



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
JULIANE KOKOTT  
přednesené dne 15. prosince 2011<sup>1</sup>

Věc C-489/10

**Łukasz Marcin Bonda**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Najwyższy (Polská republika)]

„Zemědělství — Nařízení (ES) č. 1973/2004 — Vyloučení a snížení finanční pomoci u nepravdivého údaje o rozloze — Trestněprávní povaha správní sankce — Zákaz dvojího trestu — Zásada *ne bis in idem*“

### I – Úvod

1. Z důvodu nepravdivých údajů v žádosti o unijní zemědělskou podporu snížil vnitrostátní správní orgán zemědělci požadovanou finanční pomoc stanovenou v unijním nařízení. Následně byl zemědělec na základě těchto nepravdivých údajů obžalován před trestním soudem ze subvenčního podvodu. Jádrem projednávaného případu je tudíž otázka, zda má správní řízení trestněprávní povahu s tím důsledkem, že z důvodu zákazu dvojího trestu (zásada *ne bis in idem*) nemůže být proti příjemci finanční pomoci zahájeno navíc trestní řízení.

### II – Právní rámec

2. Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie<sup>2</sup> stanoví:

„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.“

3. Článek 138 odst. 1 nařízení (ES) č. 1973/2004<sup>3</sup> zněl v okamžiku podání sporné žádosti o podporu (16. května 2005) a správního rozhodnutí (25. června 2006)<sup>4</sup> následovně:

„1. Kromě zásahu vyšší moci nebo mimořádných okolností uvedených v článku 72 nařízení (ES) č. 796/2004 bude v případech, kdy je na základě administrativní nebo místně provedené kontroly zjištěno, že rozdíl mezi nahlášenou rozlohou a skutečnou rozlohou ve smyslu bodu (22) článku 2 nařízení (ES) č. 796/2004 dosahuje více než 3 % a méně než 30 % skutečné oblasti, snížena částka, jež má být za daný rok udělena v rámci programu poskytnutí plateb v jednotném prostoru, a to o dvojnásobek zjištěného rozdílu.“

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Listina základních práv Evropské unie byla slavnostně vyhlášena nejprve dne 7. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. 2000, C 364, s. 1) a poté znovu dne 12. prosince 2007 ve Štrasburku (Úř. věst. 2007, C 303, s. 1 a Úř. věst. 2010, C 83, s. 389).

3 — Nařízení Komise (ES) č. 1973/2004 ze dne 29. října 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ohledně režimů podpor stanovených v hlavě IV a IVa tohoto nařízení a ohledně využití půdy vyjmuté pro pěstování surovin, Úř. věst. L 345, s. 1 (dále jen „nařízení č. 1973/2004“ nebo „nařízení“).

4 — Pozdější drobné změny tohoto článku nejsou pro projednávaný případ relevantní. Zrušení článku 138 nařízením (ES) č. 316/2009 (Úř. věst. L 100, s. 3) platí pouze pro žádosti o podporu od roku 2009. V mezidobí bylo celé nařízení č. 1973/2004 zrušeno nařízením (ES) č. 1121/2009 (Úř. věst. L 316, s. 27). Podle jeho čl. 96 odst. 1 však se však nařízení č. 1973/2004 použije nadále na žádosti o podporu vztahující se na rok 2009 a předcházející prémiové roky. Ustanovení odpovídající čl. 138 odst. 1 se nyní nachází v článku 58 nařízení (ES) č. 1122/2009 (Úř. věst. L 316, s. 65).

Jestliže rozdíl dosahuje více než 30 % skutečné rozlohy, nebude za daný rok poskytnuta žádná finanční pomoc.

Za předpokladu, že rozdíl přesahuje 50 %, bude farmáři odepřena možnost finanční pomoci, a to až do výše, která odpovídá rozdílu mezi nahlášenou a skutečnou rozlohou. Tato částka bude vykompenzována prostřednictvím finanční pomoci, na kterou má daný farmář nárok na základě žádostí, které předloží během tří kalendářních let následujících po kalendářním roce, ve kterém byl tento rozdíl zjištěn.“

### III – Skutkový stav a původní řízení

4. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podal Ł. Bonda dne 16. května 2005 u krajského orgánu Agentury pro restrukturalizaci a modernizaci zemědělství (dále jen „krajský orgán“) žádost o poskytnutí unijní zemědělské finanční pomoci<sup>5</sup> na rok 2005. V této žádosti uvedl Ł. Bonda nesprávné údaje o rozloze jím zemědělsky obdělávané plochy a o plodinách pěstovaných na této ploše<sup>6</sup>.

5. Z důvodu těchto nepravdivých údajů krajský orgán na základě článku 138 nařízení č. 1973/2004 zamítl podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplacení finanční pomoci na rok 2005 a kromě toho konstatoval ztrátu nároku na zemědělskou finanční pomoc na tři následující roky.

6. Dne 14. července 2009 odsoudil Sąd Rejonowy w Goleniowie<sup>7</sup> Ł. Bonda na základě uvedených nepravdivých údajů v jeho žádosti o finanční pomoc z důvodu spáchání trestného činu subvenčního podvodu podle čl. 297 § 1 polského trestního zákoníku k trestu odnětí svobody v délce osmi měsíců s podmíněným odkladem na dva roky a k peněžitému trestu ve výši odpovídající 80 denním sazbám po 20 zlotých.

7. Proti tomuto rozsudku podal Ł. Bonda odvolání u Sąd Okręgowy w Szczecinie<sup>8</sup>. Tento soud přijal odvolání a zastavil trestní řízení proti Ł. Bondovi. Vzhledem ke skutečnosti, že Ł. Bondovi byla již za stejné chování uložena podle článku 138 nařízení č. 1973/2004 sankce, je trestní řízení proti němu nepřípustné. Na základě kasační stížnosti podané Prokurator Generalny<sup>9</sup> projednává nyní řízení Sąd Najwyższy<sup>10</sup>, tj. předkládající soud.

### IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

8. Usnesením ze dne 27. září 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 12. října 2010, předložil Sąd Najwyższy Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jakou právní povahu má sankce podle článku 138 nařízení Komise (ES) č. 1973/2004 ze dne 29. října 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ohledně režimů podpor stanovených v hlavě IV a IVa tohoto nařízení a ohledně využití půdy vyjmuté pro pěstování surovin (Úř. věst. L 345, s. 1), která spočívá v tom, že farmáři budou v letech, které následují po roce, v němž bylo předloženo nesprávné prohlášení o rozloze plochy tvořící základ pro přímé platby, odepřeny přímé platby?“

9. V řízení před Soudním dvorem se písemně vyjádřili Ł. Bonda, Rakousko, Polsko, jakož i Evropská komise. Jednání konaného dne 4. října 2011 se zúčastnily Polsko a Komise.

5 — Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce uvádí žádost o „přímou platbu“, avšak vzhledem k tomu, že předkládající soud žádá o výklad článku 138 nařízení č. 1973/2004, mělo by se jednat o žádost o „jednotné platby na plochu“.

6 — V rámci kontroly následující po podání žádosti bylo zjištěno, že skutečně obdělávaná rozloha zemědělské plochy činila namísto uvedených 212,78 hektarů pouze 113,49 hektarů.

7 — Rajonový soud Goleniów.

8 — Krajský soud ve Štětíně.

9 — Nejvyšší státní zástupce.

