

Tomáš Gřivna

Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu)

Úvodem

Na začátku se jeví jako vhodné vymezit základní tezi, ze které vychází tento příspěvek. Stručně ji lze vyjádřit takto: **Rozhodování o přestupku¹⁾ lze z hlediska lidsko-právních záruk považovat v zásadě²⁾ za rozhodování o obvinění trestním. Tudíž se princip *ne bis in idem* uplatní nejen ve vztahu pravomocného rozhodnutí o trestném činu k rozhodování o přestupku, ale i naopak.³⁾ Přitom pro vymezení „*idem*“ je třeba vycházet z totožnosti skutku bez ohledu na právní kvalifikaci a bez ohledu na chráněný zájem.**

Správnost uvedené teze lze podpořit odbornou literaturou⁴⁾ i judikaturou, a to jak českou⁵⁾, tak především judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále

¹⁾ Pojmem přestupek je v článku použit ve smyslu, v jakém ho používá věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „věcný záměr“), zahrnuje tedy nejen stávající přestupky (ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb. ve znění pozdějších změn a doplnění), ale i jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob.

²⁾ Nikoliv každé rozhodnutí o správním deliktu má nutně podle ESLP trestněprávní povahu. Soud ve své judikatuře vyvinul tři kritéria, zdali se jedná o „trestný čin“ nebo nikoliv (tzv. Engel kritéria – srov. rozsudek Engel a další v. Nizozemí, 8. 6. 1976, Série A, č. 22). Tato tři kritéria, která Soud aplikuje převážně alternativně, jsou založena na 1) kvalifikaci deliktu ve vnitrostátním právu jako trestného činu; 2) povaze deliktu (posuzované z hlediska chráněného zájmu, z hlediska adresáta normy a z hlediska účelu sankce); 3) přísnosti sankce. Důsledkem uvedené doktríny je, že i rozhodování o správním deliktu, který splňuje Engel kritéria, je rozhodováním o trestném činu, včetně práva na spravedlivý proces se všemi jeho důsledky, zahrnující tedy i aplikaci zásady *ne bis in idem*. Zbývá upozornit, že v některých případech Evropský soud pro lidská práva považoval i rozhodování o pořádkovém deliktu za rozhodování o „trestním obvinění“ (srov. Weber v. Švýcarsko, 22. 5. 1990, Série A, č. 177). Ačkoliv tedy pořádkový delikt sleduje primárně jiný cíl než sankční, nelze vyloučit, že by v konkrétní situaci mohl být považován za „trestný čin“ (k tomu též srov. nález Ústavního soudu ČR publikovaný pod č. 45/2005 Sb.).

³⁾ Samozřejmostí je, že se zásada *ne bis in idem* uplatní i v relaci rozhodování trestný čin – trestný čin nebo přestupek – přestupek. Rozbor těchto případů je ponechán stranou příspěvku.

⁴⁾ Srov. např. PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-456-8, zejména s. 54 až 72 nebo ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-465-0, zejména s. 207 a 208.

⁵⁾ Z rozhodování trestních soudů srov. např. rozhodnutí č. 13 publikované ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 2009, část trestní. Z rozhodování Nejvyššího správního soudu srov. např. rozsudek ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002; ze dne 16. 2. 2005, sp. zn. A 6/2003 nebo ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008.

jen „ESLP“).⁶⁾ Snad nejdiskutabilnějším je spojování „idem“ jen a právě s totožností skutkovou (tedy jako „idem factum“). Při respektování tohoto závěru je vyloučeno, aby v případech jednočinného souběhu přestupku a trestného činu (a patrně i dvou různých přestupků) byla vedena samostatná řízení, ačkoliv o jednom z těchto deliktů již bylo pravomocně rozhodnuto.⁷⁾ Proto je třeba problému jednočinného souběhu různých přestupků věnovat v blízké budoucnosti větší pozornost, neboť při tak rozdílné věcné příslušnosti orgánů projednávajících přestupky je důsledné respektování tohoto závěru prakticky nemožné. Ještě komplikovanější situace by nastala, pokud bychom přiznali rozhodnutí o „trestním obvinění“ mezistátní účinky podle čl. 50 Listiny základních práv Evropské Unie.

