



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 2. září 2021¹

Věc C-117/20

bpost SA
proti
Autorité belge de la concurrence

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie – Zásada *ne bis in idem* – Pokuta uložená vnitrostátním regulátorem poštovních služeb – Pokuta uložená vnitrostátním orgánem pro ochranu hospodářské soutěže“

I. Úvod

1. Článek 50 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vyjadřuje ušlechtilou myšlenku o jednom jediném právním prostoru. V tomto prostoru nesmí být nikdo opakovaně trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin. Ochrana dříve přiznávaná na úrovni členských států byla povýšena na úroveň EU.

2. Promítnutí této myšlenky do unijního práva bylo z řady důvodů poněkud obtížné. Tři z těchto důvodů si zasluhují samostatnou zmínku. Zaprvé v natolik různorodém právním prostoru, jako je Evropská unie, ať již z hlediska horizontálního (mezi členskými státy navzájem), nebo vertikálního (ve vztahu mezi členskými státy na jedné straně a Evropskou unií na straně druhé), vede realizace této myšlenky k podstatně složitější situaci. Jednoduše zde existuje příliš mnoho proměnných. Zadrugé do tohoto prostoru vstupují nové segmenty, vrstvy a podoblasti regulace. Jsou zřizovány nové subjekty či orgány pověřené jejich kontrolou. To vede v některých případech k překrývání pravomocí a vzniku pochybností ohledně toho, kdo je vlastně nositelem pravomocí provádět šetření a trestat. Zatřetí je zde efekt „multiplikace v důsledku rozsudku Engel“. Ona poměrně expanzivní kritéria, původně vytvořená Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) za účelem rozšíření jeho pravomoci podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“), jsou nyní používána i v jiných souvislostech. Sem spadá i problematika posouzení toho, co představuje „trestný čin“ ve smyslu článku 50 Listiny. V důsledku výše uvedeného je nyní řada pravidel a postupů, které byly v minulosti pojmově vnímány jako správní, považována za trestní.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

3. Kombinace těchto tří faktorů značně rozšířila množinu postupů a sankcí, na něž se nyní použije zásada *ne bis in idem*. V průběhu let se tak ukázalo, že hledání přiměřené rovnováhy mezi ochranou základních práv a ochranou legitimních zájmů při postihování určitých druhů chování je obtížné. Judikatura Soudního dvora, která se vyvinula prostřednictvím vzájemného působení Soudního dvora a ESLP, trpí roztržitostí a částečnou nekonzistentností. V tomto okamžiku ji lze stěží charakterizovat jako (*ne*) *bis in idem*, ale spíše jako *quater* nebo *quinquies in idem*, přičemž však nejistota nadále provází i ono *bis*.

4. Projednávaná věc je dalším ilustrativním příkladem této nejistoty. Společnost bpost, historický poskytovatel poštovních služeb v Belgii, byla postupně sankcionována pokutami uloženými dvěma belgickými orgány. Nejprve dospěl vnitrostátní odvětvový regulátor poštovních služeb k závěru, že systém slev uplatňovaný společností bpost v roce 2010 byl vůči některým jejím zákazníkům diskriminační. Toto rozhodnutí bylo vnitrostátním soudem zrušeno v návaznosti na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podanou Soudnímu dvoru². Dotčená situace nepředstavovala diskriminaci podle právní úpravy pro odvětví poštovních služeb. Poté byla společnosti bpost uložena pokuta vnitrostátním orgánem pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „VOHS“), a to za zneužití dominantního postavení z důvodu používání téhož systému slev v období od ledna 2010 do července 2011.

5. Společnost bpost zpochybňuje legalitu tohoto druhého řízení, přičemž se dovolává zásady *ne bis in idem*. Po dvou kolech soudního přezkumu je nyní spor v původním řízení znovu projednáván u Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie). Podstatou otázky položené tímto soudem je, zda musí být legalita řízení před VOHS posuzována ve světle definice *idem*, tak jak se vytvořila v rámci judikatury v oblasti hospodářské soutěže a jak byla potvrzena ve věci Toshiba³, nebo zda je třeba ji posuzovat podle doložky o omezení práv a kritéria zavedeného v rozhodnutích ve věcech Menci, Garlsson a Di Puma – rozsudcích vyhlášených téhož dne (dále jen „judikatura Menci“)⁴.

6. Stejně jako předkládající soud i já si dovedu jen stěží představit, jak by mohla být rozhodnutí ve věcech Toshiba a Menci sladěna a uplatněna v jednom a témže řízení. Mám za to, že projednávaná věc společně se souběžným řízením ve věci Nordzucker⁵ skýtá Soudnímu dvoru jedinečnou příležitost k tomu, aby se vymezil proti stávající roztržitěné a do jisté míry vnitřně rozporné spleti souběžně existujících režimů a poskytl vnitrostátním soudům srozumitelné vodítko ohledně toho, co by mělo být předmětem ochrany dle článku 50 Listiny.

² – Rozsudek ze dne 11. února 2015, bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

³ – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72).

⁴ – Rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193) a Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192).

⁵ – Mé stanovisko ve věci Nordzucker a další (C-151/20) (dále jen „Nordzucker“).

II. Právní rámec

A. EÚLP

7. Článek 4 Protokolu č. 7 k EÚLP stanoví následující:

„1. Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.

2. 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.

3. Od tohoto článku nelze odstoupit podle článku 15 Úmluvy.“

B. Unijní právo

8. Článek 50 Listiny, nadepsaný „Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný trestný čin“, stanoví, že „[n]ikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona“.

9. Článek 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (dále jen „ÚPSD“)⁶ stanoví následující:

„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.“

10. Článek 102 SFEU stanoví:

„S vnitřním trhem je neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na vnitřním trhu nebo jeho podstatné části.

Takové zneužívání může zejména spočívat:

[...]

c) v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodňováni v hospodářské soutěži;

[...]“

⁶ – Úř. věst. 2000, L 239, s. 19; Zvl. vyd. 19/02, s. 9.

11. Článek 12 směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/67/ES ze dne 15. prosince 1997 o společných pravidlech pro rozvoj vnitřního trhu poštovních služeb Společenství a zvyšování kvality služby⁷ stanoví:

„Členské státy přijmou opatření k zajištění souladu sazeb pro každou ze služeb tvořících součást všeobecných služeb s těmito zásadami:

[...]

- sazby musí být transparentní a nediskriminační,
- pokud poskytovatelé všeobecných služeb uplatňují zvláštní sazby, například u služeb pro podniky, odesílatele hromadných zásilek nebo subjekty sjednocující zásilky pocházející od různých uživatelů, uplatní zásady transparentnosti a nediskriminace jak u sazeb, tak i u souvisejících podmínek. Tyto sazby se spolu se souvisejícími podmínkami použijí stejně mezi různými třetími stranami i mezi třetími stranami a poskytovateli všeobecné poštovní služby poskytujícími rovnocenné služby. Všechny tyto sazby jsou rovněž k dispozici uživatelům, zejména jednotlivým uživatelům a malým a středním podnikům, posílajícím zásilky za srovnatelných podmínek.“

C. Belgické právo

12. La loi sur la protection de la concurrence économique (zákon o ochraně hospodářské soutěže) v úplném znění ke dni 15. září 2006 obsahuje v článku 3 obdobná ustanovení, jako jsou ustanovení článku 102 SFEU.

13. Článek 12 směrnice 97/67, ve znění směrnice 2002/39/ES ze dne 10. června 2002 (Úř. věst. 2002, L 176, s. 21), byl v belgickém právním řádu proveden článkem 144b loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques (zákon ze dne 21. března 1991, kterým se provádí reforma některých veřejných ekonomických podniků).

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

14. Společnost bpost je historickým poskytovatelem poštovních služeb v Belgii. Nabízí mimo jiné též služby poštovní distribuce, jež zahrnují zejména vybírání, třídění, přepravu a předávání poštovních zásilek adresátům. Tyto služby jsou nabízeny nejen široké veřejnosti, ale též dvěma zvláštním kategoriím zákazníků, a to odesílatelům hromadných zásilek (dále jen „odesílatelé“) a zprostředkovatelům.

15. Odesílatelé jsou konečnými spotřebiteli služeb poštovní distribuce. Vymezují zpravu, která má být předmětem zásilky, a podávají poštovní zásilky. Pokud jde o zprostředkovatele, ti poskytují odesílatelům přípravné služby před službou poštovní distribuce. Tyto služby zahrnují přípravu zásilky před jejím předáním společnosti bpost (třídění, tisk, vložení do obálky, označování, adresování a frankování), jakož i doručování zásilek (sběr od odesílatelů, třídění a balení zásilek do poštovních pytlů, přeprava a doručování do míst určených poskytovatelem poštovních služeb).

⁷ – Úř. věst. 1998, L 15, s. 14; Zvl. vyd. 06/03, s. 71.

16. V minulosti uplatňovala společnost bpost různé druhy sazeb, včetně zvláštních sazeb spočívajících ve slevách přiznávaných určitým zákazníkům, použitelných na obě kategorie zákazníků, tedy odesílatele i zprostředkovatele, pokud generovali určitý stanovený obrat. Nejčastějšími smluvními slevami byly množstevní slevy přiznávané v závislosti na objemu poštovních zásilek dosaženém během referenčního období a „provozní slevy“, které spočívaly v odměně za uskutečnění některých přípravných činností a odrážely náklady, které společnost bpost ušetřila.