10 — Polský nejvyšší soud.

## V – Posouzení

### A – Úvodní poznámky

10. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba předběžnou otázku doplnit a upřesnit<sup>11</sup>.

1. Rozsah přezkumu: zákaz dvojího trestu vyplývající z unijního práva

11. Předkládající soud vznáší svou otázku s ohledem na uplatnění zákazu dvojího trestu podle polského práva. I polská vláda a Komise na jednání uvedly, že referenčním kritériem je polský zákaz dvojího trestu. Dále však prokážu, že se v projednávaném případě uplatní zákaz dvojího trestu podle *unijního práva*<sup>12</sup>.

12. Dále vyjádřím pochybnosti o tom, zda by byl při uplatnění vnitrostátního zákazu dvojího trestu vůbec povolán Soudní dvůr, aby se vyjádřil k trestněprávní povaze dotyčných správních sankcí. I otázku jejich trestněprávní povahy by totiž bylo třeba zkoumat na základě vnitrostátního práva. Bylo by možné, avšak o takový případ se v projednávané věci nejedná, že vnitrostátní soud prokáže kritéria, která podle jeho měřítka zkoumání spadají do oblasti působnosti zákazu dvojího trestu, a Soudní dvůr pak posoudí, zda určitá správní sankce podle unijního práva splňuje tato kritéria; přitom by se například mohlo jednat o otázku, zda určitá sankce unijního práva sleduje represivní účel, měl-li být takový účel podle vnitrostátního práva rozhodující pro trestněprávní povahu normy.

a) Použitelnost zákazu dvojího trestu stanoveného unijním právem

13. Zákaz dvojího trestu, resp. dvojího stíhání (zásada *ne bis in idem*) je na úrovni Unie uznána za obecnou právní zásadu<sup>13</sup> a nyní jí podle článku 50 Listiny základních práv přísluší postavení základního práva Unie.

14. Listina základních práv je podle svého čl. 51 odst. 1 určena „členskými státy, výhradně pokud uplatňují právo Unie“<sup>14</sup>. Výklad tohoto ustanovení však není jednoznačný. Nabízí se tak otázka, zda je třeba oblast působnosti Listiny základních práv definovat jinak než oblast působnosti obecných právních zásad vytvořených judikaturou<sup>15</sup>. Podle judikatury platí právní zásady, pokud vnitrostátní opatření spadá do působnosti unijního práva. Zastánci užšího pojetí čl. 51 odst. 1 Listiny především problematizují použití unijních základních práv na opatření členských států omezující základní svobody a na opatření, která neslouží přímo provedení ustanovení směrnice, ale jsou jen zahrnuta v oblasti upravené směrnicí.

11 — Podle ustálené judikatury přísluší Soudnímu dvoru, aby se v případech nepřesně formulovaných předběžných otázek zabýval prvky unijního práva, jejichž výklad je nutný při zohlednění předmětu sporu, srov. rozsudek ze dne 13. prosince 1984, Haug-Adrion (251/83, Recueil, s. 4277, bod 9), a aby poskytl všechny údaje, o nichž má za to, že jsou pro vnitrostátní soud nezbytné k usnadnění řešení sporu v původním řízení, srov. rozsudek ze dne 22. prosince 2010, LECSO Elektromobile (C-12/10, Sb. rozh. s. I-14173, bod 15).

12 — Viz k tomu rovněž probíhající řízení Åkerberg Fransson, C-617/10, Úř. věst. C 72, s. 14.

13 — Viz rozsudky ze dne 15. října 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij a další v. Komise (dále jen „LVM“, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P až C-252/99 P a C-254/99 P, Recueil, s. I-8375, bod 59), a ze dne 29. června 2006, Showa Denko v. Komise (dále jen „Showa Denko“, C-289/04 P, Sb. rozh. s. I-5859, bod 50).

14 — K jiným jazykovým verzím tohoto ustanovení viz J. Kokott/Ch. Sobotta, „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon“, v: *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), s. 265–271.

15 — Viz k tomu i stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 5. dubna 2011 ve věci Scattolon (C-108/10, Sb. rozh. s. I-7491, body 116 až 119), jakož i stanovisko generální advokátky Trstenjak ze dne 22. září 2011, M. E. a další (C-411/10 a C-493/10, body 71 až 81).

15. Soudní dvůr dosud nezaujal stanovisko k použití Listiny *ratione materiae*<sup>16</sup>. Ve dvou usneseních vyložil čl. 51 odst. 1 v tom smyslu, že Listina se použije, pokud skutkový stav obsahuje určitou vazbu na unijní právo<sup>17</sup>. Ve svém rozsudku ve věci Dereci Soudní dvůr konstatoval, že se Listina použije, když skutkový stav spadá do oblasti působnosti unijního práva, a tím převzal svou formulaci k použití obecných právních zásad<sup>18</sup>.

16. Ani tím není zajisté poskytnuta odpověď na všechny otázky. Projednávaný případ však podle mého názoru spadá dokonce i v případě užšího chápání čl. 51 odst. 1 do oblasti působnosti Listiny.

17. Správní sankce vydané proti Ł. Bondovi byla uložena přímo při provádění čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004. Druhá sankce, kterou uložil vnitrostátní soud za spáchání trestného činu subvenčního podvodu, se sice zakládá na vnitrostátním trestněprávním ustanovení, ale i toto ustanovení bylo iniciováno unijním právem. Polská trestní norma totiž v konkrétním případě stanoví sankce za porušení ustanovení zemědělského unijního práva. Slouží tudíž provedení primárněprávní povinnosti členských států účinně a přiměřeně sankcionovat porušení finančních zájmů Unie.

18. Článek 325 odst. 1 SFEU zavazuje členské státy bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními, která mají odstrašující účinek a jsou účinná. Pokud je to nezbytné k prosazení unijního práva, lze mezi ně zařadit i trestněprávní sankce<sup>19</sup>. Článek 325 odst. 2 SFEU stanoví, že členské státy jsou povinny přijmout k zamezení podvodů ohrožujících finanční zájmy Unie stejná opatření, jaká přijímají k zamezení podvodů ohrožujících jejich vlastní zájmy. Pokud členské státy při plnění této povinnosti sankcionovat porušení práva, vyplývající z unijního práva, jsou podle judikatury Soudního dvora povinny respektovat unijní právo a jeho obecné zásady, mezi něž patří základní unijní práva, jakož i zásada proporcionality<sup>20</sup>.

19. Pokud tedy pro členské státy může vyplývat z unijního práva povinnost stanovit trestněprávní sankce za ohrožení finančních zájmů Unie v souvislosti se zemědělskou finanční pomocí, musejí v návaznosti na to vyplývat z unijního práva, a zejména ze základních práv Unie i možné hranice této povinnosti. Povinnost vyplývající z unijního práva ukládat trestněprávní sankce za porušení unijního práva může existovat pouze v takovém rozsahu, aby nebyla dotčena základní práva dotyčných osob, zaručená na úrovni Unie. Pouze tak lze ostatně zabezpečit, aby měly povinnosti ochrany finančních zájmů Unie na celém území Unie, vyplývající z unijního práva, jednotné meze.

