

## Uplatňování zásady *ne bis in idem* ve správním trestání na základě článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy

Zákaz opakovaného stíhání pro tentýž čin (*ne bis in idem*<sup>1)</sup>) byl tradičně ve většině evropských zemí uplatňován čistě vnitrostátně.<sup>2)</sup> Rozhodnutí orgánu jednoho státu v tomto pojetí nebránilo orgánům druhého státu v tom, aby činily kroky k opětovnému odsouzení téže osoby pro shodný čin, neboť akt cizí moci nedisponoval na území druhého státu jakýmkoliv účinky. Státy si přitom oblast trestní justice dlouhodobě sverpě brání jako jeden ze základních atributů své svrchovanosti.<sup>3)</sup> Proto byla také v řadě mezinárodních dokumentů zásada *ne bis in idem* vyjádřena v tomto tradičním pojetí, tj. s omezeným účinkem na území jediného státu, resp. v rámci jediné jurisdikce. Výslovně tak stanoví například čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLP“) a totéž je dovozováno výkladem z čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.<sup>4)</sup> Úzká spolupráce mezi členskými státy současné Evropské unie a uvolňování pohybu osob mezi těmito státy však postupně vedly ke vzniku transnacionální zásady *ne bis in idem*.

Již v roce 1966 sice Soudní dvůr<sup>5)</sup> ve věci *Gutmann*<sup>6)</sup> dovodil nutnost dodržování

---

<sup>1)</sup> Pojetí zásady *ne bis in idem* se v jednotlivých právních řádech liší, nicméně v tomto článku ji bude myšlen zákaz opakovaného stíhání poté, co již bylo ve vztahu k témuž pachateli a témuž činu vyneseno odsuzující či zprošťující rozhodnutí.

<sup>2)</sup> Za výjimku lze považovat uplatňování této zásady v Nizozemsku, popř. v některých zemích Velké Británie. Srov. FLETCHER, M.; LÖÖF, R.; GILMORE, B. *EU Criminal Law and Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, str. 132, ISBN 978-1-84980-070-9. VERVAELE, J. A. E. *European Criminal Law and General Principles of Union Law*. Research Papers in Law 5/2005 [cit. 15. ledna 2011], dostupné na <<http://www.coleurop.be>>, str. 11. LIEBAU, T. „*Ne bis in idem*“ in *Europa: Zugleich ein Beitrag zum Kartellsanktionenrecht in der EU und zur Anrechnung drittstaatlicher Kartellsanktionen*. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 2005, str. 159-161. ISBN 978-3-8305-1011-6.

<sup>3)</sup> Srov. ČISAŘOVÁ, D. *et al. Trestní právo procesní*. Praha: ASPI, 2008, str. 779. ISBN 978-80-7357-348; VERVAELE, J. A. E., *op. cit.*, str. 10.

<sup>4)</sup> Srov. rozhodnutí Komise OSN pro lidská práva ze dne 2. 11. 1987, CCPR/C/31/D/204/1986, *A. P. proti Itálii*.

<sup>5)</sup> V celém článku je užitá terminologie odpovídající právnímu stavu po vstupu Lisabonské smlouvy v účinnost. K označení „Soudní dvůr“ srov. čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii („SEU“).

<sup>6)</sup> Rozsudky Soudního dvora ve spojených věcech 18 a 35/65 *Gutmann*, Sb. rozh. 1966, str. 80 (německé vydání) a Sb. rozh. 1967, str. 154 (německé vydání).

zásady *ne bis in idem* na unijní úrovni, její působnost, jakožto obecné zásady unijního práva nyní zakotvené v čl. 50 Listiny základních práv EU („Listina“), je však omezena na případy uplatňování práva EU ve smyslu čl. 51 Listiny, takže zdaleka nemá univerzální dopad na vnitrostátní orgány. Z hlediska jejich činnosti byly proto mnohem významnější následné snahy o přijetí mezinárodní smlouvy, která by zákaz opakovaného stíhání s mezinárodním dopadem zakotvila.

Za první takovou multilaterální úmluvu lze považovat Úmluvu mezi členskými státy ES o dvojím postihu z roku 1987.<sup>7)</sup> Byť vzhledem k nedostatku ratifikací nikdy nevstoupila v platnost, mezi několika státy počala být prozatímně aplikována a značně předurčila další vývoj v podobě přijetí čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy<sup>8)</sup> („SPÚ“) a následně dalších aktů na úrovni EU.<sup>9)</sup> Signatáři Schengenské prováděcí úmluvy se od roku 1990 z původních pěti států staly všechny členské státy EU s výjimkou Velké Británie a Irska, které se dobrovolně začaly podílet na některých částech schengenského systému až po začlenění schengenského *acquis* do rámce EU protokolem připojeným k Amsterodamské smlouvě.<sup>10)</sup> Čl. 54 SPÚ stanoví: „Osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vynesen, již nemůže být vykonána.“

Jakékoliv vyjádření principu *ne bis in idem* s sebou přináší mnoho sporných otázek, jako je definice téhož činu, vymezení prvku *bis*, územní rozsah či věcná působnost, a ne jinak je tomu v případě čl. 54 SPÚ. K řadě z těchto aspektů se již Soudní dvůr vyjádřil,<sup>11)</sup> nicméně určení, na jaká řízení lze uvedené ustanovení

---

<sup>7)</sup> VERVAELE, J. A. E., *op. cit.*, str. 17. Ještě předtím byly sice uzavřeny například Evropská úmluva o mezinárodní platnosti trestních rozsudků z roku 1970 nebo Evropská úmluva o převodu řízení v trestních věcech z roku 1972, nicméně do nich vtělený zákaz opakovaného stíhání s mezistátními účinky nebyl pro státy ve většině případů příliš závazný, neboť připouštěl rozsáhlé výjimky uplatnitelné *ad hoc*. Jejich dopad v rámci EU byl navíc snížen velmi nízkým počtem ratifikací ze strany tehdejších členských států EU.

<sup>8)</sup> Plným názvem: 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.

<sup>9)</sup> Srov. GRIVNA, T. Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu. *Trestněprávní revue č. 5/2006*, str. 133, ISSN 1213-5313; VERVAELE, J. A. E., *op. cit.*, str. 17. Z dalších aktů, do nichž byla promítnuta transnacionální zásada *ne bis in idem* je nutno jmenovat především Úmluvu o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, Úmluvu o boji proti korupci úředníků Evropských společenství nebo členských států Evropské unie.

<sup>10)</sup> Na Velkou Británii a Irsko dopadá čl. 54 SPÚ na základě vlastních žádostí, schválených rozhodnutími Rady (srov. čl. 1 písm. a) bod i) rozhodnutí Rady ze dne 29. května 2000 č. 2000/365/EC a čl. 1 písm. a) bod i) rozhodnutí Rady ze dne 28. února 2002 č. 2002/192/EC).

