

„Trestní obvinění“ podle čl. 6 odst. 1 EÚLP a judikatura českých soudů

Úvod

Po listopadu 1989 došlo postupně k přetvoření celého právního řádu s cílem dosáhnout demokratický politický systém a demokratický právní řád. Při vytváření právního státu a prosazování jeho principů je třeba vycházet především z komplexu mezinárodních dokumentů o lidských právech, zejména ze Všeobecné deklarace lidských práv, z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a dalších dokumentů Rady Evropy, dále z předpisů Evropských společenství a Evropské unie, ale i z dalších mezinárodních smluv a norem. Právě z těchto hledisek je třeba se zabývat vztahem trestního práva a správního práva zejména v jeho sankční oblasti, tedy především správního práva trestního (tzv. správního trestání), které zahrnuje vymezení odpovědnosti za přestupky fyzických osob, přestupky podnikajících fyzických osob a přestupky právnických osob a sankcí za ně (správních trestů a ochranných opatření), včetně zásad pro jejich ukládání, a to nyní v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (PřesZ). Některé přestupky a právní následky s nimi spojené upravuje zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.¹⁾ Ostatní přestupky jsou velmi různorodou skupinou deliktů, jež jsou upraveny ve velkém množství jednotlivých zákonů, přičemž jejich právní úpravu je možno i v této novější úpravě charakterizovat jako značně nejednotnou a roztržštěnou.

K rozlišení trestných činů a správních deliktů ve vztahu k pojmu „trestní obvinění“

Co má být trestným činem a co přestupkem (ev. jiným správním deliktem, např. disciplinárním²⁾), řeší zákonodárce, jehož úvahy se mnohdy *odvíjejí od společenské, politické a ekonomické situace a hodnotového systému*, a proto z hlediska jejich vymezení jde tedy především otázku právně-politickou. O kriminalizaci

^{*)} Autor působí jako soudce Ústavního soudu.

¹⁾ K přestupkovému právu srov. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017.

²⁾ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, rozšířil pojem „přestupek“ i na jiné správní delikty, nikoliv však na všechny. Vedle tzv. jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů právnických a tzv. podnikajících fyzických osob (tzv. správních deliktů „podnikatelů“), které jsou v současnosti podřazeny pod přestupky, totiž pojem správní delikt zahrnuje též správní disciplinární delikty, správní pořádkové delikty či delikty proti platební disciplíně. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. i odborná literatura upozorňuje na to, že na tyto druhy správních deliktů se nový přestupkový zákon nepoužije. Ani přijetím nového přestupkového zákona termín správní delikt v teoretickém slova smyslu neztratil zcela na významu. Srov. např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s. 101.

jednání jako činů soudně trestných podle trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů – TrZ) na jedné straně a přestupků a jiných správních deliktů postihovaných ve správním přestupkovém řízení rozhoduje především typová společenská škodlivost (srov. § 12 odst. 2 TrZ), kdy přestupky a jiné správní delikty jsou jednání zásadně typově méně společensky škodlivá, což by se mělo projevovat zejména ve stanovení obecně nižší sankce vymezené u těchto deliktů. Zákonodárce přitom musí vycházet z požadavků vyplývajících z ústavního pořádku a jím vymezené hierarchie hodnot, včetně explicitně vyjádřených i nepsaných, ale obecně uznávaných a přijímaných právních principů.³⁾ Důležité pro rozlišení trestných činů a přestupků a jiných správních deliktů je také kritérium difamace ve smyslu společenského odsouzení pachatele a s tím spojené následky pro jeho „bezúhonnost“.⁴⁾

Rozhodování o vině a sankci za spáchání veřejnoprávního deliktu není jen výlučnou doménou práva trestního, byť *nejzávažnější veřejnoprávní delikty* jsou zákonodárcem označeny za *trestné činy*, jimiž se rozumí podle trestního zákoníku zaviněné protiprávní činy, které trestní zákon označuje za trestné a které vykazují znaky uvedené v takovém zákoně (srov. § 13 odst. 1 ve spojení s § 111 TrZ; dále viz § 110 TrZ). Podobně oblast veřejnoprávních postihů protiprávních jednání nebývá ani v zahraničních právních systémech výhradní doménou soudní moci, ale podílejí se na ní ve vymezeném rozsahu orgány správní, byť správní trestání je třeba chápat spíše jako výjimku z pravidla, že trestní pravomoc náleží orgánům moci soudní.⁵⁾ O tom, zda byl *trestný čin* (resp. skutek, v němž je spatřován trestný čin) spáchán a kdo jej spáchal, se rozhoduje v řízení trestním. Zatímco o *přestupcích* rozhodují správní orgány ve správním řízení (resp. řízení přestupkovém jako zvláštním druhu správního řízení).

