálne mohli byť v jeho prospech.

42 Pozri rozsudok z 18. júna 2008, Hoechst/Komisia (T-410/03, EU:T:2008:211, body 153 a 154) vzhľadom na požiadavku vypracovať nedôverné znenie alebo nedôverné zhrnutie dokumentov.

43 Pozri rozsudok z 12. novembra 2014, Altmann a i. (C-140/13, EU:C:2014:2362, bod 33).

44 Odkaz pána DV na rozsudok ESĽP z 11. júna 2009, D. H. Dubus SA v. Francúzsko (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204) je nesprávny, keďže vychádza z mylného predpokladu, že CSSF je – rovnako ako Commission bancaire v danom prípade (§ 24 a 55 rozsudku) – súdom v zmysle článku 6 ods. 1 EDĽP a článkov 47 a 48 Charty.

45 Pozri rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 55), a ďalej, pokiaľ ide o zásadu nestrannosti uvedenú v článku 47 druhom odseku Charty, rozsudok zo 14. júna 2017, Online Games a i. (C-685/15, EU:C:2017:452, body 60 až 64), ako aj so zreteľom na článok 41 ods. 1 Charty, návrhy, ktoré som predniesla vo veci Španielsko/Rada (C-521/15, EU:C:2017:420, body 98 až 115).

91. Článok 54 ods. 1 smernice v súlade so svojím znením stanovuje, že dôverné informácie nesmú byť poskytnuté „žiadnej osobe alebo orgánu“. To je možné vykladať aj v tom zmysle, že sa daný zákaz vzťahuje aj na vnútroštátny súd. Odporuje to však článku 54 ods. 3 smernice, ktorý stanovuje, že príslušný orgán môže dôverné informácie použiť v rámci súdnych konaní, ktoré sa konkrétne týkajú plnenia jeho povinností. Aj článok 50 ods. 2 písm. l) smernice nasvedčuje tomu, že tento orgán má právomoc postúpiť vec na trestné konanie súdu. Smernica teda nebráni tomu, aby orgán sprístupnil príslušné dokumenty v prípadoch, ako je prejednávaný prípad, príslušnému súdu. Príslušný vnútroštátny sudca potom musí rozhodnúť, či ide o dokumenty v neprospech a ako ich možno v súlade s vnútroštátnymi predpismi zahrnúť do konania.

92. Je pravda, že zásada spravodlivého procesu v podstate vyžaduje, aby tieto informácie boli poskytnuté aj adresátovi opatrenia, aby sa k nim mohol v súdnom konaní vyjadriť. Obmedzenie tohto práva však môže byť odôvodnené, pokiaľ ide len o informácie, ktoré môžu byť potenciálne len v jeho prospech a inak by vôbec nemohli byť zahrnuté do súdneho konania.

93. Možno tak zaistiť, po prvé striktnú ochranu služobného tajomstva, ktorá je cieľom smernice 2004/39. Po druhé je tým zabezpečené, že adresát opatrenia, ako je opatrenie v prejednávanej veci, bude mať spravodlivý proces.

2. O článku 48 Charty

94. Pokiaľ ide o článok 48 Charty, treba konštatovať, že tento článok chráni prezumpciu neviny a právo na obhajobu, ktoré treba „obvinenému“ [46] zaručiť, a teda sa zameriava výhradne na trestnoprávne konania.

95. Toto základné právo sa teda v prejednávanej veci neuplatní. Ani konanie súvisiace s právom dohľadu, ktoré smerovalo k vydaniu správneho rozhodnutia CSSF preventívnej povahy, ani správne súdne konanie týkajúce sa preskúmania tohto rozhodnutia totiž nemožno považovať za trestnoprávne konanie.

96. Aj keby šlo o takéto konanie, článok 48 Charty nebráni uplatneniu služobného tajomstva, ako je upravené v článku 54 smernice. V takomto prípade totiž môj návrh „procesnoprávneho“ výkladu pojmu „prípady upravené trestným právom“ v zmysle článku 54 ods. 1 a 3 smernice umožňuje poskytovanie dôverných informácií orgánom činným v trestnom konaní. Orgány činné v trestnom konaní potom musia obvinenému v súlade s vnútroštátnymi predpismi trestného práva procesného poskytnúť informácie nevyhnutné na obhajobu jeho práv.

3. Predbežný záver

97. Na druhú prejudiciálnu otázku je teda potrebné odpovedať tak, že príslušný orgán dohľadu môže s odkazom na služobné tajomstvo podľa článku 54 ods. 1 smernice odmietnuť poskytnúť adresátovi opatrenia, akým je opatrenie v prejednávanej veci, dôverné informácie, ktoré môžu byť potenciálne v jeho prospech, pokiaľ sa neuplatní žiadna z výnimiek stanovených v článku 54 smernice a dodržanie práva na obhajobu adresáta daného opatrenia možno zaručiť iným spôsobom.

46 Pozri rozsudok zo 17. decembra 2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, bod 83).

V. Návrh

98. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky, ktoré položil Cour administrative (Odvolací správny súd, Luxembursko), odpovedal takto:

1. Výraz „prípady upravené trestným právom“ obsiahnutý v článku 54 ods. 1 a 3 smernice 2004/39 sa nevzťahuje na situáciu, v ktorej vnútroštátny orgán dohľadu konštatuje, že osoba nie je dôveryhodná, a teda nie je spôsobilá na to, aby v spoločnosti, nad ktorou tento orgán vykonáva dohľad, zastávala riadiace funkcie, a vyzve ju k odstúpeniu z príslušných funkcií.

2. Príslušný orgán dohľadu môže s odkazom na služobné tajomstvo podľa článku 54 ods. 1 smernice odmietnuť adresátovi rozhodnutia, v ktorom voči nemu konštatoval, že nie je dôveryhodný, a teda nie je spôsobilý na to, aby v spoločnosti, nad ktorou tento orgán vykonáva dohľad, zastával riadiace funkcie, a preto musí z príslušných funkcií odstúpiť, poskytnúť dôverné informácie, ktoré môžu byť potenciálne v jeho prospech, pokiaľ sa neuplatní žiadna z výnimiek stanovených v článku 54 smernice a dodržanie práva na obhajobu adresáta daného opatrenia možno zaručiť iným spôsobom.