20. Pro povinnost dodržování unijních základních práv při sankcionování porušení unijního práva nemůže být podle mého názoru činen rozdíl mezi tím, zda opatření členského státu bylo vydáno za účelem sankce výslovně k provedení unijního práva, či již existovalo. Jejich účelem je v obou případech prosazení unijního práva. Uplatnění unijních základních práv nemůže konečně záviset na náhodě, zda již trestní norma existovala či zda byla přijata teprve k provedení závazku vyplývajícího z unijního práva.

16 — Viz k prvním vodítkům rozsudky ze dne 5. října 2010, McB. (C-400/10 PPU, Sb. rozh. s. I-8965, bod 52), a ze dne 15. září 2011, Gueye (C-483/09 a C-1/10, Sb. rozh. s. I-8263, bod 55).

17 — Viz k tomu usnesení ze dne 12. listopadu 2010, Asparuhov Estov a další (C-339/10, Sb. rozh. s. I-11465, bod 14), a ze dne 1. března 2011, Chartry (C-457/09, Sb. rozh. s. I-819, bod 25).

18 — Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další (C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 72), v němž Soudní dvůr volí formulaci „spadá do unijního práva“ a „[...]spadá do oblasti působnosti unijního práva“. Soudní dvůr však překvapivě ponechal rozhodnutí otázky, zda sporný skutkový stav spadá do oblasti působnosti unijního práva, na posouzení předkládajícího soudu.

19 — Rozsudek ze dne 21. září 1989, Komise v. Řecko (68/88, Recueil, s. 2965, bod 23 a násl.).

20 — Ohledně judikatury týkající se obecné povinnosti členských států sankcionovat porušení unijního práva vyplývající z čl. 4 odst. 2 SEU viz rozsudky ze dne 12. července 2001, Louloudakis (C-262/99, Recueil, s. I-5547, bod 67), a ze dne 5. července 2007, Ntíonik a Pikoulas (C-430/05, Sb. rozh. s. I-5835, bod 53).

b) Protokol č. 30 k Lisabonské smlouvě

21. Použitelnost Listiny základních práv v projednávaném případě není zpochybněna ani Protokolem o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie v Polsku a ve Spojeném království<sup>21</sup>. Tento protokol byl připojen ke Smlouvám Lisabonskou smlouvou. Podle článku 51 SEU je nedílnou součástí smluv a má tytéž právní účinky.

22. Článek 1 odst. 1 tohoto protokolu stanoví, že Listina nerozšiřuje možnost Soudního dvora ani jakéhokoliv soudu Polska či Spojeného království shledat, že právní a správní předpisy, zvyklosti nebo postupy Polska či Spojeného království nejsou v souladu se základními právy, svobodami nebo zásadami, které Listina potvrzuje.

23. Toto ustanovení se nevyznačuje jasností. Protokol č. 30 v každém případě nepředstavuje vynětí Spojeného království a Polské republiky z Listiny základních práv<sup>22</sup>. Osmý a devátý bod odůvodnění preambule protokolu naopak hovoří ve prospěch argumentu, že protokol pro obě uvedené země neobsahuje výjimku z Listiny, ale má pouze vysvětlující povahu a má sloužit jako výkladová pomůcka<sup>23</sup>. Článek 51 odst. 2 samotné Listiny konstatuje, že Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách. Vzhledem k tomu, že zákaz dvojího trestu upravený v článku 50 Listiny byl již dříve uznán jako obecná zásada unijního práva a že i tento článek by se podle dosavadní judikatury použil na projednávaný případ a že i při užším chápání článku 51 Listiny, jak bylo uvedeno výše, je dána její oblast působnosti, nelze hovořit o rozšíření pravomoci Soudního dvora ve smyslu protokolu.

c) Dílčí výsledek

24. Otázka, zda sankce podle článku 138 nařízení 1973/2004 brání následnému trestnímu stíhání z důvodu subvenčního podvodu, se tudíž rozhodne na základě zásady unijního práva *ne bis in idem*. Předběžnou otázku je třeba příslušným způsobem přeformulovat.

2. Upřesnění předběžné otázky – Předmět přezkumu

25. Sąd Najwyższy ve své otázce nepoukazyval na konkrétní odstavec článku 138 nařízení č. 1973/2004. Na rozdíl od prvního odstavce upravuje druhý odstavec zvláštní případ úmyslného uvedení nepravdivého údaje. Polská republika však ve svém písemném vyjádření jednoznačně upřesnila, že vedoucí krajského orgánu opíral svoje rozhodnutí o první odstavec článku 138 nařízení č. 1973/2004. Předmětem výkladu je tudíž čl. 138 odst. 1 nařízení.

26. Kromě toho předkládající soud ve své otázce nezmiňuje, že Ł. Bonda, nehledě na snížení podle čl. 138 odst. 1 třetího pododstavce za roky 2006 až 2008, ztratil podle čl. 138 odst. 1 druhého pododstavce i nárok na finanční pomoc na rok 2005, tj. na rok, v němž podal nepravdivou žádost. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu by mělo posouzení povahy sankce stanovené v čl. 138 odst. 1 zahrnout opatření, která je třeba přijmout podle tohoto článku, jako celek. Je tudíž nezbytné zahrnout do hodnocení nejen snížení finanční podpory, které se projevilo v letech 2006 až 2008, ale i vyloučení v roce podání žádosti.

21 — Protokol ze dne 17. 12. 2007, Úř. věst. C 306, s. 157.

22 — Takto i stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci M. E. a další (uvedené v poznámce pod čarou 15, bod 167).

23 — Okolnost, že protokol představuje pouze objasňující výkladovou pomůcku, zdůraznila i britská vláda. Viz k tomu House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee* ze dne 26. února 2008, bod 5.86: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldecom/62/6209.htm>.

27. Dále by měla být odpověď na předběžnou otázku vedena více zněním opatření uložených podle čl. 138 odst. 1. Je to nezbytné i z následujícího důvodu.

28. Současná formulace předběžné otázky totiž sama nastoluje další otázku. Ł. Bondovi totiž byly podle předběžné otázky a údajů v předkládacím usnesení zcela odepřeny platby finanční pomoci ve třech letech následujících po uvedení nepravdivého údaje. V článku 138 odst. 1 třetím pododstavci nařízení se nicméně uvádí, že příjemci finanční pomoci po vyloučení v roce podání žádosti bude odepřena možnost finanční pomoci, a to až do výše, která odpovídá rozdílu mezi nahlášenou a skutečnou rozlohou, a tato částka bude započtena na finanční pomoc na tři následující kalendářní roky.

29. Ze znění normy jednoznačně nevyplývá, zda se částka rozdílu v následujících letech odečte od finanční pomoci *jednou* nebo v *každém ze tří* následujících let (takto předkládací usnesení). Podle mého názoru hovoří zejména anglická a francouzská jazyková verze normy<sup>24</sup> pro to, že rozdíl se odečte pouze jednou, a nikoli třikrát, avšak že tuto jednorázovou částku lze započíst proti nárokům na finanční podporu za tři roky<sup>25</sup>. Dotazy směřované zúčastněným na jednání vedly k vzájemně si odporujícím výrokům. Vzhledem k tomu, že předkládající soud nečinil otázku chápání článku 138 nařízení předmětem své otázky a vzhledem k tomu, že ani zúčastnění ve svých vyjádřeních nezaujali k této otázce stanovisko, není toto řízení vhodné k definitivnímu objasnění otázky výkladu této normy. Pro další přezkum není konkrétní podoba snížení relevantní<sup>26</sup>.