Přitom je však třeba mít na paměti, že toto vnitrostátní členění na trestné činy a přestupky i jiné správní delikty je z hlediska požadavků na ochranu základních lidských práv a svobod podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazujících protokolů (EÚLP) v důsledku dosažení jejich srovnatelné ochrany v členských státech Rady Evropy při rozhodování o trestných činech a přestupcích (příp. i disciplinárních či pořádkových správních deliktech) modifikováno výkladem „trestního obvinění“ podle čl. 6 odst. 1 EÚLP v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), byť tato judikatura není vnímána jako příliš koherentní.⁶⁾ Tento pojem má v judikatuře ESLP autonomní význam v zásadě nezávislý na rozlišení, zda je veřejnoprávní delikt ve vnitrostátním právu označen za trestný čin nebo přestupek či disciplinární delikt. V rozsudku ze dne 8. 6. 1976 ve věci *Engel* a další v. Nizozemsko, č. stížnosti 5100/71, týkajícím se disciplinárních deliktů u vojáků ESLP stanovil *tři kritéria*, zda dané obvinění disciplinární povahy je možno považovat za *trestní ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP* nebo nikoliv: 1) důležité je *zařazení deliktu*, z něhož

³⁾ PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2013, s. 172.

⁴⁾ K otázce diferenčních kritérií mezi soudními a správními delikty srov. MATEŠ, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 33 a násl.

⁵⁾ KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 239 a násl.

⁶⁾ Srov. KMEC, J., In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 574.

je dotýčný obviněn, do příslušného odvětví práva, tedy do trestního práva, disciplinárního práva nebo do obou současně (rozhodná tu je tedy kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu); 2) *povaha deliktu*, která je posuzovaná a/ z hlediska chráněného zájmu ve smyslu adresnosti posuzované právní normy, tj. zda je obecná – adresovaná všem lidem či partikulární – adresovaná pouze určité skupině lidí na základě jejich postavení (např. vojákům), a b/ z hlediska účelu sankce, tj. zda je alespoň částečně preventivně represivní, anebo zda je čistě reparační povahy; 3) *stupeň závažnosti (přísnosti) sankce*, jejíž uložení dané osobě hrozí (nezvažuje se naproti tomu sankce, která jí byla uložena). Tato tři tzv. Engel kritéria, která ESLP aplikuje převážně alternativně, vytvořená původně pro oblast výkonu vojenské služby, byla postupně rozšířena na rozlišení trestních obvinění a aplikovatelnosti čl. 6 EÚLP v jeho trestní části, resp. v naší terminologii na rozlišení trestných činů a dalších správních deliktů trestní povahy od ostatních deliktů netrestní povahy, a to ať už přestupků nebo jiných správních deliktů (srov. rozsudky ESLP ze dne 28. 6. 1984, *Cambell a Fell v. Spojené království*, č. 7819/77, § 69, ze dne 9. 10. 2003, *Ezeh a Connors v. Spojené království*, č. 39665/98 a 40086/98, § 82 až 85, ze dne 2. 9. 1998, *Lauko v. Slovensko*, č. 26138/95, ze dne 2. 9. 1998, *Kadubec v. Slovensko*, č. 27061/95, a další).

Důsledkem uvedené doktríny je, že i rozhodování o *správním deliktu*, ať už přestupku nebo jiném správním deliktu trestní povahy, a to i pořádkové povahy,⁷⁾ který splňuje tzv. 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*.

Tato judikatura se uplatňuje také u daňových deliktů, byť v některých případech určitým způsobem tzv. Engel kritéria rozvíjela (viz čtyři kritéria v rozsudku ze dne 24. 2. 1994, *Bendenoun v. Francie*, č. 12547/86, § 47; dále srov. s opačným závěrem rozsudek ze dne 3. 6. 2003, *Morel v. Francie*, č. 54559/00, a s tradičním Engelovským přístupem např. rozsudek ze dne 24. 2. 1994, *Janosevic v. Švédsko*, č. 34619/97, § 64 až 71, nebo rozsudek ze dne 23. 11. 2006, *Jussila v. Finsko*, č. 73053/01, § 32).