<sup>11)</sup> Viz rozsudky Soudního dvora ve věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*, Sb. rozh. 2003, s. I-1345; C-469/03 *Miraglia*, Sb. rozh. 2005, s. I-2009; C-436/04 *Van Esbroeck*, Sb. rozh. 2006, s. I-2333; C-467/04 *Gasparini*, Sb. rozh. 2006, s. I-9199; C-150/05 *Van Straaten*, Sb. rozh. 2006, s. I-9327; C-288/05 *Kretzinger*, Sb. rozh. 2007, s. I-6441; C-367/05 *Kraaijenbrink*, Sb. rozh. 2007, s. I-6619; C-297/07 *Bourquain*, Sb. rozh. 2008, s. I-9425; C-491/07 *Turanský*, Sb. rozh. 2008, s. I-11039.

aplikovat, zůstává zahaleno tajemstvím.<sup>12)</sup> Základní otázka, na kterou se pokusím v tomto článku odpovědět, proto zjednodušeně zní: Lze aplikovat čl. 54 SPÚ na řízení o správních deliktech?<sup>13)</sup> Kladná odpověď přitom může mít zásadní dopad na činnost správních orgánů i soudů, které by musely akceptovat jako překážku dalšího řízení (trestního i správního) také předchozí rozhodnutí správního orgánu cizího státu o tomtéž jednání.

## I. Východiska čl. 54 SPÚ

Před představením jednotlivých interpretačních variant je potřeba stručně nastínit základní východiska zásady *ne bis in idem* dle čl. 54 SPÚ, o něž začasťe opírá výklad tohoto ustanovení také Soudní dvůr.

V prvé řadě má zákaz opakovaného stíhání tradičně povahu základního lidského práva, zajišťujícího jednotlivci ochranu prostřednictvím záruky finality trestních rozsudků.<sup>14)</sup> Osoba, proti níž bylo vedeno řízení, tím nabyvá právní jistoty a legitimního očekávání, že pro tentýž čin nebude opět stíhána. Další řízení totiž pro obviněného představuje újmu v podobě psychické zátěže, obavy z odsouzení a nákladů zastupování.<sup>15)</sup> Taktéž pro oběti, svědky, státní orgány a soudy je spojeno s dodatečnými náklady. Záruka finality rozhodnutí je proto také projevem zásady procesní ekonomie.<sup>16)</sup>

Uvedené platí obecně pro zásadu *ne bis in idem*, jak je tradičně aplikována na vnitrostátní úrovni. Čl. 54 SPÚ ale přináší navíc přidanou hodnotu v podobě

---

<sup>12)</sup> Na tuto skutečnost poukazuje například VAN BOCKEL, Bas. Case C-436/04, Case 150/05, Case C-467/04. *Common Market Law Review*, 2008, č. 1, str. 236-237. ISSN 0165-0750; nebo BIEHLER, A. et al. *Freiburg Proposal on Concurrent Jurisdictions and the Prohibition of Multiple Prosecutions in the European Union*. Freiburg i.Br.: Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2003. [cit. 15. ledna 2010] dostupné na <<http://www.iuscrim.mpg.de>>, str. 20-21.

<sup>13)</sup> Správním deliktem je pro účely tohoto článku v souladu s českou teorií rozuměno „protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní úřad (orgán) trest stanovený normou správního práva.“ HENDRYCH, D. *Správní právo. Obecná část*. 5., rozšířené vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 201. ISBN 80-7179-671-9.

<sup>14)</sup> Srov. SCHERMERS, H. G.; WAELBROECK, Denis F. *Judicial Protection in the European Union*, 6<sup>th</sup> ed. Hague: Kluwer Law International, 2001, str. 84, ISBN 90-411-1631-1. FLETCHER, M.; LÖÖF, R.; GILMORE, B. *op. cit.*, str. 132. Lidskoprávní povaha zásady *ne bis in idem* je také důvodem jejího zakotvení v EÚLP či Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

<sup>15)</sup> The Law Commission. *Double Jeopardy*. A Consultation Paper No 156 (17-24-01) [cit. 15. ledna 2011], dostupné na <<http://www.lawcom.gov.uk>>, str. 31-32.

<sup>16)</sup> Podrobněji viz LIEBAU, T. *op. cit.*, str. 45-66; Zelená kniha Komise (KOM(2005) 696 v konečném znění ze dne 23. prosince 2005). Finalita rozsudku v souladu s procesní ekonomikou sleduje také potřebu úplnosti vyšetřování. Pokud by vyšetřující orgány měly k dispozici více pokusů, mohly by být vedeny snahou vyšetřování zjednodušit s tím, že nevyústí-li první řízení v odsouzení, stále je zde možnost učinit dodatečné úkony a pokusit se usvědčit pachatele posléze. Srov. The Law Commission, *op. cit.*, str. 32.

rozšíření působnosti této zásady za hranice jediného státu, které je založeno na hodnotách vlastních úzké spolupráci mezi státy.<sup>17)</sup> V první řadě jde o vzájemnou důvěru a vzájemné uznávání rozhodnutí, které se projevují v tom, že důvodem vedení nového stíhání nemůže být skutečnost, že podle práva druhého státu by došlo k odlišnému výsledku.<sup>18)</sup> Čl. 54 však také sleduje usnadnění volného pohybu osob v tom smyslu, že osoba nemůže čelit hrozbě dalšího stíhání pro tentýž čin jen z toho důvodu, že využije svého práva volně se pohybovat po území EU.<sup>19)</sup> Samotná Schengenská prováděcí úmluva ve své preambuli uvádí, že sleduje záměr „dosáhnout zrušení kontrol pohybu osob na společných hranicích a usnadnit přepravu a pohyb zboží“. Význam volného pohybu při její interpretaci byl následně ještě umocněn začleněním do rámce EU, čímž se stala součástí nového, širšího integračního cíle.<sup>20)</sup>

## II. Záměr pokrýt pouze „trestní řízení“

Při hledání odpovědi na otázku, na jaká řízení se čl. 54 SPÚ vztahuje, nelze opomíjet samotný text tohoto ustanovení. Z českého znění lze vybrat několik pojmů, které by mohly jeho věcnou působnost přiblížit. Pokud jde například o užití termínu „čin“, jde zjevně o pojem širší, než „trestný čin“, který používá například EÚLP, což bylo také důvodem, proč se Soudní dvůr rozhodl vykládat prvek *idem* (tj. tentýž čin) nejširším možným způsobem, bez ohledu na právní kvalifikaci a právem chráněné zájmy.<sup>21)</sup> Ani pojem „stíhána“ nutně nemusí znamenat omezení na trestní stíhání. Užití termínů „odsouzena“ a „rozsudek vynesen“<sup>22)</sup> však již budí naléhavěji dojem, že se musí jednat o řízení před soudem (nikoliv před správními orgány), a tudíž řízení trestní. Proti tomu lze nicméně argumentovat „změkčením“, provedeným judikaturou Soudního dvora, podle níž představuje překážku pro další stíhání i rozhodnutí jiného orgánu, než soudu, konkrétně rozhodnutí státního zástupce o mimosoudním narovnání.<sup>23)</sup>

Mnohem pádnější může být argumentace systematikou SPÚ a jejím právním základem. Čl. 54 je zařazen do hlavy s názvem „Policie a bezpečnost“, přičemž

---

<sup>17)</sup> Srov. např. JIRUŠKOVÁ, I. Aplikace zásady ne bis in idem podle článku 54 a násl. Schengenské prováděcí úmluvy v judikatuře Soudního dvora. *Jurisprudence* č. 4/2008, str. 16 a násl. ISSN 1212-9909.

<sup>18)</sup> Bod 33 rozsudku ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*. V kontextu evropského zatýkacího rozkazu srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-261/09 *Mantello*, dosud nepublikováno ve Sb. rozh., bod 46. V obecné rovině k významu vzájemné důvěry a vzájemného uznávání v oblasti spolupráce v trestních věcech srov. FLETCHER, M.; LÖÖF, R.; GILMORE, B. *op. cit.*, str. 11, 110 nebo 131.