A. Řízení před vnitrostátním regulátorem poštovních služeb

17. Společnost bpost informovala Institut belge des services postaux et des télécommunications (Belgický institut poštovních služeb a telekomunikací, dále jen „IBPT“) o změně svého systému slev pro rok 2010, pokud jde o smluvní sazby týkající se služeb distribuce adresovaných reklamních zásilek a administrativních zásilek.

18. Tento nový systém slev zahrnoval množstevní slevy, které byly vypočteny na základě objemu doručených zásilek a byly poskytovány jak odesílatelům, tak zprostředkovatelům. Sleva poskytovaná zprostředkovatelům však již nebyla vypočtena na základě celkového objemu zásilek pocházejících od všech odesílatelů, kterým poskytovali své služby, ale na základě objemu zásilek dosaženého jednotlivě každým z jejich zákazníků (dále jen „množstevní sleva na odesílatele“).

19. Rozhodnutím ze dne 20. července 2011 uložil IBPT společnosti bpost pokutu ve výši 2,3 milionu eur za diskriminaci v jejím systému sazeb založeném na neodůvodněné rozdílném zacházení s odesílateli a se zprostředkovateli.

20. Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie, dále jen „odvolací soud“), ke kterému byla podána žaloba na neplatnost tohoto rozhodnutí, na základě toho zaslal Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu směrnice 97/67.

21. V rozsudku ve věci bpost Soudní dvůr rozhodl, že „odesílatelé a zprostředkovatelé nejsou ve srovnatelné situaci, pokud jde o cíl sledovaný systémem množstevních slev na odesílatele, jímž je podněcování poptávky v oblasti poštovních služeb, neboť jedině odesílatelé mohou být tímto systémem podněcováni ke zvyšování svého objemu zásilek svěřených společnosti bpost, a tedy ke zvyšování obrátu této společnosti“⁸. Soudní dvůr tak konstatoval, že rozdílné zacházení s těmito dvěma kategoriemi zákazníků, které vyplývá z použití systému množstevních slev na odesílatele, nepředstavuje diskriminaci zakázanou článkem 12 směrnice 97/67.

22. Rozsudkem ze dne 10. března 2016 odvolací soud zrušil rozhodnutí IBPT.

B. Řízení před vnitrostátním orgánem pro ochranu hospodářské soutěže

23. V mezidobí Conseil de la concurrence [Rada pro hospodářskou soutěž, později přejmenovaná na Autorité belge de la concurrence (belgický orgán pro ochranu hospodářské soutěže)] dospěla ve svém rozhodnutí ze dne 10. prosince 2012 k závěru, že rozdílné zacházení s množstevními slevami představuje zneužití dominantního postavení. Staví totiž zprostředkovatele do nevýhodného soutěžního postavení ve vztahu ke společnosti bpost tím, že podněcuje významné zákazníky k tomu, aby uzavírali smluvní vztahy přímo se společností bpost.

⁸ – Rozsudek ze dne 11. února 2015 (C-340/13, EU:C:2015:77, bod 48).

24. V tomto ohledu belgický orgán pro ochranu hospodářské soutěže shledal, že společnost bpost v období od ledna 2010 do července 2011 porušovala článek 3 zákona o ochraně hospodářské soutěže a článek 102 SFEU. Uložil z tohoto důvodu společnosti bpost pokutu ve výši 37 399 786,00 eur (dále jen „napadené rozhodnutí“). Při výpočtu výše této pokuty přihlédl k pokutě již uložené ze strany IBPT, která ke dni tohoto rozhodnutí ještě nebyla zrušena.

25. Návrhem doručeným odvolacím soudu dne 9. ledna 2013 podala společnost bpost žalobu na neplatnost napadeného rozhodnutí.

26. Rozsudkem ze dne 10. listopadu 2016 odvolací soud rozhodl, že se společnost bpost právem dovolává zásady *ne bis in idem*. Rozsudek ze dne 10. března 2016, kterým bylo zrušeno rozhodnutí IBPT, je totiž konečným a meritorním rozhodnutím ve vztahu ke skutkům, které jsou v zásadě totožné se skutky, pro něž vedl řízení a o kterých rozhodl belgický orgán pro ochranu hospodářské soutěže (model smluvních sazeb společnosti bpost na rok 2010, aplikovaný na odesílatele). Vzhledem k tomu, že se tak řízení před belgickým orgánem pro ochranu hospodářské soutěže stalo nepřipustným, odvolací soud napadené rozhodnutí zrušil.

27. Rozsudkem ze dne 22. listopadu 2018 zrušil Cour de cassation (kasační soud, Belgie) rozsudek odvolacího soudu a vrátil věc témuž odvolacím soudu v jiném složení. Cour de cassation (kasační soud) dospěl k názoru, že článek 50 Listiny nebrání kumulaci trestních stíhání ve smyslu tohoto ustanovení, založených na týchž skutcích, třebaže jedno z nich vede k pravomocnému zprošťujícímu rozsudku, pokud tato stíhání za použití čl. 52 odst. 1 Listiny a při dodržení zásady proporcionality sledují za účelem plnění cíle obecného zájmu komplementární cíle, jejichž předmětem jsou různé aspekty stejného protiprávního jednání.

28. Vrácená věc je v současné době projednávána u odvolacího soudu. Ve věci v původním řízení bpost tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje zásadu *ne bis in idem*, jelikož řízení vedené před IBPT i řízení vedené před belgickým orgánem pro ochranu hospodářské soutěže byly trestní povahy a týkaly se týchž skutků. Společnost bpost navíc tvrdí, že nejsou splněny přísné podmínky pro přípustění kumulace trestních řízení a sankcí. Není totiž dána dostatečně úzká věcná a časová souvislost mezi oběma řízeními.

29. Podle belgického orgánu pro ochranu hospodářské soutěže napadené rozhodnutí neporušuje zásadu *ne bis in idem*. Judikatura Soudního dvora týkající se zásady *ne bis in idem* v oblasti práva hospodářské soutěže posuzuje kritérium „chráněného právního zájmu“. Obě dotčená řízení navíc sledují komplementární cíle, jejichž předmětem jsou různé aspekty téhož protiprávního jednání. Chrání odlišné právní zájmy.

30. Podle Komise, která vstoupila do původního řízení jako *amicus curiae*, by byl veřejný zájem Evropské unie ohrožen, kdyby bylo od kritéria právního zájmu upuštěno. Podle jejího názoru se judikatura Menci netýká práva hospodářské soutěže. Tato judikatura se týká kumulace řízení a sankcí za tentýž trestný čin, který je ve vnitrostátním právu předmětem dvojí kvalifikace a sankcionování. V projednávané věci jsou však naopak proti společnosti bpost vedena dvě nezávislá řízení pro dva různé správní delikty, které jsou založeny na různých zákonných ustanoveních sledujících různé, avšak komplementární cíle obecného zájmu: porušení příslušných odvětvových pravidel (zákaz diskriminačního jednání a povinnost transparentnosti stanovené zejména článkem 144b zákona ze dne 21. března 1991, kterým se provádí reforma některých veřejných ekonomických podniků) na jedné straně a porušení zákazu zneužití dominantního postavení stanoveného v článku 102 SFEU a článku 3 zákona ze dne 15. září 2006 o ochraně hospodářské soutěže na straně druhé. Zásada *ne bis in idem* tak musí být podle Komise

v projednávané věci posuzována s ohledem na kritéria stanovená Soudním dvorem v případech týkajících se hospodářské soutěže. Pokud by nebyl zohledněn chráněný právní zájem, hrozilo by, že se značně omezí oblast působnosti práva hospodářské soutěže, neboť právo hospodářské soutěže se uplatňuje horizontálně.

31. Předkládající soud má za to, že uplatnění zásady *ne bis in idem* ve věci v původním řízení vyžaduje zohlednění právního zájmu, bez kterého by se uplatňování práva hospodářské soutěže mohlo stát neúčinným. Předkládající soud však rovněž poukazuje na existenci judikatury Menci a relevantní judikatury ESLP, kterou je taktéž nutno zohlednit.

