

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Martin Vašátko**

**Zásada ne bis in idem při uplatňování  
odpovědnosti za přestupky**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 21. 08. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 118 332 znaků včetně mezer.

*Vlastnoruční podpis*

Martin Vašátko

Ve Vysoké nad Labem dne 21. 08. 2024

## Obsah

Úvod.....	4
1. Začlenění mezi ostatní zásady správního trestání .....	5
1.1. Jednotlivé principy uplatňování odpovědnosti za přestupky .....	6
2. Pojem zásady ne bis in idem.....	7
2.1. Základní charakteristika.....	7
2.2. Hmotněprávní rozměr .....	8
2.3. Procesní rozměr.....	9
3. Ukotvení v pramenech práva .....	11
3.1. Mezinárodní právo.....	11
3.1.1. Evropská úmluva.....	11
3.1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.....	13
3.2. Právo Evropské unie.....	13
3.2.2. Listina základních práv Evropské unie.....	14
3.3. Vnitrostátní právo .....	14
3.3.2. Zákon o odpovědnosti za přestupky.....	15
3.3.3. Trestní řád.....	17
4. Uplatňování zásady ne bis in idem .....	18
4.1. Trestní povaha obou řízení – Engelova kritéria.....	18
4.1.1. Zařazení deliktu ve vnitrostátním právu.....	18
4.1.2. Povaha deliktu a účel sankce .....	19
4.1.3. Druh a závažnost sankce.....	20
4.1.4. Shrnutí Engelových kritérií .....	21
4.2. Totožnost skutku v obou řízeních.....	22
4.2.1. Gradinger proti Rakousku (1995).....	22
4.2.2. Oliveira proti Švýcarsku (1998) .....	23
4.2.3. Nilsson proti Švédsku (2005).....	24
4.2.4. Franz Fischer proti Rakousku (2001) .....	24
4.2.5. Zolotukhin proti Rusku (2009) .....	26
4.3. Dvojití stíhání .....	28
4.3.1. Konečné rozhodnutí .....	29
4.3.2. R. T. proti Švýcarsku (2000) a další.....	30
4.3.3. A a B proti Norsku (2016) .....	31
4.3.4. Jóhannesson a další proti Islandu (2017).....	36
4.3.5. Reakce Nejvyššího soudu.....	36
4.3.6. Pevná výše penále dle daňového řádu .....	38
5. Případy konkurence přestupku a trestného činu .....	40
5.1. Přestupek – přestupek.....	40
5.2. Přestupek – trestný čin .....	42
5.3. Trestný čin – přestupek .....	46
Závěr .....	47
Seznam zkratk .....	48
Seznam použitých zdrojů .....	49
Abstrakt.....	56
Klíčová slova .....	56
Abstract.....	57
Keywords .....	58

**Poděkování**

Rád bych tímto poděkoval vedoucí své diplomové práce doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc. za odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi v průběhu jejího zpracování poskytovala a především za ochotné vedení mé diplomové práce a pohotovou komunikaci.

## Úvod

Mezi základní principy správního práva, ale i práva trestního a občanského patří princip *ne bis in idem*. Zásada *ne bis in idem* představuje zásadní právní koncept, který zaručuje ochranu jednotlivce před opakovaným stíháním nebo potrestáním za totožný skutek. Tato zásada je základním kamenem spravedlivého soudního systému, který má za cíl zajistit, aby jednotlivci nebyli vystaveni opakujícímu se, nadměrnému nebo nepřiměřenému trestu.

Jedná se o zdánlivě jednoduché pravidlo, ale v praxi může velmi často činit potíže. Členění právního systému na trestní právo a správní právo a dále rozsáhlý výčet skutkových podstat představuje dilema pro vyšetřující orgány, kterou cestou se v daném případě vydat. Alternativně může připadat v úvahu zvolit více cest současně a potrestat pachatele za více skutkových podstat, které se mohou prolínat různými obory práva. V těchto situacích je třeba být obzvláště bdělý a dodržet podmínky aplikace zásady *ne bis in idem*, aby nedošlo ke dvojímu potrestání za jedno a to samé jednání.

Tato diplomová práce se zaměřuje na analýzu principu *ne bis in idem* v kontextu uplatňování odpovědnosti za přestupky. Nejdříve se budu zabývat základní charakteristikou, významem a postavením této zásady mezi dalšími vůdčími principy správního trestání. Následně budou podrobně rozebrány podmínky aplikace principu *ne bis in idem*, a jak se přesně projevuje v právních institutech českého prostředí.

Následně budou rozebrány možné kombinace konfliktů odpovědnosti v rámci trestního práva a práva správního. To jsou situace, kdy lze daný čin identifikovat jako přestupek i trestný čin. Budu se zabývat tím, která odpovědnost získá přednost, jaké budou důsledky toho, zda jako první zahájí řízení orgány činné v trestním řízení či správní orgány a zda už bylo vydáno pravomocné rozhodnutí.

Primárně budu vycházet z formálních pramenů práva, ve kterých je zásada *ne bis in idem* zakotvena. Na mezinárodní úrovni se jedná o Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a na národní úrovni jde o LZPS a PřesZ. Nenahraditelnou roli v této oblasti však zaujímají soudní rozhodnutí. Existuje tu dlouhá vyvíjející se judikatura ESLP a na ni reagující tuzemská soudní praxe, kde budu sledovat hlavně relevantní rozhodnutí NS a NSS.

Cílem práce je podrobně rozebrat podmínky uplatňování zásady *ne bis in idem* při uplatňování odpovědnosti za přestupky. Nejvýznamnější část práce bude analýza judikatury s ohledem na mezinárodní přesah tohoto tématu. Zároveň se zaměřím na zhodnocení aktuálního právního stavu s případnými návrhy *de lege ferenda*.

## 1. Začlenění mezi ostatní zásady správního trestání

Právními zásadami se rozumí vůdčí ideje, které tvoří základ určitého právního institutu, zákona, právního odvětví nebo (v případě obecných právních principů) právního řádu jako celku.<sup>1</sup> Na rozdíl od právních norem představují vyšší míru obecnosti, nezakotvují konkrétní práva a povinnosti jedinců. Dále se zásady od právních norem liší tím, že mohou a častou jsou vzájemně v rozporu.

Zásady mají tři hlavní důležité úlohy: poznávací (usnadňují pochopení povahy právního systému a jeho institucí), aplikační (přispívají k důslednému a jednotnému uplatňování práva) a interpretační (poskytují vodítko pro výklad). Svůj vliv však uplatňují i v procesu tvorby práva, neboť právní předpisy by měly z těchto zásad vycházet a respektovat je.<sup>2</sup>

Zásady postihování trestných činů zakotvené v ústavním pořádku (např. čl. 39 LZPS – *nullum crimen sine lege*) se v úzkém slova smyslu vztahují pouze na trestné činy, tedy jednání, za která ukládají trest soudy, a dovozují se z nich důsledky jen v rámci trestního práva hmotného a procesního.<sup>3</sup>

Avšak pod vlivem judikatury Ústavního soudu a NSS bylo dovozeno, že i trestání za správní delikty musí respektovat stejný režim jako trestání za trestné činy, a je proto důležité uplatňovat veškeré záruky, které jsou poskytovány obviněnému podle vnitrostátního práva ve vztahu k trestnému činu.<sup>4</sup>

Kromě toho došlo i v rámci mezinárodního práva, zejména prostřednictvím Úmluvy a navazujícího Protokolu č. 7, k adaptaci některých ústavních zásad do oblasti správního trestání.<sup>5</sup> Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemsku<sup>6</sup> stanovil kritéria pro hodnocení trestného deliktu, který se vyvozuje nejen z jeho formálního označení, ale také z jeho skutečné povahy (Engelova kritéria budou dále podrobně analyzována v následujících částech).<sup>7</sup> V jeho důsledku

<sup>1</sup> KÜHN Z, BOGUSZAK J. *Právní principy*. 1. vyd. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. ISBN 80-9010-645-5. s. 91.

<sup>2</sup> FENYK J., CÍSAŘOVÁ D. a GŘIVNA T. *Trestní právo procesní*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 93

<sup>3</sup> JEMELKA L. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2020. ISBN: 978-80-7400-772-9. s. 284.

<sup>4</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 6 A 126/2002 – 27 ze dne 27. října 2004.

<sup>5</sup> KOPECKÝ M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. C.H.Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-820-7. s. 245. <sup>6</sup> Rozsudek ESLP ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72 a 5370/72.

<sup>7</sup> PORADA J. Ne bis in idem aneb kolize trestního řízení s řízením diskvalifikačním. *Právní rozhledy*. 2024. č. 1-2. s. 46.

bude potřeba na některé činy, které vnitrostátní právo označuje jako přestupek, nahlížet ve smyslu ochrany podle Úmluvy jako na trestný čin.

### 1.1. Jednotlivé principy uplatňování odpovědnosti za přestupky

Právo správního trestání tvaruje řada různorodých zásad. Na obecné bázi je třeba uvést základní principy činnosti správních orgánů vyčtené v § 2 a násl. Správního řádu. Mezi ně patří například zásada zákonnosti, zásada oficiality, zásada ochrany veřejného zájmu, zásada rychlosti nebo zásada předvídatelnosti.<sup>8</sup>

Vedle toho ale stojí speciální zásady uplatňování odpovědnosti za přestupky. Zde lze uvést zásadu subsidiarity trestní represe, zásadu přiměřenosti a individualizace trestu, zásadu *nullum crimen sine lege*, *nullum poena sine lege* a právě zásadu *ne bis in idem*, jež je předmětem této práce.<sup>9</sup>

V této systematicce budou mít zpravidla přednost specifické zásady správního trestání před všeobecnými zásadami správního řízení, které budou vůči nim upozaděny. V tomto smyslu mají zásady správního trestání charakter *lex specialis*. Příkladem může být zásada ústnosti, kterou se řídí přestupkové řízení a která převáží nad zásadou písemnosti, jež obecně řídí činnost správních orgánů podle Správního řádu.<sup>10</sup>

Některé z těchto zásad jsou charakteristické pouze pro hmotné, nebo procesní právo. Zásada rychlosti a ústnosti má svůj účel jen v procesní rovině,<sup>11</sup> zatímco zásadu *nullum crimen sine lege certa* nalezneme jen v právu hmotném.<sup>12</sup> Ovšem lze narazit na principy, které se prolínají celým právním odvětvím a mají svůj procení i hmotněprávní význam. Takovou je i zásada *ne bis in idem*.

<sup>8</sup> HENDRYCH D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016. ISBN: 978-80-7400-624-1. s. 253.

<sup>9</sup> BOHADLO D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7676-419-4. s. 11.

<sup>10</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Beck-online. [online]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqge3f6mrvgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 109/2012 – 62 ze dne 18. prosince 2012.

<sup>12</sup> JELÍNEK J. a kol.: *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 8. vydání. Praha: Leges. 2017. ISBN: 978-80-7502-576-0. s. 33.

## 2. Pojem zásady *ne bis in idem*

### 2.1. Základní charakteristika

Princip *ne bis in idem*, též nazývaný *non bis in idem*, lze charakterizovat jako základní zásadu, podle které nelze jednat nebo rozhodovat dvakrát ve stejné věci. Doslovný překlad by zněl "ne dvakrát o tomtéž".<sup>13</sup> Obecně lze zásadu definovat jako zákaz stíhat a trestat tutéž osobu znovu za tentýž skutek.

Samotný název však přináší řadu sporných otázek, které je třeba při uplatňování odpovědnosti za přestupky nebo trestné činy vyřešit.<sup>14</sup> V první řadě jde o vymezení téhož skutku, který je právně relevantní, a za druhé o zodpovězení otázky, zda se jedná o opakování řízení.<sup>15</sup> Zmíněná problematika bude detailně popsána v následující části

Zásada *ne bis in idem* je základním prvkem každého právního procesu a slouží k zajištění právní jistoty v demokratickém právním státě.<sup>16</sup> Znamená, že rozhodnutí má hmotněprávní sílu a že věc, o níž bylo pravomocně rozhodnuto, nemůže být znovu předmětem řízení (tzv. překážka *rei iudicatae*).<sup>17</sup> Tato zásada zajišťuje, že o téže věci je rozhodnuto jednou, jediným způsobem, a brání tomu, aby se tatáž věc znovu objevila v jiném soudním řízení. Poskytuje záruku konečnosti a nezměnitelnosti trestního rozsudku.<sup>18</sup>

Jejím smyslem je zakázat lehkovážné pokusy státní moci o trestní postih jednotlivce při vědomí nekonečného množství opravných pokusů. Státní moc tak nese odpovědnost za to, aby trestní řízení proběhlo napoprvé kompletně a s jasným koncem.<sup>19</sup>

Přičemž, jak již bylo naznačeno dříve, pojem trestní rozsudek je třeba vykládat extenzivně. Tato konečnost a nezměnitelnost je ovšem relativizována a narušena určitými procesními instrumenty. Pravomocné rozhodnutí může být zvráceno prostřednictvím mimořádných

<sup>13</sup> ŠÁMAL P. *Ne bis in idem*. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009.

<sup>14</sup> GRIVNA T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu), *Správní právo*. č. 1-2/2014, str. 59.

<sup>15</sup> ŠTENCEL V. Uplatňování zásady *ne bis in idem* ve správním trestání na základě článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy. *Správní právo*. 2011. Roč. 44, č. 5, s. 258.

<sup>16</sup> ČAPEK J. *Evropská Úmluva o ochraně lidských práv*: [komentář s judikaturou]. ČÁST DRUHÁ – PROTOKOLY. Praha: Linde. 2010. 123 s.

<sup>17</sup> PIPEK J. Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. *Trestněprávní revue*. 2004. č. 4. ISSN 1213-5313. s. 102.

<sup>18</sup> PRÁŠKOVÁ H. Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 2012. č. 3. s. 53.

<sup>19</sup> HUSSEINI F., BARTOŇ M., KOKEŠ M., KOPA M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 67.



opravných prostředků.<sup>20</sup> Důvodem bude obvykle právní rekvalifikace skutku a předání věci k posouzení odlišným příslušným orgánům.

Je zcela na místě zařadit tuto zásadu mezi základní lidská práva, a to z toho důvodu, že její neuplatňování nebo uplatňování má nepochybně citelný vliv na základní lidská práva a svobody jednotlivce. Finalita rozhodnutí má pro danou osobu vysoký význam a je zásadní, inherentní a neodmyslitelnou součástí práva na spravedlivý proces.<sup>21</sup>

Kromě toho se tato zásada nemůže omezit na úroveň vnitrostátního práva, ale jedná se o princip, který musí mít stejně jako ostatní lidská práva mezinárodní působnost. Lze zdůraznit, že mezinárodní kongres Mezinárodní společnosti pro trestní právo (AIDP) přijal v roce 2004 rezoluci, v níž dospěl k závěru, že princip *ne bis in idem* musí být zakotven na mezinárodní úrovni stejně jako ostatní lidská práva.<sup>22</sup>

## 2.2. Hmotněprávní rozměr

Zásada *ne bis in idem* má hmotněprávní i procesní dopady. Hmotněprávní aspekt zásady *ne bis in idem* spočívá v tom, že pachatel nemůže být znovu potrestán. Pravomocné rozhodnutí o trestném deliktu představuje překážku věci rozhodnuté (*res iudicata*).<sup>23</sup>

Právní mocí ve formálním smyslu se rozumí nezměnitelnost rozhodnutí, tedy konečné vyřešení určité otázky rozhodnutím a nemožnost podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek. Nezměnitelnost konečného rozhodnutí spočívá v tom, že již není možné pokračovat v konkrétním řízení, v němž bylo rozhodnutí vydáno, a dosáhnout tak jiného rozhodnutí v téže věci.<sup>24</sup>

Naopak právní moc v materiálním smyslu míří na závaznost daného rozhodnutí. Případ je vyřešen nejen pravomocně, ale i závazně a nemůže být předmětem obnovy řízení nebo jiného řízení. Pravomocné rozhodnutí tak nabývá právních účinků, stává se účinným a dotčené subjekty jsou povinny se jím řídit. Pokud tak neučiní dobrovolně, může být pravomocné rozhodnutí vynuceno donucovací mocí státu.<sup>25</sup>

Zmíněnou překážku věci rozhodnuté (*res iudicata*) ale vytvoří pouze rozhodnutí ve věci samé. Takovým nebude jen rozhodnutí, kterým je obviněný shledán vinným, ale i kupříkladu

<sup>20</sup> § 100 odst. 1 Zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Přezkumné řízení).

<sup>21</sup> MATES P.. *Ne bis in idem* ve správním právu. *Sborník Karlovarské právnické dny*, 2011, č. 19, s. 57.

<sup>22</sup> RESOLUTIONS OF THE CONGRESSES OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF PENAL LAW (1926-2014), s. 415 - 420. Dostupné zde <https://www.penal.org/sites/default/files/RIDP86%201-2%202015%20EN.pdf>.

<sup>23</sup> TOMÁŠEK M.. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde, 2009, 158 s.

<sup>24</sup> FENYK J., CÍSAŘOVÁ D., GRÍVNA T. a kolektiv. *Trestní právo procesní - 7., aktualizované vydání*. Wolters Kluwer. 2019. ISBN: 978-80-7598-307-7. s. 454.

<sup>25</sup> JELÍNEK J. a kol. *Trestní právo procesní – 7. aktualizované a doplněné vydání*. Leges. 2023. ISBN: 978-80-7502-687-3. s. 140..

zastavení řízení z důvodu, že se skutek nestal nebo z důvodu že ho nespáchal obviněný.<sup>26</sup> Rozlišování, zda se jedná o meritorní rozhodnutí nebo rozhodnutí pouze procedurálního charakteru, proto bude zcela zásadní. Ve světle judikatury ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku nemusí mít takové meritorní rozhodnutí nutně formální označení rozsudek, rozhodující hledisko bude jeho skutečná konečnost.<sup>27</sup>

### 2.3. Procesní rozměr

Procesní aspekt zásady *ne bis in idem* spočívá v tom, že pachatel nemůže být stíhán znovu, jedná se o zákaz dvojího trestního stíhání.<sup>28</sup> Tento rozměr se ale může rozvětvit do dvou možných scénářů. Tradiční pojetí zákazu dvojího stíhání znamená, že proti osobě už bylo vydáno meritorní rozhodnutí v téže věci, a proto není možné ho za tentýž skutek stíhat. Kromě toho ale může tato zásada také vyžadovat, aby v momentě, kdy je osoba stíhána, žádný jiný státní orgán nesměl zahájit stíhání za tentýž skutek souběžně.

ESLP v rozsudku Lucky Dev proti Švédsku<sup>29</sup> judikoval, že článek 4 Protokolu č. 7 Úmluvy neposkytuje ochranu proti překážce litispendence a je možné podle Úmluvy vést dvě souběžně běžící řízení. Z tohoto pohledu poskytuje Úmluva ochranu v užším smyslu, a to až tehdy, kdy je řízení ukončeno vydáním konečného rozhodnutí. Po vydání konečného rozhodnutí je vyžadováno, aby bylo druhé řízení zastaveno.<sup>30</sup> Pokud bude i následně v řízení pokračováno, nastane porušení Úmluvy, tak jak se to stalo i v případě Lucky Dev proti Švédsku.