⁷⁾ Judikatura ESLP u pořádkových deliktů není ovšem jednoznačná, neboť lze najít jak rozhodnutí označující pořádkový delikt za „trestní“ (např. rozsudky ze dne 23. 3. 1994, *Ravnsborg v. Švédsko*, č. 14220/88, § 34, ze dne 31. 5. 2011, *Žugić v. Chorvatsko*, č. 3699/08, § 66, a další) tak i rozhodnutí opačná (rozsudky ze dne 22. 5. 1990, *Weber v. Švýcarsko*, č. 11034/84, § 33, *Jurik v. Slovensko*, č. 50237/99, oddíl 1). Z českého pohledu každopádně problém nesnadně interpretace judikatury ESLP, pokud jde o pořádkové pokuty (delikty) v trestním řízení vyřešil náš Ústavní soud v plenárním nálezu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04 (N 180/35 SbNU 391, č. 45/2005 Sb.), podle něhož rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty v trestním řízení je třeba považovat za rozhodování o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. Ústavní soud zde rozhodoval v rámci abstraktní kontroly norem při řešení ústavnosti právní úpravy, podle níž rozhodoval o stížnosti proti usnesení policejního orgánu o uložení pořádkové pokuty státní zástupce a nikoli soud. Na uvedený nález reagoval zákonodárce zákonem č. 394/1995 Sb., kterým pravomoc rozhodnout o takové stížnosti přenesl na soud. Uvedený nález neřeší naplnění požadavků na „trestní obvinění“ u pořádkových pokut ve správním řízení, kde budou muset být splněna Engel kritéria ve smyslu uvedeně nejednoznačné judikatury ESLP (srov. k tomu např. rozsudky ESLP ze dne 7. 7. 1989, *Tre Traktörer Akrieboilag v. Švédsko*, č. 10873/84, § 46, ze dne 22. 5. 1990, *Weber v. Švýcarsko*, č. 11034/84, § 33, ze dne 31. 7. 2007, *Zajcevs v. Lotyšsko*, č. 65022/01, ze dne 7. 4. 2009, *Žičkus v. Litva*, č. 26652/02, § 38 a 39, atd.).

Zásada ne bis in idem a daňové delikty

V trestním řízení je podle § 11 odst. 1 písm. h), i), j), k) a n), odst. 4 TrŘ uplatňována *nepřípustnost trestního stíhání* po pravomocném skončení řízení pro týž skutek, neboť řízení v takovém případě musí být zastaveno. Jde o překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*, překážka *rei iudicatae*), jež navazuje na zásadu *ne bis in idem* (ne dvakrát o tomtéž), která je formulována v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (LPS). Jedná se o účinek právní moci rozhodnutí (srov. § 139 a 140 TrŘ).

Na základě čl. 4 dodatkového Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) se uplatní v podstatě stejné závěry, neboť podle tohoto ustanovení „nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu“ (srov. i čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech – č. 120/1976 Sb.). Přitom pojem „trestný čin“ (*offence*, *infraction*) je v tomto ustanovení vykládán shodně jako termín „trestní obvinění“ (srov. rozsudky velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009 *Sergey Zolotukhin v. Rusko*, č. 14939/03, § 52, či ze dne 6. 1. 2011 *Paksas v. Litva*, č. 34939/04, § 68), a proto i pravomocné rozhodnutí o přestupku či jiném správním deliktu může být překážkou pro rozhodování o trestném činu (a naopak).

Těmito ustanoveními je upraven *zákaz opětovného trestního stíhání a potrestání* (*zásada ne bis in idem*) ve vztahu k témuž činu (prvek „idem“), a proto se judikatura ESLP poměrně dlouhodobě, dlužno říci nikoli však zcela konzistentně, snažila vyřešit tento problém v různých věcech. V rozsudku *Gradinger v. Rakousko*, č. 15963/90, bylo pro posouzení téhož činu rozhodující hledisko jednání (na které z hlediska vymezení skutku kladl důraz ESLP), a to bez ohledu na právní kvalifikaci – „idem factum“. Ve věci *Oliveira v. Švýcarsko* (rozsudek ze dne 30. 7. 1998, č. 25711/94) byla rozhodující právní kvalifikace, neboť o dvou trestných činech spáchaných v jednočinném souběhu, tedy majících původ v témže skutku, rozhodovaly různé orgány ve dvou po sobě jdoucích řízeních, přičemž ESLP zaujal názor, že jediný trestný skutek je možné rozložit na dva různé trestné činy, přičemž postup těchto orgánů nebyl na újmu stěžovatelky, když jednotlivé sankce nebyly kumulovány, nýbrž absorbovány. Judikatura ESLP se dále rozvíjela v rozsudku ze dne 29. 5. 2001, *Franz Fischer v. Rakousko*, č. 37950/97, v němž především konstatoval, že není důležité pořadí v jakém jednotlivé orgány rozhodují (zda nejprve přestupkový a později trestní či naopak) a na rozdíl od rozsudku ve věci *Oliveira* položil důraz na podstatné prvky obou deliktů spáchaných v jednočinném souběhu, přičemž je třeba zkoumat znaky skutkových podstat trestných činů (trestného činu a přestupku) naplněných tímž skutkem, které musí být více než jen nominálně odlišné, tj. je třeba, aby se lišily v podstatných prvcích („essentials elements“). Tento přístup následně aplikoval i Nejvyšší soud České republiky v řadě svých rozhodnutí,⁸⁾ který nejprve

