

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ PO ROZSUDKU ZOLOTUKHIN PROTI RUSKU

LENKA BURSÍKOVÁ

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá dopadem závěrů obsažených v rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin proti Rusku. Tento rozsudek měl přispět ke sjednocení odlišných přístupů k otázce výkladu pojmu "totožný čin" obsaženého v čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V souvislosti s aplikací zásady *ne bis in idem* ve správním trestání však tento rozsudek vyvolal mnoho nejasností a problémů, které se příspěvek snaží definovat a relevantním způsobem na ně reagovat.

Key words in original language

správní trestání, zásada *ne bis in idem*, totožnost skutku

Abstract

The paper focuses on the impact of the Zolotukhin vs Russia decision of the Grand Chamber of the European Court of Human rights. The decision should have contributed to the unification of the interpretation of the term "same conduct" included in the art. 4 of the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. However, it gave rise to many confusions and problems in connection with the application of the double jeopardy principle in the field of administrative punishment. The paper aims to define some of these problems and provide a relevant reaction to them.

Key words

administrative punishment, double jeopardy, identity of facts

Princip *ne bis in idem* („v téže věci ne dvakrát“) je nejčastěji spojován s trestním právem. Tento princip je jako jedna ze základních trestních zásad obsažen v čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že „nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby“¹. Vzhledem k tomu, že tato zásada „je chápána jako jeden z požadavků, který svou povahou spadá do oblasti lidských práv“², je zakotvena i v řadě

¹ Jak poznamenává např. Pavlíček, nepřesnou dikci Listiny „čin“ je třeba interpretovat tak, že neodpovídá pojmu hmotného trestního práva „trestný čin“, ale procesnímu pojmu „skutek“. (Pavlíček, V. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář*. 2. Díl. *Práva a svobody*. Praha: Linde, 1999, s. 329.

² Prášková, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*. *Trestněprávní revue*, roč. 2012, č. 3, s. 53.

mezinárodních smluv. Podle čl. 4 protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhl. pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) nemůže být nikdo stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu. Na úrovni evropského práva pak tento princip zakotvuje Listina základních práv Evropské unie, a to ve svém čl. 50, podle nějž nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona.

Ačkoli shora uvedené normy hovoří o „trestním řízení“, resp. trestním stíhání, je třeba danou zásadu aplikovat i v řízení o správních deliktech, tedy obecně ve správním trestání. Tento závěr vyplývá v prvé řadě z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Ten záhy pro přijetí protokolu č. 7 vložil výraz „trestní řízení“ obsažený v jeho čl. 4 s cílem rozšířit záruky podle čl. 5 a 6 Úmluvy na sankce veřejné moci označené za správní. Pojmy trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání je dle ESLP nutno vykládat autonomně, nezávisle na jejich významu ve vnitrostátním právu. Jedině tak může být zajištěna jednotná ochrana lidských práv ve všech státech, které ratifikovaly Úmluvu. V zásadním rozsudku Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976 (stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72) tento soud argumentoval, že bylo-li by ponecháno na úvaze smluvních stran Úmluvy, která protiprávní jednání budou považovat za trestná a která „pouze“ za správní delikty, stal by se rozsah použití Úmluvy závislý na jejich suverénní vůli, což by bylo podle jeho názoru v rozporu s jejím předmětem a cílem. V tomto rozsudku proto ESLP vymezil kritéria (nazývaná propříště tzv. Engel kritéria), jejichž pomocí lze zjistit, zda má určitá sankce trestněprávní povahu ve smyslu Úmluvy. Těmito třemi kritérii jsou: kvalifikace protiprávního jednání ve vnitrostátním právu, povaha protiprávního jednání a intenzita sankce ukládané pachateli. Z uvedených kritérií je zřejmé, že pojem trestní řízení obsažený v čl. 4 sedmého protokolu bude zpravidla třeba vztáhnout nejen na tzv. soudní delikty, ale i na delikty správní, a to jak fyzických, tak právnických osob³.