<sup>19)</sup> Viz např. rozsudky Soudního dvora ve věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok* (bod 38), C-469/03 *Miraglia* (bod 32), C-436/04 *Van Esbroeck* (bod 33).

<sup>20)</sup> FLETCHER, M.; LÖÖF, R.; GILMORE, B. *op. cit.*, str. 135.

<sup>21)</sup> Bod 28 rozsudku ve věci C-436/04 *Van Esbroeck*.

<sup>22)</sup> Anglicky „trial [...] finally disposed of“, německy: „abgeurteilt“, francouzsky „jugé“.

<sup>23)</sup> Pro Soudní dvůr však bylo na druhou stranu důležité, že se státní zastupitelství podílí na trestním soudnictvím. Srov. rozsudek ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*, bod 28.

některé další kapitoly této hlavy se nazývají například „Vzájemná pomoc v trestních věcech“ či „Předávání výkonu trestních rozsudků“. Čl. 2 rozhodnutí Rady 1999/463/ES navíc stanovil jako právní základ pro čl. 54 SPÚ bývalé články 34 a 31 SEU, spadající pod hlavu VI SEU s názvem „Ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech“.<sup>24)</sup>

Z použité systematiky SPÚ a některých přípravných prací<sup>25)</sup> by bylo možné dovodit, že bylo skutečně úmyslem smluvních stran pokrýt pouze trestněprávní oblast.<sup>26)</sup> Soudní dvůr však argumentaci přípravnými pracemi odmítl s tím, že tyto předcházejí začlenění schengenského *acquis* do rámce EU.<sup>27)</sup>

Omezení pouze na trestné činy a trestní řízení by ale odpovídalo také konstrukci rámcového rozhodnutí Rady 2009/948/SVV o předcházení kompetenčním sporům při výkonu pravomoci v trestním řízení a jejich řešení. Toto rámcové rozhodnutí směřuje k preventivnímu zabránění porušení čl. 54 SPÚ tím, že stanoví podmínky pro to, aby proti jediné osobě a ve vztahu k jedinému činu bylo vedeno trestní řízení pouze v jediném státě.<sup>28)</sup> Výslovně se přitom zabývá pouze problémem, kdy jsou ve dvou státech vedena dvě trestní řízení (criminal proceedings).<sup>29)</sup> Nemělo by proto dopadat na situace, kdy je v jednom z dotčených států vedeno toliko řízení správní, byť svou povahou sankční.<sup>30)</sup>

Většina výše uvedených argumentů tedy nasvědčuje tomu, že se čl. 54 SPÚ vztahuje pouze na trestní stíhání, a položená otázka by tímto mohla být snad-

---

<sup>24)</sup> Srov. VAN BOCKEL, Bas. *op. cit.*, str. 237; JIRUŠKOVÁ, I. *op. cit.*, str. 16 a násl.

<sup>25)</sup> Státy zjevně zamýšlely, aby překážku pro další řízení tvořilo rozhodnutí soudu. Byla proto například zamítnuta snaha Nizozemska, aby dalšímu řízení bránilo také rozhodnutí o zastavení řízení ze strany státního zástupce. Viz JIRUŠKOVÁ, I. *op. cit.*, str. 16 a násl., pozn. pod čarou č. 18.

<sup>26)</sup> Tomu by odpovídala i skutečnost, že mezinárodní spolupráce v trestních věcech, která byla rozšířením uplatňování zásady *ne bis in idem* dále prohloubena, je obecně na vyšší úrovni, než spolupráce ve věcech správních, komplikovaná různorodostí systémů veřejné správy. Neplatí to však zcela paušálně, neboť například spolupráce v oblasti ochrany hospodářské soutěže výrazně trestní spolupráci předčí (srov. jednotlivá práva a povinnosti orgánů na ochranu hospodářské soutěže dle nařízení Rady 2003/1/ES o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy).

<sup>27)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*, bod 46.

<sup>28)</sup> Srov. zejména body odůvodnění č. 3, 12 a 20, čl. 1 odst. 1 a odst. 2 písm. a) rámcového rozhodnutí.

<sup>29)</sup> Čl. 1 odst. 1 a čl. 3 písm. a) rámcového rozhodnutí Rady 2009/948/SVV.

<sup>30)</sup> Na druhou stranu ovšem skutečnost, že se Rada rozhodla řešit problém kompetenčních sporů mezi orgány činnými v trestním řízení jednotlivých členských států, nutně neznamená, že to povede k zabránění vzniku všech případů možného porušení čl. 54 SPÚ. Je pochopitelné, že pro řešení kompetenčních sporů mohl být zvolen užší přístup s omezením pouze na trestní řízení, neboť již v samotném vnitrostátním právu nebývá řešení kompetenčních sporů mezi správními orgány, vzhledem k různorodosti jejich působnosti, příliš jednoduché. Srov. např. HENDRYCH, D. *op. cit.*, str. 643 a násl.

no zodpovězena. Ve skutečnosti je ovšem omezení na „trestní stíhání“ pouhým mezikrokem, neboť je nutné následně určit, co se pod označením „trestní stíhání“ skrývá. Gramatický, systematický i teleologický výklad proto v tomto případě mohou vést snad toliko k závěru, že by vymezení řízení, na něž čl. 54 SPÚ dopadá, mělo být restriktivní.

### III. Správní delikty s povahou trestného činu

Proti relevanci původních záměrů smluvních stran, které mohly být promítnuty i do textu SPÚ, je nutno postavit změnu právního kontextu v podobě začlenění schengenského *acquis* do rámce EU, kterým se stal čl. 54 SPÚ součástí nového, širšího integračního cíle, zahrnujícího zejména volný pohyb osob.<sup>31)</sup> Tento krok, provedený protokolem k Amsterdamské smlouvě, přitom nemohl být do samotného znění čl. 54 SPÚ promítnut. Evolutivní výklad proto může vést ke značným posunům ve významu, včetně možného rozšíření působnosti mezistátního zákazu opakovaného stíhání i na méně závažné delikty. Z judikatury lze v tomto směru odkázat na věc *Gözütok*, v níž šlo o otázku, zda dalšímu stíhání podle čl. 54 SPÚ brání zastavení řízení ze strany státního zástupce poté, co obviněný přijal jeho návrh na mimosoudní vyrovnání a zaplatil požadovanou částku. Soudní dvůr odpověděl kladně, přestože tím vědomě překročil rámec vůle signatářů, kteří v předsmuvních jednáních odmítly snahu Nizozemska o výslovné zahrnutí rozhodnutí tohoto typu do působnosti zásady *ne bis in idem*.<sup>32)</sup>

Rozsudek ve věci *Gözütok* je významný také z dalších důvodů. Zprvce Soudní dvůr dovodil (zřejmě upřednostnil anglické znění čl. 54 SPÚ: „finally disposed of“), že překážku pro další stíhání netvoří pouze zásah ze strany soudu (v podobě rozsudku).<sup>33)</sup> Zadrhé zdůraznil, že mimosoudní narovnání jsou vyhrazena pro méně závažné trestné činy, a dodal, že pokud zásada *ne bis in idem*, a tudíž i svoboda pohybu, kterou má tato zásada usnadňovat, svědčí pachatelům činů, pro něž vzhledem k jejich závažnosti nebo výši hrozícího trestu nepřipadá v úvahu zjednodušené řešení v podobě rozhodnutí státního zástupce, tím spíše by měla svědčit pachatelům méně závažných činů.<sup>34)</sup> Shodně lze přitom argumentovat ve prospěch zahrnutí správních deliktů. Sankce hrozící ve správním řízení mají mnohdy natolik odrazující charakter, že pachatel z obavy před vedením nového řízení raději zvolí možnost nevyužít svého práva na volný pohyb. Pokud mají volného pohybu osob, usnadněného uplatněním zákazu opakovaného stíhání, požívat pachatelé závažných trestných činů, není důvod, aby byly pachatelům méně závažných deliktů činěny větší překážky.