Při respektování shora uvedené teze je proto třeba, aby nový zákon o přestupcích adekvátně reagoval na situace, kdy již bylo pravomocně o témže skutku rozhodnuto v trestním řízení (překážka *res iudicatae*), jakož i na případy, kdy bylo zahájeno trestní řízení o témže skutku, ačkoliv ještě nebylo pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku (překážka *litispence*). Zcela zásadní je i řešení případů, kdy bylo v řízení o přestupku pravomocně rozhodnuto o skutku, ačkoliv skutek naplňoval znaky trestného činu, neboli jakým způsobem odstranit překážku věci rozhodnuté pro následné trestní řízení. Před řešením těchto otázek je vhodné připomenout, jak se s opačnými případy srovnávají trestněprocesní předpisy.

Řešení konkurence trestního řízení a řízení o přestupku v trestněprávních předpisech

1. Litispence

Listina ani mezinárodní smlouvy nestanoví zákaz souběžného trestního řízení o tomtéž skutku. Zákaz opětovného stíhání a potrestání podle Listiny i EÚLP se aplikuje až v situaci, kdy již existuje pravomocné rozhodnutí alespoň v jedné věci. Dvě souběžná řízení jsou nejen nežádoucí z hlediska procesní ekonomie, ale

⁶⁾ Za sjednocující rozhodnutí lze považovat rozhodnutí Velkého senátu z února 2009 ve věci Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, stížnost č. 14939/03, jež je návratem k totožnosti skutku bez závislosti na právní kvalifikaci skutku (případ Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995, Série A, č. 328-C). Za jeden skutek jsou označeny případy, kdy se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a prostoru. Tyto závěry byly aplikovány i v pozdějších případech senátu ESLP ve věci Tsonev proti Bulharsku ze dne 14. 1. 2010, stížnost č. 2376/03 a Tomasović proti Chorvatsku ze dne 18. 10. 2011, stížnost č. 53785/09).

⁷⁾ Princip *ne bis in idem* projevující se v procesních předpisech jako překážka věci pravomocně rozhodnuté vychází z Listiny základních práv a svobod (čl. 40 odst. 5), jakož i z mezinárodních úmluv o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech; čl. 4 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě Rady Evropy o ochraně lidských práv a základních svobod; čl. 50 Listiny základních práv Evropské Unie). Ze znění příslušných článků je přitom zjevné, že porušením Listiny i mezinárodních úmluv není souběžně vedené řízení, ale rozhodujícím je až okamžik, kdy v jednom z těchto řízení je pravomocně rozhodnuto. Okamžik právní moci pak brání nejen opětovnému potrestání pro týž skutek, ale též dalšímu stíhání.

zákazem souběžného řízení se předchází situaci, ke které by došlo, kdyby v obou řízeních bylo rozhodnuto. Nehledě na to, že samotné vedení řízení představuje určitou újmu pro obviněného.

Trestní řád [zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, dále jen „TrŘ“] o souběžném řízení o přestupku mlčí. To není podle mého názoru na závadu. S ohledem na subsidiaritu přestupku k trestnému činu by takové ustanovení mělo být obsaženo v předpise upravujícím řízení o přestupku. Výjimkou v tomto směru je ustanovení § 28 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „TOPO“).⁸⁾ Podle tohoto ustanovení má přednost trestní řízení, což lze považovat za správné právě již s ohledem na subsidiaritu přestupků k trestným činům. Je tudíž nutné na tuto překážku procesně reagovat v řízení o přestupku (viz dále). Trestní předpisy by však měly upravovat obecně oznamovací povinnost pro případ, kdy skutek, v němž je spatřován trestný čin, může mít znaky přestupku, nebo minimálně pro případ, kdy se od obviněného orgán činný v trestním řízení dozví, že se pro týž skutek vede i řízení o přestupku.

2. *Res iudicatae*

I v řešení tohoto případu se nám rozchází úprava v trestním řádu a zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob. Přitom proto není věcný důvod.

Pokud jde o trestní řád, ten vůbec specificky neřeší situaci, kdy o témže skutku téže osoby bylo pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku. Toliko judikatorně, výkladem § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ, docházíme s odkazem na čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP k tomu, že je trestní stíhání nepřipustné.⁹⁾ Přitom se v praxi trestních soudů¹⁰⁾ vždy činí test, zdali rozhodnutí o přestupku splňuje pojmová kritéria „trestního obvinění“ ve smyslu EÚLP (zmiňovaná Engel kritéria).