32. Za těchto okolností se odvolací soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být zásada [*ne*] *bis in idem*, jak je zaručena článkem 50 Listiny, vykládána v tom smyslu, že nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního práva hospodářské soutěže v takové situaci, jako je situace v projednávaném případě, kdy tatáž právnická osoba byla pravomocně zproštěna povinnosti zaplatit správní pokutu, která jí byla vnitrostátním regulátorem poštovních služeb uložena za údajné porušení právního předpisu o poštovních službách na základě totožných nebo obdobných skutků, vzhledem k tomu, že kritérium totožnosti chráněného právního zájmu není splněno, jelikož projednávaná věc se týká dvou odlišných porušení dvou různých právních předpisů, z nichž každý spadá do jiné právní oblasti?
- 2) Musí být zásada [*ne*] *bis in idem*, jak je zaručena článkem 50 Listiny, vykládána v tom smyslu, že nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního práva hospodářské soutěže v takové situaci, jako je situace v projednávaném případě, kdy tatáž právnická osoba byla pravomocně zproštěna povinnosti zaplatit správní pokutu, která jí byla vnitrostátním regulátorem poštovních služeb uložena za údajné porušení právního předpisu o poštovních službách na základě totožných nebo obdobných skutků, a to proto, že omezení zásady [*ne*] *bis in idem* je odůvodněno skutečností, že právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže sledují komplementární cíl obecného zájmu, kterým je zachovat a chránit nenarušený systém hospodářské soutěže na vnitřním trhu, a nepřekračují meze toho, co je vhodné a nezbytné pro dosažení legitimního účelu sledovaného těmito právními předpisy, a/nebo pro ochranu práva a svobody podnikání těchto subjektů na základě článku 16 Listiny?“

33. Písemná vyjádření předložily společnost bpost, belgická, česká, řecká, italská, lotyšská a rumunská vláda, jakož i Evropská komise. Společnost bpost, belgická, řecká, lotyšská a polská vláda, jakož i Komise rovněž přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 22. března 2021. Toto jednání proběhlo společně pro projednávanou věc a věc C-151/20 Nordzucker a další.

IV. Posouzení

34. Oběma položenými otázkami předkládající soud Soudní dvůr žádá, aby v podstatě upřesnil, jaká jsou kritéria pro uplatnění zásady *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny. Tyto otázky jsou pokládány v kontextu dvou řízení. První řízení, nyní již skončené, se týkalo odvětvové regulace poštovních služeb a pokuty, kterou společnosti bpost uložil IBPT z důvodu porušení zákazu diskriminace a která byla později zrušena (dále jen „řízení v odvětví poštovních služeb“).

Druhé řízení se týká práva hospodářské soutěže. V tomto případě byla společnosti bpost uložena pokuta belgickým orgánem pro ochranu hospodářské soutěže za zneužití dominantního postavení (dále jen „řízení v oblasti hospodářské soutěže“).

35. Obě tato řízení zjevně vedla k uložení sankcí trestní povahy. Předkládající soud si tedy klade otázku, zda by posouzení aspektu *idem* mělo záviset na právním zájmu chráněném tím kterým dotčeným rámcem právní úpravy, nebo zda by mělo být toto posouzení provedeno s ohledem na doložku o omezení práv obsaženou v čl. 52 odst. 1 Listiny.

36. Jinými slovy, předkládající soud si není jist přesným kritériem pro posouzení aspektu *idem*, které by měl použít na kombinaci řízení v odvětví poštovních služeb a řízení v oblasti hospodářské soutěže. Měl by snad použít kritérium užití pro kombinaci dvou řízení v oblasti hospodářské soutěže, které Soudní dvůr zavedl v rozhodnutí ve věci Wilhelm a další⁹ a od té doby je opakovaně potvrzoval, zejména ve věci Toshiba¹⁰ a naposledy ve věci Slovak Telecom¹¹? Nebo by měl použít kritérium, které Soudní dvůr rovněž nedávno zavedl pro kombinaci trestního a správního řízení ve věci Menci?

37. Vyřešení otázky, zda by měl být použity rozsudky „Toshiba nebo Menci“, je v projednávání věci klíčovou otázkou. Nicméně v kontextu článku 50 Listiny představuje pouze onu pověstnou špičku ledovce. Je nutno připustit, že pod povrchem se toho ukrývá více a mnohem více je třeba rozkrýt, aby bylo možno plně docenit skutečnou velikost onoho ledovce a učinit informované a správné rozhodnutí o tom, jakým směrem je nutno se vydat.

38. Nejprve tedy stručně vyložím historii vývoje zásady *ne bis in idem* v různých oblastech unijního práva, k němuž došlo mnohdy prostřednictvím výslovné interakce s ESLP, neboť na pozadí této historie lze nejlépe pochopit správný rozsah a relevanci dilematu „Toshiba, nebo Menci“ (A). S ohledem na skutečnost, že vývoj zásady *ne bis in idem* je poměrně problematickou záležitostí a vedl ke vzniku několika roztržitých režimů, kromě toho poukáži výslovně na některé vybrané problémy, které toto roztržitění způsobilo. Rovněž vysvětlím, proč rozšíření kritéria definovaného v judikatuře Menci na všechny věci posuzované podle článku 50 Listiny možná není nejlepší cestou vpřed (B). Nakonec nastíním řešení zmíněných problémů nabídkou (v nejvyšší možné míře jednotného) přístupu k zásadě *ne bis in idem* zakotvené v článku 50 Listiny (C).

A. Vývoj judikatury týkající se zásady *ne bis in idem*

39. Úvodem je nutná jedna poznámka k terminologii. Stávající přístupy k zásadě *ne bis in idem* jsou často pro zjednodušení členěny do dvou kategorií, obecně označovaných jako *idem factum* a *idem crimen*. Tyto pojmy postihují to, co je stručně řečeno výchozím předpokladem daného konkrétního přístupu k této zásadě.

40. Přístup založený na *idem factum* postuluje, že podmínka *idem* je splněna, pokud se obě dvě řízení týkají téhož skutku, aniž je jakákoli relevance přikládána tomu, zda se druhé řízení týká jiného trestného činu, jehož skutkovou podstatu mohl tentýž skutek naplnit. K tomu, aby byla splněna podmínka *idem*, postačuje totožnost skutku.

⁹ – Rozsudek ze dne 13. února 1969 (14/68, EU:C:1969:4).

¹⁰ – Rozsudek ze dne 14. února 2012 (C-17/10, EU:C:2012:72).

¹¹ – Rozsudek ze dne 25. února 2021 (C-857/19, EU:C:2021:139).

41. Přístup založený na *idem crimen* spočívá v posouzení toho, zda se ono druhé řízení týká nejen téhož skutku, ale i téhož trestného činu. Pokud se ono druhé řízení týká jiného trestného činu, bude v zásadě přípustné. Existuje však určitá nejednotnost, pokud jde o definice toho, co přesně představuje totožnost trestného činu. Tento druhý aspekt je často formulován za pomoci pojmů, jako je chráněný právní zájem, prospěch pro společnost, který dotčený čin narušuje, či abstraktněji vyjádřeno povaha onoho jednání škodlivého pro společnost.

42. Na úrovni Unie se zásada *ne bis in idem* vyvíjela v takřikajíc postupných „vlnách“ judikatury. S určitou mírou zjednodušení lze říci, že vývoj započal v oblasti unijního práva hospodářské soutěže, a to přístupem založeným na chráněném právním zájmu (1). Následovala judikatura spjatá s ÚPSD, založená na přístupu *idem factum* (2). Vývoj v kontextu ÚPSD zjevně podnítil změnu judikatury ESLP, když se *idem crimen* poprvé posunulo směrem k *idem factum*. Toto kritérium bylo nicméně posléze zpřesněno zavedením úzké věcné a časové souvislosti, čímž se druhé řízení ve stejné věci stalo za určitých podmínek přípustným (3). V návaznosti na to Soudní dvůr zohlednil vývoj judikatury ESLP. Následně se však rozhodl přesunout zaměření své analýzy z oblasti působnosti ochrany podle článku 50 Listiny směrem k doložce o omezení práv zakotvené v čl. 52 odst. 1 Listiny (4).

1. Chráněný právní zájem v unijním právu hospodářské soutěže

43. Výchozím bodem judikatury týkající se *ne bis in idem* ve věcech hospodářské soutěže je rozhodnutí ve věci Wilhelm a další¹². Uvedená věc se týkala souběžných vnitrostátních a nadnárodních vyšetřování protisoutěžního jednání. Německý VOHS údajně neměl pravomoc provádět nadále šetření jistých porušení právních předpisů, která byla současně předmětem šetření ze strany Komise. Položené otázky se týkaly zejména toho, zda je možné použít na stejnou skutkovou situaci, na kterou se vztahoval tehdejší čl. 85 odst. 1 Smlouvy o EHS, vnitrostátní právo hospodářské soutěže i právo hospodářské soutěže Společenství, a to v situaci, kdy již Komise přijala opatření na základě nařízení č. 17¹³, nebo zda přijetí opatření VOHS, jímž by bylo uplatněno vnitrostátní právo hospodářské soutěže, brání riziko dvojí sankce a neslučitelného posouzení.

44. Soudní dvůr podotkl, že čl. 9 odst. 3 nařízení č. 17 opravňuje vnitrostátní orgány uplatňovat tehdejší čl. 85 odst. 1 a článek 86 Smlouvy o EHS. Toto ustanovení se však netýkalo pravomoci VOHS při uplatňování vnitrostátního práva¹⁴. Soudní dvůr dodal, že „kartelové právo Společenství a vnitrostátní kartelové právo nahlízejí na kartelové dohody odlišně“¹⁵, přičemž jasně konstatoval, že postupy Společenství nemohou být vnitrostátním řízením dotčeny.