30. Komise a Polsko konečně navrhly zahrnout i výklad čl. 51 odst. 2 nařízení (ES) č. 796/2004<sup>27</sup> do odpovědi na předběžnou otázku, neboť krajský orgán stanovil správní sankci i na základě tohoto ustanovení. Protože se však otázka v předkládacím usnesení týká pouze článku 138 nařízení č. 1973/2004, omezím se pouze na jeho zkoumání.

### 3. Přeformulování předběžné otázky

31. Předběžnou otázku je v důsledku toho třeba přeformulovat následovně:

„Představuje uložení sankcí stanovených v čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004, které spočívají v tom, že se farmáři v roce, v němž předložil nepravdivý údaj o rozloze plochy, na které se zakládala jeho žádost o finanční pomoc, nevyplatí finanční pomoc a částka odpovídající rozdílu mezi nahlášenou a skutečnou rozlohou je odečtena od částky finanční pomoci, na kterou má farmář nárok ve třech následujících letech, trestní řízení ve smyslu zásady unijního práva *ne bis in idem*, jak je zakotvena v článku 50 Listiny základních práv Unie?“

B – *Zákaz dvojího trestu stanovený unijním právem: kdy se jedná o trestněprávní řízení nebo řízení kvazitrestní povahy?*

32. Zásada *ne bis in idem* ve svém znění kodifikovaném článkem 50 Listiny základních práv stanoví, že 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.

24 — „[...] est exclu une nouvelle fois du bénéfice d'une aide à hauteur d'un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d'aides [...]“ a „[...] shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications [...]“

25 — K úplnému vyloučení finanční podpory na tři roky může v tomto pojetí dojít pouze v případech, v nichž je rozdíl tak vysoký, že spotřebuje finanční podporu na tři roky. Co se týče rozlohy ploch a částek, o které se jedná ve věci v původním řízení, není tudíž podle mého chápání normy patrné, že bylo Ł. Bondovi nařízeno úplné vyloučení na tři roky.

26 — Byla by však relevantní pro otázku proporcionality sankce.

27 — Nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce (Úř. věst. L 141, s. 18). Toto nařízení obsahuje úpravu srovnatelnou s článkem 138 nařízení č. 1973/2004.

33. Dosud se judikatura zabývala zásadou *ne bis in idem* jakožto obecnou zásadou unijního práva zejména v oblasti kartelového práva<sup>28</sup>. Kromě toho se Soudní dvůr opakovaně zabýval výkladem této zásady v souvislosti s Úmluvou k provedení Schengenské dohody<sup>29</sup>. Předmětem všech těchto řízení však byl v podstatě aspekt „idem“, tj. otázka, zda může být *tentýž skutek* opakovaně sankcionován<sup>30</sup>. Jádrem projednávaného případu je oproti tomu otázka, zda nepravdivý údaj uvedený L. Bondou je při porušení zásady *ne bis in idem* stíhán dvakrát v rámci *trestního* řízení. Jedná se tedy o určení „bis“. K otázce, za jakých podmínek se jedná o trestní řízení, nebo o řízení kvazitrestní povahy vedoucí k použití zásady *ne bis in idem*, se Soudní dvůr ještě podrobněji nevyjádřil<sup>31</sup>.

34. Ačkoli se Soudní dvůr ještě nevyjádřil ke kvalifikaci řízení, jakým je řízení podle čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004 jakožto trestněprávní řízení, či kvazitrestní řízení ve smyslu zásady *ne bis in idem*, zaujal již stanovisko k použitelnosti jiných trestněprávních zásad na srovnatelná řízení.

#### 1. Judikatura Soudního dvora k trestněprávní povaze sankcí v oblasti zemědělství

35. Již ve svém rozsudku ve věci Německo v. Komise rozhodl Soudní dvůr ve věci žaloby na neplatnost proti ustanovení zemědělského práva, které stanovilo v případě podvodů žadatele úplné vyloučení plnění na rok, že dočasné vyloučení hospodářského subjektu z úpravy finanční pomoci nepředstavuje trestněprávní sankci<sup>32</sup>.

36. Soudní dvůr se ve věci Käserei Champignon Hofmeister<sup>33</sup> znovu zabýval otázkou, zda má sankce v zemědělském právu trestněprávní povahu. Předmětem tohoto případu bylo ustanovení, které stanovilo jako sankci při uvedení nesprávných údajů v žádosti o vývozní náhradu peněžitou pokutu. Nabízela se otázka, zda se tato sankce řídí zásadou *nulla poena sine culpa*. Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl záporně s argumentem, že předmětná sankce byla součástí právní úpravy v oblasti vývozních náhrad a nemá trestněprávní povahu<sup>34</sup>.

37. Soudní dvůr zkoumal trestněprávní povahu sankcí na základě dvou kritérií.

38. Zprvce vycházel z *druhu vytykávaných porušení práva*. Konstatoval, že ustanovení, která byla porušena, byla určena pouze hospodářským subjektům, které se svobodně rozhodly využít úpravy finanční pomoci v oblasti zemědělství. V takovém případě nemá řízení trestněprávní povahu<sup>35</sup>.

39. Kromě toho zkoumal *cíl uložené sankce*. Při tomto zkoumání zdůraznil, že předběžné vyloučení z úpravy finanční pomoci slouží k boji proti četným nesrovnalostem, které se objevují v rámci zemědělských podpor a které mohou tím, že značně zatěžují rozpočet Unie, ohrožovat opatření, která orgány Unie v této oblasti přijaly za účelem stabilizace trhů, podpory životní úrovně zemědělců a zajištění dodávek spotřebitelům za přiměřené ceny<sup>36</sup>. Vzhledem k tomu, že finanční pomoc lze

28 — Viz rozsudky LVM (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 59) a ze dne 7. ledna 2004, Aalborg Portland a další, v. Komise (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, Recueil, s. I-123, body 338 až 340).

29 — Úmluva k provedení Schengenské dohody („ÚPSD“) (Úř. věst. L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9).

30 — Viz k tomu naposledy mé stanovisko ze dne 8. září 2011, Toshiba a další (C-17/10, projednávané před Soudním dvorem).

31 — Srov. však stanovisko generální advokátky Sharpston ze dne 10. února 2011 ve věci KME (C-272/09 P, Sb. rozh. s. I-12789, bod 61 a násl.), jakož i stanovisko generálního advokáta Bota ze dne 26. října 2010 ve věci ThyssenKrupp Nirosta (dříve ThyssenKrupp Stainless) v. Komise (C-352/09 P, Sb. rozh. s. I-2359, bod 48 a násl.) a ze dne 26. října 2010 ve věci ArcelorMittal Luxemburg v. Komise (C-201/09 P a C-216/09 P, Sb. rozh. s. I-2239, bod 40 a násl.), v nichž generální advokáti používají kritéria ESLP k prokázání kvazitrestní povahy unijního řízení ve věci kartelových dohod. K trestní povaze řízení ve věci kartelových dohod rovněž ESLP viz rozsudek Menarini v. Itálie ze dne 27. září 2011 (stížnost č. 43509/08, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí).

32 — Rozsudek ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise (C-240/90, Recueil, s. I-5383, bod 25).

33 — Rozsudek ze dne 11. července 2002, Käserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Recueil, s. I-6453).

34 — Rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 44).