⁸⁾ Např. rozsudek ze dne 22. 3. 2006 sp. zn. 4 Tz 183/2005 (č. 10/2007 Sb. rozh. tr.) [nerespektování signálu policie k zastavení vozidla a po zastavení policií odmítnutí dechové zkoušky –

zjišťoval, zda jde o týž skutek v trestním řízení i ve správním řízení, a dospěl-li k závěru, že ano, zkoumal, zda znaky obou deliktů jsou ve své podstatě shodné. Pokud i z tohoto pohledu byl závěr kladný, konstatoval nepřípustnost trestního stíhání s odkazem na to, že tak stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána [srov. § 11 odst. 1 písm. j) TrŘ].⁹⁾

ESLP tedy ve své judikatuře vystřídal *tři přístupy* k výkladu pojmu „(tentýž) trestný čin“: první považuje, obdobně jako naše trestněprávní nauka i praxe za základ totožnost skutku, která je založena totožností jednání (tak především ESLP) nebo totožností následku (příp. oběma), a to bez ohledu na právní kvalifikaci (rozsudek *Grandinger v. Rakousko*);¹⁰⁾ druhý také vychází z totožnosti skutku, ale připouští, že jeden a tentýž skutek může naplňovat znaky skutkových podstat více trestných činů či správních deliktů a že za ně může být pachatel potrestán v různých řízeních před různými orgány (rozsudek *Oliveira v. Švýcarsko*); třetí přístup je určitou modifikací druhého přístupu, poněvadž upřesňuje, že znaky skutkových podstat trestných činů naplněných týmž jednáním (skutkem) nemohou být zcela totožné (rozsudek *Franz Fischer v. Rakousko*).¹¹⁾

Rozporuplná judikatura ESLP, ačkoliv lze říci, že naše vnitrostátní praxe se na zmíněném výkladu zejména v rozsudku *Franz Fischer* ustálila, vedla k rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 10. 2. 2009, *Sergey Zolotukhin v. Rusko*, č. 14939/03 (§ 79 až 84), jenž zejména na základě rozboru dosavadní judikatury a analýzy mezinárodních instrumentů a z nich vyplývajících rozdílů mezi výrazy „stejně činy“ („same acts“ nebo „same cause“/„mêmes faits“ a „(stejný) trestný čin“ [„(same) offense“/„(même) infraction“], dospěl k závěru, že je třeba se soustředit na ty skutečnosti, které tvoří soubor konkrétních skutkových okolností zahrnujících stejného obviněného a nerozlučně spojených v čase a prostoru, jejichž existence musí být prokázána, aby mohlo dojít k odsouzení nebo k zahájení trestního stíhání.¹²⁾ Šlo tedy do značné míry o návrat k totožnosti skutku bez závislosti na právní kvalifikaci skutku (viz rozsudek *Gradinger v. Rakousko*).

§ 22 odst. 1 písm. b) bod 1., písm. f) a § 30 odst. 1 písm. i) bod 1. PřesZ a řízení osobního automobilu přes zákaz činnosti a nájždění na policistu – § 171 odst. 1 písm. c) a § 155 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. a) TrZ]; ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 6 Tdo 1055/2006 (skladování cigaret bez označení – § 4 odst. 1 zákona č. 303/1993 Sb., o zrušení státního tabákového monopolu a opatření s ním souvisejících, a § 148a odst. 1 alinea druhá TrZ); ze dne 3. 6. 2008, sp. zn. 5 Tdo 527/2008 [zprostředkování zaměstnání bez příslušného oprávnění – § 139 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a § 118 TrZ]; a dále viz sp. zn. 11 Tdo 738/2003, 8 Tdo 1384/2005, 7 Tdo 1241/2005, 6 Tdo 17/2006, 5 Tdo 166/2006, 3 Tdo 1026/2006, 5 Tdo 223/2007, 3 Tdo 1183/2007, 8 Tdo 243/2008 atd.

⁹⁾ Shodně GRIVNA, T. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 2. vydání. C. H. Beck: Praha, 2018, s. 549–550.

¹⁰⁾ Srov. č. 52/1979, č. 24/1981-II., č. 1/1996-I., č. 10/2001, č. 21/2010 Sb. rozh. tr. atd.; dále viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2002, sp. zn. II. ÚS 143/2002 (U 21/27 SbNU 261).

¹¹⁾ Srov. KMEC, J., In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1418.

¹²⁾ Zajímavé je v kontextu tohoto článku zabývajícího se vztahem *ne bis in idem* mezi odsouzením a postihem za přestupek a následně za trestný čin nebo naopak i skutkové vymezení případu, kdy Sergey Zolotukhinovi byla za přestupek proti veřejnému pořádku, kterého se měl dopustit tím, že se choval hrubě na policejní stanici a nereagoval na napomenutí, uložena sankce v podobě omezení na osobní svobodě v délce trvání 3 dnů a následně byl obviněn z trestného činu proti veřejnému pořádku spáchaného tím, že na policejní stanici hrubě nadával paní Y. a kapitánu S. ESLP v této věci shledal, že skutkové okolnosti obou deliktů jsou stejné, a proto je třeba je považovat za tentýž čin.