Shora citovanou judikaturu reflektují i vnitrostátní soudy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, č. j. 4 As 10/2006 – 57, jednoznačně konstatoval, že řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, musí podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu⁴. Ostatně platnost zásady ne bis in idem i pro oblast správního

³ Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. C. H. Beck: Praha, 2008, s. 35.

⁴ Obdobně též rozsudky ze dne 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/2007 – 135 (publ. pod č. 1338/2007 Sb. NSS), ze dne 23. 9. 2004, č. j. 6 A 173/2002 – 33, aj.

trestání konstatoval Nejvyšší správní soud již např. v rozsudku ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003 - 44.

Aplikace zásady *ne bis in idem* ve správním trestání vyvolává různé okruhy problémů. Může se jednat o problematiku výkladu pojmu *bis*, tedy procesněprávní otázku, zda došlo k řízení, které bylo ukončeno tak, že brání vedení dalšího řízení, či např. o problematiku vztahu trestání za správní delikt a trestný čin (či naopak) nebo za různé druhy správních deliktů. Použití této zásady však může být problematické i při trestání za několik správních deliktů téhož druhu, konkrétně pak při řešení zásadní otázky vymezení prvku *idem*. Jedním z úskalí čl. 4 sedmého protokolu Úmluvy (ale i jiných norem zakotvujících dotčenou zásadu) je totiž skutečnost, že nijak nedefinuje pojem „totožný čin“. I sám ESLP ve své judikatuře prošel poměrně rozmanitým vývojem, který odrážel měnící se přístup k této otázce. Tento přístup oscilloval mezi dvěma póly pojetí *idem* – tedy mezi skutkem vymezeným totožností jednání, resp. skutkových okolností (*idem factuel*) a totožností posuzovanou z hlediska právní kvalifikace skutku (*idem légal*). V rozsudku ve věci *Gradinger* proti Rakousku ze dne 23. 10. 1995 ESLP zavádí faktické pojetí totožnosti, tedy totožnost založenou na totožném jednání (*même comportement*). Následně se v rozsudku *Oliveira* proti Švýcarsku ze dne 30. 7. 1998 obrací k definování prostřednictvím totožnosti právní kvalifikace činu, neboť zapovídá opětovné stíhání pro tentýž delikt (*même infraction*). Dostává se tak do rozporu se svou předcházející judikaturou. V rozsudku ze dne 29. 5. 2001, *Franz Fischer* proti Rakousku, se ESLP pokusil o smíření těchto dvou protichůdných přístupů. Vznikl jakýsi hybridní postoj k otázce totožnosti skutku založený na posuzování shodnosti základních elementů skutku (*mêmes éléments essentiels*), což vedlo k velmi kasuistickému přístupu k této otázce a nemožnosti vydefinovat obecnější pravidlo pro určení, kdy o totožný skutek půjde a kdy nikoli.

Vzhledem k velké rozháranosti judikatury musel dříve či později ESLP přijít s určitým jednotícím náhledem na celou problematiku, neboť shora uvedený stav byl zdrojem právní nejistoty. Učinil tak rozsudkem velkého senátu ze dne 10. 2. 2009 ve věci *Zolotukhin* proti Rusku (číslo stížnosti 14939/03), v němž po shrnutí výše rekapitulovaných judikaturních linií odmítl přístup vycházející z právní kvalifikace (*qualification juridique*) deliktu s tím, že takový přístup je příliš restriktivní vůči právům jednotlivce. Podle ESLP tak čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě zakazuje stíhání pro druhý „trestný čin“, pokud je tento druhý trestný čin založen na totožném či v podstatných rysech totožném skutku⁵ (*faits identiques et faits mêmes de la substance*). Totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obžalovaného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Judikatorní linie nastolená v tomto rozsudku byla potvrzena i dalšími rozhodnutími ESLP – např. ve věci

⁵ Srov. zejména body 81 a 82 cit. rozsudku.

Maresti proti Chorvatsku (rozsudek ze dne 25. 6. 2009), či ve věci Ivanov proti Bulharsku (rozsudek ze dne 31. 5. 2011).