Podle § 28 odst. 2 TOPO pravomocné rozhodnutí o správním deliktu tvoří překážku věci rozhodnuté pro trestní řízení. Ustanovení je konstruováno obdobně jako § 11 odst. 1 TrŘ, jde ve své podstatě o další důvod nepřipustnosti trestního stíhání (vedle důvodů uvedených v § 11 TrŘ). Dostáváme se tak do situace, kdy pro

⁸⁾ Ustanovení § 28 odst. 1 TOPO zní: „Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o témže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to nevylučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření podle jiného právního předpisu.“

⁹⁾ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ zní: „Trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.“

¹⁰⁾ Srov. např. tato rozhodnutí Nejvyššího soudu České republiky: sp. zn. 11 Tdo 738/2003, 5 Tdo 527/2008, 5 Tdo 166/2006, 6 Tdo 1055/2006, 6 Tdo 17/2006, 3 Tdo 1183/2007, 8 Tdo 243/2008, 5 Tdo 223/2007, 3 Tdo 1026/2006, 3 Tdo 161/2006, 4 Tz 183/2005, 8 Tdo 1384/2005, 7 Tdo 1241/2005.

trestní stíhání a řízení o přestupku téže fyzické osoby pro tentýž skutek je třeba aplikovat § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ, zatímco pro stejný případ právnické osoby se bude aplikovat speciální ustanovení. Na rozdíl od aplikace § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ v soudní praxi, však § 28 odst. 2 TOPO vůbec nerozlišuje, o jaký správní delikt se jedná, tedy zdali má trestněprávní povahu, tedy zda naplňuje zmiňovaná Engel kritéria. Při takovémto rozdílu by mohla vzniknout nerovnost v posuzování překážky věci rozhodnuté mezi přestupkem fyzické a právnické osoby.

Zjistí-li policejní orgán nebo státní zástupce před zahájením trestního stíhání, že bylo již o skutku pravomocně rozhodnuto v řízení o přestupku, věc odloží podle § 159a odst. 2 TrŘ (trestní stíhání je nepřipustné podle § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ, podle § 28 odst. 2 TOPO) nebo ve zkráceném přípravném řízení podle § 179c odst. 2 písm. e) TrŘ. Zjistí-li tutěž skutečnost policejní orgán nebo státní zástupce po zahájení trestního stíhání v přípravném řízení, rozhodne státní zástupce o zastavení trestního stíhání podle § 172 odst. 1 písm. d) TrŘ. V řízení před soudem po podání obžaloby nebo návrhu na potrestání tak učiní soud podle § 188 odst. 1 písm. c), § 223 odst. 1, § 231 odst. 1, § 257 odst. 1 písm. c), § 314c odst. 1 písm. a) TrŘ.

Bylo-li však rozhodnuto před zahájením trestního stíhání o odložení věci v trestním řízení, pak toto rozhodnutí nebrání dalšímu trestnímu stíhání v téže věci, neboť netvoří překážku věci rozhodnuté (není důvodem nepřipustnosti trestního stíhání podle § 11 TrŘ *a contrario*). Není tudíž v takovém případě vyloučeno pokračovat v trestním řízení po zrušení rozhodnutí o přestupku. Promlčecí doba rozhodná pro zánik trestní odpovědnosti po dobu existence pravomocného rozhodnutí o přestupku neběží, neboť je zde zákonná překážka, která brání postavení pachatele před soud [§ 34 odst. 3 písm. a) TrZ]. Jakmile rozhodnutí o zastavení trestního stíhání nabude právní moci, je další trestní stíhání téže osoby pro týž skutek nepřipustné [§ 11 odst. 1 písm. f) TrŘ], a to i kdyby bylo rozhodnutí o přestupku později zrušeno. Zrušení rozhodnutí o zastavení trestního stíhání cestou obnovy řízení se zdá být sporné a patrně zde nebude ani důvod pro podání dovolání. Tato situace by vyžadovala jednoznačné legislativní řešení. Vedení trestního stíhání proti obviněné osobě v rozporu s § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ či § 28 odst. 2 TOPO je dovolacím důvodem podle § 265b odst. 1 písm. e) TrŘ.