<sup>31)</sup> Srov. VERVAELE, J. A. E., *op. cit.*, str. 25-26; FLETCHER, M.; LÖÖF, R.; GILMORE, B. *op. cit.*, str. 135, 138.

<sup>32)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*, bod 64. Srov. též JIRUŠKOVÁ, I. *op. cit.*, str. 16 a násl., pozn. pod čarou č. 18.

<sup>33)</sup> Body 42 až 45 rozsudku ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*.

<sup>34)</sup> Bod 40 rozsudku ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01 *Gözütok*.

Je nutno dále podotknout, že i při přijímání textu čl. 6 a 7 EÚLP, respektive čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP, bylo zjevně zamýšleno zavést garance pouze pro obviněné z „trestných“ činů v „trestním“ řízení, a tento záměr byl dokonce jednoznačně vtělen do textu uvedených ustanovení užitím odpovídajících pojmů. Jelikož se však klasifikace protiprávních jednání v jednotlivých právních řádech mohou výrazně lišit, musel Evropský soud pro lidská práva („ESLP“), aby zachoval jednotnou interpretaci EÚLP, přistoupit k autonomnímu výkladu, podle něhož je potřeba delikt kvalifikovat jako trestný čin na základě jeho materiálních znaků, nikoliv formálního označení. Tento přístup s sebou nutně nesl zahrnutí velké části správních deliktů a řízení o nich do působnosti čl. 6 a 7 EÚLP a čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP.<sup>35)</sup>

Nejde ale o pouhý faktický důsledek autonomního výkladu. Existuje řada argumentů, proč je rozšíření garancí pro trestně obviněné (popř. odsouzené) také na některá řízení o správních deliktech vhodné. Jak výstižně uvádí J. Pipek, „jsou zde i (často citelné) sankce správní, pořádkové a disciplinární povahy, které mohou mít ‚ekvivalentní punitivní funkci‘, a na základě této své faktické povahy by řízení a rozhodnutí o nich měla být postavena na roveň trestnímu řízení.“<sup>36)</sup> Pokud by pachateli hrozila v opakovaném správním řízení závažná sankce, mohla by být jeho újma v podobě psychické zátěže i finančních nákladů srovnatelná jako v případě trestního řízení. Pokud je hrozba takové újmy důvodem pro záruku právní jistoty pachatele trestného činu a finality trestních rozsudků prostřednictvím zásady *ne bis in idem*, pak by tato měla být uplatněna také v některých správních řízeních podobného charakteru.

Správní právo hraje v mnoha státech významnou roli při trestání určitých jednání, která mohou být v jiných státech považována za trestné činy.<sup>37)</sup> Zcela všeobecně to lze říci kupříkladu o deliktů odpovědnosti právnických osob. Zatímco některé státy rozšířily trestní odpovědnost i na tyto subjekty, v ostatních, včetně České republiky, budou jejich jednání nutně posuzována „pouze“ jako správní delikty, ačkoliv se hrozící sankce nemusí lišit.<sup>38)</sup> Jaký je v takovém případě důvod pro rozlišování „trestního“ a „správního“ řízení? Je ospravedlnitelné, aby byla na základě čl. 54 SPÚ zajištěna právní jistota osoby v jednom smluvním státě a v druhém nikoliv, přestože by v něm mohla čelit materiálně stejné hrozbě?

---

<sup>35)</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. června 1976 ve věci *Engel a další v. Nizozemsko* (č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72); k úmyslu smluvních stran srov. bod 80 rozsudku.

<sup>36)</sup> PIPEK, J. Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue* č. 4/2004, str. 97 a násl. ISSN 1213-5313.

<sup>37)</sup> VAN BOCKEL, Bas. *op. cit.*, str. 237.

<sup>38)</sup> Taktéž správní řízení totiž může vést například k zákazu činnosti či výrazné finanční sankci. (srov. např. § 59-65 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, nebo § 22-23 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže). Pro úplnost je potřeba dodat, že Ministerstvo spravedlnosti již připravilo návrh zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který je založen na myšlence odpovědnosti za jednání, které naplňuje skutkové znaky trestného činu podle trestního zákoníku a je zároveň přičitatelné právnické osobě.

Lze uvést také případ sankční pravomoci Evropské komise v oblasti ochrany hospodářské soutěže, kterou je formálně nutno označit za správní trestání, už jen proto, že čl. 23 odst. 5 nařízení Rady 2003/1/ES o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy zdůrazňuje, že rozhodnutí o uložení pokuty nemá trestněprávní povahu. Ve skutečnosti jde o pouhou formální proklamaci pro účely obhájení legislativní pravomoci orgánů EU, a to z důvodu, že spolupráce v trestních věcech v době přijetí nařízení nespádala do tehdejšího komunitárního pilíře.<sup>39)</sup> S ohledem na materiální povahu trestání soutěžních deliktů bývá naopak tato oblast označována jako skryté evropské trestní právo, evropské správní právo trestní či také kvazi-trestní právo.<sup>40)</sup> Tomu odpovídá i přístup Soudního dvora, podle něhož musí Komise dodržovat řadu garancí, které jsou obecně považována za základní práva trestně obviněných. Soudní dvůr například potvrdil právo vyšetřovaných podniků na obhajobu<sup>41)</sup>, právo neobviňovat sám sebe<sup>42)</sup> a uznal také nutnost aplikace zásad presumpce nevin<sup>43)</sup> a v neposlední řadě zásady *ne bis in idem*<sup>44)</sup>, při jejímž vyjádření v čl. 50 Listiny bylo užito pojmů „v trestním řízení“, „odsouzen“ a „trestním rozsudkem“.<sup>45)</sup> Ani judikatura tedy nepodporuje závěr, že by se úroveň ochrany obviněných měla odvíjet od formální kvalifikace deliktu a řízení o něm. Ostatně, konkrétně ve vztahu k čl. 54 SPÚ Soudní dvůr uvedl, že pro aplikaci principu *ne bis in idem* není právní kvalifikace činu rozhodující.<sup>46)</sup>

#### IV. Který právní řád by měl určovat trestněprávní charakter řízení a činu?

Pokud by měl být čl. 54 SPÚ uplatňován skutečně pouze na trestní řízení, tj. na řízení o činech, které vnitrostátní právo označuje za trestné, pak je nutné se vypořádat se skutečností, že totožné jednání může být jedním právním řádem kvalifikováno jako trestný čin, kdežto druhým jako správní delikt.

Teoreticky nejjednodušší přístup by spočíval v omezení působnosti pouze

---

<sup>39)</sup> LIEBAU, T. *op. cit.*, str. 36. Obdobně WILS, W. P. J. *Principles of European Antitrust Enforcement*, str. 76.