Český zákonodárce ale zvolil širší přístup a zakotvil překážku zákazu souběžného běhu dvou řízení do právního řádu. Byť nevychází z ústavního pořádku, neboť čl. 40 odst. 5 LZPS stanovuje překážku jediné ve chvíli, kdy je osoba pravomocně odsouzena nebo zproštěna obžaloby, tak na zákonné úrovni je tomu odlišně.<sup>31</sup>

PřesZ v § 77 odst. 1 zakládá překážku řízení o přestupku za totožný skutek, pokud již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle PřesZ nebo trestní řízení podle Trestního řádu. Proto nemůže být přestupkové řízení vůbec zahájeno a osoba podezřelá z přestupku se nemůže stát obviněným.

<sup>26</sup> KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. č. 1. s. 208.

<sup>27</sup> Rozsudek ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku ze dne 8. 7. 2019, stížnost č. 54012/10.

<sup>28</sup> PIPEK J.. Princip *ne bis in idem* v konkurenci jurisdikcí. ISSN: 1213-5313. *Trestněprávní revue*. 2004. č. 4. s. 103.

<sup>29</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lucky Dev proti Švédsku ze dne 27. 11. 2014, č. stížnosti 7356/10.

<sup>30</sup> BOHADLO D., BROŽ J., KADEČKA S., PRŮCHA P., RIGEL V., ŠŤASTNÝ V.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Komentář. Wolters Kluwer. Praha 2018. str. 587.

<sup>31</sup> HUSSEINI F., BARTOŇ M., KOKEŠ M., KOPA M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 67.

Tím se podle § 69 odst. 4 PřesZ stává až okamžikem, kdy správní orgán učiní první úkon v řízení proti němu.

Ačkoliv se překážka litispendence na základě §77 PřesZ vztahuje výhradně na jiná přestupková a trestní řízení, je třeba brát v úvahu i obecné zásady správního řízení. Jmenovitě s tímto pravidlem souvisí § 8 odst. 1 Správního řádu,<sup>32</sup> podle kterého mají správní orgány povinnost dbát vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby, přičemž dotčená osoba je povinna správní orgány bezodkladně upozornit na to, že u různých správních orgánů nebo jiných orgánů veřejné moci probíhá více takových postupů současně.

Docílí se tím mimo jiné ekonomičnosti činnosti příslušných správních orgánů, protože by bylo finančně nevýhodné a neúčelné vést dvě totožná řízení.<sup>33</sup>

Vedení dvou souběžných řízení nese ale i další nežádoucí účinky. Za zmínku v této souvislosti stojí to, že i samotné projednávání věci již může naplnit účel trestu. Vyšetřování spojené s trestním řízením vedeným proti osobě, projednávání činu a pak zejména po celou dobu trestního stíhání existující hrozba uložení trestu má schopnost naplnit preventivní, represivní i ochrannou funkci trestu.<sup>34</sup> Bylo by proto nespravedlivé, aby byla osoba podrobena takovému procesu vícekrát.

---

<sup>32</sup> JEMELKA L. a VETEŠNÍK P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2020. s. 599.

<sup>33</sup> GRIVNA T.. *Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu)*. ISSN: 0139-6005. *Správní právo*. 2014. č. 1. s. 59-6.

<sup>34</sup> ŠČERBA F.a kol. *Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace)*. Praha: C. H. Beck. 2022. marg. č. 13.

### 3. Ukotvení v pramenech práva

#### 3.1. Mezinárodní právo

Mezinárodní smlouvy přijaté Českou republikou plní nenahraditelnou funkci při garanci základních lidských práv, mezi něž je řazeno i právo jednotlivce plynoucí ze zásady *ne bis in idem*. Mezinárodní právo zajišťuje úroveň ochrany základních práv na území všech smluvních států. Nejenže unifikuje přístup různých suverénních států, ale může se stát i vůdčím instrumentem, kterým se úroveň ochrany zvyšuje.<sup>35</sup>

Článek 10 Ústavy České republiky přiznává vyhlášeným mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament ČR souhlas a jimiž je Česká republika vázána, stejnou právní sílu jako vnitrostátním zákonům, s výhradou, že stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, bude se aplikovat mezinárodní smlouva.<sup>36</sup>

Nadto Ústavní soud v konkursním nálezu judikoval, že ratifikované a vyhlášené mezinárodních smlouvy o lidských právech a základních svobodách bude nutné zahrnout do pojmu ústavní pořádek nad rámec jeho definice v čl. 112 odst. 1 Ústavy.<sup>37</sup> V důsledku toho je nezbytné na všechny mezinárodní smlouvy zmíněné v této kapitole hledět jako na součást ústavního pořádku, neboť se očividně jedná o smlouvy týkající se lidských práv a základních svobod.

##### 3.1.1. Evropská úmluva

Nejvýznamnějším mezinárodním pramenem práva v této práci je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. K jejímu výkladu a zajišťování, že smluvní státy respektují práva a záruky uvedené v Úmluvě, je příslušný Evropský soud pro lidská práva sídlící ve Štrasburku.<sup>38</sup> Jeho časem se vyvíjející judikatura je pro zásadu *ne bis in idem* naprosto zásadní, a proto jí bude věnována mimořádná pozornost.<sup>39</sup> Všech 46 členských států a jejich národní soudy mají povinnost podřídit se závěrům ESLP a přisvojit si je ve vlastní rozhodovací praxi. Ústavní

<sup>35</sup> ŠTURMA P. a ČEPELKA Č. *Mezinárodní právo veřejné*, 2. vydání. ISBN: 978-80-7400-721-7. Praha: C. H. Beck. 2018. s. 27.

<sup>36</sup> SLÁDEČEK, V., MIKULE V., SUCHÁNEK, R. a SYLLOVÁ J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016. s. 125.

<sup>37</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

<sup>38</sup> HRACHOVEC P. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako pramen českého trestního práva procesního. *Právní rozhledy*. 1998. č. 12. s. 614.

<sup>39</sup> ŠKUREK M. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. ISBN: 978-80-7502-094-9 Praha: Leges, 2015, s. 41.

soud judikoval, že obsah rozsudku ESLP je pro ČR závazný, jakožto součást mezinárodního práva, ale i s odkazem na čl. odst. 2 Ústavy.<sup>40</sup>

Ačkoli samotný text Úmluvy obsahuje pouze článek 6, který zaručuje právo na spravedlivý proces, který ve svém obecném znění podle výkladu ESLP nezahrnuje zásadu *ne bis in idem*,<sup>41</sup> byl 22. listopadu 1984 ve Štrasburku dodatečně přijat Protokol č. 7, jehož článek 4 ukotvuje právo jednotlivce nebýt souzen nebo trestán dvakrát.

Před ponořením se do textace Protokolu č. 7 Úmluvy je třeba si objasnit terminologii, kterou Úmluva používá. Ustanovení Úmluvy mluví o „trestném činu“ popřípadě o „trestním řízení“. ESLP ale ve věci Nykänen proti Finsku vyložil,<sup>42</sup> že právo na spravedlivý proces podle článku 6 Úmluvy připadá všem i v řízení o přestupcích a stejně tak právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát podle článku 4 Protokolu č. 7 nemůže být vykládáno tak, že by byla z jeho působnosti vyjmuta odpovědnost za přestupky.<sup>43</sup> Tím pádem, aby byly překročeny rozdíly mezi různými národními označeními protiprávního jednání a trestů za ně, musí být povaha „trestnosti“ vyvozována z podstaty trestného deliktu, nikoliv jeho vnitrostátního označení. Vhodným označením, které nebude z důvodu české terminologie matoucí, může být „trestný delikt“, kterým v této práci zahrnuji celé širší pojetí ve smyslu judikatury ESLP.<sup>44</sup>

První odstavce zmíněného ustanovení stanoví, že nikdo nesmí být stíhán ani potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, ohledně jehož již byl zproštěn obžaloby nebo shledán vinným pravomocným rozsudkem podle zákonů a trestního řádu tohoto státu. Zde lze poukázat na to, že překážku stíhání podle Úmluvy vytváří až konečné meritorní rozhodnutí a souběžné dvojí stíhání v trestní věci není striktně vyloučeno.<sup>45</sup> Druhým poznatkem je, že Úmluva vztahuje zásadu *ne bis in idem* výhradně na předcházející vnitrostátní rozhodnutí, zatímco již existující cizozemské rozhodnutí bude možné překlenout, stát bude mít možnost jednotlivce legálně znovu trestně stíhat.<sup>46</sup>

Druhý odstavce čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy uvádí, že ustanovení odstavce 1 „*nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.*“ Úmluva stanovuje mimořádný opravný prostředek, pokud vyjdou najevo nové skutečnosti nebo

<sup>40</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 604/02-1

<sup>41</sup> Rozsudek ESLP ve věci Rabus proti Německu ze dne 9. 2. 2006, stížnost č. 43371/02.

<sup>42</sup> Rozsudek ESLP ve věci Nykänen proti Finsku ze dne 20. května 2014, stížnost č. 11828/11.

<sup>43</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Jussila proti Finsku ze dne 23. listopadu 2006, stížnost č. 73053/01.

<sup>44</sup> ŠKUREK, M.: *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges. 2015. 46 s.

<sup>45</sup> KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J. a BOBEK M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. s. 1417.

<sup>46</sup> KÜHN Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. č. 3. ISSN: 1210-6410. 2018. s. 78.

zásadní vada v předcházejícím řízení, které by mohly mít vliv na rozhodnutí ve věci. Tímto opravným prostředkem je obnova řízení, pod nějž podle Úmluvy spadá i přezkumné řízení ve smyslu PřesZ.<sup>47</sup>

Dle judikatury ESLP nedochází k porušení článku 4 Protokolu č. 7, pokud je pravomocné rozhodnutí v trestní věci zrušeno v souladu s opravnými prostředky dostupnými podle vnitrostátního práva a je zahájeno nové řízení za předpokladu, že původní řízení bylo vadné.<sup>48</sup> Je přitom irelevantní, zda nové skutečnosti nebo podstatná vada v předchozím řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci ve prospěch nebo v neprospěch obviněného.<sup>49</sup>

### 3.1.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Zásada *ne bis in idem* je avšak zakotvena i v dalších mezinárodních pramenech práva. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1976 zaručuje zásadu *ne bis in idem* v čl. 14 odst. 7.,<sup>50</sup> podle kterého nelze trestní stíhání zahájit „*proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn.*“<sup>51</sup>

Za povšimnutí stojí, že Mezinárodní pakt stejně jako Úmluva neposkytuje překážku litispendence, ale na rozdíl od Úmluvy nepřipouští ani žádný mimořádný opravný prostředek v podobě obnovy řízení, kterým by bylo možné i po nabytí právní moci zvrátit výsledek rozhodnutí.

Pokud by nové nebo nově odhalené skutečnosti či vady řízení měly být ve prospěch jednotlivce, určitě by znovuotevření řízení nebylo v rozporu s Mezinárodním paktem. Na druhou stranu by se avšak dalo říci, že z pohledu ochrany práv jednotlivce garantuje Úmluva nižší úroveň než Mezinárodní pakt v případech, kdy by nově odhalené skutečnosti nebo vady řízení byly v neprospěch jednotlivce.<sup>52</sup>

## 3.2 Právo Evropské unie

### 3.2.1. Schengenská prováděcí úmluva

<sup>47</sup> PRÁŠKOVÁ H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges. 2017. ISBN: 978-80-7502-221-9. s. 36.

<sup>48</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zigarella proti Itálii ze dne 3. 10. 2002, stížnost č. 48154/99.

<sup>49</sup> KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J. a BOBEK M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. s. 1424.

<sup>50</sup> MIČUDOVÁ S. Zásada *ne bis in idem* a inštitút podmiennečného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody. *Trestněprávní revue*. 2022. č. 3. s. 169.

<sup>51</sup> DUDKOVÁ L. a HERMANOVÁ L. Zásada *ne bis in idem* ve vztahu mezi uložením trestu za daňový trestný čin a penále podle daňového řádu. *Právní rozhledy*. 2016. č. 23-24. s. 820.

<sup>52</sup> TOMÁŠEK M. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde. 2009. ISBN: 978-80-7201-737-9. 161 s.

Dalším pramenem práva, kde je možné zásadu *ne bis in idem* nalézt je Úmluva k provedení Schengenské dohody z roku 1985, která zaručuje zákaz dvojího trestu v členských státech Evropské unie.<sup>53</sup> Součástí *aquis* Evropské unie se stala na základě článku K. 12 bodu 5 Amsterdamské smlouvy, která vstoupila v platnost 1. května 1999.<sup>54</sup>

Článek 54 Schengenské prováděcí úmluvy zní: „*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.*“ Překážka řízení je opět vázána až na pravomocné konečné rozhodnutí ve věci, ale odlišně od předchozích mezinárodních smluv má Schengenská prováděcí úmluva přeshraniční dopad, kdy smluvní strana osobu stíhat z důvodu odsouzení osoby v jiném smluvním státě.<sup>55</sup>

### 3.2.2. Listina základních práv Evropské unie

Dalším významným momentem byl rok 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, jež stanovila Listinu základních práv EU jako součást primárního práva Evropské unie.<sup>56</sup> Listina v článku 50 upravuje právo nebýt „*stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.*“, které má také přeshraniční dosah v rámci Evropské unie. Zásadně se ale liší od přístupu, který zastává ESLP při výkladu Úmluvy, neboť Listina vztahuje svou působnost výhradně na odsouzení v trestním řízení přesně dle doslovné textace článku 50, nikoli v souvislosti k přestupkovému řízení.<sup>57</sup>

## 3.3. Vnitrostátní právo

### 3.3.1. Listina základních práv a svobod

Základním národním pramenem práva, který ukotvuje zásadu *ne bis in idem* je Listina základních práv a svobod, jakožto jednu z nutných podmínek pro označení aplikace práva jako spravedlivé. Článek 40 odst. 5 LZPS zní: „*Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevylučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.*“ Tím je na úrovni ústavního pořádku zaručeno, že

<sup>53</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Showa Denko KK v. Komise Evropských společenství ze dne 29. června 2006, věc č. C-289/04.

<sup>54</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

<sup>55</sup> JIRUŠKOVÁ I. Aplikace zásady *ne bis in idem* podle článku 54 a násl. Schengenské prováděcí úmluvy v judikatuře Soudního dvora. *Jurisprudence* č. 4/2008. ISSN 1212-9909. str. 16.

<sup>56</sup> JOUZA L. Lisabonská smlouva a pracovní práva v ČR. *Právní rádce*, 2010, č. 3, s. 30.

<sup>57</sup> TOMÁŠEK M. *Europeizace trestního práva*. Praha: Linde. 2009. ISBN: 978-80-7201-737-9. 163 s.

nikdo nemůže být nejen odsouzen, ale ani trestně stíhán dvakrát pro totéž.<sup>58</sup> Překážku litispendence, tedy zákaz souběžného dvojího trestního řízení, ale ani LZPS nevytváří.<sup>59</sup>

Nositelem subjektivního práva vyplývajícího z čl. 40 odst. 5 LZPS je fakticky každá právnická či fyzická osoba, která již byla vystavena nějakému trestnímu stíhání v minulosti. Čl. 40 odst. 5 LZPS jí zaručuje, že tento výsledek je definitivní. Naopak adresátem jsou primárně orgány činné v trestním řízení, ale alternativně jimi mohou být i jiné státní orgány analogické orgánům činným v trestním řízení, pod které spadá řízení, které má trestní charakter ve smyslu Engelových kritérií.<sup>60</sup>

Druhá věta ustanovení ale zakládá výjimku v podobě mimořádných opravných prostředků, mezi něž v trestněprávním prostředí patří dovolání a návrh na povolení obnovy řízení. V přestupkovém řízení jím je přezkumné řízení.

### 3.3.2. Zákon o odpovědnosti za přestupky

Na ústavní pořádek navazuje na zákonné úrovni Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který nabyl účinnosti 1. července 2017. Ten v § 77 upravuje problematiku překážek řízení.

V prvním odstavci představuje překážku litispendence vůči jiným přestupkovým řízením i vůči řízením trestním: „*Nikdo nemůže být obviněn z totožného přestupku za skutek, o němž již bylo proti téže osobě zahájeno řízení podle tohoto zákona nebo trestní řízení.*“ V případě konfliktu, je možno za řádné považovat jenom to řízení, které bylo zahájeno jako první, a to řízení, které již případně bylo také zahájeno jako řízení druhé, musí být zastaveno.<sup>61</sup>

V návaznosti na to PřesZ podává výčet druhů rozhodnutí, které, pokud byla vydána v řízení proti té samé osobě a za stejný skutek, zakládají překážku *res iudicata* po nabytí právní moci.<sup>62</sup> Takovými rozhodnutími se rozumí „*rozhodnutí o tom, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem nebo totožným přestupkem nebo není přestupkem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní*

<sup>58</sup> KÜHN Z., KRATOCHVÍL J., KMEC J., KOSAŘ D. a kol. *Listina základních práv a svobod*. Velký komentář. Nakladatelství Leges. 2022. ISBN: 978-80-7502-609-5. s. 1421.

<sup>59</sup> GRÍVNA T.. Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu. *Trestněprávní revue*. 2006. č. 5. ISSN 1213-5313. s. 136.

<sup>60</sup> HUSSEINI F., BARTOŇ M., KOKEŠ M., KOPA M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck. 2021. marg. č. 70.

<sup>61</sup> BOHADLO D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.)*. Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7676-419-4. s. 242.

<sup>62</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016. ISBN: 978-80-7400-624-1. s. 153.



*stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého“.*

Ačkoli se jedná o taxativní výčet, zařazují se do něj i další typy rozhodnutí. Patří tam i schválení narovnání v řízení o přestupku, neboť právní mocí rozhodnutí schválení narovnání přestupkové řízení končí a obligatorně se zastavuje. Za další takový příklad je nutné považovat i pravomocný příkaz včetně příkazu na místě.<sup>63</sup>

K těmto překážkám je orgán projednávající přestupky povinen přihlížet z moci úřední.<sup>64</sup> Pokud zjistí, že o osobě podezřelé nebo obviněné z přestupku bylo za totožný skutek pravomocně rozhodnuto jakýmkoli z výše uvedených druhů meritorního rozhodnutí nebo že už takové řízení běží, je povinen danou věc odložit ve smyslu § 76 odst. 1 písm. i) PřesZ nebo řízení zastavit podle § 86 odst. 1 písm. j) PřesZ.

Navazuje na to PřesZ v § 86 u dalších důvodů zastavení řízení. V § 86 odst. 1 písm. i) PřesZ zákonodárce prikazuje správnímu orgánu zastavit řízení, jestliže o totožném přestupku již dříve zahájil řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiný správní orgán a v § 86 odst. 1 písm. l) je řešena situace, kdy již o skutku bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a opatření, které v něm bylo uloženo, lze požadovat jako dostačující.<sup>65</sup>

Významnou je též úprava opravného prostředku v podobě přezkumného řízení v § 100 PřesZ. Jeho prostředkem příslušný správní orgán zruší pravomocné rozhodnutí o přestupku, vyjdou-li najevo skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu.<sup>66</sup> Ke zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku přistoupí správní orgán také tehdy, pokud bylo vydáno přesto, že o totožném skutku již meritorně rozhodl orgán činný v trestném řízení. Toto dodatečné zrušení je ale korigováno třetím odstavcem, který stanovuje limitaci uplynutí tří let po právní moci rozhodnutí o přestupku, čímž je zajištěna určitá míra právní jistoty, že po uplynutí této lhůty už je rozhodnutí nezměnitelné i mimořádnými opravnými prostředky.<sup>67</sup> Tato konkrétní délka tří let je navázána na nejkratší promlčecí dobu trestného činu.<sup>68</sup>

<sup>63</sup> KUČEROVÁ H., HORZINKOVÁ E. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. 2. vydání. 2019. Leges. ISBN: :978-80-7502-383-4. s. 450.