3. Možnost zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku v trestním řízení

Ve věcném záměru trestního řádu se předpokládá určitý mechanismus zrušení rozhodnutí o přestupku.¹¹⁾ Legislativní rada vlády České republiky přijala

¹¹⁾ „V návaznosti na uplatnění zásady *ne bis in idem* i ve vztahu k přestupkům bude důvodem nepřipustnosti trestního stíhání i skutečnost, že o témže skutku již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku v řízení o přestupcích. Zároveň však bude vytvořen mechanismus umožňující vést o skutku, o němž již bylo rozhodnuto jako o přestupku, trestní řízení, není-li postih za daný

k tomuto věcnému záměru dne 31. 7. 2008 stanovisko (Č. j.: 861/08), ve kterém se vyjadřuje i k otázce zrušení rozhodnutí o přestupku, když stanovila tento pokyn: „V návrhu zákona zakotvit mechanismus rozhodování o zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku tak, že o tomto zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku bude rozhodovat soud na základě podnětu orgánu činného v trestním řízení.“ Navržené řešení vyvolává pochybnosti. Není zřejmé, proč by měl takový mimořádný postup (ingerence do pravomoci orgánů rozhodujících o přestupku) existovat.

Řešení konkurence trestního řízení a řízení o přestupku ve věcném záměru

1. *Litispence*

Ve věcném záměru (bod. 2.5.17 – zastavení řízení a narovnání) se uvádí, že „správní orgán řízení o přestupku zastaví, jestliže se o stejném skutku vede trestní řízení.“ Předkladatel vychází ze správného východiska, tedy, že trestní řízení o téměř stejné osobě má přednost před řízením o přestupku. Zdali má pravomocně neskončené trestní řízení být důvodem k zastavení řízení nebo jen jeho přerušování, je spíše otázkou ke zvážení.

Znepokojující je odlišnost v terminologii. Zatímco v § 28 odst. 1 TOPO je použit termín „trestní stíhání“, věcný záměr užívá termín „trestní řízení“, který je však mnohem širší (srov. § 12 odst. 10 TrŘ), neboť zahrnuje i postup před zahájením trestního stíhání. To by patrně chtělo upravit jednotně. Největším problémem bude, zdali se správní orgán vůbec dozví o tom, že se vede trestní řízení. Lze předpokládat, že obviněný bude mít zájem na tom, aby byl postižen pro přestupek (a tím vytvořena překážka věci rozhodnuté pro trestní stíhání), tedy sám informovat o takové skutečnosti správní orgán nebude.

Dále se ve věcném záměru hned v další větě uvádí: „Řízení o tomto skutku lze po ukončení trestního řízení o tomto skutku znovu zahájit, ledaže byl obviněný z přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání.“ Ve výčtu rozhodnutí chybí podle mého názoru některá rozhodnutí ze zkráceného přípravného řízení (podmíněně odložení návrhu na potrestání – § 179g a násl. TrŘ), tedy ta, která tvoří překážku věci rozhodnuté i pro trestní stíhání (srov. § 11a TrŘ). Za závažnější nedostatek lze považovat, že podmíněně zastavení trestního stíhání

skutek v řízení o přestupcích dostatečný. Předpokládá se, že v takovém případě se trestní řízení přeruší a v zákoně o přestupcích bude upraven postup umožňující zrušení rozhodnutí správního orgánu, pokud skutek, o němž bylo v přestupkovém řízení rozhodnuto jako o přestupku, by mohl být posouzen jako trestný čin (obnova řízení).“ Věcný záměr zákona o trestním řízení soudním (trestní řád). [online]. [cit. 2013-11-12]. Dostupné z: <http://portal.justice.cz/Justice2/soubor.aspx?id=74068>, s. 23.

nemusí být definitivním vyřízením věci v trestním řízení (např. proto, že se obviněný neosvědčil). Účinky zastavení trestního stíhání totiž nastávají až a) právní mocí rozhodnutí o tom, že se obviněný osvědčil, nebo b) uplynutím lhůty jednoho roku za podmínek § 308 odst. 2 TrŘ.