35 — Rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 41), s odkazem na rozsudky ze dne 18. listopadu 1987, Maizena a další, (137/85, Recueil, s. 4587, bod 13) a Německo v. Komise (uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 26).

36 — Rozsudek Německo v. Komise (uvedený v poznámce pod čarou 32, bod 19) a Käserei Champignon Hofmeister (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 38).

v rámci unijních předpisů týkajících se finanční pomoci poskytnout pouze tehdy, jestliže její příjemce předloží všechny záruky poctivosti a spolehlivosti, představuje sankce uložená při nesplnění těchto požadavků pro správní orgány specifické vodítko, které je součástí režimu finanční pomoci a slouží k zabezpečení řádné správy veřejných prostředků Unie.

40. Tato kritéria Soudního dvora musí platit stejně tak i pro posouzení trestněprávní povahy řízení s ohledem na trestněprávní zásadu *ne bis in idem*. V projednávaném případě by tudíž nemělo vyloučení pro běžný rok podle čl. 138 odst. 1 druhého pododstavce nařízení ani jeho snížení ve třech následujících letech podle čl. 138 odst. 1 třetího pododstavce nařízení trestněprávní povahu. Zásada *ne bis in idem* by se v důsledku toho neuplatnila. Stejně jako sankce, která byla základem věci Käserei Champignon Hofmeister, jsou totiž předpisy týkající se finanční pomoci, které byly v projednávaném případě porušeny, určeny jen těm hospodářským subjektům, které se dobrovolně rozhodly využít úpravy finanční pomoci. Kromě toho představují i dotyčné sankce podle čl. 138 odst. 1 nařízení, které jsou součástí uzavřeného systému režimu finanční pomoci a slouží k zabezpečení řádné správy veřejných prostředků Unie, specifické vodítko pro správní orgány.

41. Jako dílčí závěr je tudíž třeba konstatovat, že dosavadní judikatura Soudního dvora k trestněprávní povaze srovnatelných správních sankcí v oblasti zemědělského práva hovoří proti trestněprávní povaze sankcí stanovených v čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004.

## 2. Zohlednění judikatury ESLP při určení trestněprávní povahy

42. Dále budu zkoumat, zda z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) k souběžnému ustanovení *ne bis in idem* v EÚLP<sup>37</sup> vyplývají jiná kritéria, která je třeba zohlednit při posouzení trestněprávní povahy, a zda tato kritéria vedou ke kvalifikaci takových sankcí, jako je sankce v projednávaném případě, odlišné od kvalifikace dosavadní judikaturou Soudního dvora.

43. Při výkladu unijní zásady *ne bis in idem* je třeba přihlídnout k judikatuře ESLP<sup>38</sup>. Vyplývá to ze zásady homogenity<sup>39</sup>, podle které je třeba dát právům Listiny tentýž smysl a dosah, jaký je přiznán relevantním ustanovením EÚLP v jejich výkladu judikaturou ESLP<sup>40</sup>.

44. Zákaz dvojího trestu v unijním právu se opírá o čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 k EÚLP, ačkoli tento protokol nebyl dosud ratifikován všemi členskými státy Unie<sup>41</sup>. Tuto blízkost EÚLP nenaznačují jen vysvětlení k článku 50 Listiny základních práv, ale i dosavadní judikatura Soudního dvora k obecné unijní právní zásadě *ne bis in idem*<sup>42</sup>.

### a) Judikatura ESLP

45. ESLP vykládá pojem „trestněprávní řízení“ v čl. 4 odst. 1 protokolu č. 7 ve světle obecných zásad, které rozvinul pro odpovídající pojmy „trestní obvinění“ a „trest“ v člancích 6 a 7 EÚLP<sup>43</sup>.

37 — Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, („EÚLP“, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950).

38 — Viz k tomu i mé stanovisko ve věci Toshiba a další (uvedené v poznámce pod čarou 30, bod 120).

39 — Článek 6 odst. 1 třetí pododstavec SEU a čl. 52 odst. 3 první věta Listiny základních práv.

40 — Viz rozsudky McB. (uvedený v poznámce pod čarou 16, bod 53), Dereci (uvedený v poznámce pod čarou 18, bod 70), jakož i mé stanovisko ve věci Toshiba a další (uvedené v poznámce pod čarou 30, bod 120). Budiž poznamenáno, že čl. 52 odst. 3 druhá věta Listiny základních práv umožňuje jít nad rámec standardu EÚLP.

41 — Čtyři členské státy Evropské unie (Belgie, Německo, Nizozemsko a Spojené království) dosud protokol č. 7 k EÚLP neratifikovaly.

42 — Rozsudky LVM (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 59) a Showa Denko (uvedený v poznámce pod čarou 13, bod 50).

43 — ESLP, rozsudek Maretti v. Chorvatsko ze dne 25. června 2009 (žaloba č. 55759/07, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí, §56 s dalšími odkazy).



46. V rámci článku 6 uplatňuje ESLP tři „kritéria Engel“, pojmenovaná podle rozsudku, v němž je poprvé formuloval<sup>44</sup>.

47. *První kritérium Engel* se týká přiřazení ustanovení k trestnímu právu podle vnitrostátního práva. To však ESLP nepovažuje za rozhodující, ale pouze za východisko zkoumání<sup>45</sup>.

48. V rámci *druhého kritéria Engel* zkoumá ESLP nejprve okruh adresátů úpravy, která sankcionuje určité porušení práva. Pokud úprava směřuje vůči veřejnosti a nikoli – jak je tomu například v disciplinárním právu – skupině, která má určitý status, hovoří to pro trestněprávní povahu sankce<sup>46</sup>. Vedle toho vychází ESLP z cíle sankce ukládané v trestněprávním ustanovení. O trestněprávní povahu se nejedná, pokud je účelem sankce pouze náhrada majetkové újmy<sup>47</sup>. Pokud je jejím cílem naopak represe a prevence, jedná se o trestněprávní sankci<sup>48</sup>. Kromě toho bere ESLP ve své novější judikatuře ohled na to, zda slouží sankcionování protiprávního jednání ochraně právních zájmů, která je obvykle zajišťována trestněprávními normami<sup>49</sup>. Tyto prvky je třeba hodnotit jako celek<sup>50</sup>.

49. *Třetí kritérium Engel* se týká způsobu a závažnosti hrozícího trestu<sup>51</sup>. U trestů odnětí svobody platí obecně domněnka trestněprávní povahy sankce, která může být vyvrácena jen ve výjimečných případech<sup>52</sup>. Rovněž peněžité pokuty, při jejichž nezaplacení hrozí náhradní trest odnětí svobody<sup>53</sup> nebo jejichž důsledkem je zápis do rejstříků trestů, zpravidla hovoří pro existenci trestního řízení<sup>54</sup>.

50. Svě druhé a třetí kritérium chápe ESLP alternativně. Pokud však nevede oddělené zohlednění obou kritérií k jasnému výsledku, posuzuje je rovněž kumulativně<sup>55</sup>.

b) Uplatnění kritérií Engel na projednávaný případ: rozpor s dosavadní judikaturou Soudního dvora v oblasti zemědělského práva?

i) K uplatnění prvního kritéria Engel

51. První kritérium Engel se v projednávaném případě týká autonomní unijní kvalifikace řízení podle čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004, tak jak ji provedl Soudní dvůr v rozsudku *Käseri Champignon Hofmeister* bez výslovného zkoumání kritéria Engel.

ii) K uplatnění druhého kritéria Engel

52. ESLP v podstatě v rámci druhého kritéria Engel zkoumá tytéž prvky, které použil i Soudní dvůr v rozsudku *Käseri Champignon Hofmeister*.