Závěry učiněné v rozsudku Zolotukhin jsou významné z několika hledisek. Předmětem tohoto článku je však zkoumání jeho dopadu do oblasti správního trestání, konkrétně pak na situace, kdy dochází k trestání jednoho pachatele za jeho jednání, kterým porušil vícero chráněných společenských zájmů. Pro oblast správních deliktů, přesněji jiných správních deliktů, je typické, že jedním jednáním mohou být narušeny či ohroženy různé společenské zájmy a toto jednání následně naplňuje skutkové podstaty jiných správních deliktů podle několika různých zákonů, k řízení o nichž mohou být příslušné od sebe navzájem odlišné správní orgány. Tato situace je v určitém pnutí se shora zmíněnými závěry ESLP v rozsudku Zolotukhin, neboť ten zcela zapovídá posuzování otázky totožnosti skutku na základě různých právních kvalifikací jednoho jednání, nýbrž jej staví na zhodnocení toho, zda se v daném případě jedná či nikoli o delikt založený na totožném či v podstatných rysech totožných faktech. Pro ilustraci tohoto problému lze uvést některé konkrétní kauzy řešené správními soudy, resp. Nejvyšším správním soudem.

Prvním rozsudkem, ve kterém se Nejvyšší správní soud musel zabývat dopadem rozsudku Zolotukhin do českého správního trestání, je rozsudek ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 – 74. V této kauze Česká inspekce životního prostředí uložila právnické osobě nejprve pokutu v úhrnné výši 850 000 Kč, a to dle § 88 odst. 1 písm. a) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle kterého se právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, nedovoleně změní nebo ohrožuje jeho dochovaný stav, a podle § 88 odst. 2 písm. n) téhož zákona, podle kterého se právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti dopustí protiprávního jednání tím, že vykonává ve zvláště chráněném území, označeném smluvně chráněném území, evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti činnost zakázanou nebo vykonává činnost, pro kterou je vyžadován souhlas orgánu ochrany přírody, bez tohoto souhlasu. Konkrétně šlo o situaci, kdy žalobce při asanaci nahodil těžby v I., II. a III. zóně CHKO v dubnu až říjnu 2006 pojezdem těžké techniky vytvořil kolejové rýhy o hloubce 20-70 cm. Následkem provedeného zásahu s použitím intenzivních technologií došlo k narušení půdního povrchu, které mělo charakter nevratného poškození, byl narušen vodní režim, zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé nesanované stromy (pokuta dle § 88 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny), resp. k poškození pokryvné vegetace balvanitých sutí, narušení vodního režimu, zvýšeno riziko eroze a poškozeny některé nesanované stromy, čímž došlo k porušení § 26 odst. 3 písm. a) zákona, podle kterého je na celém I. a II. zóně CHKO mimo jiné zakázáno hospodařit způsobem vyžadujícím intenzivní technologie a činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů anebo nevratně poškozovat půdní povrch (pokuta dle § 88 odst. 2 písm. n) cit. zákona). Následně tentýž správní orgán stěžovateli

uložil pokutu podle § 4 písm. c) zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České inspekci životního prostředí“), ve výši 500 000 Kč. Podle tohoto ustanovení je pokuta uložena právnickým nebo fyzickým osobám, které svým jednáním nebo opomenutím ohrozí nebo poškodí životní prostředí v lesích tím, že vlastním zaviněním vytvoří podmínky pro působení škodlivých biotických a abiotických činitelů. Tohoto deliktu se měl stěžovatel dopustit tím, že v dubnu až listopadu 2006 použil jako zpracovatel kalamity nevhodnou technologii, čímž došlo k dlouhodobému poškození stavu půdního profilu, poškození stromů odřením kmenů a kořenových náběhů podél linek, ke snížení stability porostů a k poškození koryta vodoteče a změně vodního režimu.