45. Od vydání tohoto rozsudku nebylo na zásadu *ne bis in idem* nahlíženo jako na překážku bránící souběžným řízením vedeným Komisí a příslušnými VOHS. *Obiter dictum*, podle kterého právní předpisy Společenství a vnitrostátní právní předpisy týkající se hospodářské soutěže nahlízejí na ochranu hospodářské soutěže z různých úhlů, bylo následně doplněno poznámkou Soudního dvora, podle které unijní a vnitrostátní právní předpisy týkající se hospodářské soutěže

¹² – Rozsudek ze dne 13. února 1969, Wilhelm a další (14/68, EU:C:1969:4).

¹³ – Rada EHS: Nařízení č. 17: První nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 1962, 13, s. 204; Zvl. vyd. 08/01, s. 3).

¹⁴ – Článek 9 odst. 3 pouze stanovil, že „[d]okud Komise nezahájí řízení podle článků 2, 3 nebo 6, jsou k použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 [...]“.

¹⁵ – Rozsudek ze dne 13. února 1969, Wilhelm a další (14/68, EU:C:1969:4, bod 3).

chrání odlišný právní zájem. Podle dnes již ustálené judikatury se tak v důsledku výše uvedeného ochrana *ne bis in idem* v právu hospodářské soutěže uplatní pouze v případě existence trojí totožnosti, a sice totožnosti skutku, pachatele a chráněného právního zájmu.

46. Posledně uvedené kritérium bylo použito v kontextu řízení vedených v rámci Evropské unie a sankcí v tomto rámci uložených, přičemž Soudní dvůr dospěl k závěru, že „tataž osoba nemůže být za jedno protiprávní jednání za účelem ochrany téhož právního zájmu potrestána vícekrát“¹⁶. Soudní dvůr rovněž použil kritérium chráněného právního zájmu na případy, kdy byly podniky stíhány a potrestány ve třetí zemi¹⁷, přičemž jako důvod existence tohoto kritéria uvedl zvláštnost cílů, hmotněprávních pravidel a právních následků, pokud jde o ukládání sankcí za porušení práva hospodářské soutěže¹⁸.

47. Poměrně zásadním způsobem potvrdil velký senát použitelnost trojí podmínky *idem* v rozsudku ve věci Toshiba¹⁹, přestože generální advokátka J. Kokott Soudní dvůr vyzvala, aby od uplatňování této podmínky upustil²⁰. Generální advokátka totiž navrhla, aby bylo posuzování *idem* uvedeno do souladu s přístupem zaměřeným na totožnost pachatele a skutku, který Soudní dvůr uplatňuje v kontextu článku 54 ÚPSD, evropského zatýkacího rozkazu a ve světle (tehdy poměrně nového) rozhodnutí ESLP ve věci Zolotuchin²¹. Zdůraznila, že „[n]eexistuje žádný objektivní důvod, proč by zásada *ne bis in idem* měla být v oblasti hospodářské soutěže podřízena jiným podmínkám než jinde“²². Rovněž vysvětlila, že posouzení daného případu protisoutěžního jednání je nutně navázáno na určité časové období a určité území, přičemž právě tyto aspekty odlišují dané konkrétní protiprávní jednání od jakéhokoli jiného²³.

48. V konečném důsledku měla skutečnost, že se Soudní dvůr s návrhem generální advokátky neztotožnil, pro vyřešení uvedené věci jen malý praktický význam. Soudní dvůr i generální advokátka se shodly na tom, že dotčená dvě rozhodnutí, jedno vydané Komisí a druhé českým VOHS, se týkají *různých území a časových období*, v důsledku čehož není posuzování kritéria právního zájmu relevantní.

49. Další příležitost k přehodnocení této problematiky se vyskytla v rozsudku ve věci Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie²⁴. V uvedené věci vyvstala otázka, zda byla zásada *ne bis in idem* správně použita v rámci řízení týkajícího se zneužití dominantního postavení. V dané věci se však jednalo pouze o jedno řízení, a Soudní dvůr tak měl za to, že zásada *ne bis in idem* se nepoužije. Generální advokát N. Wahl nicméně tento případ využil jako příležitost k tomu, aby v podstatě doporučil upuštění od kritéria chráněného právního zájmu²⁵.

¹⁶ – Rozsudky 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, EU:C:2004:6, bod 338), a ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97).

¹⁷ – Rozsudky ze dne 29. června 2006, Showa Denko v. Komise (C-289/04 P, EU:C:2006:431, body 52 až 56); SGL Carbon v. Komise (C-308/04 P, EU:C:2006:433, body 28 až 32); a ze dne 10. května 2007, SGL Carbon v. Komise (C-328/05 P, EU:C:2007:277, body 24 až 30).

¹⁸ – Viz například rozsudek ze dne 29. června 2006, Showa Denko v. Komise (C-289/04 P, EU:C:2006:431, bod 53). Srov. však rozsudek ze dne 14. prosince 1972, Boehringer Mannheim v. Komise (7/72, EU:C:1972:125, zejména bod 4).

¹⁹ – Rozsudek ze dne 14. února 2012, Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97 a citovaná judikatura). Viz též rozsudek Tribunálu ze dne 26. října 2017, Marine Harvest v. Komise (T-704/14, EU:T:2017:753, bod 308).

²⁰ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2011:552, body 114 až 122).

²¹ – Rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotuchin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903).

²² – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 118).

²³ – Tamtéž, body 129 až 134.

²⁴ – Rozsudek ze dne 3. dubna 2019 (C-617/17, EU:C:2019:283).

²⁵ – Stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2018:976, bod 45).

50. Krátce poté bylo kritérium totožnosti chráněného právního zájmu Soudním dvorem opětovně potvrzeno v rozsudku ve věci Slovak Telekom²⁶, v níž šlo o dvě řízení, která se podle všeho týkala odlišných skutků (v uvedené věci se jednalo o jiný výrobní trh).

51. Vzhledem k tomuto vývoji stojí za pozornost především následující tři body. Zaprvé podle nyní již ustálené judikatury spočívá uplatnění zásady *ne bis in idem* v rámci unijního práva hospodářské soutěže na třech kritériích totožnosti pachatele, skutku a chráněného právního zájmu. Zadruhé kritérium právního zájmu je ovšem, což je poměrně pozoruhodné, stanoveno pouze abstraktně. V praxi nebylo nikdy uplatněno. Věci týkající se práva hospodářské soutěže uvnitř Unie, kterými se Soudní dvůr dosud zabýval, se podle Soudního dvora týkaly různých skutků. V důsledku toho Soudní dvůr ve skutečnosti nikdy nikterak podrobně nevysvětlil, jak by měl být chráněný právní zájem posuzován.

52. Zatřetí v tomto okamžiku se již tři generální advokáti vyslovili k tomuto kritériu kriticky. Po generální advokátce J. Kokott²⁷ se i generální advokát N. Wahl vyjádřil tak, že je pro něj „obtížné najít dobré důvody k tomu, proč by mělo být trojí kritérium i nadále uplatňováno v rámci práva hospodářské soutěže“²⁸. A konečně generální advokát E. Tančev uvedl, že „[v]ýznam podmínky týkající se totožnosti chráněného právního zájmu [...] je zpochybňován, neboť zaprvé tato podmínka není uplatňována v jiných oblastech unijního práva než v oblasti práva hospodářské soutěže [...], a zadruhé je v rozporu s rostoucím sbližováním unijních a vnitrostátních pravidel práva hospodářské soutěže a s decentralizací uplatňování unijních pravidel hospodářské soutěže, která byla zavedena nařízením Rady (ES) č. 1/2003[²⁹“³⁰. Podobné pochybnosti se objevují i v právní nauce a vyvolávají otázky ohledně důvodu, proč Soudní dvůr navzdory přijetí přístupu *idem factum* v jiných oblastech unijního práva toto kritérium opakovaně potvrdil³¹.

2. *Idem factum* v prostoru svobody, bezpečnosti a práva

53. Článek 54 ÚPSD byl historicky prvním ustanovením unijního práva, jehož znění obsahovalo zásadu *ne bis in idem*. Tím, co článek 54 ÚPSD odlišuje od tehdy existujících mezinárodněprávních vyjádření zásady *ne bis in idem*, jako je článek 4 protokolu č. 7 k EÚLP³² nebo čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech³³, je jeho výslovný přeshraniční dosah. To, co bylo dříve vyžadováno v rámci jednoho státu nebo jedné smluvní strany, se stalo použitelným v širším právním prostoru. Podobné vyjádření zásady *ne bis in idem*

²⁶ – Rozsudek ze dne 25. února 2021 (C-857/19, EU:C:2021:139, bod 43).

²⁷ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2011:552, body 114 až 122), o němž je pojednáno výše v bodě 47.

²⁸ – Stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2018:976, bod 45), o němž je pojednáno výše v bodě 49.

²⁹ – Nařízení ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích [101 a 102 SFEU] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1).

³⁰ – Stanovisko generálního advokáta E. Tančeva ve věci Marine Harvest (C-10/18 P, EU:C:2019:795, bod 95, poznámka pod čarou 34).

³¹ – Viz například Sarmiento, D., „Ne Bis in Idem in the Case-Law of the European Court of Justice“, ve Van Bockel, B. (ed.), *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, na s. 130; Nazzini, R., „Parallel Proceedings in EU Competition Law. Ne Bis In Idem as a Limiting Principle“, ve Van Bockel, B. (ed.), *Ne Bis in Idem in EU Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2016, na s. 143 až 145. Viz také Luchtman, M., „The ECJ’s Recent Case Law on Ne Bis in Idem: Implications For Law Enforcement in a Shared Legal Order“, *Common Market Law Review* sv. 55, 2018, s. 1724.