<sup>64</sup> FRUMAROVÁ K., GRYGAR T., POPEROVÁ O. a ŠKUREK M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-827-6. s. 43.

<sup>65</sup> JEMELKA L., VETEŠNÍK P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2020. s. 704.

<sup>66</sup> GRÍVNA, T. a kol. *Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2018. s. 166.

<sup>67</sup> JEMELKA L., VETEŠNÍK P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 835.

<sup>68</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz.

### 3.3.3. Trestní řád

Relevantní je také obraz zásady *ne bis in idem* v trestních předpisech pro případ souběhu odpovědnosti správněprávní a trestněprávní. Zásadní podmínky nepřipustnosti trestního stíhání poskytuje § 11 TŘ. Při jejich naplnění nesmí být trestní stíhání zahájeno a bylo-li již zahájeno, nelze v něm nadále postupovat a musí být zastaveno.<sup>69</sup>

V první řadě § 11 TŘ stanovuje řadu typů rozhodnutí, ke kterým může dojít v průběhu dřívějšího trestního stíhání proti stejné osobě týkající se téhož skutku, jež představují překážku. Mezi ně patří řízení skončené usnesením o zastavení trestního stíhání, pravomocným usnesením o schválení narovnání nebo pravomocným rozsudkem soudu. Charakter odsuzujícího rozsudku soudu má avšak i trestní příkaz dle § 314e odst. 8 TŘ a schválení dohody o vině a trestu ve smyslu § 314r odst. 4 TŘ.<sup>70</sup> Tato pravidla platí, pokud daná rozhodnutí nebyla zrušena prostřednictvím předepsaných řízení, jako jsou mimořádné opravné prostředky, především dovolání a obnova řízení, nebo ústavní stížnosti.

V návaznosti na řízení o přestupku trestní řád stanovuje další podmínky. Nepřipustnost trestního stíhání zakládají i rozhodnutí o postoupení věci k projednání v řízení o přestupku, jiném správním deliktu či v kárném řízení.<sup>71</sup> Hned v následujícím odstavci zákon určuje, že trestní stíhání nelze zahájit, a pokud již bylo zahájeno, musí být zastaveno, pokud předchozí řízení pro týž skutek proti téže osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o přestupku a lhůta pro zahájení přezkumného řízení podle jiného právního předpisu, ve kterém může být rozhodnutí o přestupku zrušeno, již uplynula.<sup>72</sup>

Je důležité poznamenat, že žádná z uvedených podmínek nezakotvuje překážku *litispendence*, a tedy teoreticky mohou být vedena současně dvě trestní stíhání nebo trestní stíhání a řízení o přestupku.<sup>73</sup> Nicméně jakmile jedno z těchto řízení dosáhne pravomocného meritorního rozhodnutí, bude nutné druhé řízení zastavit.

<sup>69</sup> GRÍVNA T., ŠIMÁNOVÁ H. Zákaz dvojího přičítání téže okolnosti u majetkových trestných činů. *Trestněprávní revue*, 2019, č. 11-12, s. 221-225

<sup>70</sup> DRAŠTÍK A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád: Komentář*. Wolters Kluwer. 2017. ISBN: 978-80-7552-600-7. s. 285.

<sup>71</sup> ŠÁMAL P. a kol. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013, s. 206.

<sup>72</sup> GRYGAR T. Konkurence řízení o přestupku právnické osoby s trestním řízením proti právnické osobě pohledem principu *ne bis in idem*. *Správní právo*, rok: 2020, č. 1, str. 1.

<sup>73</sup> Usnesení ÚS ze dne 24.5.2002. Sp. zn. I. ÚS 1102/22.

## 4. Uplatňování zásady *ne bis in idem*

Pravidlo *ne bis in idem* se v průběhu let vyvíjí v judikatuře ESLP, na kterou následně reagují národní soudy včetně těch českých. Podle ustálené judikatury ESLP, kterou si i česká rozhodovací praxe správního trestání přisvojila,<sup>74</sup> vyplývá, že princip *ne bis in idem* se aplikuje v případě, že jsou splněna následující kritéria:

- 1) Trestní povaha obou řízení
- 2) Totožnost skutku v obou řízeních
- 3) Dvojití stíhání

### 4.1. Trestní povaha obou řízení – Engelova kritéria

V běžném slova smyslu se trestní řízení chápe jako soudní proces podle trestního řádu nebo jiných vnitrostátních procesních předpisů, ve kterém se projednávají trestné činy.<sup>75</sup> Pokud by se však záruky garantované článkem 4 protokolu č. 7 a článkem 6 Úmluvy vztahovaly pouze na tato úzce pojímaná trestní řízení, mohlo by to vést k situaci, kdy by smluvní státy mohly tyto záruky obejít tím, že by trestné činy, které nyní klasifikují jako trestné, přesunuly do oblasti správního práva a označily je jako přestupky.<sup>76</sup>

ESLP ve své rozhodovací praxi jasně vyjádřil, že pokud by státy mohly libovolně označit protiprávní čin jako "správní" místo "trestného", aby se vyhnuly uplatňování podstatných ustanovení článků 6 a 7 Úmluvy, pak by aplikace těchto ustanovení byla zcela v jejich rukou.<sup>77</sup> Taková volnost by mohla mít důsledky neslučitelné s cíli a účelem Úmluvy.

V zájmu, aby úroveň soudní ochrany ve smluvních státech nebyla roztříštěná, dovodil ESLP v rozsudku ve věci Engel a ostatní proti Nizozemí jednotné podmínky trestního charakteru řízení, která se proto nazývají „Engelova kritéria“.<sup>78</sup> Tato kritéria tvoří

- a) Zařazení deliktu ve vnitrostátním právu
- b) Povahu deliktu a účel sankce
- c) Druh a závažnost sankce

#### 4.1.1. Zařazení deliktu ve vnitrostátním právu

<sup>74</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, sp. zn. 4 As 2/2005-62.

<sup>75</sup> KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. č. 1. s. 208.

<sup>76</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. července 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

<sup>77</sup> Rozsudek ESLP ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 22479/93 nebo rozsudek ESLP ve věci Benham proti Spojenému království ze dne 10. června 1996, stížnost č. 19380/92.

<sup>78</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a další proti Nizozemsku, stížnost č. 5100/71, a další.

První a nejjednodušší podmínka zkoumá, zda vnitrostátní právo zařazuje daný delikt do odvětví trestního práva, nebo do jiného odvětví práva. Pokud je delikt explicitně klasifikován jako trestný čin, není třeba hodnotit žádné další podmínky a bude se jednat o trestný delikt, na který se vztahují záruky stanovené Úmluvou.<sup>79</sup> V českém prostředí bude klíčové stanovit, zda daný delikt může naplňovat skutkovou podstatu jednoho z trestných činů z výčtu trestných činů ve zvláštní části trestního zákoníku.

Z výše uvedených důvodů, ale takto prosté posouzení nepostačí a v případě že delikt není klasifikován jako trestný čin národním právem, je třeba přistoupit k druhému kritériu.<sup>80</sup>

#### 4.1.2. Povaha deliktu a účel sankce

V následujícím kroku se zkoumá zájem chráněný zákonem, adresáti normy a účel sankce. ESLP také nastínil, že sekundárně lze zvážit, zda je řízení zahájeno orgánem veřejné moci na základě zákonné donucovací pravomoci,<sup>81</sup> zda řízení zahrnuje určité represivní prvky, nebo jak je podobný trestný čin upraven v právních předpisech jiných smluvních států Úmluvy.<sup>82</sup>

Zájmem chráněný zákonem, tedy objekt, rozlišujeme podle stupně obecnosti na obecný, druhový a individuální. Obecným objektem se rozumí všechny hodnoty a zájmy, které jsou chráněny právním odvětvím v jeho souhrnu. Druhovým objektem jsou míněny zájmy vyjádřené ve společných rysech druhově podobných deliktů, jako je např. život a zdraví a jednotlivým chráněným zájmem je hodnota či zájem, k jehož ochraně je určeno dané ustanovení zákona.<sup>83</sup>

Adresáty normy je zásadní určit, komu je právní norma určena, zda všem osobám nebo pouze omezenému okruhu osob. Převážnou většinu deliktů může spáchat v zásadě kdokoli, tedy tzv. obecný subjekt. U některých deliktů je od subjektu avšak vyžadována zvláštní vlastnost a takový subjekt se označuje jako konkrétní subjekt. Příkladem je v českém přestupkovém právu osoba, která se zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a koná práci podle § 139 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti.<sup>84</sup> Od toho ale rozlišujeme subjekt speciální, kterým je adresát se zvláštní způsobilostí nebo zvláštním postavením. Tím je například státní zaměstnanec u kárného provinění dle zákona o státní službě.<sup>85</sup>

<sup>79</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

<sup>80</sup> TRECHSEL S. "This however provides no more than a starting point." *Human Rights in Criminal Proceedings*. 2. Oxford University Press, 2006, 16 s.

<sup>81</sup> Rozsudek ESLP ve věci Benham proti Spojenému království ze dne 10. 6. 1996, stížnost č. 19380/92.

<sup>82</sup> Rozsudek ESLP ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.

<sup>83</sup> ŠÁMAL P., GRIVNA T. a kol. *Trestní právo hmotné* - 9. vydání. Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7598-764-8. str. 133.

<sup>84</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer. 2010. ISBN: 978-80-7357-501-4. s. 238.

<sup>85</sup> HŘEBÍKOVÁ I. a kol. *Zákon o státní službě*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 505.

Zmíněné informace už mohou sloužit jako indicie k rozhodnutí, jestli se delikt přiklání spíše k trestněprávní povaze či nikoli. Jestliže se bude jednat o formy se specifikovaným okruhem adresátů, nebude zpravidla možné v tomto kroku usoudit, že setkáváme s trestným deliktem.<sup>86</sup> Naopak norma adresovaná subjektu obecnému se blíží typicky povaze trestní.<sup>87</sup>

Třetím hlavním hlediskem je účel sankce, respektive její funkce. Ta se zpravidla dělí na preventivní, represivní a reparační. Zatímco reparační funkce nemá trestní povahu, vystihuje typicky soukromoprávní vztahy a spočívá v nápravě vadného stavu do stavu předešlého, represivní funkce už v sobě trestní aspekt obsahuje.<sup>88</sup> Represivní funkce má adresáta normy, který ji porušil, postihnout, způsobit mu újmu. Preventivní sankce odrazuje adresáta normy od jejího porušování v budoucnu.<sup>89</sup>

Všechny tyto informace v souhrnu mohou napovědět, zda ve druhém kroku Engelových kritérií lze delikt označit za trestný či nikoli. Je zcela zřejmé, že norma bude spadat pod ochranu článku 4 Protokolu Úmluvy a článku 6 Úmluvy, pokud je právní norma zakládající konkrétní trestný čin obecná (ESLP ve věci Bendenoun proti Francii) a stanovuje preventivně-represivní sankci (ESLP ve věci Öztürk proti Německu).<sup>90</sup><sup>91</sup> Naopak lze stanovit, že pokud je norma určena pouze úzce vymezené skupině adresátů a plní pouze reparační funkci, o trestní věc se jednat nebude.

Konkrétně je možné poukázat na judikát ESLP ve věci Lauko proti Slovensku,<sup>92</sup> který řešil delikt spočívající v porušení slovenského přestupkového zákona a uložení pokuty za narušování občanského soužití. Ačkoli slovenská vláda v řízení argumentovala formálním označením deliktu jako přestupek a jeho následek identifikovala jako preventivní a výchovné sankce, ESLP shrnul, že „*všeobecný charakter zákonného ustanovení porušeného stěžovatelem, stejně jako odstrašovací a kárný účel uložené sankce, dostatečně ukazují, že inkriminované jednání bylo trestní povahy z pohledu čl. 6 odst. 1 Úmluvy*“.<sup>93</sup>

#### 4.1.3. Druh a závažnost sankce

<sup>86</sup> KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J. a BOBEK M.. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. ISBN: 978-80-7400-365-3. s. 576.

<sup>87</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010.

<sup>88</sup> GERLOCH A. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Aleš Čeněk s.r.o. 2021. ISBN: 978-80-7380-838-9. s. 164.

<sup>89</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 587/2014-39.

<sup>90</sup> Rozsudek ESLP ve věci Bendenoun proti Francii ze dne 24. 2. 1994, stížnost č. 12547/86.

<sup>91</sup> Rozsudek ESLP ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 8544/79.

<sup>92</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 4/1998/907/1119.

<sup>93</sup> Ibid.

Ve třetím kroku zkoumáme druh a závažnost sankce. Zde je důležité zdůraznit, že ESLP ve věci Campbell a Fell proti Spojenému království judikoval,<sup>94</sup> že není relevantní, jaký konkrétní druh trestu a v jaké přesné výši byl pachateli deliktu uložen. Místo toho je určující, jaký nejtěžší trest a v jaké nejvyšší výměře mohl být uložen.<sup>95</sup>

Klasickým příkladem druhu sankce, který vede k posouzení povahy deliktu jako trestní, je trest odnětí svobody.<sup>96</sup> Omezení osobní svobody vypovídá o závažnosti a škodlivosti sankce a její existence bude zpravidla vést k určení trestní povahy. Mohou se ale vyskytnout výjimky. Ve výrazně krátké době trvání trestu odnětí svobody, ESLP v samotném rozsudku Engel a ostatní proti Nizozemsku rozhodl,<sup>97</sup> že taková sankce je mírná a nebude tedy spadat do „trestní“ oblasti. Výslovně tak stanovil u dvou dnů trestu odnětí svobody a naznačil, že pouze 12 dnů také stále trestní povahu pravděpodobně nenaplnuje.

Dalším běžným typem sankce je peněžitý trest. ESLP určil, že pokutu ve výši přibližně 12 500 Kč je nutno považovat za trestní sankci, obzvláště pokud je možné tuto pokutu v případě nesplacení přeměnit na trest odnětí svobody.<sup>98</sup> Analogicky mají trestní povahu i daňové penále vzhledem k absenci jakékoli reparační funkce a má adresáta normy primárně odstrašit.<sup>99</sup>

Dalším příkladem sankce, kterou ESLP ve věci Malige proti Francii označil za trestní povahy, je odebrání bodů řidičského průkazu.<sup>100</sup> Soud dospěl k závěru, že jelikož je právo řídit motorové vozidlo velmi užitečné v každodenním životě a při výkonu povolání, odebrání bodů, přestože má preventivní povahu, má také kárný a odstrašující charakter, a představuje tak vedlejší trest.

#### 4.1.4. Shrnutí Engelových kritérií

Ve světle výše uvedeného docházíme k závěru, že přestupky podle české právní úpravy naplňují kritéria ESLP na pojem trestného deliktu.<sup>101</sup> Koneckonců i Ústavní soud konstatoval, že podle judikatury ESLP jsou "trestním obviněním" ve smyslu článku 6 odstavce 1 Úmluvy prakticky všechna řízení o sankcích, které správní úřady ukládají fyzickým osobám za přestupek nebo jakož i sankce ukládané v řízení disciplinárním nebo kárném.<sup>102</sup> Proto u nich bude třeba

<sup>94</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Campbell a Fell ze dne 28. 6. 1984 č. stížnosti 7819/77..

<sup>95</sup> Rozsudek ESLP ve věci Tomasović proti Chorvatsku ze dne 18. 10. 2011. č. stížnosti 53785/09.

<sup>96</sup> Rozsudek ESLP ve věci Bajčić proti Chorvatsku ze dne 8. 10. 2020, č. 67334/13.

<sup>97</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a další proti Nizozemsku, č. stížnosti 5100/71, a další.

<sup>98</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Weber proti Švýcarsku. č. stížnosti 11034/84.

<sup>99</sup> Usnesení Nejvyššího soudu (velkého senátu) ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo832/2016.

<sup>100</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Malige proti Francii ze dne 23. 9. 1998, č. stížnosti 27812/95.

<sup>101</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/2014-25; také nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/052.

<sup>102</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 – 1.

dostát požadavkům, které Úmluva na trestné delikty klade, a to včetně dodržování principu *ne bis in idem*.

Při aplikaci prvního kritéria ze své podstaty žádné komplikace nevystávají.<sup>103</sup> Další kroky jsou už ale abstraktnější a komplikovanější. Za tím účelem vytvořil ESLP pomocné mantinely a identifikoval na jaké aspekty daného deliktu se soustředit.<sup>104</sup> K tomu navíc ESLP dodává, že druhé a třetí kritérium jsou ve své základní podobě alternativní a nemusí se kumulovat. To však nevylučuje kumulativní přístup, pokud samostatná analýza každého kritéria neumožňuje dospět k jednoznačnému závěru o existenci trestního obvinění.<sup>105</sup>

Velmi užitečné vodítko může poskytnout Příručka k článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o lidských právech, kterou vypracoval ESLP a kterou i nedávno 29. února 2024 aktualizoval.<sup>106</sup> V ní ESLP mimo jiné uvádí příklady řízení s konkrétními sankcemi a zřetelně rozřazuje, který delikt má trestní povahu a který naopak nemá. Trestní povahu mají již zmíněné daňové penále nebo i odebrání řidičského průkazu či alternativně zákaz činnosti spočívající v řízení motorových vozidel. Zato řízení týkající se udělení občanství, preventivní opatření v rámci boje proti výtržnictví či odvolání prezidenta z funkce trestnými delikty nejsou a pod dosah čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy nespadají.

## 4.2. Totožnost skutku v obou řízeních

Pro aplikaci zásady *ne bis in idem* je zásadní totožnost skutku v obou řízeních. Tím pádem je nezbytné definovat pojem totožnosti skutku (*idem*).<sup>107</sup> Ve vnitrostátních ani mezinárodních předpisech se s její definicí nesetkáme, a tak si s ní musela poradit právní praxe. Klíčovým je zde rozličný vývoj judikatury ESLP, která se s touto otázkou vypořádávala, několikrát změnila přístup k celému problému a až v posledních letech se ustálila.<sup>108</sup> Pokusím se nyní stručně předestřít tento vývoj s důrazem na ta rozhodnutí, jejichž závěry se uchytily a jsou relevantní.

### 4.2.1. Gradinger proti Rakousku (1995)

<sup>103</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

<sup>104</sup> Rozsudek ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a další proti Nizozemsku, stížnost č. 5100/71, a další.

<sup>105</sup> Rozsudek ESLP ve věci Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01, obdobně usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. května 2010, sp. zn. 6 Tdo 1478/2009.

<sup>106</sup> European Court of Human Rights. Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights. Right not to be tried or punished twice. [online] 30. 4. 2022. Directorate of the Jurisconsult. [cit. 20220701]. Dostupné z [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_4\\_protocol\\_7\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_7_eng).