Stěžovatel v této věci namítal porušení zásady ne bis in idem, neboť mu dle něj byla dvakrát uložena pokuta ve vztahu k jednomu skutkově totožnému jednání, které mu bylo připisováno. Nejvyšší správní soud v prvé řadě poznamenal, že porušení zásady ne bis in idem je vadou, kterou se soud musí zabývat, byť by nebyla uplatněna, či uplatněna opožděně, neboť zásada dispozitivnosti nemůže představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručených principů. Následně srovnával, jak byly popsány konkrétní skutkové okolnosti ve výrokových částech obou rozhodnutí České inspekce životního prostředí. Dospěl přitom k závěru, že v dané věci byla dána totožnost skutku. Obě porušení zákona vykazují zcela shodné základní prvky – týkají se téhož obviněného, jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Soud shledal jak shodu v jednání, tak shodu v následku a uzavřel proto, že v pořadí druhé rozhodnutí správního orgánu nemohlo být pro rozpor s principem ne bis in idem vydáno.

Lze tedy shrnout, že ačkoli byly v daném případě ohroženy různé společenské zájmy (jednak zájem na ochraně zvláště chráněných území a dále zájem na ochraně lesa, bez ohledu na skutečnost, zda jde o les ve zvláště chráněném území), nemohlo dojít k potrestání pachatele za ohrožení těchto různých zájmů (tedy prostřednictvím sankčních ustanovení dvou různých zákonů), ale přednost dostalo potrestání podle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, podle něhož bylo řízení o správním deliktu zahájeno dříve.

K na první pohled podobné situaci se následně Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 11. 1. 2012, č. j. 1 As 125/2011 – 163 (věc Kralice nad Oslavou proti Ministerstvu životního prostředí; dále též rozsudek Kralice nad Oslavou). Zde šlo o situaci, kdy Česká inspekce životního prostředí uložila uvedené obci třemi rozhodnutími sankce za spáchání tří různých správních deliktů, a to podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“), zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“) a zákona o ochraně přírody a krajiny. V daném případě dotčená obec od roku 2008 do doby provedení kontroly správním orgánem (tj. 27. 7. 2009) hromadila na pozemku ve svém katastrálním území zeminu a stavební sutě a nechávala provést jejich shrnování směrem k toku potoka přiléhajícího k tomuto pozemku, přičemž tento potok se nacházel

v území, které je součástí přírodní rezervace a evropsky významné lokality. Nejvyšší správní soud po porovnání popisu jednotlivých skutků v rozhodnutích správního orgánu dospěl k závěru, že byt' mají všechny tři případy základ ve stejném skutkovém ději, nejedná se dle něj o totožné skutky. Podstatné v této věci totiž byly odlišné právní následky popsaného jednání. V případě skutku, kterým došlo k naplnění skutkové podstaty deliktu podle vodního zákona, bylo dle soudu zásadní, že předměty byly hromaděny na místě, z něž mohly být splaveny do koryta vodního toku, případně do něj byly přímo rozhrnovány. Tím obec porušila § 46 odst. 1 vodního zákona, který zakazuje ukládat do vodních toků předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti, jakož i ukládat takové předměty na místech, z nichž by mohly být splaveny do vod. V případě správního deliktu podle zákona o odpadech bylo dle soudu podstatné, že obec porušila svou povinnost nakládat s odpady pouze v zařízeních, která jsou k tomu určena (§ 12 odst. 2 zákona o odpadech). Co se týče deliktu hodnoceného dle ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny bylo dle soudu důležité, že uvedené jednání se odehrávalo ve zvláště chráněném území a evropsky významné lokalitě.

Lze tedy shrnout, že i zde tedy byla dána totožnost obviněné osoby, spojitost jeho jednání v místě a čase – bylo tedy možno usuzovat na totožnost skutku v podstatných rysech. Stejně tak popisy skutkových okolností v jednotlivých rozhodnutích obsahovaly vždy okolnosti, které byly zmíněny v ostatních rozhodnutích a podstatné rysy skutku tak byly totožné. Nejvyšší správní soud však shledal, že zde neexistuje totožnost následku vyvolaného jednáním žalobce, resp. že totožné jednání vedlo k poruše či ohrožení různých společenských zájmů, a proto nemohlo dojít k porušení zásady *ne bis in idem*.