2. Res iudicatae

V obecné rovině je ve věcném záměru (bod 2.5.1 a 2.5.17) uvedeno, že „skutečnost, že o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto, bude obdobně jako ve stávající právní úpravě důvodem pro odložení věci před zahájením řízení a pro zastavení řízení. Správní orgán usnesením zastaví řízení o přestupku, jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení.“ Zde je zapotřebí jen dodat, že se musí jednat o takové pravomocné rozhodnutí, které vytváří překážku věci rozhodnuté i pro další trestní stíhání (srov. § 11 TrŘ, s výjimkou postoupení věci podle § 171 TrŘ). Nebudou sem spadat ta rozhodnutí, která sice nabývají právní moci, ale netvoří překážku věci rozhodnuté (např. usnesení o odložení věci podle § 159a TrŘ).

3. Možnost zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku podle věcného záměru

Novým řízením se snaží věcný záměr řešit situaci, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o přestupku, ačkoliv měl být skutek kvalifikován jako trestný čin. K tomu se uvádí (body 2.5.1 a 2.5.22): „Bude-li pachatel přestupku za týž skutek soudem pravomocně odsouzen nebo obžaloby zproštěn (příp. bylo-li trestní stíhání zastaveno a schváleno narovnání), správní úřad zruší pravomocné rozhodnutí o přestupku. Pokud byl pachatel přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestní stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání, zruší správní orgán novým rozhodnutím pravomocné rozhodnutí o přestupku a řízení zastaví. Stanoví se zvláštní důvod pro nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu. Jedná se o procesní řešení zákazu dvojího trestání, který se uplatňuje též mezi správnětrestním a soudnětrestním postihem (souběh řízení upravuje důvod pro podmíněně zastavení řízení o přestupku). Východiskem je situace, kdy byl konkrétní skutek projednán v přestupkovém řízení a obviněný byl uznán vinným ze spáchání přestupku, kterého se dopustil tímto skutkem. Následně se však tento skutek stane předmětem trestního řízení. Pokud bylo o tomto skutku rozhodnuto v trestním řízení (obviněný byl uznán vinným trestným činem nebo zproštěn obžaloby, protože se skutku nedopustil), nemělo by nadále obstát rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným ze spáchání přestupku, kterého se dopustil stejným skutkem. Takové rozhodnutí bude novým rozhodnutím ve věci zrušeno a řízení bude zastaveno (jedná se o obdobu důvodu zastavení řízení podle písmene h), viz bod 2.2.17). Pokud

by důvodem vydání nového rozhodnutí mělo být již zahájení trestního řízení, mohlo by paradoxně dojít k tomu, že skutek nebude vůbec potrestán (trestní řízení ohledně skutku projednaného v přestupkovém řízení, ve kterém byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, by fakticky vedlo k negaci odpovědnosti za přestupek a jejích následků).“

Zvolené řešení je nevhodné. Opomíjí, že již samotné (vadné) pravomocné rozhodnutí o přestupku aktivuje aplikaci principu *ne bis in idem*. Tudíž trestní stíhání nemůže jakkoliv navazovat na pravomocné rozhodnutí o přestupku (jednalo by se právě o zakázané druhé trestní stíhání). V opačném případě by samotné druhé rozhodnutí trpělo nezákonností, neboť by bylo učiněno v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. Proto je třeba zvolit jinou konstrukci. Nejprve je nutné odklidit pravomocné rozhodnutí o přestupku,¹²⁾ řízení o přestupku zastavit nebo přerušit (v závislosti na zvoleném řešení případu litispendence – viz výše). Následně teprve může proběhnout trestní stíhání o témže skutku proti téže osobě.

Závěrem

Zdá se, že si předkladatel byl vědom základní teze, která je v úvodu tohoto článku předestřena. Zdá se, že se také poměrně zdařile snažil o její promítnutí do věcného záměru. Přesto však zůstaly některé problémy zatím nedořešeny do potřebného detailu (rozdíl v terminologii oproti trestnímu řádu, výčet trestních rozhodnutí, které netvoří překážku věci rozhodnuté ve vztahu k řízení o přestupku) nebo řešeny nevhodně (viz možnosti zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku). Nejde však o fatální nedostatek, který nelze napravit, neboť paragrafované znění bude teprve projednáváno. V souvislosti s analýzou vztahu trestního řízení a řízení o přestupku vyšly najevo i některé nedostatky současné právní úpravy trestního řízení, které by zasloužily nápravu při některé novelizaci.

¹²⁾ Jakým způsobem odklidit pravomocné rozhodnutí o přestupku, není předmětem tohoto příspěvku.