<sup>107</sup> DVORÁČEK M. Totožnost předmětu řízení v případě určovací žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. *Právní rozhledy*, 2022, č. 7, s. 252.

<sup>108</sup> KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J. a BOBEK M. *Evropská úmluva o lidských právech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3. s. 1415.

Prvním významným bodem procesu definování termínu *idem* byl rozsudek ESLP ve věci Gradinger proti Rakousku.<sup>109</sup> Skutková stránka věci spočívala v tom, že pan Gradinger v opilosti zavinil dopravní nehodu, při které způsobil smrt cyklisty. Soud ho za tento čin odsoudil za usmrcení z nedbalosti a uložil mu peněžitý trest. Ovšem o dva měsíce později ho správní orgán shledal vinným za tentýž skutek a udělil další peněžitý trest. Po neúspěšném soudním sporu se pan Gradinger obrátil k ESLP kvůli porušení zásady *ne bis in idem*.

ESLP vyhodnotil, že za fakticky to samé jednání, že bylo řízeno vozidlo ve stavu opilosti, byly panu Gradingerovi uděleny ve dvou odlišných řízeních dvě sankce. Soud tak učinil na základě ustanovení trestního zákona a následně správní orgán na základě zákona o silničním provozu. ESLP rozhodl, že se jednalo o porušení zásady *ne bis in idem* a tím pádem k řízení nebylo v souladu s Úmluvou. Totožnost skutku založil na totožnosti jednání nikoli rozličné právní kvalifikaci, zjednodušeně tak vyslovil tzv. koncepci *idem factum*.<sup>110</sup>

#### 4.2.2. Oliveira proti Švýcarsku (1998)

O tři roky později se ale ESLP ve velice podobném případě přiklonil k opačnému řešení než ve věci Gradinger proti Rakousku. Stěžovatelka dostala na zledovatělé silnici skluz, v jehož důsledku narazila do okolních vozidel a jedné osobě způsobilá újmu na zdraví.<sup>111</sup> Za toto jednání byla ve dvou postupných řízeních odsouzena nejdříve za nezvládnutí vozidla v důsledku nepřizpůsobení stylu jízdy podmínkám provozu a následně za ublížení na zdraví z nedbalosti.

Ačkoli ESLP připustil, že by bylo vhodnější rozhodnout o napadených odsuzujících rozsudcích v jednom řízení, tak vyjádřil názor, že daný případ je odlišný tím, že jeden skutek naplnil znaky více trestných deliktů.<sup>112</sup> ESLP tedy dospěl k závěru, že není v rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, že paní Oliveira byla potrestána v odlišných řízeních před odlišnými orgány. Článek 4 totiž nezakazuje, aby jedno jednání bylo posuzováno jako různé trestné činy, a navíc uložené sankce byly zahrnuty do jedné celkové trestní odpovědnosti. Stěžovatelce navíc nevznikla žádná újma, neboť uložené sankce byly absorbovány.<sup>113</sup> Totožnost skutku byla v tomto případě založena na právní kvalifikaci, což znamenalo, že nebylo bráněno tomu, aby pachatel byl potrestán vícekrát za stejný čin.

<sup>109</sup> Rozsudek ESLP ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90.

<sup>110</sup> CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. *Právní rozhledy*, 2020, č. 9, s. 326.

<sup>111</sup> Rozsudek ESLP Oliveira proti Švýcarsku ze dne 30. 7. 1998, č. stížnosti 25711/94.

<sup>112</sup> ŠÁMAL P., DĚDIČ J., GRIVNA T., PÚRY F., ŘÍHA J. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN: 978-80-280-0195-7. s. 549.

<sup>113</sup> PRÁŠKOVÁ H.. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 2012. č. 3. s. 57.



Pokud by ESLP zachoval přístup k termínu totožnosti skutku založeného na právní kvalifikaci, bylo by vyloučeno použití principu *ne bis in idem* v případech, kdy pachatel jedním skutkem naplní různé znaky různých trestných činů.<sup>114</sup> V takových situacích by mohlo být vedeno samostatné řízení pro každý z těchto trestných činů, což by značně omezilo dopad této zásady. Avšak ESLP se od tohoto přístupu odklonil, jak bude popsáno dále.

#### 4.2.3. Nilsson proti Švédsku (2005)

V případě Nilsson proti Švédsku z roku 2005 se jednalo o trest veřejně prospěšných prací a odebrání řidičského průkazu na 18 měsíců za dopravní přestupek opět uložené ve dvou oddělených řízeních. Stížnost byla zamítnuta na základě propracovaného odůvodnění, které poprvé zavedlo test "dostatečně těsné věcné a časové spojitosti".<sup>115</sup>

ESLP dospěl k závěru, že odebrání řidičského průkazu bylo přímým a předvídatelným důsledkem předchozího odsouzení stěžovatele za řízení pod vlivem alkoholu s přitěžujícími okolnostmi a nezákonné řízení vozidla. Odebrání průkazu z důvodu trestního odsouzení bylo považováno za "trestní" ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Navíc, závažnost odebrání řidičského průkazu na 18 měsíců byla natolik vysoká, že ji bylo možné považovat za trestní sankci i bez ohledu na kontext předchozího trestního odsouzení.<sup>116</sup>

I když různé sankce byly uloženy různými orgány v různých řízeních, mezi těmito sankcemi existovala dostatečně úzká věcná a časová spojitost. Proto bylo možné považovat odebrání řidičského průkazu za součást sankcí dle švédského práva, které se ukládají za řízení pod vlivem alkoholu s přitěžujícími okolnostmi a nezákonné řízení vozidla.<sup>117</sup> Odebrání řidičského průkazu tedy neznamenalo, že by stěžovatel byl stíhán nebo potrestán v trestním řízení za trestný čin, za který již byl odsouzen konečným rozsudkem v rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7.

#### 4.2.4. Franz Fischer proti Rakousku (2001)

Ve věci Franz Fischer proti Rakousku, která se mimochodem také týkala dopravních nehod, ESLP uvedl, že znění článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy má pod pojmem "stejný trestný čin" na mysli situaci, kdy je jednotlivec znovu stíhán a odsouzen za trestný čin, ohledně kterého už bylo

<sup>114</sup> ŠTREJTOVÁ, K. *Zásada „ne bis in idem“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení*. Dostupné zde <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni>.

<sup>115</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11. bod 113.

<sup>116</sup> Rozsudek ESLP ve věci Nilsson proti Švédsku ze dne č. 13. 12. 2005 č. stížnosti 73661/01.

<sup>117</sup> JEMELKA L., VETEŠNÍK P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 604.

vydáno pravomocné konečné rozhodnutí, na jehož základě byl buď odsouzen, nebo zproštěn obžaloby.<sup>118</sup>

ESLP vysvětlil, že skutečnost, že jeden skutek může založit více než jeden trestný čin, není v rozporu s tímto ustanovením. Existují případy, kdy jeden čin na první pohled představuje více trestných činů, ale při bližším zkoumání je zřejmé, že pachatel by měl být stíhán pouze za jeden trestný čin, protože tento zahrnuje všechna porušení zákona obsažená v ostatních trestných činech. Jako příklad Soud uvedl situaci, kdy jeden čin zakládá dva trestné činy, z nichž jeden obsahuje stejné prvky jako ten druhý, plus jeden navíc.

ESLP dále uvedl, že zásadě *ne bis in idem* by odporovalo, pokud by skutkové podstaty přestupku a trestného činu byly totožné nebo měly shodné podstatné prvky, a pachatel by byl potrestán za oba tyto delikty. Protože byl Franz Fischer stíhán a potrestán za dva trestné delikty se stejnými podstatnými prvky, byl porušen článek 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.<sup>119</sup>

V rozsudku Franz Fischer proti Rakousku se ESLP pokusil sladit různé přístupy k otázce totožnosti skutku. Vznikl tak hybridní postoj založený na posuzování shodnosti esenciálních prvků obou deliktů.<sup>120</sup> ESLP zdůraznil, že existují případy, kdy jeden čin může porušovat více právních předpisů, ale bližší analýza ukazuje, že by mělo být potrestáno jen jedno porušení právního předpisu, protože zahrnuje všechny prvky nebezpečného jednání obsažené v jiných právních předpisech. Avšak mohou nastat i situace, kdy se činy překrývají jen mírně a bude porušeno více ustanovení zákonů.

Podle tohoto přístupu nelze znaky skutkových podstat naplněných stejným jednáním považovat za nepatrně odlišné. Pro určení totožnosti činu bude soud muset zkoumat jednotlivé podstatné prvky trestních deliktů a míru jejich shodnosti. Tento závěr byl založen na velmi kazuistickém přístupu, což prakticky znemožňuje definovat všeobecnější pravidlo pro určení totožnosti skutku. Přesto se tento přístup stal dominantním, jak dokládají rozsudky ESLP ve věcech Manasson proti Švédsku z roku 2004 a Garretta proti Francii z roku 2008.<sup>121122</sup>

Nejvyšší soud si přisvojil názor ESLP ve své judikatuře tím způsobem, že při opětovném stíhání za tentýž čin je nutné posoudit vztah mezi právní kvalifikací deliktů z přestupkového a trestního řízení.<sup>123</sup> Pokud se formální znaky skutkových podstat alespoň částečně překrývají, je třeba zhodnotit, zda skutek obviněného kvalifikovaný jako trestný čin není již obsažen ve skutku

<sup>118</sup> Rozsudek ESLP ve věci Franz Fischer proti Rakousku ze dne 29. 5. 2001, č. stížnost 37950/97.

<sup>119</sup> KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J. a BOBEK M. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1410.

<sup>120</sup> HUBÁLKOVÁ E. Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013. s. 90.

<sup>121</sup> Rozsudek ESLP ve věci Manasson proti Švédsku ze dne 20.6.2004 č. stížnosti 41265/98.

<sup>122</sup> Rozsudek ESLP ve věci Garretta proti Francii ze dne 4. 3. 2008, č. stížnosti č. 2529/04.

<sup>123</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. března 2006, sp. zn. 4 Tz 183/2005.

relevantním pro přestupek. Teprve pak lze dospět k závěru, zda nedochází k porušení principu *ne bis in idem*.

#### 4.2.5. Zolotukhin proti Rusku (2009)

Nejednotnost soudní praxe se ESLP rozhodl sjednotit ve věci Zolotukhin proti Rusku.<sup>124</sup> Ten skutkově spočíval v tom, že se stěžovatel dostavil na policejní stanici v podnapilém stavu, kde urážel pracovníky a pokusil se odejít. Byl zadržen a jeho jednání bylo kvalifikováno jako drobný přestupek proti veřejnému pořádku. Byl odsouzen ke třem dnům správního zajištění, proti čemuž se nemohl odvolat. Přibližně tři týdny poté bylo zahájeno trestní řízení za hrubé porušení veřejného pořádku a urážku veřejného činitele.

Stěžovatel byl následně ohledně tohoto trestného činu zproštěn obžaloby z důvodu porušení zásady *ne bis in idem*. ESLP se rozhodl sjednotit výklad prvku *idem* a konstatoval, že čl. 4 Protokolu č. 7 zakazuje stíhání za druhý trestný čin, pokud je tento čin založen na stejném skutku. Kritériem pro *ne bis in idem* je totožnost skutku bez ohledu na právní kvalifikaci.<sup>125</sup>

ESLP porovnal skutkové podstaty deliktů v obou řízeních a zjistil, že správní delikt i trestní čin mají stejné podstatné prvky, konkrétně porušení veřejného pořádku. Správní delikt byl založen na urážení policistů a odstrčení jednoho z nich, což bylo také hlavním prvkem obžaloby v trestním řízení. Rozdíl byl pouze v tom, že vyhrožování násilím nebylo zmíněno v správním řízení. ESLP se přiklonil k argumentaci z případu Gradinger proti Rakousku a odmítl přístup založený na právní kvalifikaci deliktu. Zásada *ne bis in idem* vyžaduje hodnocení totožnosti skutku *de facto*, nikoli *de iure*.<sup>126</sup>

ESLP zdůraznil, že totožnost skutku vycházející pouze z právní kvalifikace by byla příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle soudu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy zakazuje stíhání pro druhý trestný delikt, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku.<sup>127</sup> Totožnost skutku je dána, jestliže se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě.<sup>128</sup>

ESLP tedy dovodil, že pro určení totožnosti skutku je rozhodující skutek jako takový, tedy fakta skutku (*idem factum*), nikoli jeho právní kvalifikace (*idem de iure*) nebo odlišné právem

<sup>124</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, č. stížnost 14939/03.

<sup>125</sup> KOSAŘ D. Zolotukhin proti Rusku – *ne bis in idem*. *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*. 2009. č. 2. ISSN: 1212--2211. s. 105.

<sup>126</sup> KÜHN Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. *Právní rozhledy*. 2018. č. 3. ISSN: 1210--6410. s. 80.

<sup>127</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, č. stížnost 14939/03. bod 82.

<sup>128</sup> DUDKOVÁ L., HERMANOVÁ L. Zásada *ne bis in idem* ve vztahu mezi uložením trestu za daňový trestný čin a penále podle daňového řádu. *Právní rozhledy*, 2016, č. 23-24, s. 824.

chráněné zájmy.<sup>129</sup> Fakta utvářející skutek jsou chápána jako objektivní a sama o sobě stojící kategorie.

Zmíněné závěry byly následně převzaty do české judikatury počínaje rozsudkem NSS, ve kterém NSS přezkoumával postup České inspekce životního prostředí, jež zahájila ve vztahu k jednomu skutkově totožnému jednání dvě správní řízení a dvě správní sankce.<sup>130</sup> NSS odkázal na výše zmíněné rozsudky ESLP a konstatoval, že stíhání stejného činu podle dvou různých právních kvalifikací je přípustné, pokud se liší v podstatných okolnostech. Naopak, pokud se alespoň částečně shodují v podstatných okolnostech, vztahuje se na ně zásada *ne bis in idem* podle čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Každý případ je pak nutné individuálně posoudit, zda se jedná o totožný nebo alespoň částečně totožný skutkový stav. Postup ČIŽP byl proto shledán v rozporu s Úmluvou.

Avšak opačný přístup se v praxi NSS objevil ve věci kasační stížnosti obce Kralice nad Oslavou.<sup>131</sup> NSS zde vyložil pojem totožnosti skutku pro oblast správního trestání. V tomto případě byla obec třemi rozhodnutími potrestána za spáchání přestupků podle zákona o vodách, zákona o odpadech a zákona o ochraně přírody a krajiny.

Skutkové okolnosti spočívaly v navážení zeminy a suti na konkrétní pozemek, což mělo za následek možnost splavení zeminy do vodního toku a její následné znečištění, ukládání odpadu na zakázaném místě a také v přírodní rezervaci a evropsky významné lokalitě. Obec byla za toto jednání potrestána třikrát, což se jevílo jako porušení zásady *ne bis in idem*.<sup>132</sup>

Nicméně NSS v tomto případě odchytil od pojetí skutku vyjádřeného ve věci Zolotukhin, s nímž polemizoval. Podle NSS tři různé skutky chránily zcela odlišné zájmy, což umožnilo sankcionovat všechny právně relevantní důsledky jednání obce. NSS zastával názor, že rozhodující pro určení prvku *idem* je skutek *de iure*.<sup>133</sup> NSS také zdůraznil specifika systému správního trestání, kde různé správní orgány mohou být příslušné k řízení o různých deliktech. Tímto způsobem bylo možné postihnout pachatele za všechny právně relevantní následky jeho jednání.<sup>134</sup> Judikát ve věci obce Kralice nad Oslavou se ve správním soudnictví uchytil a bylo na něj opakovaně odkazováno i v recentní judikatuře.<sup>135</sup>

<sup>129</sup> SOTOLÁŘ A., RŮŽIČKA M. *Evropský veřejný žalobce. Řízení o trestných činech proti finančním zájmům Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. s. 557.

<sup>130</sup> Rozsudek NSS ze dne 10.02.2011 sp. zn. 9 As 67/2010 - 74.

<sup>131</sup> Rozsudek NSS 11. I. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.

<sup>132</sup> BERAN K., ČECH P., DVOŘÁK B. a kol. *Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekonstrukci českého soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7598-044-1. s. 223.

<sup>133</sup> PETRMICHL V. Příkaz (modus) ve správním aktu a přestupková odpovědnost. *Právní rozhledy*, 2023, č. 12, s. 430.

<sup>134</sup> MATES P, ŠEMÍK K. Přezkumné řízení rozhodnutí o přestupku. *Bulletin advokacie*, 2022, č. 6, s. 34.

<sup>135</sup> Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, č. j. 15 Af 21/2020-42 nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2022, č. j. 9 Af 17/2019-61.

Podle mého názoru je uvedené rozhodnutí NSS v rozporu s judikaturou ESLP a tento přístup by měl být revidován.<sup>136</sup> Ve smyslu rozsudku Zolotukhin by správní orgány jednající podle různých zákonů měly být vzájemně informovány o svých postupech a jejich řízení by měla být buď sloučena do jednoho řízení, kde by správní orgán rozhodl, že je osoba vinná z více deliktů za daný skutek, spáchala tedy tzv. jednočinný souběh.<sup>137</sup> Alternativně by řízení měla být alespoň koordinována za podmínky, že tato řízení zohlední odlišné chráněné zájmy, jak ukazuje další vývoj judikatury ESLP v kauze A a B proti Norsku,<sup>138</sup> která bude rozebrána v následující kapitole.

V reakci na rozhodnutí v případě Zolotukhin proti Rusku se k problematice vyjádřil i Nejvyšší soud. Ve svém usnesení si přisvojil judikaturu ESLP a uvedl,<sup>139</sup> že pro určení totožnosti skutku stačí totožnost jednání, které vedlo ke způsobení následku, i když tento následek není identický. Konkrétní případ se týkal řízení vozidla pod vlivem alkoholu a následného způsobení dopravní nehody s ublížením na zdraví. Pachatel byl potrestán jak za přešůpek v oblasti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, tak za přečin ublížení na zdraví z nedbalosti. Nejvyšší soud zkritizoval postup orgánů činných v trestním řízení, které jednání obviněného rozdělily na dva samostatné skutky, přestože se jednalo o jeden skutek s dvěma různými následky.

### 4.3. Dvojí stíhání

Zásada *ne bis in idem* poskytuje ochranu nejen právu nebýt potrestán dvakrát za stejný trestný čin, ale také zahrnuje i samotné právo nebýt dvakrát stíhán. Podle Úmluvy však není porušením této zásady, pokud jsou souběžně vedena dvě řízení o tomtěž skutku, dokud jedno z nich neskončí pravomocným rozhodnutím (buď osvobozujícím, nebo odsuzujícím). Jakmile je v jednom řízení vydáno konečné rozhodnutí, druhé řízení nesmí pokračovat, jinak by došlo k porušení čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.<sup>140</sup>

Článek 4 Protokolu č. 7 Úmluvy jasně zakazuje následné řízení, pokud první řízení dospělo k pravomocnému rozhodnutí. Úmluva používá termíny "set of proceedings" nebo "sets of proceedings", což znamená, že více řízení může být vedeno současně, ale pouze dokud první soubor řízení neskončí konečným rozhodnutím.<sup>141</sup>

<sup>136</sup> KÜHN Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2021, č. 2, s. 369.