Je zjevné, že tento přístup závěry v rozsudku Zolotukhin zásadně modifikuje a přizpůsobuje vnitrostátním potřebám. Současně pro určení prvku *idem* částečně používá i právní kvalifikaci obou skutků, která byla rozsudkem ESLP zapovězena⁶, neboť sleduje, jak je v zásadě totožné jednání kvalifikováno v různých právních předpisech. Na druhou stranu lze zcela souhlasit s motivacemi, které Nejvyšší správní soud k takovému postupu vedly a které ve svém rozsudku též vyjádřil (srov. bod 31). Jedním jednáním může dojít ke spáchání ne zcela totožných následků a tedy k porušení či ohrožení odlišných zájmů a hodnot. V takových případech je nutno sledovat všechny právně relevantní následky jednání a jeho kvalifikace. V opačném případě by totiž uložení sankce jedním z dotčených správních orgánů znamenalo založení překážky věci rozhodnuté a docházelo by k situacím, kdy by určitým zájmům a hodnotám nemohla být ze strany správních orgánů poskytována ochrana. Nepřípustnost takového stavu by byla patrná zejména v momentu, kdy by byl pachatel nejprve postižen jedním správním orgánem za určitý

⁶ To ostatně Nejvyšší správní soud v bodu 30 rozsudku *Kralice nad Oslavou* nepřímo přiznává.

nepříliš závažný následek svého jednání, čímž by bylo znemožněno jeho potrestání za jiný, daleko závažnější následek.

Není nepodstatná ani skutečnost, že přístup vyjádřený ve shora uvedeném judikátu není zcela souladný s názorem Nejvyššího soudu, který se k dopadu rozsudku Zolotukhin vyjádřil v usnesení ze dne 10. 11. 2010, sp. zn. 3 Tdo 1053/2010. Zde mimo jiné konstatoval, že k naplnění totožnosti skutku postačovalo, že bylo totožné jednání, které vedlo ke způsobení následku, ačkoli právě totožný následek nebyl zcela zachován. Byla totiž splněna podmínka vyslovená ESLP, a to, že totožnost skutku je dána tehdy, když se konkrétní skutkové okolnosti týkají téhož obviněného a jsou neoddělitelně spjaty v čase a místě. Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu označil za neakceptovatelný postup orgánů činných v trestním řízení, které jednání obviněného rozdělily na dva samostatné skutky (ačkoli toto jednání představovalo jeden skutek, byť jím byly způsobeny dva různé následky – ohroženy dva různé společenské zájmy), které následně byly posouzeny v rámci různých řízení (přestupkového a trestního). Současně však připustil, že dosavadní praxe byla nejednotná a takový postup nevyklučovala. Toto usnesení je s rozsudkem ve věci Kralice nad Oslavou v rozporu i v další otázce, a to možnosti vedení trestního řízení poté, co byl pachatel pravomocně uznán vinným v řízení přestupkovém – Nejvyšší správní soud považuje za možné vést trestní řízení i poté, kdy byl určitý následek téhož jednání potrestán ve správním řízení. Naopak Nejvyšší soud takový postup odmítá (za předpokladu, že je dána totožnost ve smyslu rozsudku Zolotukhin). Ze strany Nejvyššího správního soudu však šlo toliko o obiter dictum, nadto přístup Nejvyššího soudu k této otázce byl následně přijat i Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek ze dne 13. 3. 2012, č. j. 1 As 22/2012 - 55).

Slabým místem shora popsaných judikátů Nejvyššího správního soudu je též skutečnost, že situaci, kdy mělo dojít ke spáchání vícero jiných správních deliktů, posuzuje stejně jako situaci, kdy dochází ke konkurenci řízení o správním a soudním deliktu. Ostatně judikatura ve věci Zolotukhin, stejně jako zmiňované usnesení Nejvyššího soudu se týká právě situací, kdy byli pachatelé potrestáni paralelně v řízení správním a trestním. Nepříjemností při aplikaci této judikatury by proto bylo možno vyhnout se právě s poukazem na odlišnost kauz řešených Nejvyšším správním soudem spočívající v tom, že se jednalo o trestání za stejný „druh“ deliktu. Jedním z řešení by tedy jinak řečeno bylo vnímat shora popsanou situaci jako případ jednočinného souběhu⁷, který nepředstavuje rozpor se zásadou *ne bis in idem*⁸. Problémem v takovém případě ale zůstává, že v případě souběhu deliktů (správních i soudních) je nutno vést společné řízení. Úprava

⁷ Ostatně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 2. 2011, č. j. 9 As 67/2010 – 74, v jím řešené věci takový postup zcela nevyloučil.