*Za jeden skutek jsou označeny případy, kdy se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaté v čase a prostoru, i když ESLP v odůvodnění stále projevoval i tendenci porovnávat ve smyslu rozsudku Franz Fischer spíše skutkové podstaty deliktů než obecně zmíněné skutkové okolnosti. Tyto závěry ve smyslu posuzování skutkových okolností ESLP následoval a prohloubil v pozdějších rozsudcích ze dne 16. 6. 2009, *Ruotsalainen v. Finsko*, č. 13079/03, § 51 až 57, ze dne 25. 6. 2009, *Maresti v. Chorvatsko*, č. 55759/07, § 63 až 64, ze dne 14. 1. 2010, *Tsonyo Tsonev v. Bulharsko*, č. 2376/03, § 52, nebo ze dne 18. 10. 2011, *Tomasović v. Chorvatsko*, č. 53785/09.*

V návaznosti na to se judikatura ESLP opakovaně zabývala vztahem trestního řízení týkajícího se zkrácení daně a daňového penále z tohoto zkrácení daně vyměřeného v daňovém řízení. Z hlediska relevantní judikatury ESLP zabývající se tímto vztahem je třeba především poukázat na rozsudek ze dne 27. 11. 2014, *Lucky Dev proti Švédsku*, č. 7356/10, ve kterém řešil případ, v němž bylo uloženo daňové penále, které naplňuje znaky „trestního obvinění“, ¹³⁾ a následně bylo vedeno trestní řízení týkající se jednak trestného činu zkrácení daně, jednak účetního trestného činu (platí to i opačně) z hlediska zásady *ne bis in idem*, přičemž zdůraznil, že čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP neposkytuje ochranu proti překážce litispendence. Proto simultánní vedení daňového řízení určujícího udělení daňového penále a trestního řízení ve věci příslušného daňového trestného činu není s ním v rozporu. Porušení tohoto ustanovení nicméně nastane, když jeden soubor řízení pokračuje poté, co bylo první řízení ukončeno vydáním konečného rozhodnutí (srov. rozsudek *Franz Fischer*, § 29). Toto konečné rozhodnutí vyžaduje, aby bylo druhé řízení zastaveno.

V dalším rozsudku velkého senátu ze dne 15. 11. 2016, *A a B proti Norsku*, č. 24130/11 a č. 29758/11, § 132, ESLP po shrnutí své předchozí judikatury uvedl, že k významným faktorům pro určení, zda existuje dostatečná úzká spojitost v podstatě (věcná souvislost), patří:

- zda obě samostatná řízení *sledují vzájemně doplňující se (komplementární) cíl*, a tedy zda se týkají, nikoli pouze *in abstracto*, ale zároveň *in concreto*, různých aspektů daného protiprávního jednání;
- zda je předmětná duplicita řízení *předvídatelným důsledkem stejného vytýkaného jednání*, a to jak právně, tak fakticky (*idem*);
- zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře *zabrání zdvojení při shromažďování i hodnocení důkazů*, zejména prostřednictvím odpovídající vzájemné interakce mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky které se prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení;

¹³⁾ Tomu odpovídá i judikatura Nejvyššího správního soudu, podle níž *daňové penále lze pokládat za trestní sankci* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57, uveřejněném pod č. 3348/2016 Sb. NSS); Nejvyšší správní soud v dané věci však neřešil otázku, zda vyměření penále podle § 37b zákona č. 337/1992 Sb. představuje překážku *rei iudicatae* z hlediska možnosti vést proti daňovému subjektu trestní stíhání, resp. je pravomocně skončit, a uplatnit trestní odpovědnost za trestný čin zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 148 trestního zákona (resp. § 240 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, účinného od 1. 1. 2010).

- a především zda je sankce uložena v řízení, které bylo ukončeno jako první, zohledněna v řízení, které je uzavřeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jedinec nakonec vystaven nadměrné zátěži, přičemž pravděpodobnost tohoto posledně zmiňovaného rizika je nejnižší, pokud existuje kompenzační mechanismus, kterým se zajistí přiměřenost a proporcionalita celkové výše všech uložených sankcí.

Z uvedeného rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *A a B proti Norsku* ale také vyplývá, že i v případech, kdy existuje dostatečně silná věcná souvislost, je třeba zároveň naplnit i *požadavek časové souvislosti*. To však neznamená, že obě řízení musí být vedena současně od začátku do konce. Smluvním státům by mělo být umožněno si zvolit, zda povedou řízení postupně, pokud tento postup lze odůvodnit zájmem na efektivnosti a řádném výkonu spravedlnosti, sledováním odlišných sociálních cílů, aniž by dotčené osobě přivodil nepřiměřenou újmu. Jak je však poznamenáno výše, časová souvislost musí vždy existovat. Časová souvislost proto musí být dostatečně těsná, aby jedinci poskytl ochranu před nejistotou, průtahy a prodlužováním řízení, a to i v případě, že příslušný vnitrostátní systém předepisuje „integrováný“ systém oddělující správní a trestní komponenty. Čím je spojitost v čase slabší, tím silnější břemeno se klade na stát, aby objasnil a zdůvodnil průtahy ve vedení řízení, za které může nést odpovědnost (§ 134 rozsudku).