³² – Ze dne 22. listopadu 1984, ETS č. 117.

³³ – Ze dne 16. prosince 1966: „Trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání pro týž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným, nebo jímž byl obžaloby zproštěn [Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu každé země].“ (Kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

bylo následně přijato v nástrojích soudní spolupráce v trestních věcech, jako je rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu (2002/584/SVV)³⁴, coby jeden z důvodů pro povinné odmítnutí³⁵.

54. V kontextu ÚPSD byly úvahy týkající se chráněného právního zájmu a právní kvalifikace shledány irelevantními. Jediným relevantním kritériem se stalo kritérium „totožnosti skutkové podstaty činu, chápané jako existence souboru konkrétních skutků, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny“³⁶.

55. Tuto skutečnost zdařile demonstruje rozsudek ve věci van Esbroeck³⁷. Uvedená věc se týkala belgického státního příslušníka, který byl v Norsku odsouzen k trestu odnětí svobody v délce pěti let za nedovolený *dovoz* omamných látek do Norska. Poté, co vykonal část trestu, který mu byl uložen, byl podmíněčně propuštěn na svobodu a dopraven eskortou do Belgie. O několik měsíců později byl v Belgii stíhán a odsouzen k trestu odnětí svobody v délce jednoho roku za nedovolený *vývoz* stejných omamných látek z Belgie. Belgické soudy dospěly k závěru o přípustnosti tohoto druhého řízení na základě uplatnění čl. 36 odst. 2 písm. a) jednotné úmluvy o omamných látkách³⁸, na jehož základě každý z trestných činů uvedených v tomto článku, k nimž patří dovoz a vývoz omamných látek, bude považován za zvláštní trestný čin, byl-li spáchán v rozličných zemích.

56. Před Soudním dvorem vyvstala otázka, zda druhé řízení neporušuje článek 54 ÚPSD. Soudní dvůr uvedl, že znění článku 54 ÚPSD poukazuje pouze na povahu dotčeného činu s vyloučením jeho právní kvalifikace³⁹. Soudní dvůr následně porovnal toto znění se zněním článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP a se zněním čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu Organizace spojených národů o občanských a politických právech, přičemž obě tato ustanovení používají pojem „[trestný] čin“. To znamená, že kritérium právní kvalifikace činu je relevantní „jako podmínka pro uplatnění zásady zákazu dvojího trestu zakotvené těmito [dvěma] posledně uvedenými nástroji“⁴⁰.

57. Soudní dvůr poznamenal, že v rámci Evropské unie existuje vzájemná důvěra ve vnitrostátní systémy trestního soudnictví, svoboda pohybu a že nedošlo k harmonizaci trestněprávní úpravy, přičemž podotkl, že „možnost rozdílných právních kvalifikací téhož činu ve dvou různých smluvních státech nemůže být překážkou pro uplatnění článku 54 ÚPSD“⁴¹. „Ze stejných důvodů nelze přijmout kritérium totožnosti chráněného právního zájmu, neboť se toto kritérium může měnit v závislosti na smluvním státu.“⁴²

³⁴ – Článek 3 odst. 2 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. 2002, L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34).

³⁵ – Další příklady viz čl. 11 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí Rady 2008/947/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání na rozsudky a rozhodnutí o probaci za účelem dohledu nad probačními opatřeními a alternativními tresty (Úř. věst. 2008, L 337, s. 102) a čl. 9 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí Rady 2008/909/SVV ze dne 27. listopadu 2008 o uplatňování zásady vzájemného uznávání rozsudků v trestních věcech, které ukládají trest odnětí svobody nebo opatření spojená se zbavením osobní svobody, za účelem jejich výkonu v Evropské unii (Úř. věst. 2008, L 327, s. 27).

³⁶ – Rozsudky ze dne 9. března 2006, van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, bod 36), ze dne 28. září 2006, Gasparini a další (C-467/04, EU:C:2006:610, bod 54), ze dne 28. září 2006, van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:614, bod 48), ze dne 18. července 2007, Kraaijenbrink (C-367/05, EU:C:2007:444, bod 26), ze dne 16. listopadu 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, bod 39), ze dne 29. dubna 2021, X (Evropský zatýkací rozkaz – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, bod 71 a citovaná judikatura), přičemž poslední zmiňovaná věc se týkala dřívějšího trestu uloženého třetím státem.

³⁷ – Rozsudek ze dne 9. března 2006 (C-436/04, EU:C:2006:165).

³⁸ – Jednotná úmluva Organizace spojených národů o omamných látkách, 1961, UNTS, sv. 520, s. 151 (ve znění protokolu z roku 1972, UNTS, sv. 976, s. 3).

³⁹ – Rozsudek ze dne 9. března 2006, van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, bod 27).

⁴⁰ – Tamtéž, bod 28.

⁴¹ – Tamtéž, bod 31.

⁴² – Tamtéž, bod 32.

58. Soudní dvůr připustil, že situace, kdy se jedná o trestné činy spočívající ve vývozu a dovozu těchto omamných látek stíhané v různých smluvních státech, může představovat skutkové okolnosti, které jsou ze své povahy neoddělitelně spojeny, nicméně toto posouzení přenechal vnitrostátnímu soudu⁴³.

59. Stručně řečeno, judikatura týkající se článku 54 ÚPSD a odpovídajících ustanovení rámcového rozhodnutí 2002/584 byla vždy založena na předpokladu, že pokud jde o posouzení použitelnosti zásady *ne bis in idem*, na chráněném právním zájmu a právní kvalifikaci daného činu nezáleží.

60. Odmítnutí přístupu *idem crimen* nejprve vycházelo z jazykového výkladu. Článek 54 ÚPSD je podle všeho odlišitelný v tom smyslu, že vyžaduje vyšší úroveň ochrany než článek 4 protokolu č. 7 k EÚLP. Kromě znění tohoto ustanovení byla potřeba přijmout přístup *idem factum* odůvodněna i odkazem na logiku, z níž vychází prostor svobody, bezpečnosti a práva, jejímž cílem je překonat případné překážky vycházející z toho, že prostor Unie sestává z mnoha jurisdikcí a nedošlo v něm k harmonizaci trestněprávní úpravy, přičemž právní zájmy a právní kvalifikace téhož jednání se v tomto prostoru mohou lišit.

61. Zatímco odkaz na právní kvalifikaci nevyžaduje dalšího vysvětlování, odkaz na (odlišné) právní zájmy již podle všeho natolik jasný není. Soudní dvůr tyto pojmy podle všeho používá zaměnitelně. Z jím předestřené odůvodnění vyplývá, že právní zájem chráněný sankcí za daný trestný čin, tak jak je definován vnitrostátním právem, je něčím, co je inherentně specifické pro každý jednotlivý členský stát. Pojem „právní zájem“ patrně není chápán ve smyslu zájmu společnosti, který má být chráněn vymezením konkrétního trestného činu nebo určité kategorie trestných činů bez ohledu na dotčený členský stát, jako je zájem na ochraně lidského života, zdraví, svobody, majetku atd. Co tedy vlastně chráněný právní zájem znamená, není prozkoumáno.

62. V každém případě je obecně přijímáno, že judikatura Soudního dvora týkající se článku 54 ÚPSD ovlivnila ESLP⁴⁴. Vedla totiž k rozhodnutí ESLP harmonizovat ve věci Zolotuchin judikaturu ESLP, která se dříve pohybovala někde mezi přístupy *idem crimen* a *idem factum*, a přijmout takový přístup, podle kterého je pro posouzení, zda je druhé řízení zakázáno či nikoliv, rozhodující existence „stejněho skutkového stavu nebo v podstatě stejného skutkového stavu“⁴⁵.

3. ESLP: od přístupu *idem crimen* přes přístup *idem factum* k jinému přístupu (avšak v úzké věcné a časové souvislosti)

63. Judikatura ESLP týkající se zásady *ne bis in idem* se vyvíjela v několika fázích. Ve věci Zolotuchin připravil ESLP první přehled, pokud jde o způsob, jakým v judikatuře přistupuje k podmínce *idem*, a rozhodl se za účelem eliminace „právní nejistoty“⁴⁶ přijmout harmonizovaný výklad pojmu „totožný trestný čin“ obsaženého v článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP (a). O několik let později však ESLP vývoj judikatury přehodnotil v rozsudku A a B⁴⁷. Rozhodl se přidat nuanci k rozhodnutí ve věci Zolotuchin, když vyzdvihl kritérium úzké věcné a časové souvislosti (b).

⁴³ – Viz též rozsudky ze dne 28. září 2006, van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:614, bod 41), ze dne 18. července 2007, Kraaijenbrink (C-367/05, EU:C:2007:444, bod 26), nebo ze dne 16. listopadu 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, bod 39).

⁴⁴ – Jak uvedl například generální advokát P. Cruz Villalón ve svém stanovisku ve věci Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2012:340, bod 77).

⁴⁵ – Rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotuchin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, bod 82).