<sup>137</sup> PRAŠKOVÁ H. Princip *ne bis in idem* v řízení o správních deliktech. *Trestněprávní revue*. 2012. č. 3. ISSN: 1213--5313. s. 53.

<sup>138</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11.

<sup>139</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 11. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1053/2010 -2.

<sup>140</sup> Viz rozhodnutí ESLP ve věci Zigaretella proti Itálii ze dne 3. října 2002 č. stížnosti 10221/93 nebo Rozsudek ESLP ve věci Muslija v. Bosnia and Herzegovina ze dne 14. 1. 2014, č. stížnost 32042/11.

<sup>141</sup> KMEC J., KOSAR D. a spol. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. s. 1455.

Naopak podle PřesZ je zakázáno pouhé vedení více řízení o totožném přestupku či trestném činu. To se označuje jako překážka *litispendence*, jak bylo uvedeno výše.<sup>142</sup> ESLP chápe porušení zákazu dvojího stíhání jako situaci, kdy po konečném rozhodnutí v prvním souboru řízení pokračuje druhý soubor řízení. ESLP nemá námitky proti souběžnému vedení více souborů řízení, pokud druhý soubor řízení je zastaven po konečném rozhodnutí v prvním souboru řízení. Pokud by však k zastavení druhého souboru řízení nedošlo, jednalo by se o porušení článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.

#### 4.3.1. Konečné rozhodnutí

Článek 4 Protokolu č. 7 Úmluvy stanoví, že účelem zásady *ne bis in idem* je poskytnout ochranu osobám, které již byly „osvobozeny nebo odsouzeny konečným rozsudkem“ („finally acquitted or convicted“). Aby se osoba mohla domáhat ochrany zakotvené v článku 4 Protokolu č. 7, musí konečné rozhodnutí být nejen poslední v dané věci, ale samo rozhodnutí by mělo obsahovat osvobozující nebo odsuzující výrok a zabývat se meritem věci.<sup>143</sup>

V tomto kontextu je dále důležité připomenout, že konečným rozsudkem se rozumí rozhodnutí, které je věcně posouzené a pravomocné. Forma rozhodnutí není významná, nemusí nutně se jednat o rozsudek, často bude mít toto finální rozhodnutí formu usnesení.<sup>144</sup>

Takové rozhodnutí je považováno za konečné i v případě existence mimořádných opravných prostředků.<sup>145</sup> Pokud již existuje takové rozhodnutí, další řízení, ať už zahájené nebo dosud nezahájené, je ve smyslu Úmluvy nepřipustné.

Konečné rozhodnutí podle Úmluvy je takové, které představuje *res iudicata*, tedy rozhodnutí po vyčerpání všech řádných opravných prostředků nebo po uplynutí lhůty pro jejich podání bez využití. Dostupnost mimořádných opravných prostředků nemění nic na tom, že rozhodnutí je již „konečné“. ESLP už v některých případech vyjasnil, že mezi taková rozhodnutí nelze zařadit například rozhodnutí o přerušení trestního stíhání nebo rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení o odložení věci.<sup>146</sup>

V kontextu právní úpravy přestupkového řízení PřesZ specificky a pozitivně definuje, která rozhodnutí jsou konečná. Především tak činí v § 77 PřesZ, kde zákonodárce představuje překážky

<sup>142</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lucky Dev proti Švédsku ze dne 27. 11. 2014, č. stížnosti 7356/10.

<sup>143</sup> KOCINA J. K rozsahu aplikace zásady *ne bis in idem* v trestním právu. *Bulletin advokacie*, 2005, č. 11-12, s. 35.

<sup>144</sup> BOHADLO D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (č. 250/2016 Sb.). *Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7676-419-4. s. 294.

<sup>145</sup> European Court of Human Rights. Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights. Right not to be tried or punished twice. [online] 30. 4. 2022. Directorate of the Jurisconsult. [cit. 20220701]. Dostupné z [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_4\\_protocol\\_7\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_7_eng). s. 18.

<sup>146</sup> Rozsudek ESLP ve věci Smirnova a Smirnova proti Rusku ze dne 24. 6. 2003, č. stížnosti 46133 a 48183/99.

řízení a navazuje na to v § 86 PřesZ, který stanovuje správnímu orgánu v daných případech povinnost řízení zastavit.<sup>147</sup> Stejně tak úprava trestního práva zakotvuje odpovídající pravidla v § 11 TR, kde jsou vyčteny důvody zastavení trestního stíhání.<sup>148</sup> O tom už ale bylo pohovořeno v třetí části této práce pojednávající o pramenech práva.

#### 4.4.2. R. T. proti Švýcarsku (2000) a další

Vývoj judikatury ESLP týkající se možnosti vést více řízení ve stejné věci započal případem R.T. proti Švýcarsku.<sup>149</sup> V tomto případě bylo stěžovateli správním orgánem odebráno řidičské oprávnění kvůli řízení v opilosti. Toto opatření potvrdil odvolací správní orgán i Federální soud. Následně ale vydal Okresní soud v Gossau rozsudek, kterým byl stěžovatel odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody a pokutě 1 100 švýcarských franků. Stěžovatel se proti tomuto příkazu neodvolal, takže nabyl právní moci.

ESLP dospěl k závěru, že švýcarské orgány stanovily tři různé kumulovatelné sankce za tento trestný čin podle zákona: trest odnětí svobody, pokutu a odebrání řidičského průkazu. Tyto sankce byly uloženy souběžně dvěma různými orgány, trestním a správním. Proto nebylo možné říci, že se trestní řízení opakovalo v rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.

Na R. T. proti Švýcarsku navázal ESLP v již zmíněném případě Nilsson proti Švédsku, kde poprvé použil test "dostatečně úzké věcné a časové souvislosti", aniž by jej podrobně vysvětlil.<sup>150</sup> ESLP pouze uvedl, že odebrání řidičského průkazu bylo přímým a předvídatelným důsledkem předchozího odsouzení stěžovatele za stejný trestný čin. Tím byla prokázána dostatečně úzká věcná a časová souvislost, a proto nedošlo k opakování řízení.

ESLP neshledal opakování ani v dalších případech, například ve věci Boman proti Finsku, kde druhé řízení následovalo po prvním řízení na základě rozhodnutí o přestupku.<sup>151</sup> ESLP s odkazem na tato dvě předešlá rozhodnutí ESLP a argumentaci týkající se věcné a časové souvislosti určil, že nebylo shledáno porušení článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.

Tato série judikátů nastínila předpoklady, za jakých lze vést souběžná řízení. Tyto podmínky se však nestaly pevnými pravidly. Naopak, ve věci Zolotukhin ESLP výslovně odmítl vést druhé řízení, když o prvním již bylo pravomocně rozhodnuto.<sup>152</sup> ESLP rovněž vydal rozhodnutí ve věci

<sup>147</sup> BOHADLO D. a kol. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7676-419-4. s. 242.

<sup>148</sup> ŠÁMAL P. a kol. *Trestní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013, s. 205.

<sup>149</sup> Rozsudek ESLP ve věci R. T. proti Švýcarsku ze dne 30. 5. 2000, č. stížnosti 31982/96.

<sup>150</sup> Rozsudek ESLP ve věci Nilsson proti Švédsku ze dne č. 13. 12. 2005 č. stížnosti 73661/01.

<sup>151</sup> Rozsudek ESLP ve věci Boman proti Finsku ze dne 17. února 2015. č. stížnosti 41604/11.

<sup>152</sup> Rozsudek ESLP ve věci Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, č. stížnost 14939/03.

Nykänen proti Finsku,<sup>153</sup> v němž uvedl, že dvojí řízení není vyloučeno v případě, kdy dochází k duplicitě mezi trestním řízením a řízením o daňovém penále, což si následně převzal i Nejvyšší soud do své rozhodovací praxe.<sup>154</sup> V tomto případě ESLP zvažoval možnost spojení řízení, ale neshledal dostatečně blízkou věcnou a časovou spojitost, neboť řízení byla vedena nezávisle před různými orgány a překrývala se.

#### 4.4.3. A a B proti Norsku(2016)

Na základě výše uvedeného jsme došli do situace, kdy ESLP vyslovil, že je nežádoucí, aby docházelo k opakování řízení v případě jednoho totožného skutku a že s tím souvisí neurčitě vysvětlený test věcné a časové spojitosti. Z toho důvodu vydal ESLP v roce 2016, zasedající ve velkém senátu ve věci A a B proti Norsku, patrně nejvýznamnějším rozhodnutím týkající se právního principu *ne bis in idem*, ve kterém detailně vyložil zmíněný test věcné a časové spojitosti.<sup>155</sup> Zájem na výsledku tohoto rozsudku byl enormní, jak lze zjistit z řady vedlejších účastníků, kteří k řízení podali své vyjádření. Mezi nimi nechyběla ani vláda České republiky.<sup>156</sup>

V tomto případě došlo k souběhu dvou řízení kvůli neuhrazené daňové povinnosti. Stěžovatelé neuvedli v daňovém přiznání příjem ze zahraničí ve výši 12 600 000 €, čímž snížili svou daňovou povinnost o 3 600 000 €. Vedle daňového řízení, které vedlo k doměření daně a uložení penále ve výši 30 % z nedoplatku, probíhalo i trestní řízení o stejném skutku.

Daňová správa zahájila kontrolu společnosti v roce 2005, což vedlo k obviněním. První stěžovatel byl zadržen a vyslechnut v prosinci 2007 kvůli podezření z porušení zákona o výměře daní. Následně byl propuštěn. V listopadu téhož roku mu finanční úřad doměřil daň (oznámeno až v srpnu 2008) a uložil penále. Proti tomuto rozhodnutí se neodvolal. V březnu 2009 byl uznán vinným ze závažného daňového podvodu a odsouzen k ročnímu trestu odnětí svobody, přičemž bylo přihlédnuto k uloženému penále. Proti tomuto rozsudku se odvolal.

Druhý stěžovatel byl informován o možnosti doměření daně a uložení penále finančním úřadem v říjnu 2008. Finanční úřad vydal rozhodnutí v prosinci 2008, které nabylo právní moci. V listopadu 2008 byl druhý stěžovatel obviněn z porušení zákona o výměře daní. V září 2009 bylo vyneseno rozhodnutí o jeho vině, opět s přihlédnutím k uloženému penále. I druhý stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí odvolal.

<sup>153</sup> Rozsudek ESLP ve věci Nykänen proti Finsku ze dne 20. 5. 2014, stížnost č. 11828/11.

<sup>154</sup> Viz usnesení Nejvyššího soudu (velkého senátu) ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.

<sup>155</sup> ŠÁMAL P. Uplatnění zásady *ne bis in idem* při posuzování trestní odpovědnosti za zkrácení daně. *Trestněprávní revue*. 2017. č. 11-12. s. 254.

<sup>156</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, č. stížností 24130/11 a č. 29758/11.



Důležité je, že nebylo pochyb o totožnosti skutku v obou případech. Stěžovatelé argumentovali, že druhé odsouzení trestním soudem porušilo zásadu *ne bis in idem*, tedy že nikdo nemůže být dvakrát souzen nebo trestán za stejný skutek. ESLP se zaměřil na věcnou a časovou spojitost obou řízení.<sup>157</sup> Přičemž zdůraznil, že aby nebylo shledáno porušení článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, musí být obě hlediska naplněna kumulativně.

ESLP nestanovil přesné pravidlo pro časový aspekt, ale uvedl, že požadavek na časovou souvislost by neměl být vykládán restriktivně. Časová spojitost musí být dostatečně těsná, aby jednotlivce chránila před nejistotou, zbytečnými prodlevami a průtahy v řízení, a to i v případě, že národní právo daného státu rozlišuje správní složku a trestní složku. Pokud je časová spojitost slabší, stát bude muset průtahy v řízení více vysvětlit a odůvodnit. ESLP z časového hlediska shrnul průběh řízení obou stěžovatelů a považoval časovou souvislost za dostatečnou bez hlubší analýzy.

Co se týče druhého aspektu spojitosti ESLP vyvodil, že určujícími faktory pro posouzení dostatečně úzké věcné spojitosti jsou:

- a) zda obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, které se týkají nikoli pouze *in abstracto*, ale také *in concreto*, různých aspektů daného protispolečenského jednání;
- b) zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem stejného postihovaného jednání, jak v právu, tak v praxi;
- c) zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, který v maximální možné míře zabrání opakování sběru a hodnocení důkazů, zejména díky účinné spolupráci mezi příslušnými orgány, což umožňuje využití důkazů i v druhém řízení;
- d) a především, zda sankce uložená v řízení, které bylo ukončeno jako první, je zohledněna v řízení, které je ukončeno jako poslední, s cílem zabránit tomu, aby dotyčná osoba byla v konečném důsledku vystavena nadměrné zátěži, přičemž pravděpodobnost tohoto rizika je nejnižší, pokud existuje mechanismus započtení, který zajistí přiměřenost celkové výše všech uložených sankcí.<sup>158</sup>

Výše uvedená kritéria umožňují identifikovat klíčové faktory pro posouzení, zda byl dodržen článek 4 Protokolu č. 7 Úmluvy v souvislosti s kombinací správního a trestního řízení. Dále ESLP

<sup>157</sup> KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. č. 1. s. 206.

<sup>158</sup> Rozsudek ESLP ve věci Aa B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11. bod 132.

opakovaně zdůraznil, že Úmluvu je nutné chápat jako celek a vykládat ji tak, aby byla zachována její vnitřní soudržnost a harmonie mezi jednotlivými ustanoveními (např. Maaouia proti Francii).<sup>159</sup> Klíčovým faktorem je míra, do jaké správní řízení nese rysy běžného trestního řízení. Kombinovaná řízení mají větší šanci splnit požadavky doplňkovosti a soudržnosti, pokud jsou sankce uloženy v řízení, které není formálně označeno jako „trestní“, specificky zaměřeny na dané jednání a tím se liší od tvrdého jádra trestního práva. Pokud takové řízení nepřináší významnou míru stigmatizace, je méně pravděpodobné, že kombinace řízení bude představovat nepřiměřenou zátěž pro obviněnou osobu. Naopak, pokud správní řízení obsahuje prvky stigmatizace podobné běžnému trestnímu řízení, zvyšuje se riziko, že dojde k duplicitě sledovaných cílů v různých řízeních, místo jejich vzájemného doplnění.

Navíc, jak již bylo zmíněno, i při existenci dostatečné věcné spojitosti je nezbytné splnit i požadavek časové spojitosti. To však neznamená, že obě řízení musí probíhat současně od začátku do konce. Státy by měly mít možnost vést řízení postupně, pokud je tento postup odůvodněn zájmem na efektivitě a řádném výkonu spravedlnosti, sleduje různé společenské cíle a nezpůsobuje stěžovateli nepřiměřenou újmu. Přesto však časová spojitost nesmí chybět. Časová spojitost musí být dostatečně těsná, aby jednotlivce chránila před nejistotou, zdlouhavostí a průtahy v řízení (viz příklad nedostatku v případě Kapetanios a další),<sup>160</sup> i v případech, kde vnitrostátní systém stanoví „ucelený“ mechanismus s oddělenou správní a trestní složkou. Čím slabší je časová spojitost, tím větší je potřeba, aby stát objasnil a zdůvodnil průtahy, za které může být při vedení řízení odpovědný.

První kritérium stanovené v A a B proti Norsku zahrnuje požadavek, aby paralelní řízení měla odlišné cíle. Každé řízení by mělo sloužit jinému účelu a chránit odlišné zákonem chráněné zájmy. V tomto kritériu lze nalézt dříve přehlíženou důležitost zájmu chráněného konkrétním ustanovením. ESLP v mnoha případech konstatoval (např. André a další proti Francii nebo Ruotsalainen proti Finsku),<sup>161</sup> že tento požadavek splňuje vedení trestního řízení spolu s řízením před daňovými úřady, zejména kvůli daňovým únikům.<sup>162</sup> Analogicky budou mít různé cíle řízení přestupkové, které se zaměřuje např. na porušení dopravních předpisů (Bajčić proti Chorvatsku) a

<sup>159</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Maaouia proti Francii ze dne 5. října 2000, č. stížnosti 39652/98, bod 36.

<sup>160</sup> Rozsudek ESLP ve věci Kapetanios a ostatní proti Řecku ze dne 30. dubna 2015, č. stížností 3453/12, 42941/12 a 9028/13, bod 72)

<sup>161</sup> Rozsudek ESLP ve věci André a další proti Francii ze dne 24. 7. 2008, č. stížnosti 18603/03 a rozsudek ESLP ve věci Ruotsalainen proti Finsku ze dne 16. 6. 2009, č. stížnosti 13079/03.

<sup>162</sup> ŠÁMAL P. Uplatnění zásady ne bis in idem při posuzování trestní odpovědnosti za zkrácení daně. *Trestněprávní revue*. 2017. č. 11-12. s. 251.

jehož účelem je odradit řidiče od nedodržování pravidel silničního provozu, zatímco trestní řízení se zaměřuje na následky dopravní nehody.<sup>163</sup>

Pozoruhodné je, že ESLP (Galović proti Chorvatsku) identifikoval odlišné cíle i v případech domácího násilí, kde byl pachatel potrestán za stejný skutek jak v rámci trestního zákoníku (kde trestný čin zahrnoval více útoků, včetně těch samých jako přestupek), tak i za přestupek podle zákona o ochraně veřejného zdraví.<sup>164</sup> Cílem řízení o přestupku byla rychlá reakce na každý konkrétní incident domácího násilí, zatímco cílem trestního řízení bylo reagovat na pokračující násilnické chování. Na druhou stranu v případech manipulace s trhem (Nodet proti Francii) nebyl zjištěn odlišný účel, neboť obě tato řízení podle ESLP sledovala stejné cíle.<sup>165</sup>

Druhé kritérium se zaměřuje na předvídatelnost kombinace různých řízení v reakci na stejné jednání, jak v právu, tak i v praxi.<sup>166</sup> Jednotlivci by měli být informováni o možnosti, že jejich činy mohou vyústit v současně probíhající správní a trestní řízení. Toto kritérium vyžaduje, aby běžný postup příslušných státních orgánů zajišťoval předvídatelnost právních následků daného jednání. To znamená, že správní a trestní právo musí být aplikováno s ohledem na ustálenou praxi, která je základem pro informovanost jednotlivců o možných právních důsledcích jejich konání.

Třetí kritérium klade důraz na snahu zabránit zdvojení shromažďování a hodnocení důkazů mezi správními orgány a soudy. To však neznamená, že je zakázáno samotné shromažďování a hodnocení důkazů oběma strukturami. ESLP zdůrazňuje, že orgány mají v daném případě vyvinout maximální možné úsilí k tomu, aby se zabránilo duplikaci důkazů, aniž by to vedlo k absolutnímu zákazu.

Kritika tohoto přístupu poukazuje na flexibilitu tohoto "maximálního možného" zákazu, který není explicitně stanoven v textu Úmluvy. Lze argumentovat, že tato podmínka je pouhým *de iure condendo* doporučením, nikoli závazkem vyplývajícím z Úmluvy.<sup>167</sup> Tato flexibilita může vést k rozdílnému hodnocení důkazů mezi správními orgány a soudy, což podkopává autoritu právního systému. Například, pokud správní orgány a soudy posuzují stejné skutečnosti odlišně na základě rozdílného důkazního břemene, může to vážně narušit důvěru ve spravedlnost a rovnost před zákonem.