Na uvedenou judikaturu ESLP reagoval Nejvyšší soud v usnesení velkého senátu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016 (č. 15/2017 Sb. rozh. tr.), v němž vyslovil, že *penále* podle § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, uložené v daňovém řízení za nesplnění povinnosti tvrzení pravomocným rozhodnutím správního orgánu, *má povahu trestní sankce*, byť *sui generis*, proto je třeba na ně aplikovat také čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP. Daňové řízení a trestní stíhání pro skutek spočívající v tom, že nesplnění povinnosti tvrzení vykazovalo vedle platebního deliktu, významného v oblasti správního trestání, znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 TrZ, jsou řízeními o totožném skutku. To platí za situace, že subjekt tohoto trestného činu a daňový subjekt je totožná fyzická osoba (k tomu srov. č. 51/1997 Sb. rozh. tr.). Pravomocné rozhodnutí, jímž se skončí jedno ze souběžně či postupně vedeného daňového a trestního řízení, která jsou řízeními trestněprávní povahy ve smyslu tzv. Engel kritérií, nevytváří překážku věci rozhodnuté s účinky *ne bis in idem*, je-li mezi daňovým řízením a trestním řízením nejen dostatečně úzká věcná souvislost, ale *současně i souvislost časová* (viz rozsudek velkého senátu ESLP *A a B proti Norsku*, § 132 a 134). K významným faktorům pro určení, zda existuje dostatečná úzká věcná souvislost, patří: zda obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíl, a tedy zda se týkají, nikoli pouze *in abstracto*, ale zároveň *in concreto*, různých aspektů daného protiprávního jednání; zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož jednání, a to jak právně, tak fakticky; zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabrání opakování při shromažďování i hodnocení důkazů, zejména prostřednictvím odpovídající vzájemné součinnosti mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky

kteře se prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení; a především, zda je sankce uložena v řízení, které bylo skončeno jako první, zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jedinec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži. Znamená to, že v rámci individualizace stanovení trestní sankce je třeba vzít v úvahu sankci ukládanou v daňovém řízení a její úhradu. Soud proto musí při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlídnout k pravomocnému rozhodnutí finančního úřadu o povinnosti uhradit penále z doměřené daně a v odůvodnění rozhodnutí vysvětlit, jak byla tato okolnost zohledněna. Současne časová souvislost musí být dostatečně těsná, aby dotčené osobě poskytl ochranu před nejistotou, průtahy a prodlužováním řízení. Čím je spojitost v čase slabší, tím větší nároky je třeba klást na objasnění a odůvodnění průtahů ve vedení řízení, za které může stát nést odpovědnost.¹⁴⁾

Závěry rozsudku velkého senátu ESLP *A a B proti Norsku* byly posléze podpořeny a blíže na konkrétní obdobné případy vztahu trestního řízení a daňového řízení rozvedeny ve věcech *Jóhannesson a ostatní v. Island* (rozsudek ze dne 18. 5. 2017, č. 22007/11) a *Bjarni Ármannsson v. Island* (rozsudek ze dne 16. 4. 2019, č. 72098/14), ve kterých ESLP konstatoval porušení čl. 4 Protokolu č. 7 k EÚLP. Zejména s poukazem na poslední uvedený rozsudek ESLP, podle něhož v této věci došlo k nedostatečnému propojení daňového a trestního řízení vzhledem k tomu, že probíhala souběžně jen po dobu 5 měsíců a v obou řízeních probíhalo nezávislé dokazování, bylo v literatuře dovozeno, že uvedený názor velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu již nemůže obstát a vyžaduje revizi. K tomu bylo argumentováno, že porušení zásady *ne bis in idem* bylo ESLP shledáno na základě nedostatečného časového překryvu a nezávislého dokazování v obou řízeních, přičemž Nejvyšší soud časový překryv vůbec nepožaduje a toleruje i postupné vedení daňového a trestního řízení.¹⁵⁾ S takto striktním názorem nemohu souhlasit, neboť ESLP ve své judikatuře sice svou judikaturu rozvíjí, ale zpravidla ji zásadně nemění (zejména jde-li o rozsudky velkého senátu), spíše ji přizpůsobuje jednotlivým právním systémům jednotlivých členských států, což právě zdůrazňoval i v rozsudku *A a B proti Norsku*, kde se v tomto směru v návaznosti na svou judikaturu (zejména rozsudek ze dne 20. 5. 2014, *Nykänen proti Finsku*, č. 11828/11, ale i další rozsudky ze dne 27. 1. 2015, *Rinas proti Finsku*, č. 17039/13, ze dne 10. 2. 2015, *Österlund proti Finsku*, č. 53197/13) zabýval např. finským systémem trestních a správních sankcí ukládaným různými orgány, který není žádným způsobem propojen, každé řízení sleduje vlastní oddělený směr a stává se konečným nezávisle na sobě; navíc ani sankce uložené v jednom řízení nejsou brány příslušnými orgány nebo soudy v úvahu při určování přísnosti jimi ukládané sankce, ani mezi nimi neexistuje žádná jiná vzájemná spolupráce. V obou uvedených věcech, o které se opírá zmíněný kritický názor,