⁸ Prášková, H. *Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech*. Trestněprávní revue, roč. 2012, č. 3, s. 53.

společného řízení obsažená v § 140 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) totiž jako jednu z podmínek pro jeho vedení stanoví, že je možno spojit vícero řízení, ke kterým je příslušný jeden správní orgán. V případě souběhu jiných správních deliktů však často nastávají situace, kdy jsou k řízení příslušné různé orgány (klasicky na úseku ochrany životního prostředí orgány, které vykonávají veřejnou správu ve vztahu k jednotlivým složkám životního prostředí). Jak navíc zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku Kralice nad Oslavou, není myslitelné, aby byli pachatelé jiných správních deliktů uváděni do nerovného postavení tím, že v situaci, kdy spáchají delikty, k řízení o nichž bude náhodou příslušný tentýž správní orgán, povede se společné řízení ve smyslu § 140 správního řádu a bude tedy zaručeno, že budou zohledněny ostatní sankce (uplatní se absorpční zásada apod.), a naopak v situaci, kdy spáchají delikty, k řízení o nichž budou příslušné různé správní orgány, jim tyto záruky poskytnuty nebudou. Zvláštní právní předpisy totiž zpravidla neobsahují ustanovení, která by správním orgánům umožňovala zohlednit dříve uložené sankce v řízeních o správních deliktech, které měly svůj původ v totožném jednání téhož pachatele.

Jak vyplývá ze shora popsaného, problémy vznikající při aplikaci principu ne bis in idem v rovině správního trestání jsou z velké míry dány způsobem, jakým je upraveno trestání jiných správních deliktů. Prvním problémem je skutečnost, že skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou obsaženy v desítkách různých zákonů (podle společenského zájmu, k jehož ochraně směřují), přičemž v těchto zákonech je autonomně upravena příslušnost správních orgánů a někdy též procedurální otázky. Druhý, a mnohem podstatnější, problém představuje neexistence předpisu, který by jednotně upravoval procesní otázky správního trestání. Je totiž zřejmě nemyslitelné, aby byla všechna ustanovení (tedy ustanovení hmotněprávní i procesněprávní) zvláštních zákonů vztahující se ke správnímu trestání koncentrována v jednom kodexu. Více než vhodné by však bylo vytvoření jednoho předpisu regulujícího toliko otázky procesní. Tento předpis by měl relevantním způsobem odpovídat na požadavky, jež pro oblast správního trestání vyplývají z nutnosti zachovat i při této formě postihu standardy běžné v trestání soudním. Pro námi řešenou problematiku by šlo zejména o stanovení pravidel pro vedení společného řízení v případě příslušnosti různých správních orgánů, otázky zohledňování sankcí uložených v předcházejících řízeních (otázky úhrnného, resp. souhrnného trestu), otázky vzájemné součinnosti a informování správních orgánů o řízeních vedených s jedním pachatelem. V neposlední řadě lze v této souvislosti zmínit i otázku případného vytvoření rejstříku řízení vedených o správních deliktech, tedy nejen rejstříku přestupků, ale všech správních deliktů, který by zesílil právě vzájemnou součinnost a informovanost jednotlivých správních orgánů. Je však zjevné, že tyto úvahy jsou v současné chvíli skutečně pouze hypotetické a je proto na praxi správních orgánů, aby se s problémy spojenými s aplikací zásady ne bis in idem v řízeních o jiných správních deliktech vypořádaly za aktuálně účinného právního stavu, a to například i využitím shora rekapitulovaných judikатурních závěrů.

Literature:

- Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 4. vydání. C. H. Beck: Praha, 2008, 202 s.
- Pavlíček, V. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. Díl. Práva a svobody. Praha: Linde, 1999, 975 s.
- Prášková, H. Princip ne bis in idem v řízení o správních deliktech. Trestněprávní revue, roč. 2012, č. 3, s. 53 - 57.

Contact – email

l.bursikova@email.cz