Čtvrté kritérium se zaměřuje na požadavek, aby sankce uložená v dříve skončeném řízení byla zohledněna v řízení následujícím. Je důležité, aby soudy a správní orgány při rozhodování o

<sup>163</sup> Rozsudek ESLP ve věci Bajčić proti Chorvatsku ze dne 8. 10. 2020, č. stížnosti 67334/13.

<sup>164</sup> Rozsudek ESLP ve věci Galović proti Chorvatsku ze dne 30. 11. 2021, č. stížnost 45512/11.

<sup>165</sup> Rozsudek ESLP ve věci Nodet proti Francii ze dne 6. 9. 2019, č. stížnost 47342/14.

<sup>166</sup> Stejně tak i rozsudek ESLP ve věci Nilsson proti Švédsku ze dne 13. 12. 2005 č. stížnosti 73661/01.

<sup>167</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11. Nesouhlasné stanovisko soudce Pinta de Albuquerque, bod 61.

sankcích vzájemně koordinovaly svá opatření, aniž by automaticky předpokládaly, že tato řízení nemohou být spojena v souladu s danými podmínkami.

Na tomto východisku bych ale kritizoval, že čtvrtá podmínka, jak ji ESLP interpretuje, klade důraz na existenci mechanismu započtení, který má zajistit, že celková výše uložených sankcí je přiměřená.<sup>168</sup> Tato interpretace nezohledňuje alternativní procesní řešení, jako je například dočasné přerušení jednoho řízení do doby, než skončí druhé souběžné řízení, ani hmotněprávní možnosti, jako je stanovení limitů pro uložení sankcí v kombinaci trestných činů a správních deliktů. Tento přístup je problematický, neboť ignoruje složitost a specifickou každého individuálního případu.

Rovněž tím nastává rozpor mezi aktuálním přístupem a dřívějším stanoviskem ESLP ve věci Grande Stevens a ostatní proti Itálii.<sup>169</sup> Tento rozpor se týká možného vlivu správních sankcí na následné trestní řízení, což může vyvolávat nejednotnost a právní nejistotu. ESLP ve věci Grande Stevens totiž judikoval, že žalovaný stát musí zajistit, aby nové trestní řízení vedené proti stěžovatelům v rozporu se zásadou *ne bis in idem* bylo co nejrychleji ukončeno. Nebral ohled na protiargument italské vlády, že v novém řízení se vezme v úvahu uložená sankce z předchozího řízení a bude uložena již pouze mírnější sankce.

V případě stěžovatelů ve věci A a B proti Norsku ESLP nakonec rozhodl, že účelem daňových pokut je odrazovat od chybných nebo neúplných daňových přiznání a kompenzovat náklady spojené s daňovým řízením, zatímco trestní sankce slouží k odstrašení a také nese funkci represivní. Norský právní rámec v této oblasti byl předvídatelný a umožnil současné vedení obou řízení, přičemž důkazy z jednoho řízení byly využity i ve druhém. Při ukládání trestu soudem bylo rovněž zohledněno uložení daňové pokuty. Norsko tak splnilo všechna čtyři kritéria, která ESLP v tomto rozsudku stanovil.<sup>170</sup>

ESLP tímto způsobem do určité míry podal smluvním státům Úmluvy pomocnou ruku a zohlednil argumenty, které některé vlády smluvních států předložily jako vedlejší účastníci řízení.<sup>171</sup> ESLP své rozhodnutí odůvodnil tím, že ve shodě s Úmluvou není zakázáno brát v různých řízeních v úvahu různé právně chráněné zájmy, které jsou ohroženy tím samým jednáním. Dále ESLP zdůraznil důležitost poskytnutí státům volného prostoru při volbě prostředků k

---

<sup>168</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11. Nesouhlasné stanovisko soudce Pinta de Albuquerque, bod 65.

<sup>169</sup> Rozsudek ESLP ve věci Grande Stevens a ostatní proti Itálii ze dne 7.7. 2014. č. stížnosti 18640/10.

<sup>170</sup> Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11. bod 135 a násl.

<sup>171</sup> GŘIVNA T. a kol. *Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2018. s. 107.

dosažení stanovených cílů. Při současném vedení více řízení však musí být dodrženy stanovené požadavky, aby nedocházelo k porušení zásady *ne bis in idem*.

#### 4.4.4. Jóhannesson a další proti Islandu (2017)

Na rozdíl od analýzy věcné spojitosti rozsudek ve věci A a B proti Norsku nedostatečně objasnil spojitost časovou mezi daňovým a trestním řízením, což bylo podrobněji přezkoumáno ESLP ve věci Jóhannesson a další proti Islandu.<sup>172</sup> V tomto případě byla daňová kontrola pro stěžovatele zahájena v listopadu 2003 za období 1999 až 2002. Výsledkem bylo uložení daně spolu s penálem ve výši 25 % v říjnu 2004 a listopadu 2005. Správní rozhodnutí nabylo právní moci na začátku roku 2008, avšak soudní přezkum se neuskutečnil. V listopadu 2004 byla záležitost oznámena policii, která stěžovatele obvinila v prosinci 2008. Odsouzení byli v únoru 2013 k podmíněným trestům odnětí svobody a pokutám.

ESLP v této věci nebyl přesvědčen o dostatečně úzké věcné souvislosti mezi daňovým a trestním řízením, neboť i přes dostupnost dokumentů z daňové kontroly vedla policie nezávislé vyšetřování. Časová souvislost byla také problematická, neboť obě řízení probíhala souběžně po omezenou dobu, avšak trestní řízení pokračovalo ještě dalších pět let po ukončení daňového. Navíc celková doba od oznámení policii až po konečné rozhodnutí činila devět let.<sup>173</sup> Tento případ se tedy lišil od věci A a B proti Norsku, kde celková délka řízení byla kratší a integrace mezi oběma řízeními byla zřejmá, protože obvinění předcházelo ukončení daňového řízení a rozsudek byl vydán krátce po jeho skončení.

#### 4.4.5. Reakce Nejvyššího soudu

V reakci na zveřejnění rozhodnutí ESLP ve věci A a B proti Norsku vydal velký senát trestního kolegia Nejvyššího soudu krátce nato usnesení, v němž přejal vyčtená kritéria do českého prostředí.<sup>174</sup> Toto rozhodnutí bylo následně přijato a aplikováno následnou praxí jak Nejvyššího soudu,<sup>175</sup> tak Nejvyššího správního soudu.<sup>176</sup> Nejvyšší soud potvrdil, že penále podle daňového řádu, které je ukládáno v rámci daňového řízení, má charakter trestní sankce. Jak daňové, tak trestní řízení, které se týkají jednání, včetně nesplnění povinnosti podat správné daňové přiznání,

---

<sup>172</sup> Rozsudek ESLP ve věci Jóhannesson a další proti Islandu ze dne 18. 8. 2017, č. stížnosti 22007/11.

<sup>173</sup> ČABRÁDEK J. Leniency program a procedura narovnání jako důvod pro zánik trestní odpovědnosti. *Bulletin advokacie*, 2024, č. 4, s. 40.

<sup>174</sup> Usnesení Nejvyššího soudu (velkého senátu) ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.

<sup>175</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. 4 Tdo 503/2022.

<sup>176</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021, č. j. 10 Afs 163/2021-46.

mají podobné znaky trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby ve smyslu § 240 trestního zákoníku, pokud jsou obě řízení vedena proti stejné osobě.

Nejvyšší soud poukázal na to, že konečné rozhodnutí v jednom z těchto paralelních nebo postupných daňových a trestních řízení, které mají trestněprávní povahu podle Engelových kritérií, nebrání věci rozhodnuté s účinky *ne bis in idem*, pokud jsou splněny podmínky úzké věcné a časové souvislosti, jak je definováno ve věci A a B proti Norsku.

V rámci komplexního pětistupňového hodnocení Nejvyšší soud zdůraznil, že trestní a daňová řízení v České republice sledují různé aspekty stejného protiprávního jednání. Penále, které je stanoveno zákonem, pokud správce daně určí vyšší daň, než deklaroval daňový subjekt, slouží jako peněžitá sankce za nepravdivé tvrzení ohledně daně. Cílem je zlepšení účinnosti povinnosti daňových poplatníků poskytovat přesné a kompletní informace, což je základní pro správné fungování daňového systému a státu. Tato sankce nezakládá stigma spojeným s trestním odsouzením.

Obviněný byl vystaven možnosti předvídat oba typy řízení, jak právně, tak fakticky. Od samého začátku věděl, že skutkové okolnosti v jeho případě mohou vést jak k penále, tak k trestnímu stíhání. Judikatura Nejvyššího soudu je postavena na závěrech, které umožňují postupně vedlejší vedení daňového a trestního řízení, a to i přes to, že rozhodnutí ESLP ve věci Lucky Dev v. Švédsku zpochybnilo tento postup.<sup>177</sup>

Vzájemné propojení daňového a trestního řízení je podporováno povinností finančního úřadu hlásit státnímu zastupitelství nebo policejním orgánům podezření na spáchání trestného činu. Toto podporuje povaha příloh, které jsou přiloženy k oznámení, jako jsou zprávy o daňové kontrole nebo daňová přiznání. Důkazy získané v daňovém řízení jsou důležité pro obě řízení, daňová i trestní, avšak soudy musí respektovat rozdílnost v povaze obou řízení, zejména pokud jde o břemeno důkazů a hodnocení důkazů.<sup>178</sup>

Jako klíčový materiální faktor pro posouzení úzké věcné souvislosti Nejvyšší soud uvedl požadavek, aby sankce uložené v prvním uzavřeném řízení byly zohledněny v posledním uzavřeném řízení, aby se předešlo neadekvátní zátěži pro dotčené subjekty. Soudy by měly v odůvodnění svého rozhodnutí vysvětlit, jak tato okolnost byla zohledněna.

Pokud jde o časovou souvislost, Nejvyšší soud zdůraznil, že i když trestní a daňové řízení nebyly vedena současně, ale postupně, jedná se o integrovaný systém, který splňuje požadavek úzké časové souvislosti.<sup>179</sup> V konkrétním případě bylo daňové řízení a zahájení trestního řízení

<sup>177</sup> Rozsudek ESLP ve věci Lucky Dev proti Švédsku ze dne 27. 11. 2014, č. stížnosti 7356/10.

<sup>178</sup> GRIVNA T. a kol. Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 114.

<sup>179</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016, bod 79.

téměř okamžitě navazující. Časová prodleva mezi rozhodnutím v daňovém a trestním řízení nemusí automaticky narušovat úzkou časovou souvislost, pokud jsou obě řízení dostatečně propojena a předvídatelná pro obviněného.

Lze tedy uzavřít, že přístup k zásadě *ne bis in idem* vyvěrající z judikatury ESLP s důrazem na rozsudek A a B proti Norsku byl adoptován vnitrostátními soudy České republiky a že daný přístup vyhovuje představě převažující části členských států rady Evropy.

#### 4.4.6. Pevná výše penále dle daňového řádu

Přesto závěry ESLP mohou tvořit nejasnosti. Předmětem posouzení souladu s principem *ne bis in idem* se nedávno stalo zohledňování předešlé sankce u daňového penále. Daňové penále se totiž stanovuje ze zákona a ve výši procentní výměry z nesprávně tvrzené daně bez možnosti správního uvážení.<sup>180</sup> V případě, kdy již existuje sankce udělená v předešlém trestním řízení, správce daně nebude mít možnost tuto skutečnost zohlednit a penále ve stanovené výši udělí. Tím vyvstává otázka, zda je naplněn čtvrtý požadavek formulovaný v A a B proti Norsku tj., aby sankce uložená v dříve skončeném řízení byla započtena v řízení následujícím.

Navzdory tomu ale NSS vyslovil, že princip *ne bis in idem* penálem není porušen a možnost individualizace tohoto trestu zůstává zachována.<sup>181</sup> Tato diskrece je avšak dána až ve fázi prominutí penále na základě § 259a daňového řádu. Děje se tak ale vždy jedině na žádost daňového subjektu, nikoli z vlastní iniciativy správce daně.

Je ovšem otázkou, zda je takový stav skutečně dostačující. Požadavek ESLP není formulován jako možnost zohlednění sankce v dispozici jednotlivce, ale jako povinnost státu. S ohledem na zásadu vyhledávací a zásadu oficiality,<sup>182</sup> které ovládají jak daňové, tak přestupkové řízení, se mi jako přesvědčivější jeví závěr, že správce daní má povinnost z úřední povinnosti přihlídnout k již dříve udělené sankci. Momentální právní úprava penále v § 251 daňového řádu je proto dle mého názoru v rozporu s Úmluvou, tak jak jí vykládá ESLP.

Jednoduchým řešením by mohlo být doplnění správního uvážení do výpočtu jinak pevně stanovené výše penále. Popsanému problému je také možné se zcela vyhnout v případě, kdy správce daní je prvním orgánem, který udělí sankci a je to soud, který v trestním řízení ukládá následnou sankci. Soud má totiž mnohem širší prostor pro uvážení a může předchozí sankci snadno

<sup>180</sup> BAXA J., DRÁB O., KANIOVÁ L., a kol. Daňový řád: Komentář. Wolters Kluwer, 2011, s. 437.

<sup>181</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2024, č.j. 10 Afs 26/2024.

<sup>182</sup> LICHNOVSKÝ O., ONDRÝSEK R a kol. *Daňový řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 80.

zohlednit.<sup>183</sup> Je ovšem ale nutné brát v potaz i opačné pořadí těchto řízení a naplnit kritéria principu *ne bis in idem* v obou dvou.

---

<sup>183</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2024, č.j. 10 Afs 26/2024. bod. 45.



## 5. Případy konkurence přestupku a trestného činu

Ve světle Engelových kritérií se zásada *ne bis in idem* ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy vztahuje v českém právním prostředí na trestné činy a prakticky i na všechny přestupky.<sup>184</sup> Jestliže existují dvě taková řízení, mohou nastat čtyři možné kombinace, při nichž může dojít k porušení zásady *ne bis in idem*, pokud je vyneseno rozhodnutí nebo vedeno řízení pro stejný skutek, o kterém již bylo pravomocně rozhodnuto.<sup>185</sup>

- 1) Pokud jsou za stejný skutek po sobě vydána dvě rozhodnutí, která ho v obou případech kvalifikují jako přestupek (tedy kombinace přestupek – přestupek).
- 2) Pokud je za stejný skutek nejprve vydáno rozhodnutí, které ho kvalifikuje jako trestný čin, a následně rozhodnutí, které ho kvalifikuje jako přestupek (tedy kombinace trestný čin – přestupek).
- 3) Pokud je za stejný skutek nejprve vydáno rozhodnutí, které ho kvalifikuje jako přestupek, a následně rozhodnutí, které ho kvalifikuje jako trestný čin (tedy kombinace přestupek – trestný čin).
- 4) Pokud jsou za stejný skutek po sobě vydána dvě rozhodnutí, která ho v obou případech kvalifikují jako trestný čin (tedy kombinace trestný čin – trestný čin).

Těmito možnými eventualitami se budu zabývat v následujících kapitolách s výjimkou kombinace č. 4, což je konkurence trestný čin – trestný čin, neboť tato situace se vymyká zaměření diplomové práce. Také je na tomto místě vhodné poznamenat, že princip *ne bis in idem* samozřejmě nebude porušen, jestliže bylo první pravomocné rozhodnutí o skutku v příslušném řízení na základě mimořádného opravného prostředku nebo dozorčího prostředku zrušeno.<sup>186</sup>

### 5.1. Přestupek – přestupek

Aplikace zásady *ne bis in idem* v oblasti správního trestání může činit značné potíže. Správní trestání přináší řadu komplikací, zejména kvůli velkému množství skutkových podstat v různých právních předpisech.<sup>187</sup> Rozličné specializované správní orgány jsou kompetentní k řízení

<sup>184</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 – 1.

<sup>185</sup> KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. č. 1. s. 205.

<sup>186</sup> Např. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 3 Tdo 1534/2018, k riziku, že by došlo k porušení zásady *ne bis in idem*, v tomto kontextu poznamenal, že „to vše pochopitelně platí za předpokladu, že první pravomocné rozhodnutí o daném činu nebylo zrušeno v předepsaném řízení z podnětu mimořádného opravného prostředku. Navíc, s ohledem na specifické pojetí činu podle Úmluvy, nelze uvedené principy vztáhnout na všechny činy kvalifikované správními orgány smluvních stran této úmluvy jako přestupky, nýbrž toliko na ty z nich, které mají trestněprávní povahu...“

<sup>187</sup> BOHADLO D., POTĚŠIL L. a POTMĚŠIL J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 33.

o těchto přestupcích a často se stává, že jedním jednáním pachatel naplní skutkové podstaty více přestupků.

Pokud je k projednání těchto přestupků příslušný jeden orgán, všechny se projednají v jednom řízení a pachateli je uložen jeden společný trest dle § 41 odst. 1 a 2 PřesZ, čímž nedochází k porušení zásady zákazu dvojího trestání. Situace se však komplikuje, pokud je příslušných více správních orgánů. Podstata zásady *ne bis in idem* spočívá v zákazu dvojího postihu za stejný skutek. Osoba nemůže být za tentýž skutek potrestána vícekrát, pokud naplní skutkovou podstatu více druhů správních deliktů. Judikatura správních soudů posuzuje totožnost skutku *de iure* s přihlédnutím k rozdílným zájmům chráněným zákony, která neodráží přístup ESLP příliš věrně,<sup>188</sup> jak bylo demonstrováno v případě rozhodnutí NSS ve věci Kralice nad Oslavou v minulé části této práce.<sup>189</sup>

PřesZ v § 77 odst. 1 stanovuje, že překážkou pro zahájení řízení je mimo jiné již zahájené řízení o totožném přestupku za stejný skutek nebo pravomocné meritorní rozhodnutí ve věci přestupku za stejný skutek. Zákonodárce k tomuto ustanovení v důvodové zprávě uvedl, že formulace ustanovení se vztahuje na jeden přestupek (tj. skutek včetně jeho právní kvalifikace), protože nemůže být vyloučen jednočinný souběh přestupků, kdy pachatel jedním skutkem spáchá více přestupků.<sup>190</sup>

Překážka *litispendence* se týká totožného přestupku. Pokud správní orgán zjistí, že o totožném přestupku bylo dříve zahájeno řízení podle tohoto zákona proti téže osobě jiným správním orgánem, zastaví řízení podle § 86 odst. 1 písm. i) PřesZ. Pokud existuje konečné rozhodnutí o přestupku za totožný skutek, nesmí být další přestupkové řízení zahájeno a věc musí být odložena. V případě zahájení řízení musí být zastaveno ve smyslu § 86 odst. 1 písm. j) PřesZ.

PřesZ také v § 76 odst. 5 písm. a) upravuje fakultativní důvod pro odložení věci v případě jednočinného souběhu přestupků, které nebyly projednány ve společném řízení, jestliže správní trest uložený za některý z nich lze považovat za dostatečný i ve vztahu k ostatním dosud neprojednaným přestupkům.

Situace v oblasti konkurence různých správních orgánů zůstává neuspokojivě nevyřešena, což je předmětem kritiky.<sup>191</sup> Přijetí PřesZ v roce 2016 sice představovalo velký přínos z hlediska

<sup>188</sup> BERAN K., ČECH P., DVOŘÁK B. a kol. *Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekonstrukci českého soukromého práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7598-044-1. s. 223.