⁴⁶ – Tamtéž, bod 78.

⁴⁷ – Rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011).

a) *Od přístupu idem crimen k přístupu idem factum ve věci Zolotuchin*

64. Přístup k *idem* v judikatuře předcházející rozhodnutí ve věci Zolotuchin byl založen především na *idem crimen*⁴⁸. Vycházel z předpokladu, že totéž jednání může představovat několik trestných činů, které mohou být podle práva předmětem stíhání v samostatných řízeních. Mezi rozhodnutí předcházející vydání rozhodnutí ve věci Zolotuchin patří rozhodnutí ve věcech Oliveira⁴⁹ nebo Franz Fischer⁵⁰. Ve věci Franz Fischer podřídil ESLP posouzení totožnosti trestného činu uplatnění kritéria jeho podstatných prvků⁵¹.

65. Přístup založený na *idem crimen* byl v rozhodnutí ve věci Zolotuchin opuštěn. Uvedená věc se týkala stěžovatele, který se při výslechu dopustil slovních urážek namířených proti policistům. Ve správním řízení, které proti němu bylo vedeno a které ESLP přirovnal k řízení trestnímu, byl stěžovatel odsouzen za „přestupky proti veřejnému pořádku“. O několik dní později bylo zahájeno trestní řízení, a to mimo jiné na základě obžaloby pro trestný čin „výtržnictví“. Tato obžaloba odkazovala na totéž jednání, za které byl stěžovatel předtím odsouzen. Stěžovatel byl této obžaloby zproštěn, ale byl rovněž shledán vinným ze spáchání jiných bodů obžaloby.

66. Než dospěl ESLP k závěru, že druhé řízení představuje porušení článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP, rozhodl, že „[jeho předchozí] přístup, který zdůrazňuje právní kvalifikaci obou trestných činů, je ve vztahu k právům jednotlivce příliš restriktivní“ a „že článek 4 protokolu č. 7 musí být vykládán tak, že zakazuje stíhání nebo řízení ohledně druhého ‚trestného činu‘ v rozsahu, v jakém vychází ze stejného skutkového stavu nebo v podstatě stejného skutkového stavu“⁵². ESLP dospěl k závěru, že posouzení by se tak mělo „zaměřit na skutkový stav, tvořený veškerými konkrétními okolnostmi, které se týkají téhož pachatele a které jsou jak časově, tak místně vzájemně neoddělitelně spojeny, přičemž prokázání jejich existence je podmínkou pro odsouzení nebo zahájení trestního řízení“⁵³.

b) *A a B: idem factum ve spojení s úzkou věcnou a časovou souvislostí*

67. Přístup, který ESLP zaujal ve věci Zolotuchin, byl v později vydaných rozhodnutích (obvykle) uplatňován⁵⁴. Tento přístup se však nesetkal s všeobecně pozitivní odezvou. ESLP se rozhodl jej znovu přehodnotit v rozhodnutí ve věci A a B. V zásadě sice i nadále zachoval přístup *idem*

⁴⁸ – Viz ale rozsudek ESLP ze dne 23. října 1995, Gradinger v. Rakousko, CE:ECHR:1995:1023JUD001596390). V tomto rozhodnutí ESLP konstatoval, že název, povaha a účel obou dotčených trestných činů byly sice odlišné, došlo však k porušení článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP, neboť obě rozhodnutí se týkala téhož jednání.

⁴⁹ – Rozsudek ESLP ze dne 30. července 1998, Oliveira v. Švýcarsko (CE:ECHR:1998:0730JUD002571194, body 25 až 29). Viz též rozsudky ESLP ze dne 14. září 1999, Ponsetti a Chesnel v. Francie (CE:ECHR:1999:0914DEC003685597, bod 5), ze dne 2. července 2002, Göktaş v. Francie (CE:ECHR:2002:0702JUD003340296, bod 50), a ze dne 24. června 2003, Gauthier v. Francie (CE:ECHR:2003:0624DEC0006117800, s. 14).

⁵⁰ – Rozsudek ESLP ze dne 29. května 2001, Franz Fischer v. Rakousko (CE:ECHR:2001:0529JUD00379509, bod 29).

⁵¹ – Viz též například rozsudky ESLP ze dne 30. května 2002, W. F. v. Rakousko (CE:ECHR:2002:0530JUD003827597, bod 28), ze dne 6. června 2002, Sailer v. Rakousko (CE:ECHR:2002:0606JUD003823797, bod 28), ze dne 2. září 2004, Bachmaier v. Rakousko (CE:ECHR:2004:0902DEC00774130), ze dne 14. září 2004, Rosenquist v. Švédsko (CE:ECHR:2004:0914DEC006061900), ze dne 7. prosince 2006, Hauser-Sporn v. Rakousko (CE:ECHR:2006:1207JUD003730103, bod 45), ze dne 1. února 2007, Storbråten v. Norsko (CE:ECHR:2007:0201DEC001227704), ze dne 26. července 2007, Schutte v. Rakousko (CE:ECHR:2007:0726JUD001801503, bod 42), ze dne 11. prosince 2007, Haarvig v. Norsko (CE:ECHR:2007:1211DEC001118705), a ze dne 4. března 2008, Garretta v. Francie (CE:ECHR:2008:0304DEC000252904, bod 86).

⁵² – Rozsudek ESLP ze dne 10. února 2009, Sergej Zolotuchin v. Rusko (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, body 81 a 82).

⁵³ – Tamtéž, bod 84.

⁵⁴ – Rozsudek ESLP ze dne 4. března 2014, Grande Stevens v. Itálie (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, body 221 a 227), ze dne 27. ledna 2015, Rinas v. Finsko (CE:ECHR:2015:0127JUD001703913, body 45 a 46), ze dne 10. února 2015, Österlund v. Finsko (CE:ECHR:2015:0210JUD005319713, bod 41), ze dne 30. dubna 2015, Kapetanios a další v. Řecko (CE:ECHR:2015:0430JUD000345312, body 64 a 74), ze dne 9. června 2016, Sismanidis a Sitaridis v. Řecko (CE:ECLI:2016:0609JUD006660209, bod 44). Viz také rozsudek ESLP ze dne 18. října 2011, Tomasović v. Chorvatsko (CE:ECHR:2011:1018JUD005378509, body 28 až 32).

factum, nicméně dospěl k závěru, že kumulace řízení je možná, pokud dochází ke „kombinaci řízení utvářející jeden souvislý celek“⁵⁵. Za takových okolností má ESLP za to, že ve skutečnosti žádné opravdové druhé řízení neproběhlo.

68. Věc A a B se týkala daňových penále uložených stěžovatelům ve správním řízení z důvodu nepřiznání příjmů v jejich daňových přiznáních. Stěžovatelé byli za totožná jednání rovněž odsouzeni v trestním řízení vedeném (do určité míry) souběžně. ESLP dospěl k závěru, že takováto situace nepředstavuje porušení článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP, přičemž konstatoval, že: „zatímco dva různé orgány prvnímu stěžovateli uložily různé sankce v různých řízeních, existovala mezi nimi přesto dostatečně úzká věcná i časová souvislost, aby bylo možné je považovat za součást uceleného systému sankcí dle norského práva ukládaných za neuvedení informací o určitých příjmech v daňovém přiznání, což vedlo k nesprávnému vyměření daní“⁵⁶.

69. ESLP se jinými slovy rozhodl předsunout do popředí kritérium dostatečné věcné a časové souvislosti, které se již objevovalo (byť nikoli systematicky) v jeho předchozí judikatuře, a to i ve věcech předcházejících rozhodnutí ve věci Zolotuchin⁵⁷.

70. ESLP vysvětlil, že splnění požadavku *věcné* souvislosti závisí na následujících faktorech: i) na vzájemně se doplňujících cílech sledovaných oběma řízeními, které se týkají různých aspektů protispolečenského jednání; ii) na tom, zda je dualita dotčených řízení z právního i praktického hlediska předvídatelným důsledkem téhož inkriminovaného jednání; iii) na koordinaci mezi relevantními řízeními, která musí být vedena takovým způsobem, kterým se zabrání duplikaci při shromažďování a hodnocení důkazů; a iv) na proporcionalitě celkové výše uložených sankcí⁵⁸.

71. *Časová* souvislost zůstala do značné míry nedefinována s výjimkou obecného vodítka v tom smyslu, že „[č]ím je souvislost v čase slabší, tím větší je potřeba, aby stát objasnil a zdůvodnil průtahy“⁵⁹.

72. ESLP, aby zdůvodnil změnu svého přístupu, poukázal na to, že rozsudek ve věci Zolotuchin „neposkytl téměř žádná vodítka pro situace, kdy ve skutečnosti nedochází k dvojímu řízení, nýbrž ke kombinaci řízení utvářející jeden souvislý celek“⁶⁰, což právě podle ESLP v projednávané věci nastalo. ESLP rovněž poukázal na „nedostatek shody mezi vnitrostátními systémy smluvních států a proměnlivou míru ochoty států být vázány [Protokolem č. 7 k EÚLP]“⁶¹.