¹⁴⁾ Závěry plynoucí z rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *A a B proti Norsku* byly dále rozvedeny i v další rozhodovací praxi Nejvyššího soudu (srov. např. usnesení ze dne 12. 4. 2017, sp. zn. 3 Tdo 326/2016, usnesení ze dne 26. 7. 2017, sp. zn. 3 Tdo 636/2017, usnesení ze dne 27. 6. 2017, sp. zn. 4 Tdo 747/2017 či usnesení ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. 4 Tdo 764/2016).

¹⁵⁾ LICHNOVSKÝ, O., VUČKA, J., KRÍSTEK L. *Trestní právo daňové*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 267–268.

šlo o islandský právní systém, což ovšem vůbec není reflektováno. Navíc kritika rozhodnutí velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu je založena jen na jediném kritériu – překryvu trestního a daňového řízení (v rámci časové souvislosti) – což je však jen jedno z dílčích hledisek vyplývajících z rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *A a B proti Norsku*, nezabývá se ani druhým zmíněným důvodem – nezávislým dokazováním, a již vůbec neprovádí komplexní rozbor zmíněných rozsudků, který je z hlediska všech shora uvedených kritérií, aby mohlo být zhodnoceno, zda došlo k nedostatečnému propojení daňového a trestního řízení, podle mého názoru nezbytný.

Důležité také je, že ač původně judikatura Soudního dvora Evropské unie (SDEU) uložení sankce za tentýž delikt v daňovém i trestním řízení nepřipouštěla (viz rozhodnutí ze dne 26. 2. 2013 *Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10), v rozhodnutí ze dne 20. 3. 2018 *Menci*, C-524/15 se SDEU přiklonil k obdobným závěrům jako ESLP a připustil paralelní vedení daňového i trestního řízení, když uvedl, že ani čl. 50 Charty základních práv Evropské unie nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž může být trestní stíhání zahájeno proti osobě za nezaplacení splatné daně z přidané hodnoty v zákonné lhůtě, ačkoli této osobě již byla za stejné skutky pravomocně uložena správní sankce trestněprávní povahy ve smyslu tohoto čl. 50, za předpokladu, že tato právní úprava splňuje stanovené podmínky. Současně tyto podmínky vymezil obdobně jako ESLP, a to včetně té, aby přísnost všech uložených sankcí byla omezena na to, co je zcela nezbytné ve vztahu k závažnosti dotyčného protiprávního jednání. Není bez zajímavosti, že italská právní úprava byla jako přiměřená vyhodnocena zejména proto, že předvíдалa obligatorní nevykonání daňové sankce v případě, že dojde k odsouzení dotyčné osoby v trestním řízení (bod 56 rozhodnutí SDEU).¹⁶⁾

Takové řešení by bylo zřejmě nejúčinnější z hlediska možných úvah *de lege ferenda* ohledně vztahu trestání v daňovém řízení a v trestním řízení, kde se jinak navrhuje např. odebrat správci daně možnost trestat daňové subjekty za jejich pochybení a soustředit se jen na platební rovinu,¹⁷⁾ či provést komplexní změnu právního řádu,¹⁸⁾ kdy by bylo možné případně doporučit těsnější provázání daňového řízení s činností státních zástupců, kteří by tak mohli průběžně posuzovat kauzy berních orgánů z hlediska jejich možného prošetření a příp. zahájení trestního stíhání.¹⁹⁾

Závěr

Z uvedeného by se mohlo zdát, že aplikace judikatury ESLP zejména **rozsudku** *Sergey Zolotukhin v. Rusko*, podle kterého se zákaz dvojího postihu za tentýž čin má hodnotit *de facto* a nikoliv *de iure* (se zřetelem na právem chráněné

¹⁶⁾ GRÍVNA, T. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní odpovědnost právnických osob*. Komentář. 2. vydání. C. H. Beck: Praha, 2018, s. 551–552.

¹⁷⁾ TRUBAČ, O., PÚRY, F. Daňové penále a zásada „ne bis in idem“. *DEUC.cz*, 1. 4. 2016, cit. podle LICHNOVSKÝ, O., VUČKA, J., KRÍSTEK L. *Trestní právo daňové*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 270–271.