<sup>189</sup> Rozsudek NSS 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.

<sup>190</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz, § 77.

<sup>191</sup> BURSÍKOVÁ L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In: Informační systém MU [online]. 24. 9. 2013 [cit. 2024-19-06]. Dostupné:

[https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf)

sjednocení procesních postupů a hmotněprávních institutů,<sup>192</sup> ale stále chybí komplexní úprava řešení kolize více přestupků spáchaných totožným činem, které jsou v působnosti různých orgánů.

Je na místě poznamenat, že správní orgány se často ani nemusí dozvědět o přestupkovém řízení, které zahájil jiný správní orgán, týkajícím se totožného skutku. Přestože existuje evidence přestupků, obsahuje pouze pravomocná rozhodnutí o vybraných přestupcích dle § 16i odst. 1 Zákona o rejstříku trestů a evidenci přestupků. Například jsou evidovány přestupky proti majetku nebo přestupky proti občanskému soužití.<sup>193</sup> Ovšem ani u zmíněných přestupků nemá správní orgán možnost zjistit, zda bylo zahájeno řízení o přestupku, které ještě nebylo pravomocně rozhodnuto. Tento problém zůstává nevyřešený. Do budoucna by bylo vhodné, aby Informační systém evidence přestupků zahrnoval všechny relevantní údaje, včetně informací o všech zahájených přestupkových řízeních.

## 5.2. Přestupek – trestný čin

Situace, kdy bylo pravomocně rozhodnuto o přestupku, ale existují důkazy naznačující, že by mohlo jít o trestný čin, se snaží vnitrostátní právo vyřešit prostřednictvím procesních ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a trestního řádu.

Druhý odstavec článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy umožňuje prolomení zákazu dvojího trestání uvedeného v prvním odstavci a stanoví podmínky pro "obnovu řízení" dříve pravomocně rozhodnuté věci: „*Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.*”

Původně trestní judikatura dlouho vycházela z toho, že dřívější řízení vedené proti obviněnému, které skončilo pravomocným rozhodnutím orgánu oprávněného projednávat přestupky, nebránilo trestnímu stíhání stejné osoby za tentýž skutek. Soudy a další orgány činné v trestním řízení tuto koncepci nadále dodržovaly dokonce i poté, kdy se pro ČSFR a následně ČR stala závaznou Úmluva a její dodatkové protokoly, včetně pravidla *ne bis in idem*.

Zlom nastal rozsudkem Nejvyššího soudu z roku 2003.<sup>194</sup> Tento rozsudek přinesl nový pohled na zásadu *ne bis in idem* podle článku 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Nejvyšší soud rozhodl, že je porušením této zásady, pokud je obviněný trestně stíhán a odsouzen za stejný skutek, který byl již dříve posouzen jako přestupek v přestupkovém řízení pravomocným rozhodnutím příslušného

<sup>192</sup> MATES P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. *Právní rozhledy*. 2017. č. 3. s. 77.

<sup>193</sup> MATES P., ŠEMÍK K. Nad novelou zákona o přestupcích. *Právní rozhledy*. 2015. č. 21. s. 734.

<sup>194</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

správního orgánu, pokud toto rozhodnutí nebylo zrušeno. V takovém případě ustanovení § 11 odst. 1 písm. k) trestního řádu ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 7 Úmluvy činí trestní stíhání nepřipustným.

V dalším usnesení Nejvyššího soudu z roku 2007,<sup>195</sup> bylo potvrzeno, že zásada *ne bis in idem* s odkazem na § 11 odst. 1 písm. k) TŘ brání trestnímu stíhání a odsouzení osoby, proti níž bylo dřívější přestupkové řízení o stejném skutku pravomocně ukončeno rozhodnutím příslušného správního orgánu, včetně tzv. blokového řízení.

Právní úprava v „novém“ přestupkovém zákoně, řeší možnost konfliktu pravomocného rozhodnutí o přestupku s rozhodnutím vydaným orgánem činným v trestním řízení nebo s případným trestním stíháním pro tentýž skutek pomocí zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení zakotveném v § 100 a násl. PřesZ.<sup>196</sup>

Ustanovení § 100 odst. 1 PřesZ stanoví dvě skupiny situací odůvodňujících zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku:

- a) Pokud se objeví skutečnosti, které odůvodňují posouzení skutku jako trestného činu, jestliže již o skutku bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku.
- b) Pokud bylo pravomocné rozhodnutí o přestupku vydáno, přestože o totožném skutku již pravomocně rozhodl orgán činný v trestním řízení tak, že se skutek nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat, nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, zastaveno na základě schválení narovnání, podmíněně odloženo, nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.

Výrazu „rozhodnutím o přestupku“ ve smyslu § 100 odst. 1 PřesZ je třeba rozumět tak, že zahrnuje nejen rozhodnutí, kterým je obviněný uznán vinným z přestupku, ale také další rozhodnutí ukončující řízení o přestupku meritorně. Tam spadá rozhodnutí o schválení dohody o narovnání, usnesení o zastavení řízení z důvodu, že se skutek nestal, že skutek nespáchal obviněný, nebo že spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno.<sup>197</sup> Naproti tomu rozhodnutí správního orgánu o zastavení řízení z důvodu zániku odpovědnosti z přestupku uplynutím promlčecí doby takovým konečným rozhodnutím nebude.<sup>198</sup>

<sup>195</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. prosince 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007.

<sup>196</sup> GONSIOROVÁ B. Přezkumné řízení v přestupkové úpravě a jeho trestněprávní konsekvence. *Právní rozhledy*. 2019. č. 9. s. 317.

<sup>197</sup> PRÁŠKOVÁ H. *Přestupkové právo*. 2. vyd. Praha: Leges. 2022. ISBN: 978-80-7502-612-5. s. 539.

<sup>198</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 7 Tdo 576/2018.

V této kapitole je relevantní situace pod písmenem a), kdy se objeví nové skutečnosti, které by mohly změnit posouzení skutku z přestupku na trestný čin, i když o něm již bylo pravomocně rozhodnuto jako o přestupku.

Termín "skutečnosti" zahrnuje jakékoli nové informace týkající se rozhodnutí v dané věci. To může zahrnovat i podnět od orgánu činného v trestním řízení k zahájení přezkumného řízení podle příslušných ustanovení trestního řádu. Tímto podnětem bude typicky podnět od policejního orgánu v souvislosti s dočasným odložením zahájení trestního stíhání policejního orgánu dle § 159b odst. 4 TR z důvodu existence existujícího konečného rozhodnutí o totožném skutku v přestupkovém řízení nebo podnět od státního zástupce v souvislosti s přerušením trestního stíhání státním zástupcem dle § 173 odst. 1 písm. e) TR ze stejného důvodu.

Tento podnět je de facto rozhodnutím o povaze skutku jako trestného činu. V důsledku toho je rozhodnutí o přestupku v přezkumném řízení zrušeno na základě posouzení orgány činnými v trestním řízení, nikoli na základě úvah správního orgánu. Správní orgán může zkoumat pouze formální náležitosti přezkumného řízení (např. existenci pravomocného rozhodnutí o přestupku, dodržení lhůt pro zahájení přezkumného řízení) a nemá posuzovat, zda je skutek trestným činem – to nečiní ani při rozhodování o přestupku a není důvod, aby to činil v přezkumném řízení.<sup>199</sup>

Obdobný pojem se avšak vyskytuje i v samotné Úmluvě. Článek 4 odstavec 2 Protokolu č. 7 Úmluvy staví jako podmínku opětovného zásahu do řízení „nové nebo nově odhalené skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci“. Tyto podmínky podrobně rozebral rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku.<sup>200</sup>

ESLP vysvětlil, že okolnosti, které existují během řízení, ale zůstanou skryté a objeví se až po skončení řízení, jsou považovány za „nově zjištěné“. Okolnosti, které se objeví až po skončení řízení, jsou „nové“. Nové důkazy vztahující se k dříve známým skutečnostem se také zahrnují pod pojem „nové nebo nově zjištěné skutečnosti“.

Dále ESLP uvedl, že pod pojem „podstatné vady“ spadají pouze vážná porušení procesních pravidel, která zásadně narušují integritu předchozího řízení. Jen takové vady mohou být důvodem pro obnovu řízení v neprospěch obžalovaného, pokud byl osvobozen nebo potrestán za méně závažný trestný čin, než je stanoven v právních předpisech. Pouhé přehodnocení důkazů státním zástupcem nebo nadřízeným soudem této podmínce nevyhovuje.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> PŠENIČKA S. K přezkumnému řízení podle ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra. 2022. roč. 40. č. 6. ISSN 0139-6005. s. 337.

<sup>200</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 7. 2019 ve věci Mihalache proti Rumunsku, č. stížnosti 54012/10.

<sup>201</sup> *Ibid*, bod 132.

Pokud by však obnova řízení mohla být v prospěch obžalovaného, soud poukázal na to, že důvodová zpráva k Protokolu č. 7 Úmluvy zdůrazňuje, že tento článek nebrání obnově řízení ve prospěch odsouzené osoby a jakékoli změně rozsudku v její prospěch. V těchto případech je nutné posoudit povahu vady, aby bylo zjištěno, zda došlo k porušení práv obhajoby a k překážce řádného výkonu spravedlnosti.

Pozoruhodný je rozsudek Krajského soudu v Brně z roku 2022,<sup>202</sup> kterým soud zrušil rozhodnutí přezkumného řízení podle § 100 odst. 1 PřesZ. Přezkumné řízení se týkalo pokuty za přestupek spočívající v tom, že pes pachatelky pokousal poštovní doručovatelku. Rozsah zranění byl doložen fotodokumentací a lékařskými zprávami. Z rozhodnutí krajského úřadu nevyplývalo, že by tyto skutečnosti vyšly najevo až po právní moci příkazu.

Asi po šesti měsících však policejní orgán dospěl k závěru, že šlo o trestný čin. Policie uvedla, že doručovatelka utrpěla zranění, které kvalifikuje jako těžkou újmu na zdraví, a že jednání žalobkyně vykazuje znaky přečinu těžkého ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 147 odst. 1, 2 trestního zákoníku. Kvůli zákazu dvojího postihu proto požádala krajský úřad o zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení, aby odstranila překážku pro trestní stíhání žalobkyně. Krajský úřad žádosti vyhověl a Ministerstvo vnitra rozhodnutí potvrdilo.

Krajský soud v tomto případě, s odkazem na rozsudek ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku, vyložil, že pokud se nejedná o výjimku uvedenou v čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 Úmluvy, pak chyby či nesprávné postupy státních orgánů mohou prospět pouze obviněnému. Negativní následky spojené s vadným postupem státních orgánů musí nést veřejná moc a nelze je řešit na úkor jednotlivce. V tomto konkrétním případě neexistovaly skutečnosti, které by vyšly najevo po právní moci správního rozhodnutí a odůvodňovaly změnu posouzení skutku z přestupku na trestný čin. Jednání obviněné bylo původně nesprávně kvalifikováno jako přestupek, ačkoliv mělo být řešeno v trestněprávní rovině. To však není novou nebo nově odhalenou skutečností ve smyslu čl. 4 odst. 2 Protokolu č. 7 Úmluvy, ani skutečností, která by se objevila po právní moci správního rozhodnutí. Pouhé pozdější právní přehodnocení skutku není novou skutečností.

Aby se předešlo možným sporům ohledně zásady *ne bis in idem* v případech, kdy byl skutek pravomocně posouzen jako přestupek, i když okolnosti naznačují, že by mohl být trestným činem, mohla by pomoci již zmíněná evidence přestupků. Její rozšíření by mohlo poskytnout orgánům činným v trestním řízení informace o potenciálních důvodech k zahájení trestního řízení. Kopecký v této souvislosti navrhuje vytvoření metodické pomoci Ministerstvem vnitra jakožto ústředního správního úřadu s koordinační úlohou v oblasti správního trestání, která by osvětlila

---

<sup>202</sup> Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2022, č. j. 41 A 32/2022-30.

omezené možnosti nápravy takovýchto situací, a to jak pro správní orgány, tak pro orgány činné v trestním řízení.<sup>203</sup>

### 5.3. Trestný čin – přestupek

Problematika konkurence trestního řízení a řízení o přestupku v případě, kdy trestní řízení bylo zahájeno nebo v něm dokonce již došlo k pravomocnému konečnému rozhodnutí dříve, než bylo rozhodnuto v řízení přestupkovém je méně komplikovaná, neboť odpovědnost za přestupek má vůči odpovědnosti za trestný čin v tomto směru subsidiární povahu.<sup>204</sup> Proto je úprava přestupkového řízení v zásadě koncipována tak, aby se vyčkalo na konec trestního řízení a na základě toho se vyvodily následné důsledky pro řízení přestupkové.

Podle § 77 odst. 1 PřesZ zahájení trestního řízení, nebo existence pravomocného rozhodnutí vydaného orgánem činným v trestním řízení tvoří překážku přestupkového řízení. Správní orgán, aniž řízení zahájí, musí věc odložit. Podle § 76 odst. 2 PřesZ správní orgán odloží věc, pokud se o totožném skutku trestní řízení zatím pouze vede, a podle § 76 odst. 1 písm. j) PřesZ, pokud o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto orgánem činným v trestním řízení.

Obdobně pokud přestupkové řízení již probíhá, musí být zastaveno podle § 86 odst. 4 PřesZ, pokud bylo zahájeno trestní řízení, nebo podle § 86 odst. 1 písm. j) PřesZ, pokud už existuje pravomocné rozhodnutí. Dle věty druhé § 86 odst. 4 PřesZ lze přestupkové řízení znovu zahájit po ukončení trestního řízení, „*ledaže bylo o skutku rozhodnuto, že se nestal, nespáchal jej obviněný, spáchání skutku se nepodařilo obviněnému prokázat nebo že skutek je trestným činem, trestní stíhání bylo podmíněně zastaveno, trestní stíhání bylo zastaveno na základě schválení narovnání, bylo podmíněně odloženo podání návrhu na potrestání nebo bylo odstoupeno od trestního stíhání mladistvého.*“

Lze zákonodárci vyčítat, že poměrně nekonceptně používá v § 86 odst. 4 PřesZ procesní úkon zastavení řízení, u něhož speciálně stanovuje potenciální možnost znovuzahájení řízení.<sup>205</sup> Vhodnějším řešením situace by se mi jevil institut přerušení řízení, který je ze své podstaty procesním úkonem správního orgánu vydávaným z důvodu určitých procesních překážek dočasného charakteru,<sup>206</sup> což trestní řízení bezesporu je. Až v závislosti na výsledku trestního řízení se ukáže, jestli je třeba řízení přestupkové ukončit také, nebo nikoli.

<sup>203</sup> KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023. č. 1. s. 215.

<sup>204</sup> KOPECKÝ M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. C.H.Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-820-7. s. 258.

<sup>205</sup> GRIVNA T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). *Správní právo*. 2014. č. 1. ISSN: 0139-6005. s. 61.

<sup>206</sup> KOPECKÝ M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vyd. C.H.Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-820-7. s. 381.

## Závěr

V diplomové práci jsem se zaměřil na analýzu zásady *ne bis in idem* a její projevy při uplatňování odpovědnosti za přestupky. Nejdříve jsem popsal samotné pojetí zásady a její zakotvení ve vnitrostátních i mezinárodních pramenech práva a poukázal na odlišné přístupy k této zásadě.

Na to jsem navázal vývojem judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který vykládá Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, ve které je v tomto kontextu nejdůležitější článek 4 Protokolu č. 7. Evropský soud pro lidská práva stanovil radu podmínek pro dodržování zásady *ne bis in idem*, které si následně české soudy osvojují a pokoušejí se aplikovat.

Je na místě zdůraznit, že klíčový význam mělo pojetí pojmů trestného činu a trestního obvinění, které podle litery Úmluvy spadají pod ochranu zásady zákazu dvojího trestání. Podle tohoto extenzivního pojetí je ochrana rozšířena i na řízení o přestupcích navzdory jazykové odlišnosti, pokud jsou splněna daná kritéria.

Dalšími podmínky použití zásady *ne bis in idem*, jak bylo vyloženo, jsou totožnost skutku a zdvojení řízení, k jejichž podrobnostem se ESLP vyjádřil v případech Zolotukhin proti Rusku a A a B proti Norsku, u nichž jsem připojil kritiku daných závěrů v některých případech. Dále jsem popsal, jak na tyto judikáty reagovala praxe českého soudnictví, a poukázal na problematiku zohlednění sankce v předešlém řízení při udělování daňového penále, kde jsem došel k závěru, že by bylo vhodné *de lege ferenda* připojit správní uvážení do mechanismu jeho výpočtu.

Nakonec jsem rozebral postupy správních orgánů a soudů při různých kombinacích konkurence přestupkového řízení a trestního řízení před soudem. Zdůraznil jsem význam rejstříku trestů a evidence přestupků a rozebral benefity, které by její rozšíření na veškeré přestupky přineslo.

Ačkoli je judikatura ESLP v posledních letech ustálená a česká právní praxe ji respektuje, téma zůstává i do budoucna stále relevantní. Dostát všem vysloveným podmínkám dodržování tohoto principu je náročné jak legislativně, tak z pohledu vysokých požadavků, které jsou kladeny na činnost státních orgánů, které různá řízení vedou.



## Seznam zkratek

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

ESLP – Evropský soud pro lidská práva

LZPS – Listina základních práv a svobod

Mezinárodní pakt – Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

NS – Nejvyšší soud

NSS – Nejvyšší správní soud

PřesZ – Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

TŘ – Trestní řád

Úmluva – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Ústava – Ústava České republiky

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

- BAXA J., DRÁB O., KANIOVÁ L., a kol. Daňový řád: Komentář. Wolters Kluwer, 2011.
- BERAN K., ČECH P, DVOŘÁK B a kol. Právní jednání a odpovědnost právnických osob po rekodifikaci českého soukromého práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, ISBN 978-80-7598-044-1.
- BOHADLO D, POTĚŠIL L, POTMĚŠIL J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- BOHADLO David a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7676-419-4.
- ČABRÁDEK J. Leniency program a procedura narovnání jako důvod pro zánik trestní odpovědnosti. Bulletin advokacie, 2024, č. 4.
- ČAPEK, Jan. Evropská Úmluva o ochraně lidských práv: [komentář s judikaturou]. ČÁST DRUHÁ – PROTOKOLY. Praha: Linde. 2010.
- DRAŠTÍK A., FENYK, J. a kol. Trestní řád: Komentář. Wolters Kluwer. 2017. ISBN: 978-80-7552-600-7.
- DUDKOVÁ L, HERMANOVÁ L. Zásada ne bis in idem ve vztahu mezi uložením trestu za daňový trestný čin a penále podle daňového řádu. Právní rozhledy, 2016, č. 23-24.
- DVOŘÁČEK M. Totožnost předmětu řízení v případě určovací žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Právní rozhledy, 2022, č. 7.
- FENYK Jaroslav, CÍSAŘOVÁ Dagmar, GŘIVNA Tomáš a kolektiv. Trestní právo procesní - 7., aktualizované vydání. Wolters Kluwer. 2019. ISBN: 978-80-7598-307-7.
- FRUMAROVÁ K., GRYGAR T., POPEROVÁ O., ŠKUREK M. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-827-6.
- GERLOCH A. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Aleš Čeněk s.r.o. 2021. ISBN: 978-80-7380-838-9.
- GONSIOROVÁ B. Přezkumné řízení v přestupkové úpravě a jeho trestněprávní konsekvence. Právní rozhledy. 2019. č. 9.
- GRYGAR, T. Konkurence řízení o přestupku právnické osoby s trestním řízením proti právnické osobě pohledem principu ne bis in idem. Správní právo, rok: 2020, č. 1.
- GŘIVNA T a kol. Pocta Pavlu Šámalovi k 65. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2018.
- GŘIVNA T. Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). Správní právo. 2014. č. 1. ISSN: 0139-6005.
- GŘIVNA T., ŠIMÁNOVÁ, H. Zákaz dvojího přičítání téže okolnosti u majetkových trestných činů. Trestněprávní revue, 2019, č. 11-12.
- GŘIVNA, Tomáš. Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu. Trestněprávní revue. 2006. č. 5. ISSN 1213-5313.

- HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016. ISBN: 978-80-7400-624-1.
- HRACHOVEC Petr. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod jako pramen českého trestního práva procesního. Právní rozhledy. 1998. č. 12.
- HŘEBÍKOVÁ I. a kol. Zákon o státní službě. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.
- HUBÁLKOVÁ E. Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2013.
- HUSSEINI Faisal, BARTOŇ Michal, KOKEŠ Marian KOPA, Martin a kol. Listina základních práv a svobod. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck. 2021.
- CHADIMA, M. Veřejný disciplinární delikt a (ne)aplikovatelnost zásady non bis in idem se zaměřením na státní zaměstnance. Právní rozhledy, 2020, č. 9.
- JELÍNEK J. a kol. Trestní právo procesní – 7. aktualizované a doplněné vydání. Leges. 2023. ISBN: 978-80-7502-687-3.
- JELÍNEK, Jiří a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 8. vydání. Praha: Leges. 2017. ISBN: 978-80-7502-576-0.
- JEMELKA L., VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020.
- JEMELKA, Luboš a kol. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2020. ISBN: 978-80-7400-772-9.
- JIRUŠKOVÁ, I. Aplikace zásady ne bis in idem podle článku 54 a násl. Schengenské prováděcí úmluvy v judikatuře Soudního dvora. Jurisprudence č. 4/2008. ISSN 1212-9909.
- JOUZA, Ladislav. Lisabonská smlouva a pracovní práva v ČR. Právní rádce, 2010, č. 3.
- KMEC J, KOSAŘ D, KRATOCHVÍL J, BOBEK M. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-365-3.
- KMEC J., KOSAŘ D., KRATOCHVÍL J., BOBEK M.. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: C. H. Beck. 2012. ISBN: 978-80-7400-365-3.
- KOCINA J. K rozsahu aplikace zásady ne bis in idem v trestním právu. Bulletin advokacie, 2005, č. 11-12.
- KOPECKÝ M. K možnostem zrušení pravomocného rozhodnutí o přestupku... jako podmínky pro vedení dalšího trestního stíhání. Časopis pro právní vědu a praxi. 2023. č. 1.
- KOPECKÝ M. Správní právo. Obecná část. 2. vyd. C.H.Beck. 2021. ISBN: 978-80-7400-820-7.
- KOSAŘ D. Zolotukhin proti Rusku – ne bis in idem. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva. 2009. č. 2. ISSN: 1212-2211.
- KUČEROVÁ H., HORZINKOVÁ E. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. 2019. Leges. ISBN:978-80-7502-383-4.
- KÜHN Z. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva v praxi Nejvyššího správního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi, 2021, č. 2.
- KÜHN Z. Nový přestupkový zákon, odpovědnost právnických osob a problematika dvojího trestání téhož deliktu. Právní rozhledy. 2018. č. 3. ISSN: 1210-6410.

- KÜHN Zdeněk, KRATOCHVÍL Jan, KMEC Jiří, KOSAŘ David a kol. Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Nakladatelství Leges. 2022. ISBN: 978-80-7502-609-5.
- KÜHN, Zdeněk; BOGUSZAK, Jiří. Právní principy. 1. vyd. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999. ISBN 80-901064- 5-5.
- LICHNOVSKÝ O., ONDRÝSEK R a kol. Daňový řád. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024.
- MATES P, ŠEMÍK K. Nad novelou zákona o přestupcích. Právní rozhledy. 2015. č. 21.
- MATES P, ŠEMÍK K. Přezkumné řízení rozhodnutí o přestupku. Bulletin advokacie, 2022, č. 6.
- MATES P. K některým procesním ustanovením zákona o odpovědnosti za přestupky. Právní rozhledy. 2017. č. 3.
- MATES, Pavel. Ne bis in idem ve správním právu. Sborník Karlovarské právnické dny, 2011, č. 19.
- MIČUDOVÁ, Silvia. Zásada ne bis in idem a inštitút podmieneného prepustenia z výkonu trestu odňatia slobody. Trestněprávní revue. 2022. č. 3.
- PETRMICHL V. Příkaz (modus) ve správním aktu a přestupková odpovědnost. Právní rozhledy, 2023, č. 12.
- PIPEK, Jiří. Princip ne bis in idem v konkurenci jurisdikcí. Trestněprávní revue. 2004. č. 4. ISSN 1213-5313.
- PORADA, Jakub. Ne bis in idem aneb kolize trestního řízení s řízením diskvalifikačním. Právní rozhledy. 2024. č. 1-2.
- PRÁŠKOVÁ H. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. Trestněprávní revue. 2012. č. 3. ISSN: 1213--5313.
- PRÁŠKOVÁ Helena. Nové přestupkové právo. Praha: Leges. 2017. ISBN: 978-80-7502-221-9.
- PRÁŠKOVÁ, H. Přestupkové právo. 2. vyd. Praha: Leges. 2022. ISBN: 978-80-7502-612-5.
- PŠENIČKA, S. K přezkumnému řízení podle ustanovení § 100 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra. 2022. roč. 40. č. 6. ISSN 0139-6005.
- SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. Ústava České republiky. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2016.
- SOTOLÁŘ A, RŮŽIČKA M. Evropský veřejný žalobce. Řízení o trestných činech proti finančním zájmům Evropské unie. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022.
- STEINICHOVÁ L . a kol. Zákon o zaměstnanosti: Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2010. ISBN: 978-80-7357-501-4.
- ŠÁMAL P, DĚDIČ J, GRŮVNA T, PÚRY F, ŘÍHA, J. Trestní odpovědnost právnických osob. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018. ISBN: 978-80-280-0195-7.
- ŠÁMAL P. a kol. Trestní řád:komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck. 2013.
- ŠÁMAL P. Uplatnění zásady ne bis in idem při posuzování trestní odpovědnosti za zkrácení daně. Trestněprávní revue. 2017. č. 11-12.
- ŠÁMAL P., GRŮVNA T. a kol. Trestní právo hmotné - 9. vydání. Wolters Kluwer. 2022. ISBN: 978-80-7598-764-8.

ŠÁMAL, Pavel. Ne bis in idem. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnícký slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck. 2009.

ŠČERBA, Filip a kol. Trestní zákoník. 1. vydání (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck. 2022. marg. č. 13.

ŠKUREK, M.: Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges. 2015.

ŠTENCEL, Václav. Uplatňování zásady ne bis in idem ve správním trestání na základě článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy. Správní právo. 2011. Roč. 44, č. 5.

ŠTURMA Pavel, ČEPELKA Čestmír. Mezinárodní právo veřejné, 2. vydání. ISBN: 978-80-7400-721-7. Praha: C. H. Beck. 2018.

TOMÁŠEK, Michal. Europeizace trestního práva. Praha: Linde. 2009. ISBN: 978-80-7201--737-9.

TRECHSEL S. "This however provides no more than a starting point." Human Rights in Criminal Proceedings. 2. Oxford University Press, 2006.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

BURSÍKOVÁ L. Správní trestání po rozsudku Zolotukhin proti Rusku. In: Informační systém MU [online]. 24. 9. 2013 [cit. 2024-19-06]. Dostupné: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/BursikovaLenka.pdf)

European Court of Human Rights. Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights. Right not to be tried or punished twice. [online] 30. 4. 2022. Directorate of the Jurisconsult. [cit. 20220701]. Dostupné z [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_4\\_protocol\\_7\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_7_eng)

Resolutions of the Congresses of the International Association of Penal Law (1926-2014), s. 415 - 420. Dostupné zde <https://www.penal.org/sites/default/files/RIDP86%201-2%202015%20EN.pdf>.

ŠTREJTOVÁ K. Zásada „ne bis in idem“ pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení. Dostupné zde <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni>.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>.

## 3. Seznam použitých právních předpisů

Listina základních práv Evropské unie

Mezinárodní Pakt o občanských a politických právech, vyhlášen sdělením č. 120/1976 Sb.

Smlouva o fungování Evropské unie, ve znění pozdějších předpisů

Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízeních o nich, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 269/1996 Sb., zákon o rejstříku trestů a evidenci přestupků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

#### 4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/052.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 1930/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99 – 1.

Rozsudek ESLP ve věci A a B proti Norsku ze dne 15. 11. 2016, stížnost č. 24130/11 a č. 29758/11.

Rozsudek ESLP ve věci André a další proti Francii ze dne 24. 7. 2008, č. stížnosti 18603/03 a rozsudek ESLP ve věci Ruotsalainen proti Finsku ze dne 16. 6. 2009, č. stížnosti 13079/03.

Rozsudek ESLP ve věci Bajčić proti Chorvatsku ze dne 8. 10. 2020, č. stížnosti 67334/13.

Rozsudek ESLP ve věci Bendenoun proti Francii ze dne 24. 2. 1994, stížnost č. 12547/86.

Rozsudek ESLP ve věci Benham proti Spojenému království ze dne 10. 6. 1996, stížnost č. 19380/92.

Rozsudek ESLP ve věci Boman proti Finsku ze dne 17. února 2015. č. stížnosti 41604/11.

Rozsudek ESLP ve věci Campbell a Fell ze dne 28. 6. 1984 č. stížnosti 7819/77.

Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemsku ze dne 8. 6. 1976, stížnost č. 5100/71.

Rozsudek ESLP ve věci Franz Fischer proti Rakousku ze dne 29. 5. 2001, č. stížnost 37950/97.

Rozsudek ESLP ve věci Galović proti Chorvatsku ze dne 30. 11. 2021, č. stížnost 45512/11.

Rozsudek ESLP ve věci Garretta proti Francii ze dne 4. 3. 2008, č. stížnosti č. 2529/04.

- Rozsudek ESLP ve věci Gradinger proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995, stížnost č. 15963/90.
- Rozsudek ESLP ve věci Grande Stevens a ostatní proti Itálii ze dne 7. 7. 2014, č. stížnosti 18640/10.
- Rozsudek ESLP ve věci Jóhannesson a další proti Islandu ze dne 18. 8. 2017, č. stížnosti 22007/11.
- Rozsudek ESLP ve věci Jussila proti Finsku ze dne 23. 11. 2006, stížnost č. 73053/01.
- Rozsudek ESLP ve věci Kapetanios a ostatní proti Řecku ze dne 30. dubna 2015, č. stížností 3453/12, 42941/12 a 9028/13, bod 72)
- Rozsudek ESLP ve věci Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998, stížnost č. 4/1998/907/1119.
- Rozsudek ESLP ve věci Lucky Dev proti Švédsku ze dne 27. 11. 2014, č. stížnosti 7356/10.
- Rozsudek ESLP ve věci Maaouia proti Francii ze dne 5. října 2000, č. stížnosti 39652/98.
- Rozsudek ESLP ve věci Malige proti Francii ze dne 23. 9. 1998, č. stížnost 27812/95.
- Rozsudek ESLP ve věci Manasson proti Švédsku ze dne 20. 6. 2004, č. stížnosti 41265/98.
- Rozsudek ESLP ve věci Mihalache proti Rumunsku ze dne 8. 7. 2019, č. stížnosti 54012/10.
- Rozsudek ESLP ve věci Muslija v. Bosnia and Herzegovina ze dne 14. 1. 2014, č. stížnost 32042/11.
- Rozsudek ESLP ve věci Nilsson proti Švédsku ze dne č. 13. 12. 2005, č. stížnosti 73661/01.
- Rozsudek ESLP ve věci Nodet proti Francii ze dne 6. 9. 2019, č. stížnost 47342/14.
- Rozsudek ESLP ve věci Nykänen proti Finsku ze dne 20. května 2014, stížnost č. 11828/11.
- Rozsudek ESLP ve věci Oliveira proti Švýcarsku ze dne 30. 7. 1998, č. stížnosti 25711/94.
- Rozsudek ESLP ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, stížnost č. 22479/93.
- Rozsudek ESLP ve věci R. T. proti Švýcarsku ze dne 30. 5. 2000, č. stížnosti 31982/96.
- Rozsudek ESLP ve věci Rabus proti Německu ze dne 9. 2. 2006, stížnost č. 43371/02.
- Rozsudek ESLP ve věci Smirnova a Smirnova proti Rusku ze dne 24. 6. 2003, č. stížnosti 46133 a 48183/99.
- Rozsudek ESLP ve věci Tomasović proti Chorvatsku ze dne 18. 10. 2011, stížnost č. 53785/09.
- Rozsudek ESLP ve věci Weber proti Švýcarsku, č. stížnosti 11034/84.
- Rozsudek ESLP ve věci Zigarella proti Itálii ze dne 3. 10. 2002, stížnost č. 48154/99.
- Rozsudek ESLP ve věci Zolotukhin proti Rusku ze dne 10. 2. 2009, č. stížnost 14939/03.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. 9. 2022, č. j. 41 A 32/2022-30.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 5. 2022, č. j. 9 Af 17/2019-61.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, č. j. 15 Af 21/2020-42
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 22. července 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. března 2006, sp. zn. 4 Tz 183/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. července 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. prosince 2012, č. j. 9 As 109/2012 – 62.

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2011 č. j. 9 As 67/2010 - 74.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021, č. j. 10 Afs 163/2021-46.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. října 2004 č. j. 6 A 126/2002 – 27.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2024, č.j. 10 Afs 26/2024.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.06.2024, č.j. 10 Afs 26/2024. bod. 45.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, č. j. 6 As 106/201425
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci Showa Denko KK v. Komise Evropských společenství ze dne 29. června 2006, věc č. C-289/04.
- Usnesení Nejvyššího soudu (velkého senátu) ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. listopadu 2010, sp. zn. 3 Tdo 1053/2010 -2.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. prosince 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 7 Tdo 576/2018.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2010, sp. zn. 6 Tdo 1478/2009.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 4 Tz 11/2010.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 3 Tdo 1534/2018.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 5 Tdo 587/2014-39.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. 4 Tdo 503/2022.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016, bod 79.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 5. 2002. sp. zn. I. ÚS 1102/22.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 604/02-1.

## **5. Seznam ostatních zdrojů**

Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.



## **Zásada *ne bis in idem* při uplatňování odpovědnosti za přestupky**

### **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá zásadou *ne bis in idem* při uplatňování odpovědnosti za přestupky, která má za cíl zaručovat ochranu jednotlivce před opakovaným stíháním nebo potrestáním za totožný skutek. V rámci této práce je proveden detailní rozbor obsahu a aplikace této zásady v evropském a českém právu. V úvodu je zásada začleněna mezi ostatní zásady správního trestání, po čemž následuje rozbor pojmu *ne bis in idem* jako takového, včetně jeho hmotněprávního a procesního aspektu.

Práce se následně věnuje zakotvení zásady v pramenech práva. Na mezinárodní úrovni je nejvýznamnější Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod spolu s později přijatým Protokolem č. 7. V české legislativě je důležité zkoumat Listinu základních práv a svobod a na zákonné úrovni zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich spolu s trestním řádem. Práce konfrontuje základní východiska různých právních předpisů a zdůrazňuje jejich odlišné přístupy. Další část se zabývá podmínkami uplatňování zásady *ne bis in idem*, jak byly postupně formulovány Evropským soudem pro lidská práva (ESLP). První podmínkou je trestní povaha obou řízení, kde ESLP stanovil tzv. Engelova kritéria. Ta zahrnují trestní povahu obou řízení, povahu skutku, účel sankce a druh a závažnost sankce. Druhou podmínkou je totožnost skutku v obou řízeních. Ve věci Zolotukhin proti Rusku se ESLP přiklonil ke koncepci *idem factum*, která stanoví, že totožnost skutku je dána tehdy, pokud se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Posledním Engelovým kritériem je dvojití stíhání. Pro posouzení této podmínky je klíčový test věcné a časové spojitosti, popsany ESLP ve věci A a B proti Norsku. Diplomová práce se rovněž věnuje možné reakci vnitrostátních soudů na výše uvedené závěry a popisuje případnou kritiku.

V závěrečné části jsou analyzovány možné kombinace konkurence přestupku a trestného činu v závislosti na to, které řízení je zahájeno jako první. Práce zkoumá procesní postupy, jež jsou v daných situacích aktivovány a problémy, na které při nich praxe naráží. Jedním z možných způsobů jak praxi správních orgánů a orgánů činných v trestním řízení zkvalitnit je rozšíření evidence přestupků.

**Klíčová slova: *ne bis in idem*, přestupek, dvojití trestání**

## **Ne bis in idem principle in the application of liability for administrative offences**

### **Abstract**

The thesis deals with the principle of *ne bis in idem* in the application of liability for administrative offences, which aims to guarantee the protection of an individual against repeated prosecution or punishment for the same act. The thesis includes a detailed analysis of the content and application of this principle in European and Czech law. In the introduction, the principle is included among other principles of administrative sanctioning, followed by an analysis of the concept of *ne bis in idem* as such, including its substantive and procedural aspects.

The thesis then examines the anchoring of the principle in the sources of law. At the international level, the most important is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, together with the later adopted Protocol No. 7. In Czech legislation, it is important to examine the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and, at the statutory level, the Act on Liability for Offences and Proceedings thereon, together with the Criminal Procedure Code. The thesis confronts the basic premises of the different legal provisions and highlights their different approaches.

The next section deals with the conditions for the application of the *ne bis in idem* principle as formulated by the European Court of Human Rights (ECtHR). The first condition is the criminal nature of both proceedings, where the ECtHR has established the so-called Engel criteria. These include the criminal nature of the two proceedings, the nature of the offence, the purpose of the sanction and the type and severity of the sanction. The second condition is the identity of the offence in both proceedings. In *Zolotukhin v. Russia*, the ECtHR adhered to the concept of *idem factum*, which provides that identity of the facts, is established if the specific facts concern the same accused and are inextricably linked in time and place. Engel's final criterion is double prosecution. The test of factual and temporal continuity, as described by the ECtHR in *A and B v. Norway*, is crucial to the assessment of this condition. The thesis also discusses the possible reaction of Czech national courts to the above conclusions and describes possible criticisms.

The final part analyses the possible combinations of competing administrative offences and criminal offences depending on which proceedings are initiated first. The thesis examines the procedural procedures that are activated in these situations and the problems encountered in practice. One of the possible ways to improve the practice of administrative and criminal authorities is to expand the registration of administrative offences.

**Keywords: ne bis in idem, administrative offence, duplicative punishment**