73. Kritérium dostatečně úzké věcné a časové souvislosti podle názoru ESLP umožňuje nalézt „spravedlivou rovnováhu mezi řádným zajištěním zájmů jednotlivce, které chrání zásada *ne bis in idem*, na jedné straně a konkrétním zájmem společnosti na tom, aby byla schopna přijmout vyváženou regulaci v dané oblasti, na druhé straně“⁶².

⁵⁵ – Rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, bod 130).

⁵⁶ – Tamtéž, bod 147. Viz též bod 153.

⁵⁷ – Viz rozsudek ESLP ze dne 13. prosince 2005, Nilsson v. Švédsko (CE:ECHR: 2005:1213DEC007366101), ze dne 20. května 2014, Glantz v. Finsko (CE:ECHR:2014:0520JUD003739411, bod 61), ze dne 20. května 2014, Nykänen v. Finsko (CE:ECHR:2014:0520JUD001182811, body 50 a 51), ze dne 27. listopadu 2014, Lucky Dev v. Švédsko (CE:ECHR:2014:1127JUD000735610, bod 62), ze dne 17. února 2015, Boman v. Finsko (CE:ECHR:2015:0217JUD004160411, body 42 a 43). Viz též rozsudek ESLP ze dne 30. května 2000, R. T. v. Švýcarsko (CE:ECHR:2000:0530DEC003198296).

⁵⁸ – Rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, bod 132).

⁵⁹ – Tamtéž, bod 134.

⁶⁰ – Tamtéž, bod 111.

⁶¹ – Tamtéž, bod 106.

⁶² – Tamtéž, bod 124.

74. Ve věci A a B ESLP konstatoval, že obě části tohoto nového kritéria byly splněny. Následující judikatura nabídla určitá další upřesnění. Bylo by však příliš směle tvrdit, že v tomto okamžiku již panuje jasná shoda na tom, co představuje dostatečně úzkou souvislost, zejména pokud jde o časový rozměr tohoto kritéria⁶³.

4. Dvojkolejné režimy prosazování práva u Soudního dvora: od *idem factum* k *idem factum* spojeného s doložkou o omezení práv

75. Soudní dvůr reagoval na změnu přístupu ESLP v několika rozsudcích, které tvoří judikaturu Menci⁶⁴. Tyto rozsudky, o nichž byla vedena rozsáhlá akademická diskuse⁶⁵, se týkaly druhého (trestního nebo správního) řízení vedeného z důvodu deliktů spočívajících v daňovém podvodu, manipulaci s trhem a obchodování zasvěcených osob, a to navzdory skutečnosti, že pro totožné činy již byla zahájena dřívější (trestní nebo správní) řízení.

76. Rozhodnutí ve věci Menci, které lze patrně považovat za nejdůležitější rozhodnutí v této skupině judikátů, se týkalo navrhovatele, proti němuž bylo vedeno správní řízení z důvodu nezaplacení DPH. Toto správní řízení bylo ukončeno uložením pokuty ve výši přibližně 85 000 eur, která představovala 30 % daňového dluhu. Poté, co rozhodnutí vydané v tomto řízení nabylo právní moci, bylo proti navrhovateli za stejné skutky zahájeno trestní řízení. Nastolená otázka tedy zněla, zda je toto druhé řízení ve světle článku 50 Listiny přípustné.

77. Soudní dvůr se musel vypořádat s dilematem spočívajícím v tom, zda se přiklonit k přístupu, jenž zaujal ESLP ve věci A a B, nebo zda setrvat na svém předchozím přístupu přijatém v podobném kontextu ve věci Åkerberg Fransson. V posledně uvedené věci Soudní dvůr rozhodl, že zásada *ne bis in idem* nebrání tomu, aby členský stát uložil za totéž jednání spočívající v nesplnění povinnosti podat přiznání k DPH postupně daňovou a trestní sankci, jestliže první sankce nemá trestní povahu (na základě kritérií z rozsudku Engel)⁶⁶.

78. Ve svém stanovisku generální advokát M. Campos Sánchez-Bordona tvrdil, že přijetí nového kritéria ESLP by oslabilo stávající ochranu na základě zásady *ne bis in idem*⁶⁷. Soudní dvůr byl však jiného názoru. Podle všeho měl v úmyslu následovat v podstatě přístup ESLP. Za tímto účelem si však zvolil poměrně ojedinelý rámec analýzy. Soudní dvůr opustil článek 50 Listiny a přesunul těžiště analýzy směrem k doložce o omezení práv zakotvené v čl. 52 odst. 1 Listiny.

⁶³ – Rozsudek ESLP ze dne 18. května 2017, Jóhannesson v. Island (CE:ECHR:2017:0518JUD002200711), ze dne 6. června 2019, Nodet v. Francie (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214), ze dne 8. července 2019, Mihalache v. Rumunsko (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, body 84 a 85). V rozsudku ESLP ze dne 13. června 2017, Šimkus v. Litva (CE:ECHR:2017:0613JUD004178811, body 46 a 47), ESLP podle všeho vylučuje splnění podmínky obojí souvislosti, ačkoli relevance kritéria zakotveného v rozhodnutí ve věci A a B se patrně implicitně předpokládá. V rozsudku ESLP ze dne 8. října 2019, Kornejeva v. Rusko (CE:ECHR:2019:1008JUD007205117, bod 58), je toto kritérium zmíněno, ale nikoli použito, neboť nebylo tvrzeno, že obě dotčená řízení představují „ucelenou právní odpověď“ ve smyslu rozhodnutí ve věci A a B. Podmínka obojí souvislosti byla naopak považována za splněnou v rozsudku ESLP ze dne 8. října 2020, Bajčić v. Chorvatsko (CE:ECHR:2020:1008JUD00673341, body 45 až 46).

⁶⁴ – Viz výše, poznámka pod čarou č. 4 tohoto stanoviska.

⁶⁵ – Viz například Burić, Z., „Ne Bis in Idem in European Criminal Law – Moving in Circles?“ *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, 2019, s. 507–520; Luchtman, M., „The ECJ’s Recent Case Law on Ne Bis in Idem: Implications For Law Enforcement in a Shared Legal Order“, *Common Market Law Reports*, sv. 55, 2018, s. 1725–50, s. 1717; Peeters, B., „The Ne Bis in Idem Rule: Do the EU CJ and the ECtHR Follow the Same Track?“, *EC Tax Review*, sv. 4, 2018, s. 182–185, s. 182; Serneels, C., „‘Unionisation’ of the European Court of Human Rights’ ne bis in idem jurisprudence: the Case of Mihalache v Romania“, *New Journal of European Criminal Law*, sv. 11(2), 2020, s. 232–234; Lo Schiavo, G., „The Principle of Ne Bis In Idem and the Application of Criminal Sanctions: of Scope and Restrictions“, *European Constitutional Law Review*, sv. 14(3), 2018, s. 644–663; Vetzo, M., „The Past, Present and Future of the Ne Bis in Idem Dialogue Between the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights: The Cases of Menci, Garlsson and Di Puma“, *REALaw*, 2018, sv. 11(55), s. 70–74.

⁶⁶ – Rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 37).

⁶⁷ – Stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci Menci (C-524/15, EU:C:2017:667).

79. Soudní dvůr připustil druhé řízení za podmínky, že právní úprava dovolující kumulaci řízení „sleduje cíl obecného zájmu, který může odůvodnit takovou kumulaci [...], přičemž tato stíhání a tyto sankce musejí mít komplementární cíle, obsahuje pravidla zajišťující koordinaci omezující dodatečné zatížení, které pro dotyčné osoby vyplývá ze souběhu těchto řízení, na to, co je přísně nezbytné, a stanoví pravidla, která umožňují zajistit, aby přísnost všech uložených sankcí byla omezena na to, co je přísně nezbytné ve vztahu k závažnosti dotyčného protiprávního jednání“⁶⁸.

80. V rámci analýzy podle čl. 52 odst. 1 Listiny Soudní dvůr nejprve ověřil, že dotčené omezení je stanoveno zákonem a zachovává *podstatu práva* zakotveného v článku 50 Listiny. V tomto ohledu Soudní dvůr podotkl, že dotčená právní úprava umožňuje „kumulaci stíhání a sankcí pouze za taxativně stanovených podmínek, čímž zajišťuje, aby právo zaručené v uvedeném článku 50 nebylo jako takové zpochybněno“⁶⁹.

81. Zadruhé pak Soudní dvůr potvrdil existenci *cíle obecného zájmu* (výběr veškeré splatné DPH v rozsudku Menci⁷⁰; ochrana integrity finančních trhů a důvěry veřejnosti ve finanční nástroje v rozsudcích Di Puma⁷¹ a Garlsson⁷²), jakož i existenci komplementárních cílů sledovaných dotčenými právními úpravami. V rozsudku Menci Soudní dvůr za tyto komplementární cíle označil odrazování a trestání „[jakéhokoli] porušení, ať už úmyslného nebo neúmyslného, předpisů o přiznání a výběru DPH ukládáním správních sankcí“ na straně jedné a odrazování od páchání a trestání „závažných porušení těchto předpisů, které jsou zvláště škodlivé pro společnost a odůvodňují přijetí přísnějších trestních sankcí“ na straně druhé⁷³.