<sup>40)</sup> KMEC, J. *Evropské trestní právo: Mechanismy europeizace trestního práva a vytváření skutečného evropského trestního práva*. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 156, 159. ISBN 80-7179-535-6. Srov. však odlišný postoj in: PRÁŠKOVÁ, H. *Europeizace trestního práva správního. Právní rozhledy č. 13/2010*, str. 488 a násl. ISSN 1210-6410.

<sup>41)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech 46/87 a 227/88 *Hoechst*, Sb. rozh. 1989, str. 2859.

<sup>42)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 374/87 *Orkem*, Sb. rozh. 1989, str. 3283.

<sup>43)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-199/92 P *Hüls*, Sb. rozh. 1999, s. I-4287.

<sup>44)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C- 252/99 P a C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij*, Sb. rozh. 2002, str. I-8375.

<sup>45)</sup> Nutno zdůraznit, že čl. 50 LZPEU odráží ústavní tradice členských států a judikaturu Soudního dvora (srov. preambuli Listiny).

<sup>46)</sup> Bod 31 rozsudku ve věci C-436/04 *Van Esbroeck*.



na činy, které jsou v právních řádech všech smluvních států kvalifikovány jako trestné činy. Taková idea však není životaschopná aniž by byl vytvořen katalog trestných činů. Bez něj by v praxi nebylo možné *ad hoc* zjišťovat, zda je čin trestný ve všech smluvních státech.

Ze stejného důvodu se nejeví jako vhodné ani řešení předpokládané návrhem Řecka z roku 2000 na vydání rámcového rozhodnutí týkajícího se aplikace zásady *ne bis in idem*<sup>47)</sup> („Řecký návrh“), které by nahradilo čl. 54 až 58 SPÚ.<sup>48)</sup> Řecký návrh se pokusil definovat pojem „trestný čin“ ve svém čl. 1 písm. a) ve stručnosti tak, že znamená zaprvé jednání, které představuje trestný čin podle práva každého členského státu, zadruhé administrativní delikt, který je trestán správním orgánem pokutou, v souladu s vnitrostátním právem každého členského státu, za předpokladu, že dotčená osoba má právo se obrátit na trestní soud. Autoři tím sice připustili, že pod zákaz opakovaného stíhání budou spadat také řízení o některých jednáních, která nejsou v členských státech označena jako trestné činy, nicméně lze zopakovat, že kvalifikace podle právních řádů všech členských států není bez společného katalogu trestných činů prakticky uskutečnitelná.<sup>49)</sup>

Další variantou je aplikace čl. 54 SPÚ pouze tehdy, pokud je jednání v obou dotčených státech kvalifikováno jako trestný čin. Výhodou by bylo mnohem snadnější faktické provedení, neboť orgány činné v trestním řízení v druhém státě by musely nad rámec svého právního řádu zkoumat pouze charakter rozhodnutí prvního státu. Výrazně negativním důsledkem je na druhou stranu nejednotnost uplatňování čl. 54 SPÚ. Zatímco v jednom státě by osoba nemohla být stíhána (neboť by zde byl čin označen za trestný, stejně jako ve státě prvního řízení), v jiném státě by řízení mohlo být vedeno s odůvodněním, že zde se o trestný čin nejedná. Pokud pak hrozí pachateli mnohdy stejně závažná sankce jako v řízení trestním, rozhodně nenabývá požadované právní jistoty a legitimního očekávání a zásada *ne bis in idem* v takovém pojetí nepřispívá ke kýženému cíli – garanci volného pohybu této osoby. Volný pohyb by byl totiž zaručen jen v rámci těch států, které jednání považují za trestný čin, a jen za předpokladu, že by se osoba předem podrobně informovala o právní kvalifikaci svého jednání ve všech státech.

Ze vzájemné důvěry států, na níž je čl. 54 SPÚ založen, by bylo možné také dovodit nutnost uplatnění zásady *ne bis in idem* pouze na řízení o deliktu, který je trestným činem podle právního řádu státu, v němž byl pachatel poprvé osvobozen nebo odsouzen. Jinými slovy, důvěra v trestní justici prvního státu by v tomto

---

<sup>47)</sup> Úřední věstník Evropské unie C 100 ze dne 26. dubna 2003, str. 24 a násl.

<sup>48)</sup> Srov. čl. 9 Řeckého návrhu.

<sup>49)</sup> Práce na Řeckém návrhu byly nakonec pozastaveny z důvodu úzké vazby na problém kompetenčních sporů, který byl následně předmětem Zelené knihy Komise (KOM(2005) 696 v konečném znění ze dne 23. prosince 2005) a poté i rámcového rozhodnutí Rady 2009/948/SVV o předcházení kompetenčním sporům při výkonu pravomoci v trestním řízení a jejich řešení. (srov. VERVAELE, J. A. E., *op. cit.*, str. 28).

případě zahrnovala důvěru v provedenou právní kvalifikaci, bez ohledu na to, že se podle práva druhého státu jedná o delikt jiné povahy. Výhodou by mohlo být na první pohled jednotné uplatňování čl. 54 SPÚ, neboť rozhodnutí o trestném činu by jednotně ve všech ostatních státech bránilo dalšímu stíhání, bez ohledu na charakter druhého stíhání. Tato jednotnost je ovšem pouze zdánlivá, neboť do doby vydání pravomocného trestního rozhodnutí by bylo možné pachatele stíhat ve všech ostatních státech pro správní delikt, přičemž rozhodnutí o správních deliktech by netvořila překážku dalšího stíhání. Pokud tedy orgány státu, podle jehož práva je posuzované jednání trestným činem, rozhodnou rychle, je pro jediné jednání garantováno jediné řízení. Rozhodnou-li pozdě, bude možné mnohonásobné stíhání pro tentýž čin. Problémem může být také absence určení kvality řízení před orgány druhého státu, kterým by mělo první odsouzení či zproštění bránit. Bude například rozhodnutí o trestném činu překážkou pro to, aby byl advokát ve druhém státě pro totéž jednání disciplinárně postižen vyškrtnutím ze seznamu advokátů?

Námítky týkající se nejednotnosti uplatňování čl. 54 SPÚ lze vztáhnout i na možnost posuzování trestního charakteru řízení a činu pouze podle práva druhého státu, tj. bez ohledu na charakter řízení ve státě prvním. Rozhodnutí totiž v tomto případě brání dalšímu stíhání pouze v některých státech a požadované právní jistoty pachatel nabude opět pouze se znalostí všech právních řádů. Obdobně jako v předchozím případě vyvstává též otázka, jakou povahu musí mít první řízení, aby mohlo tvořit překážku pro další trestní řízení.<sup>50)</sup>

## V. Autonomní výklad

Výhodou autonomního výkladu je zaručení jednotnosti uplatňování čl. 54 SPÚ,<sup>51)</sup> neboť vede k určení kvality (povahy) obou řízení – prvního, které vytváří překážku, i následujícího, jemuž tato překážka brání. Nehledě na to, podle kterého práva bylo vedeno první řízení, má pachatel jistotu, že již nebude čelit řízení srovnatelného („trestního“) charakteru v jiné zemi. Také lidskoprávní povaha zásady *ne bis in idem* svědčí ve prospěch autonomního určení její působnosti, bez ohledu na formální označení činu a řízení v jednom či více vnitrostátních právních řádech. Interpretace a aplikace lidského práva zakotveného na unijní úrovni by měla být ve všech členských státech jednotná. Pokud stát navíc tento závazek stvrdil v mezinárodní smlouvě, nemůže se jej následně jednostranně zprostit tím,

---

<sup>50)</sup> V úvahu přichází také možnost kombinace posledních dvou variant, která by spočívala v aplikaci čl. 54 SPÚ tehdy, je-li podle jednoho nebo (!) druhého právního řádu jednání kvalifikováno jako trestný čin. Zde se ovšem veškeré výtky učiněné k oběma případům kumulují.