¹⁸⁾ PELC, V. *Prokazování původu majetku a daňové trestné činy*. 1. vydání. Olomouc: Anag, 2017, s. 176.

¹⁹⁾ LICHNOVSKÝ, O., VUČKA, J., KRÍSTEK L. *Trestní právo daňové*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 271.

hodnoty),²⁰⁾ je v České republice v zásadě bez problémů přijímána, zvláště když zejména v trestním právu procesním je rozhodování z hlediska zásady *ne bis in idem* tradičně a dlouhodobě založeno na teorii totožnosti skutku *de facto*. Naproti tomu v oblasti správního trestání činí „čistě skutkové“ pojetí totožnosti skutku značné a dlouhodobé problémy,²¹⁾ které vyplývají z toho, že ve správním právu často přichází situace, že totéž jednání naplňuje skutkové znaky dvou nebo několika správních deliktů v různých sektorových zákonech, a to v závislosti na odlišných právem chráněných hodnotách, kdy je třeba vzít v úvahu nejen vymezení skutku *de facto*, ale i *de iure*, jak se to projevilo i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012 sp. zn. 1 As 125/2011-163 (obec Kraslice nad Oslavou). V tomto rozsudku NSS otevřeně polemizoval s rozsudkem *Sergey Zolotukhin v. Rusko* a v zásadě při posuzování *ne bis in idem* odmítl přístup kladoucí důraz jen na skutek *de facto* a uzavřel, že „za rozhodný komparátor pro stanovení prvku *idem* je nutno považovat skutek *de iure*“ (viz bod 30 rozsudku NSS).²²⁾ Je tedy otázkou, jak dále ve správním trestání postupovat, když jako možné řešení se jeví koordinace správního trestání právnických osob a podnikajících fyzických osob, které by nadále nemělo být sektorově odděleno, jednotlivá řízení by (pokud možno) měla být buď spojena v jedno, nebo alespoň koordinována, jak v podstatě požaduje i judikatura ESLP (viz výše uvedená a analyzovaná kauza *A a B proti Norsku* a navazující judikatura).²³⁾ S tímto přístupem je v souladu i nejnovější judikatura NSS, která vyžaduje aplikaci kritérií podle rozsudku *A a B proti Norsku* v kontextu souběhu správních deliktů (viz rozsudky ze dne 13. 2. 2020 č. j. 8 As 399/2018-33 či ze dne 12. 6. 2025 č. j. 6 As 251/2024-46).

Shrnutí:

Příspěvek se zabývá judikaturou ESLP k pojmu „trestní obvinění“ a navazující judikaturou Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu ve vztahu k zásadě *ne bis in idem* z hlediska možných přístupů navázaných na skutek *de facto* a na skutek *de iure*. V té souvislosti poukazuje zejména na problémy ve správním trestání, kde poměrně často totéž jednání naplňuje skutkové znaky dvou nebo několika správních deliktů v různých sektorových zákonech, a poskytuje i některá možná řešení.

Klíčová slova: judikatura ESLP, zásada *ne bis in idem*, trestný čin, správní delikt, skutek *de facto*, skutek *de iure*.

²⁰⁾ Srov. k tomu i rozsudek ve věci *Maresti v. Chorvatsko*, v němž ESLP tento přístup shrnul jako „tutéž jednání týchž osob v tentýž čas“ (§ 63).

²¹⁾ Srov. BURDA, Z. Nad judikaturou v oblasti dvojího trestání za jedno provinění. *Daně a právo v praxi*, č. 6, 2017, s. 47.

²²⁾ V této praxi NSS pokračuje např. v rozsudcích ze dne 10. 2. 2011 č. j. 9 As 67/2010-74, ze dne 3. 6. 2015 č. j. 6 As 106/2014-25 nebo ze dne 27. 7. 2017 č. j. 1 As 41/2017-32, v kterých potvrdil, že za rozhodný komparátor *idem* ve správním trestání (zejména z hlediska právem chráněného zájmu) je třeba považovat skutek *de iure*.

²³⁾ KÚHN, Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 2, 2021, s. 369–370; srov. i KOSAŘ, D. et al *Domestic Judicial Treatment of European Court of Human Rights Case Law: Beyond Compliance*. London: Taylor & Francis Ltd., Routledge, 2020.

“Criminal charge” under Article 6(1) of the ECHR and the case law of Czech courts – summary:

The journal article deals with the case law of the ECtHR on the concept of „criminal charge” and the subsequent case law of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court in relation to the principle of *ne bis in idem* from the point of view of possible approaches linked to the *de facto* act and the *de jure* act. In this context, it points out in particular the problems in administrative punishment, where quite often the same action meets the factual elements of two or more administrative offences in different sectoral laws, and also provide some possible solutions.

Keywords: case law of the ECHR, principle *ne bis in idem*, criminal offence, administrative offence, deed (act) *de facto*, deed (act) *de iure*.