44 — ESLP, rozsudek Engel a další v. Nizozemsko (velký senát) ze dne 8. června 1976 (žaloby č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, série A 22, § 82).

45 — ESLP, rozsudek Engel a další v. Nizozemsko (uvedený v poznámce pod čarou 44, § 82).

46 — ESLP, rozsudky *Öztürk v. Německo* ze dne 21. února 1984 (žaloba č. 8544/79, Serie A 73, § 53) a *Lauko v. Slovensko* ze dne 2. září 1998 (žaloba č. 26138/95, Sběrka rozsudků a rozhodnutí 1998-VI, § 58).

47 — ESLP, rozsudek *Jussila v. Finsko* ze dne 23. listopadu 2006 (žaloba č. 73053/01, Sběrka rozsudků a rozhodnutí 2006-XIII, § 38).

48 — Viz jen ESLP, rozsudek *Zolotuchin v. Rusko* (velký senát) ze dne 10. února 2009 (žaloba č. 14939, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí, § 55 s odkazem na *Ezeh a Connors v. Spojené království* ze dne 9. října 2003 (žaloby č. 39665/98 a 40086/98, Sběrka rozsudků a rozhodnutí 2003-X, § 102 a 105) a *Maresti v. Chorvatsko* (uvedený v poznámce pod čarou 43, § 59).

49 — ESLP, rozsudky *Zolotuchin v. Rusko* (uvedený v poznámce pod čarou 48, § 55) a *Maresti* (uvedený v poznámce pod čarou 47, § 59).

50 — ESLP, rozsudky *Ezeh a Connors v. Spojené království* (uvedený v poznámce pod čarou 46, § 103) a *Bendenoun v. Francie* ze dne 24. února 1994 (žaloba č. 12547/86, série A 284, § 47).

51 — ESLP, rozsudek *Zolotuchin v. Rusko* (uvedený v poznámce pod čarou 48, § 56).

52 — ESLP, rozsudky *Engel a další v. Nizozemsko* (uvedený v poznámce pod čarou 44, § 82) a *Ezeh a Connors v. Spojené království* (uvedený v poznámce pod čarou 48, § 126).

53 — ESLP, *Žugić v. Chorvatsko* ze dne 31. května 2011 (žaloba č. 3699/08, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí, § 68).

54 — ESLP, rozsudek *Žugić v. Chorvatsko* (uvedený v poznámce pod čarou 53, § 68).

55 — ESLP, rozsudek *Zolotuchin v. Rusko* (uvedený v poznámce pod čarou 48, § 53).

– Okruh adresátů

53. Sankce stanovené v čl. 138 odst. 1 nařízení nejsou určeny veřejnosti, ale mají zabezpečit, že členové specifické skupiny, tj. příjemci dotyčných zemědělských podpor, dodrží pravidla jim určená<sup>56</sup>. Soudní dvůr tak i ve svém rozsudku *Käserei Champignon Hofmeister* zdůraznil, že se ustanovení, která byla porušena, vztahují pouze na hospodářské subjekty, které se dobrovolně rozhodly využít úpravy finanční pomoci v oblasti zemědělství<sup>57</sup>.

54. Nic jiného nevyplývá ani z rozsudku ESLP ve věci *Jussila*<sup>58</sup>. Zde se jednalo o sankce za nezaplacenou daň z přidané hodnoty. ESLP považoval skutečnost, že dotčená osoba se rozhodla pro registraci k dani z přidané hodnoty, za irrelevantní a odpověděl na otázku existence omezeného okruhu adresátů záporně. Podle mého názoru nelze tuto judikaturu přenést na projednávaný případ. Na rozdíl od daně z přidané hodnoty, které podléhá potenciálně každý, je totiž systém zemědělských finančních podpor, jak již Soudní dvůr konstatoval, uzavřeným systémem, v němž musí příjemce splňovat celou řadu podmínek, aby se jej mohl účastnit.

55. Zvláštní úprava okruhu adresátů tudíž hovoří proti trestněprávní povaze porušení práva, které sankcionuje čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004.

– Právní zájem chráněný typicky trestněprávními sankcemi

56. Právní zájem chráněný v projednávaném případě, tj. finanční zájmy Unie, může být chráněn jak trestním právem, tak správním právem; tento prvek druhého kritéria *Engel* tudíž nijak nenapomáhá charakteristice sankce.

– Cíl a účel sankce

57. Otázka, jaké účely jsou charakteristické pro trestněprávní sankci, je předmětem dlouhodobé diskuse. Touto diskusí se v tomto stanovisku nebudu zabývat. Budiž řečeno jen toto: moderní nauka o účelu trestů většinou zdůrazňuje sledování dvojího účelu, a to represe a prevence<sup>59</sup>, přičemž v mnohých z těchto smíšených teorií nebo „teorií sloučení“ nemá represe samostatný význam<sup>60</sup>.

58. Z judikatury ESLP nicméně usuzují, že tento soud považuje represivní cíl za konstitutivní prvek trestněprávní sankce. I v tomto ohledu je sice i nadále otázkou, co je třeba rozumět represí. Obvykle se jí rozumí – na rozdíl od restituce, která má obnovit stav trvající před způsobením újmy – způsobení zla, které má vyrovnat spáchané bezprávní<sup>61</sup>. Rovněž generální advokát *Jacobs* zdůraznil ve svém stanovisku ve věci *Německo v. Komise*, že účel trestní sankce přesahuje pouhé odstrašení nebo prevenci a zahrnuje vyjádření odsudku<sup>62</sup>.

59. Tyto sankce neslouží pouze kompenzaci způsobené újmy. Následně je tedy třeba zkoumat její preventivní a represivní povahu.

60. Jednoznačně žádný trestněprávní cíl nesleduje norma, která žadateli pouze neposkytne částku, o kterou neprávem žádal, avšak přiřkne mu finanční pomoc prokázanou správnými údaji.

56 — V tomto smyslu viz ESLP, rozsudek *Weber v. Švýcarsko* ze dne 22. května 1990 (Žaloba č. 11034/84, série A177, § 33).

57 — Rozsudek *Käserei Champignon Hofmeister* (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 41).

58 — ESLP, rozsudek *Jussila v. Finsko* (uvedený v poznámce pod čarou 47, § 38).

59 — Viz např. B. Bouloc, *Droit pénal général*, 19. vydání (2005), s. 22–23, a A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 6. vydání (2009), s. 16–18.

60 — Viz preventivní teorii sloučení zastávanou Clausem Roxinem, která vychází z toho, že „účel trestu může mít jen preventivní povahu“; C. Roxin, *Strafrecht Allgemeiner Teil*, svazek I, 4. vydání (2006), s. 85–96.

61 — Takto ESLP, rozsudek *Jussila* (uvedený v poznámce pod čarou 47, § 38), který vychází z toho, zda je finanční zátěž náhradou způsobené újmy nebo trestem, kterým je předcházeno opakování.

62 — Stanovisko ze dne 3. června 1992 (uvedené v poznámce pod čarou 32, bod 11).