<sup>51)</sup> Obecně k požadavku jednotného výkladu a použití unijního práva srov. např. stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C-205/09 *Eredics*, bod 37, nebo stanovisko generálního advokáta Bota ve věci C-261/09 *Mantello*, bod 105, včetně judikatury v těchto stanoviscích citované; konkrétně ve vztahu k SPÚ srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-241/05 *Bot*, Sb. rozh. 2006, s. I-9627, bod 41.

že určitým jednáním formálně sejme nálepku trestných činů. V situaci, kdy je v jednotlivých vnitrostátních právních řádech určitá otázka řešena různě, proto autonomní výklad, opírající se o materiální povahu deliktního jednání a řízení o něm, nabývá na důležitosti.

### *Engel kritéria*

ESLP byl s otázkou věcné působnosti čl. 6 EÚLP, který hovoří o trestním obvinění, resp. obvinění z trestného činu, poprvé konfrontován v případě *Engel a další v. Nizozemsko*.<sup>52)</sup> Smluvní státy v řízení upozorňovaly na to, že mezi disciplinárním a trestním řízením existuje řada rozdílů, nicméně ESLP si položil otázku, zda může být čl. 6 EÚLP neaplikován jen proto, že státní orgány kvalifikovaly jednání a řízení o něm jako disciplinární.<sup>53)</sup> Dospěl přitom k závěru, že odpověď musí znít záporně, neboť v opačném případě by aplikace daného článku byla podřízena vůli státu, což by mohlo vést k výsledkům neslučitelným s cílem EÚLP.<sup>54)</sup>

ESLP proto přistoupil k autonomnímu výkladu pojmů trestní obvinění a trestný čin a stanovil pro tyto účely tři kritéria. V první řadě je nutno zkoumat, zda je jednání kvalifikováno jako trestný čin dle vnitrostátního právního řádu. Poté přichází posouzení skutečné povahy deliktního jednání a stupně závažnosti hrozícího (potencionálně uložitelného nikoliv aktuálně uloženého) trestu.<sup>55)</sup> Zahrnuje-li možnost zbavení svobody, existuje domněnka trestní povahy činu a řízení, která může být vyvrácena pouze výjimečně.<sup>56)</sup>

Tato kritéria, původně koncipována pro čl. 6 a 7 EÚLP, byla později plně vztažena také na čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP pro účely aplikace zásady *ne bis in idem*.<sup>57)</sup> ESLP v důsledku toho konstantně posuzuje prizmatem této zásady řadu řízení o protiprávních jednáních, jejichž právní kvalifikace má ve vnitrostátních právních řádech smluvních států nejrůznější povahu, správní delikty nevyjímaje.<sup>58)</sup>

Popsaný přístup vede k uplatnění zásady *ne bis in idem* tehdy, je-li to vzhledem k větší závažnosti deliktního jednání a citelnosti možného zásahu do osobní sféry

---

<sup>52)</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. června 1976 ve věci *Engel a další v. Nizozemsko* (č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72).

<sup>53)</sup> Bod 80 rozsudku ve věci *Engel a další v. Nizozemsko*.

<sup>54)</sup> Bod 81 rozsudku ve věci *Engel a další v. Nizozemsko*.

<sup>55)</sup> Bod 82 rozsudku ve věci *Engel a další v. Nizozemsko*. K závěru o trestnosti činu může vést samostatně i kumulativní posuzování *Engel* kritérií. K tomu srov. Rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009 ve věci *Zolotukhin v. Rusko* (č. 14939/03), bod 53.

<sup>56)</sup> Bod 56 rozsudku ve věci *Zolotukhin v. Rusko*.

<sup>57)</sup> Bod 52 rozsudku ve věci *Zolotukhin v. Rusko*; srov. též judikaturu zde uvedenou.

<sup>58)</sup> Srov. již zmíněné rozsudky ve věcech *Engel a další v. Nizozemsko* a *Zolotukhin v. Rusko*; dále srov. např. rozsudky ESLP ze dne 14. září 1999 ve věci *Ponsetti a Chesnel v. Francie* (č. 36855/97, 74731/98) a ze dne 23. listopadu 2006 ve věci *Jussila v. Finsko* (č. 73053/01).

pachatele v důsledku odsouzení žádoucí, což je zcela v souladu se smyslem garancí poskytovaných „trestně“ obviněným.

Vzhledem k podobné podstatě čl. 54 SPÚ se lze proto setkat s názorem, že i v jeho případě by měla být uplatňována shodná, nebo alespoň podobná kritéria, takže by do jeho působnosti spadala i některá správní řízení, pokud je jejich základním cílem potrestat jednání způsobem, jak by činilo trestní právo.<sup>59)</sup> Na podporu této teze může být také argumentováno, jak ostatně například činí generální advokátka Sharpston ve svém stanovisku ve věci *Gasparini*, že by čl. 54 neměl být v základních aspektech uplatňován odlišně než zásada *ne bis in idem* jako obecná zásada práva EU.<sup>60)</sup> Tato obecná zásada, nyní kodifikovaná v čl. 50 Listiny, má mít dle čl. 52 odst. 3 Listiny stejný smysl jako zásada *ne bis in idem* zakotvená v čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP, ledaže Listina poskytuje ochranu širší.<sup>61)</sup> Pokud tedy čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP tvoří minimální standard,<sup>62)</sup> který musí platit i pro čl. 50 Listiny, a čl. 54 SPÚ by zároveň měl být uplatňován v zásadě shodně jako čl. 50 Listiny, pak lze touto argumentační linií dospět k závěru, že věcná působnost čl. 54 by neměla být užší, než v případě čl. 4 Protokolu č. 7 EÚLP.

### *Freiburský návrh*

O přesnější vymezení okruhu řízení, na něž lze uplatnit zákaz opakovaného stíhání, se pokusila také skupina akademiků z Max Planck Institute. V roce 2003 představila neformální legislativní návrh („Freiburský návrh“), který obsahuje koncept jediné unijní zásady *ne bis in idem*, jež by nahradila dosavadní čl. 54 SPÚ a čl. 50 Listiny, a podrobně upravuje její jednotlivé aspekty. Ačkoliv nebyla tato iniciativa realizována, představy a poznámky autorů mohou být využity při interpretaci stávajícího čl. 54 SPÚ.

Návrh vychází z judikatury ESLP, avšak pouze částečně, neboť autoři vnímají

---

<sup>59)</sup> VAN BOCKEL, Bas. *op. cit.*, str. 237.

<sup>60)</sup> Stanovisko GA Sharpston ve věci C-467/04 *Gasparini*, bod 103. Tuto argumentaci však zřejmě nebude možné uplatnit tam, kde se znění SPÚ záměrně liší od čl. 50 Listiny. Čl. 54 SPÚ tak může být například aplikován pouze na jednání orgánů smluvních států, přičemž okruh smluvních států je na druhou stranu odlišný od okruhu členských států EU.