61. Obtížněji se jeví zjištění, zda má sankce represivní povahu s ohledem na snížení v roce podání žádosti stanovené v čl. 138 odst. 1 nařízení (v projednávaném případě podle druhého pododstavce: vyloučení v roce podání žádosti) a v následujících letech.

62. Při analýze cíle správní sankce v oblasti zemědělství již Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci Käserei Champignon Hofmeister konstatoval, že srovnatelná sankce slouží boji proti četným nesrovnalostem v tomto systému, a tím způsobenému zatížení unijního rozpočtu<sup>63</sup>. Soudní dvůr se přitom opíral i o devátý bod odůvodnění nařízení o ochraně finančních zájmů Evropských společenství<sup>64</sup>, podle kterého tvoří opatření a sankce Společenství stanovené za účelem plnění cílů společné zemědělské politiky nedílnou součástí režimu podpor a mají svůj vlastní účel. To poukazuje – jak uvádí i Komise – na čistě preventivní povahu úpravy.

63. Kontroly k zamezení nesrovnalostem jsou z důvodu kapacit správních orgánů nutně omezeny. Příjemce finanční pomoci, který jednou ve své žádosti uvedl nepravdivé údaje, nabízí nižší záruku spolehlivosti, bezúhonnosti a náležité péče. Nejlepší možná ochrana pro rozpočet by tudíž byla úplné vyloučení takového příjemce ze systému finanční pomoci. Není to myšleno jako potrestání, ale sloužilo by to ochraně rozpočtu před možnými dalšími nepravdivými žádostmi. Lze argumentovat, že správné podání návrhu, každopádně pokud se nejedná o okrajové nesprávnosti v žádosti, je rovněž podmínkou vyplacení finanční pomoci jako například včasné podání žádosti nebo jakákoli jiná podmínka, na kterou je vázáno vyplacení finanční pomoci.

64. Pokud se však zákonodárce z důvodu následků pro jednotlivého žadatele při dodržení zásady proporcionality rozhodne, že namísto úplného vyloučení z finanční pomoci provede pouze částečné vyloučení ve formě snížení, nic to nemění na povaze sankce. Té se nejedná o následný výslovný nesouhlas s chováním žadatele. I snížením se minimalizuje riziko pro rozpočet, vycházející od nespolehlivého příjemce, s tím důsledkem, že dotyčná ustanovení mají preventivní povahu.

65. Proti represivní povaze dále hovoří i to, že snížení se uplatní jen tehdy, jestliže žadatel o finanční pomoc podá žádost ve třech následujících letech. Jestliže příjemce v následujících letech žádost nepodá – neboť zavírá nebo převádí svůj podnik nebo nesplňuje ostatní podmínky finanční pomoci – mine se sankce účinkem. Pokud přísluší příjemci finanční pomoci v následujících letech nižší nároky na finanční pomoc a pokud tyto nároky nepostačují k započtení částky snížení, mine se sankce rovněž účinkem. Jednalo-li by se o represii, tedy o vyjádření odsudku a o kompenzaci, byla by sankce uložena nezávisle na jednání příjemce pomoci, v tomto případě podání nové žádosti o finanční pomoc, a částka by rovněž nemohla propadnout.

66. Tím se sankce v projednávaném případě liší i od zvýšení daňového zatížení, které bylo předmětem judikatury ESLP a jemuž přisoudil trestněprávní povahu, neboť jeho cílem nebylo finanční odškodnění, ale bylo koncipováno jako trest mající předcházet opakování<sup>65</sup>.

– Dílčí závěr

67. Uplatnění druhého kritéria Engel na sankce v projednávaném případě ukazuje, že výsledek výkladu v podstatě odpovídá výsledku, ke kterému dospěl Soudní dvůr ve své dosavadní judikatuře k trestněprávní povaze sankcí v oblasti zemědělství. Druhé kritérium Engel tudíž nepotvrzuje trestněprávní charakter řízení podle čl. 138 odst. 1 nařízení.

63 — Rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 38).

64 — Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995, Úř. věst. L 312, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 340.

65 — ESLP, rozsudek Jussila (uvedený v poznámce pod čarou 47, § 38), v němž se zabývá i rozdíly ve své judikatuře k charakteristice zvýšení daňové zátěže daní. Viz rovněž ESLP, rozsudek Ruotsalainen v. Finsko ze dne 16. června 2009 (žaloba č. 13079/03, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozsudků a rozhodnutí, § 46), ohledně poplatku za používání nesprávného paliva.

iii) K uplatnění třetího kritéria Engel

68. Závažnost sankce oproti tomu Soudní dvůr dosud při posuzování srovnatelných sankcí v oblasti zemědělství nezkoumal explicitně<sup>66</sup>. S ohledem na zásadu homogenity s EÚLP<sup>67</sup> poskytuje tudíž projednávaný případ možnost zahrnout do přezkumu i tento prvek.

69. Posuzujeme-li druh a závažnost zde uložených sankcí, je nejprve patrné, že nejsou spojeny s náhradním trestem odnětí svobody. Pokud jde o kritérium závažnosti trestu, vychází ESLP z výše abstraktně hrozícího trestu, nikoli z konkrétně uloženého trestu. Při přenesení této premisy na projednávaný případ narazíme především na praktické obtíže. ESLP totiž vychází z norem, které stanoví trestní rámec, a tedy i nejpřísnější možný trest. Protože se sankce v projednávaném případě odvíjí od proměnných kritérií, a sice od rozdílu mezi požadovanou a zjištěnou rozlohou, jež má být předmětem podpory, nelze abstraktní horní hranici trestu zjistit. V této věci se tedy lze řídit nanejvýš výší trestu, již lze v konkrétním případě uložit.

70. Při pohledu pouze na hospodářské důsledky vyloučení z finanční pomoci nebo snížení finanční pomoci a vycházíme-li z toho, že ESLP chápe druhé a třetí kritérium Engel alternativně, lze dospět k závěru, že snížení finanční pomoci podle čl. 138 odst. 1 nařízení má trestněprávní povahu. Zemědělec se totiž při poskytnutí finanční pomoci nachází v hospodářsky příznivější situaci než při jejím odepření a částky, o něž budou nároky na poskytnutí finanční pomoci v projednávané věci sníženy, nejsou bezvýznamné.

71. Podle mého názoru však nelze vycházet při posuzování závažnosti hrozící sankce pouze paušálně z toho, zda má opatření výsledně negativní hospodářské důsledky. Naopak je třeba v posouzení zohlednit, zda sankce vůbec zasahuje do chráněných zájmů poškozeného. Pokud tomu tak není, nejedná se o závažnou sankci ve smyslu třetího kritéria Engel. Při tomto posuzování je v této souvislosti nápadné, že sankce nezasahuje do aktuálního majetku dotyčné osoby, jak by tomu bylo u peněžitého trestu. Rovněž nejsou ohrožována oprávněná očekávání. U dotyčného příjemce dochází pouze ke ztrátě výhledu finanční pomoci. Ohledně tohoto výhledu finanční pomoci neexistuje u příjemce finanční pomoci, který vědomě uvedl nepravdivé údaje, ani žádné legitimní očekávání finanční pomoci. Věděl totiž od počátku, že obdrží sníženou finanční pomoc, pokud uvede nesprávné údaje<sup>68</sup>.

### 3. Důsledky odlišného rozhodnutí

72. Závěrem se nabízí ještě pohled na praktické důsledky, které by vyplývaly z toho, že by se v situaci, jako je situace v projednávaném případě, došlo k uplatnění zásady *ne bis in idem*. Budiž předesláno, že konkrétní důsledky samozřejmě nesmí určovat výklad zásady *ne bis in idem*, nicméně není pohled na ně nezajímavý a podtrhuje pochopení pro celý systém zemědělských finančních pomoci. Ukazují, že zákonodárce nevycházel z toho, že srovnatelné správní sankce v oblasti zemědělství jsou *bis* ve smyslu zásady *ne bis in idem*.

73. V tomto ohledu je především zajímavé, že existují nařízení, která výslovně stanoví, že se správní sankce upravené unijním právem použijí, aniž jsou dotčeny dodatečné sankce stanovené na vnitrostátní úrovni<sup>69</sup>.

66 — Naproti tomu v oblasti práva hospodářské soutěže s ohledem na použití zásady presumpce nevinny viz rozsudek ze dne 8. července, 1999 Hüls v. Komise (C-199/92 P, Recueil, s. I-4287, bod 150).

67 — Viz bod 43 tohoto stanoviska.

68 — Přesně o tuto myšlenku se opřel i Soudní dvůr ve svém rozsudku Käserei Champignon Hofmeister, v němž považoval za rozhodující kritérium dobrovolnosti účasti v systému finančních podpor.

69 — Viz čl. 48 odst. 9 nařízení Komise č. 612/2009 ze dne 7. července 2009, kterým se stanoví společná prováděcí pravidla k režimu vývozních náhrad pro zemědělské produkty, Úř. věst. L 186, s. 1, a bod 98 odůvodnění nařízení č. 1122/2009 (citovaného v poznámce pod čarou 4).

74. Také článek 6 nařízení č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství<sup>70</sup> nenaznačuje, že zákonodárce vycházel z toho, že střet správních sankcí a vnitrostátních trestních sankcí je třeba posuzovat podle měřítek zásady *ne bis in idem*. Jeho odstavec 1 totiž stanoví, že řízení o správních sankcích *může* být pouze pozastaveno, pokud je zahájeno proti jedné a též osobě trestní řízení v členských státech a v zásadě *může* být obnoveno později<sup>71</sup>. Obnovení je sice v odstavci 3 uvedeno s výhradou obecných právních zásad, avšak kdyby se použila zásada *ne bis in idem*, nemohlo by být však správní řízení již nikdy obnoveno.

75. Podle desátého bodu odůvodnění nařízení č. 2988/95 je sice třeba zabránit souběhu peněžních sankcí, nikoli však provedení druhého řízení. Ačkoli je zde rovněž zmíněn pojem „*ne bis in idem*“, stanoví devátý bod odůvodnění zároveň, že sankce unijního práva mají svůj vlastní účel, který nemá vliv na hodnocení chování dotyčných hospodářských subjektů příslušnými orgány členských států z hlediska trestního práva.

76. Konečně je třeba vrátit se k úvodem zmíněné povinnosti členských států bojovat proti protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie tresty, které jsou účinné, přiměřené a mají odstrašující účinek; k nim patří přinejmenším v nejzávažnějších případech podvodu i trest odnětí svobody<sup>72</sup>. smluvní strany k tomu, aby podvodná jednání k tíži finančních zájmů Unie stíhaly pomocí účinných, přiměřených a odrazujících trestů, které by měly zahrnovat přinejmenším v případech závažných podvodů i tresty odnětí svobody.

77. Pokud by se v projednávaném případě uplatnila zásada *ne bis in idem*, bylo by sankcionování trestem odnětí svobody dokonce i případech nejzávažnějších a opakovaných podvodů obecně vyloučeno, neboť správní sankci podle nařízení je třeba uložit imperativně a tato sankce by znemožnila trestní stíhání.

#### 4. Započtení sankce

78. Neuplatnění zásady *ne bis in idem* však nemůže vést k tomu, že dotyčná osoba bude, co se týče výše vnitrostátní trestní sankce, nepřiměřeně zatížena<sup>73</sup>. Ze zásady proporcionality vyplývá, že při posuzování výše trestní sankce, kterou je třeba uložit, je třeba zohlednit správní sankci<sup>74</sup>. Tento směr naznačuje i výše uvedený desátý bod odůvodnění nařízení č. 2988/95<sup>75</sup>, podle kterého je třeba zabránit souběhu peněžních sankcí Unie a trestních sankcí jednotlivých států.

#### 5. Přezkum ostatních kritérií zásady *ne bis in idem*

79. Závěrem bych se chtěla věnovat ještě úvahám k dalšímu zkoumání zásady *ne bis in idem*, které podpůrně zmínily Polská republika a Komise. Obě poukázaly na to, že uplatnění této zásady v projednávaném případě ztroskotává i na absenci podmínky *idem*, neboť správní sankce podle čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004 a vnitrostátní trest nechrání tentýž právní zájem.

70 — Uvedený v poznámce pod čarou 64.

71 — Viz k tomu rovněž devátý bod odůvodnění nařízení.

72 — Bod 118 a násl. tohoto stanoviska, srov. též čl. 2 odst. 1 Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropských společenství ze dne 26. července 1995, Úř. věst. C 316, s. 49.

73 — V tomto smyslu viz rozsudek Käserei Champignon Hofmeister (uvedený v poznámce pod čarou 33, bod 52), v němž Soudní dvůr zdůraznil, že dotyčný navzdory neuplatnění zásady *nulla poena sine culpa* nepozbyl právní ochrany.

74 — K uplatnění zásady proporcionality na vnitrostátní trestní sankci viz bod 18 tohoto stanoviska.

75 — Uvedený v poznámce pod čarou 64.

80. ESLP nicméně ve své judikatuře k zákazu dvojího trestu upravenému v 7. dodatkovém protokolu EÚLP nyní vychází už jen z totožnosti skutkového stavu, a nikoli z totožnosti chráněného právního zájmu<sup>76</sup>. Jak jsem uvedla ve svém stanovisku ve věci Toshiba a další, měl by pojem „*idem*“ vycházet v rámci unijního zákazu dvojího trestu z judikatury ESLP, podle které je rozhodující totožnost skutkového stavu<sup>77</sup>. Pak by byl právní zájem chráněný čl. 138 odst. 1 nařízení č. 1973/2004 pro přezkum *idem* irelevantní.

## VI – Závěry

81. Na základě výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce odpověděl následovně:

„V případě řízení podle čl. 138 odst. 1 nařízení (ES) č. 1973/2004, které vede k sankci spočívající v tom, že farmáři se v roce, v němž předložil nesprávný údaj o velikosti plochy, na které se zakládala žádost o finanční pomoc, nevyplatí finanční pomoc a že farmář bude vyloučen z poskytnutí finanční pomoci až do výše částky odpovídající rozdílu mezi nahlášenou a skutečnou rozlohou, a že se tato částka započte proti platbám finanční pomoci, na které má nárok v rámci žádostí, které podá v následujících třech letech, se nejedná o trestní řízení ve smyslu unijní zásady *ne bis in idem*.“

76 — ESLP, rozsudek Zolotuchin v. Rusko (uvedený v poznámce pod čarou 48, § 82).

77 — Uvedený v poznámce pod čarou 30, body 111 až 124.