<sup>61)</sup> Smysl čl. 52 odst. 3 Listiny spočívá v tom, že Listina toliko deklaruje existenci obecných zásad práva Unie, které byly vytvořeny společnými ústavními tradicemi členských států. Mezi tyto společné ústavní tradice patří také mezinárodní smlouvy o lidských právech, na jejichž přípravě se členské státy podílely (rozsudek Soudního dvora ve věci 4/73 *Nold*, Sb. rozh. 1974, str. 491, bod 13). Ač Protokol č. 7 EÚLP nakonec nebyl řadou členských států ratifikován, většina z nich se na jeho přípravě podílela a představuje tím jejich společnou ústavní tradici, následně vtělenou do čl. 50 Listiny. Jelikož se však jedná pouze o minimální standard, není s tím nijak v rozporu, že čl. 50 Listiny šel vzhledem k dalším společným tradicím, vyplývajícím z integračního procesu, dále, a to minimálně v otázce územní působnosti zásady *ne bis in idem*.

<sup>62)</sup> Srov. ŠTURMA P. Vztah Charty základních práv EU k dosavadnímu systému ochrany lidských práv v Evropě. *Právní rozhledy* č. 9/2004, str. 321 násl. ISSN 1210-6410.

*Engel* kritéria jako těžko předvídatelná. Za základní hledisko pro určení, zda má na jednání a jeho stíhání dopadat unijní zásada *ne bis in idem*, považují preventivní, nebo naopak represivní charakter opatření ze strany státních orgánů.<sup>63)</sup> Stíháním má být proto podle návrhu jakékoliv řízení s represivní povahou, aniž by muselo být jednání kvalifikováno jako trestný čin.<sup>64)</sup>

Autoři zdůrazňují, že rozlišování mezi preventivními a represivními opatřeními lze vysledovat obecně taktéž v judikatuře ESLP.<sup>65)</sup> Represivní charakter má například zpravidla odečet bodů jako zvláštní rozhodnutí nebo součást jiného<sup>66)</sup>, kdežto za preventivní lze považovat opatření ve formě odejmutí licence<sup>67)</sup>, disciplinární sankce<sup>68)</sup> a zabezpečovací opatření uplatněná v předsoudní fázi, jako je příkaz k zadržení, nebo umístění psychicky nemocné osoby pod dohledem v ústavu.<sup>69)</sup>

Podobně jako *Engel* kritéria také tento přístup zaručuje jednotné uplatňování zásady *ne bis in idem* v rámci všech smluvních států, a to v situacích, kdy je užití této garance vůči obviněnému, s ohledem na charakter hrozící sankce, vhodné.

### *Další možnosti*

Pokud se Soudní dvůr přikloní k autonomnímu výkladu, bude moci zvolit i zcela zvláštní přístup. Nejtěžším úkolem pro něj bude nastavení správných kritérií, která nebudou účelová a zároveň budou opřena o základní východiska, na nichž jsou zásada *ne bis in idem* obecně, a čl. 54 SPÚ konkrétně, založeny. Specifická koncepce může například spočívat v dalším rozpracování, přizpůsobení nebo i zjednodušení přístupu ESLP či autorů Freiburgského návrhu.

Žádná ze shora uvedených variant však nereflektuje jeden ze základních aspektů, na kterém je čl. 54 SPÚ oproti vnitrostátní zásadě *ne bis in idem* založen. Tím je Soudním dvorem velmi často skloňovaný volný pohyb osob, k jehož usnadnění

---

<sup>63)</sup> BIEHLER, A. *et al. op. cit.*, str. 21.

<sup>64)</sup> § 6 odst. 2 písm. b) Freiburgského návrhu.

<sup>65)</sup> BIEHLER, A. *et al. op. cit.*, str. 21. Obecně autoři odkazují například na rozsudek ESLP ze dne 28. října 1999 ve věci *Escoubet v. Belgie* (č. 26780/95).

<sup>66)</sup> Rozsudek ESLP ze dne 23. září 1998 ve věci *Malige v. Francie* (č. 27812/95).

<sup>67)</sup> Odejmutí licence slouží veřejnému zájmu na zajištění, že určité činnosti jsou vykonávány v souladu se zákonem. Srov. rozsudky ESLP ze dne 7. července 1989 ve věci *Tre Traktörer AB v. Švédsko* (č. 10873/84) a ze dne 10. února 1983 ve věci *Albert a Le Compte v. Belgie* (č. 7299/75 a 7496/76).

<sup>68)</sup> Srov. rozsudky ESLP ze dne 24. listopadu 1998 ve věci *Brown v. UK* (č. 38644/97) ze dne 10. února 1983 ve věci *Albert a Le Compte v. Belgie* (č. 7299/75 a 7496/76). Jako trestný čin však ESLP posoudil porušení vězeňských pravidel, za které byli pachatelé potrestáni dalšími dny vězení (srov. rozsudek ESLP ze dne 15. července 2002 ve věci *Ezeh a Connors v. UK* (č. 39665/98, 40086/98).

<sup>69)</sup> BIEHLER, A. *et al. op. cit.*, str. 22-23.

má uvedené ustanovení vést a který nabyt na ještě větší důležitosti začleněním do právního rámce EU. Tuto skutečnost si přitom lze představit jako výchozí bod úvah Soudního dvora, který by tak, podle mne, mohl například dospět k závěru, že pod čl. 54 SPÚ spadají pouze řízení, v nichž hrozí sankce natolik zásadní, že pachatel raději zvolí nevyužít svého práva volného pohybu, než aby čelil dalšímu stíhání. Zcela jistě by sem spadala všechna jednání, za něž lze uložit trest odnětí svobody, nicméně podobně odrazující charakter může mít i vysoká finanční pokuta či zákaz činnosti, která je zdrojem obživy pachatele. Zásadní by proto bylo nastavení konkrétních kritérií, kdy má hrozící sankce takto odrazující povahu. Bylo by také otázkou, zda by tato kritéria měla být aplikována flexibilně – v závislosti na ostatních okolnostech případu a zejména poměrech samotného pachatele. Mnoho fyzických osob totiž může odradit od vycestování do jiného státu i hrozba pokuty 10.000,- Kč, kdežto pro řadu ostatních, jakož i pro většinu právnických osob, takový trest podobné účinky mít nebude.<sup>70)</sup> Zastávám názor, že by individualizace posuzování odrazujícího charakteru byla možná, neboť by neohrožovala jednotnost uplatňování čl. 54 SPÚ. Považuji za plně postačující, dochází-li k jednotné aplikaci v rámci konkrétního případu, což je při výše popsané interpretaci zaručeno.<sup>71)</sup>

## VI. Závěr

Čl. 54 SPÚ je spojen s řadou sporných otázek, mezi které patří také vymezení jeho působnosti. Vzhledem k tomu, že zcela specificky, na rozdíl od většiny vnitrostátních a mezinárodních instrumentů, zakotvuje zásadu *ne bis in idem* s mezistátními účinky, může mít zodpovězení této otázky významný dopad na pravomoci orgánů smluvních států vést řízení proti pachateli, který již byl stíhán v jiném smluvním státě. Ačkoliv jsou státy s tímto důsledkem ve vztahu k jejich trestní justici zjevně srozuměny, nic nenasvědčuje tomu, že by si byly vědomy možnosti, že by čl. 54 SPÚ dopadal také na jejich správní orgány při trestání správních deliktů.

Skutečnost, že tato otázka dosud nebyla spolehlivě zodpovězena, příliš nepodporuje právní jistotu sankcionovaných osob, ačkoliv právě ta představuje základní

---

<sup>70)</sup> V případě právnických osob půjde především o kladení překážek pro využívání svobody usazování, jakožto formy volného pohybu (viz např. TICHÝ, L. et al. *Evropské právo*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 450. ISBN 80-7179-449-X). Právnické osoby se mohou z obavy před opakovaným stíháním a výkonem další sankce například snažit utlumit své aktivity v určitých státech, koncentrovat svá aktiva na území jediného státu, přemístit je zcela mimo EU, nebo provést formální transformaci do jiného subjektu, který by nemusel odpovídat za předchozí delikt.

<sup>71)</sup> Pro dosažení právní jistoty a legitimního očekávání pachatele není nezbytná jednotnost absolutní. Pokud by jistá proměnlivost uplatňování zásady *ne bis in idem* spočívala pouze ve zohlednění osobních poměrů pachatele, tato skutečnost by samotnému pachateli zásadně neměla bránit v posouzení, zda mu hrozí další „trestní“ stíhání v jiných státech.

východisko zásady *ne bis in idem*. Přestože se objevily iniciativy směřující k upřesnění věcné působnosti čl. 54 SPÚ (resp. jeho nahrazení přesnější úpravou – viz Řecký a Freiburgský návrh), členské státy tuto otázku stále nepociťují jako příliš palčivou a zřejmě se raději nechají „příjemně překvapit“ vývojem judikatury. Nejde přitom o banální problém, neboť zahrnutí správního trestání do působnosti mezistátní zásady *ne bis in idem* by znamenalo povinnost správních orgánů i soudů uznávat cizí správní rozhodnutí a akceptovat tyto akty jako překážku pro další řízení. Při absenci kompetenčních pravidel na nadnárodní úrovni může navíc hrozit na jedné straně *forum shopping* ze strany delikventů a na straně druhé soupeření orgánů jednotlivých států ve jménu hesla: „Kdo dřív přijde, ten dřív [vybere pokutu].“<sup>72)</sup>

Je sice pravdou, že dopad čl. 54 SPÚ na správní delikty je fakticky omezen tím, že tyto zpravidla zasahují do právem chráněných zájmů v jediném státě,<sup>73)</sup> nicméně existuje řada situací, kdy tomu tak není.<sup>74)</sup> Jako příklady lze uvést znečištění životního prostředí přeshraničního charakteru, poškozování spotřebitele klamavou reklamou vysílanou na území více států či časté soutěžní delikty s mezinárodním dopadem.<sup>75)</sup>

### Shrnutí:

Čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy stanoví zákaz opakovaného stíhání pro tentýž čin v rámci všech smluvních států. Po předestření východisek tohoto usta-

---

<sup>72)</sup> K těmto důsledkům srov. též Zelenou knihu Komise (KOM(2005) 696 v konečném znění ze dne 23. prosince 2005). V současné době existují pouze kompetenční pravidla pro řízení před trestními soudy (srov. rámcové rozhodnutí Rady 2009/948/SVV o předcházení kompetenčním sporům při výkonu pravomoci v trestním řízení a jejich řešení).

<sup>73)</sup> Objektem správních deliktů je „řádný výkon veřejné správy“ (HENDRYCH, D. *et al. op. cit.* str. 321), přičemž stát primárně ochraňuje výkon veřejné správy na svém území.

<sup>74)</sup> Nutno zdůraznit, že předmětem sankčního řízení je protiprávní jednání, nikoliv jeho účinky. Pokud jednání tvoří jediný skutek, nelze jej uměle rozdělit na dva odlišné delikty – každý s účinky na území jiného státu. (v případě soutěžních deliktů však srov. různé názory in: SOLTÉSZ, U.; MARQUIER, J. Hält „doppelt bestraft“ wirklich besser? Der ne bis in idem-Grundsatz im Europäischen Netzwerk der Kartellbehörden. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, č. 4/2006, str. 105. ISSN 0937-7204; WILS, Wouter P. J. *Principles of European Antitrust Enforcement*. Portland: Hart Publishing, 2005, str. 34. ISBN 978-1-841135-26-7; PETR, Michal. Prostorové a časové souvislosti zásady *ne bis in idem* aneb může vstup ČR do EU znamenat beztrestnost pro účastníky kartelu? *Právní rozhledy*, č. 8/2009, str. 287. ISSN 1210-6410).

<sup>75)</sup> Viz např. kartel PISU, kdy byly tytéž podniky vícenásobně potrestány v České republice, Maďarsku a Slovensku (srov. rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 9. února 2007, sp. zn. R 59-70, 75-78/2007, dostupné na [www.compet.cz](http://www.compet.cz); rozhodnutí rady Protimonopolního úřadu Slovenskej republiky ze dne 14. srpna 2009, sp. zn. 2009/KH/R/2/035, dostupné na [www.antimon.gov.sk](http://www.antimon.gov.sk); rozhodnutí maďarského soutěžního úřadu ze dne 22. prosince 2005, sp. zn. Vj-102/2004, dostupné na [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu)). Nutno dodat, že tento kartel byl sankcionován také Evropskou komisí, ovšem tato skutečnost nemá na aplikovatelnost čl. 54 SPÚ vliv, neboť EU není smluvní stranou této úmluvy a Komise není orgánem žádného ze smluvních států (k možnému rozporu s čl. 50 Listiny srov. předběžnou otázku Krajského soudu v Brně ve věci C-17/10 *Toshiba a další*).

novení a jeho prvotní interpretaci je konstatováno, že omezení jeho působnosti na „trestní stíhání“ je pouhým mezikrokem, neboť tento pojem vyžaduje další výklad. Autor se zabývá možnostmi interpretace podle jednoho či více vnitrostátních právních řádů, načež uzavírá, že je nutné použít výklad autonomní. Po představení několika variant autor navrhuje, aby za trestní stíhání bylo považováno každé řízení, v němž pachateli hrozí sankce natolik odrazující, že z důvodu rizika opakovaného stíhání v jiné zemi upřednostní nevyužití svého práva volného pohybu. Na základě prezentovaných variant interpretace čl. 54 Schengenské prováděcí úmluvy je následně učiněn závěr o nutnosti zahrnout do jeho působnosti některá řízení o správních deliktech.

### **The general principle *ne bis in idem* applying in the frame of administrative punishment under the article 54 of the Schengen Implementation Agreement**

#### **Summary:**

Article 54 of the Schengen Implementation Agreement prohibits from a repeated prosecution for the same acts in the area of all contracting states. After presenting essentials of this provision and its initial interpretation, it is stated that the restriction of its scope on “criminal prosecution” is merely an in-between step since this legal concept requires a subsequent interpretation. The author deals with possible interpretations pursuant to one or more domestic legal systems and concludes it is necessary to apply an autonomous interpretation. Introducing several possibilities, the author suggests that the criminal prosecution should cover any proceeding in which the perpetrator is threatened with so deterrent punishment that he would rather refrain from enjoying his freedom of movement than risk a repeated prosecution. Subsequently, an inference is drawn that some administrative sanction proceedings are to be included into the scope of the article 54 of the Schengen Implementation Agreement.