82. Zatřetí Soudní dvůr přezkoumal *proporcionalitu* dotčeného omezení. Posuzoval, zda kumulace stíhání a sankcí „nepřekročila meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi více přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit nejméně omezující opatření a způsobené nevýhody nesmějí být nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům“⁷⁴.

83. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že dotčená právní úprava je způsobilá stanoveného cíle dosáhnout a že pokud jde o „přísně nezbytnou povahu“ této právní úpravy, stanoví tato právní úprava jasná a přesná pravidla umožňující jednotlivci předvídat, které úkony a opomenutí mohou být předmětem takové kumulace stíhání. Rovněž podotkl, že dotčená právní úprava zaručuje koordinaci omezující dodatečné zatížení, které pro dotyčné osoby vyplývá ze souběhu těchto řízení, na to, co je přísně nezbytné, a zaručuje, aby přísnost všech uložených sankcí byla omezena na to, co je naprosto nezbytné ve vztahu k závažnosti dotyčného protiprávního jednání⁷⁵.

84. Situace ve věci Menci tak nově stanovenému kritériu vyhověla. Naopak ve věci Garlsson tomu tak nebylo, přičemž Soudní dvůr rozhodl, že uložení správní sankce podnikům, které již byly odsouzeny za trestný čin a potrestány účinnou, přiměřenou a odrazující sankcí za stejné skutky, by překračovalo meze toho, co je přísně nezbytné. Soudní dvůr dospěl ke stejnému závěru i ve věci Di Puma, v němž šlo o pravomocné zproštění obviněného v rámci trestního řízení a následné správní řízení vedené pro tytéž skutky.

⁶⁸ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 63).

⁶⁹ – Tamtéž, bod 43.

⁷⁰ – Tamtéž, bod 44.

⁷¹ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192, bod 42).

⁷² – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 46).

⁷³ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 45).

⁷⁴ – Tamtéž, bod 46.

⁷⁵ – Tamtéž, body 53 a 55.

B. Problémy vyvolané současnými roztržštěnými režimy ne bis in idem

85. Jak vyplývá z přehledu nastíněného v předchozím oddílu, judikaturu Soudního dvora, která se rozvinula v úzké interakci s ESLP, lze popsat přinejlepším jako mozaiku souběžných režimů. V tomto oddílu se budu věnovat dvěma klíčovými otázkám týkajícími se tohoto stavu. Zaprvé představuje tato situace vlastně vůbec problém? (1) Zadruhé, pokud ano, neměl by Soudní dvůr jednoduše rozšířit působnost kritéria, které nedávno zavedl ve věci Menci, na všechny věci spadající do rámce článku 50 Listiny, včetně projednávané věci? (2)

1. Přestavuje současná situace problém?

86. Dalo by se tvrdit, že problémem současné situace není konzistentnost. To by však vyžadovalo poměrně komplikovanou analýzu zahrnující činění drobných rozdílů s tím, že každý z výše nastíněných přístupů je odlišný z nějakého dobrého důvodu. Kritéria jsou různá, neboť vycházejí z různých právních předpisů a spadají do různých rámců regulace.

87. Zaprvé článek 54 ÚPSD a odpovídající ustanovení právních předpisů týkajících se soudní spolupráce v trestních věcech odkazují na *totožnost činu*, zatímco článek 50 Listiny (a vlastně i článek 4 protokolu č. 7 k EÚLP) odkazují na *totožnost trestného činu*. Mezi těmito dvěma ustanoveními tedy existuje jasný rozdíl ve znění. Pokud jde kromě toho o kontext právní úpravy ÚPSD, obsahuje ÚPSD specifické přeshraniční vyjádření zásady *ne bis in idem* relevantní pouze pro (skutečně) trestní věci, které vyvstaly v rámci schengenského systému. Důvod pro odmítnutí relevantnosti právního zájmu a právní kvalifikace by tedy bylo možno vysvětlit poukazem na nutnost překonat v rámci Unie sestávající z mnoha jurisdikcí překážky volnému pohybu, které Soudní dvůr identifikoval ve věci van Esbroeck⁷⁶.

88. Zadruhé použitelnost zásady *ne bis in idem* ve smyslu článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP je omezena na jednu smluvní stranu této úmluvy. Přeshraniční problémy tak na základě tohoto ustanovení patrně vznikají nebudou. Skutečnost, že použití *ne bis in idem* je omezeno na jeden jediný stát, kde by skutečně bylo možno klást větší důraz na integrovaná řízení a nutnost koordinace, by možná mohla odůvodnit přísnější přístup k použitelnosti kritérií přijatých ve věci A a B. Podotýkám, že když judikatura Menci reagovala na kritérium definované ve věci A a B, učinila tak právě v kontextu jednoho a téhož státu.

89. Je s ohledem na tyto rozdíly namísto jednoduše uznat existenci těchto souběžných režimů v judikatuře týkající se zásady *ne bis in idem*? Nebylo by místo snahy o znovunastolení určité jednoty dle článku 50 Listiny logičtější vysvětlit, proč jsou tyto režimy odlišné?

90. Domnívám se, že nikoli.

91. Zaprvé taková argumentace by narážela na své logické meze. Mezi článkem 50 Listiny a judikaturou týkající se ÚPSD a rámcového rozhodnutí 2002/584 lze totiž na základě jejich znění a částečně též kontextu a účelu učinit rozdíl. Tato diferenciací je však mnohem méně zřejmá v případě srovnávání článku 4 protokolu č. 7 k EÚLP s článkem 50 Listiny. Ačkoli obě ustanovení odkazují na totožnost „trestného činu“, kritéria vytvořená na základě každého z těchto ustanovení se liší.

⁷⁶ – Výše, body 55 až 58 tohoto stanoviska.

92. Tato diferenciacie navíc neoddiskutovatelně narazí na nepřekonatelnou překážku, jakmile dojde na stávající souběžně existující linie judikatury Wilhelm/Toshiba na jedné straně a Menci na straně druhé. Obě situace, na které se vztahují tyto dvě linie judikatury, v současné době podléhají článku 50 Listiny, což činí přesvědčivé vysvětlení toho, proč se každá z nich opírá o jiné kritérium, poměrně obtížným. Pokud jde o kontext, vždy se lze samozřejmě pokusit argumentovat zvláštní povahou práva hospodářské soutěže, které se vymyká všem ostatním kategoriím a klasifikacím. V tomto ohledu a podobně, jako to učinili všichni mí kolegové, kteří se k tomuto problému vyjádřili v minulosti⁷⁷, však jednoduše nejsem o tomto řešení přesvědčen. Pokud jde o právo hospodářské soutěže, ani já nemohu per se a v abstraktní rovině souhlasit s názorem, že tato právní oblast se v dnešní době od jiných oblastí práva jakkoli liší⁷⁸.

93. Zadržet je nutno zmínit z toho plynoucí nepředvídatelnost uvedeného kritéria, resp. kritérií. Jak dokládají rozdílné postoje vnitrostátních soudů ve věci v původním řízení, pokud se v jednom případě dvě oblasti použitelnosti zásady *ne bis in idem* překrývají, neexistuje žádné pravidlo, které by určovalo, které z těchto kritérií se použije. Měla by se kombinace správního řízení v oblasti hospodářské soutěže a správního řízení mimo tuto právní oblast řídit kritérii stanovenými v rozsudcích Wilhelm/Toshiba, podle níž je zohledňován právní zájem? Nebo je třeba použít rozsudek Menci a přístup vycházející z doložky o omezení práv? Nebo snad rozsudek Menci nahradil kritérium definované v rozsudcích Wilhelm/Toshiba?

94. Kritérium Menci podle všeho žádným způsobem onu druhou možnost nevyklučuje. Menci se opírá o výklad článku 50 Listiny, který se použije horizontálně ve všech oblastech unijního práva. Rozhodnutí ve věci Slovak Telecom⁷⁹, vydané po rozhodnutí Menci, přesto potvrzuje, že kritérium spojené s právním zájmem, které bylo stanoveno v rozsudcích Wilhelm/Toshiba, stále použitelné je, avšak nebylo vysvětleno, proč tomu tak stále je.

95. Zatřetí, a to je možná nejdůležitější, je poměrně obtížné pojmově udržet postulát, že jedno a totéž ustanovení primárního práva, článek 50 Listiny, jehož respektování musí být zajištěno ve všech situacích spadajících do působnosti unijního práva, může mít odlišný obsah v závislosti na oblasti unijního práva, na kterou je uplatňováno. Právě taková situace však podle všeho nastane, pokud jsou definiční prvky zákazu obsaženého v tomto ustanovení, a sice *idem* a *bis*, vykládány v různých oblastech unijního práva odlišně. To vyvolává otázku, jaká je úloha článku 50 Listiny v takových situacích, jako je situace ve věci v původním řízení, kdy se nejedná o situaci týkající se čistě práva hospodářské soutěže, ale současně nejde ani o situaci odpovídající přesně situaci ve věci Menci, jelikož zde chybí jedno (skutečně) trestní řízení.

96. Takovou situaci považuji za neudržitelnou.

97. Připouštím však, že projednávaná věc by možná mohla být vyřešena, aniž by bylo nutno pokoušet se o sjednocení kritéria, které má být použito na základě článku 50 Listiny. Kritérium vycházející z judikatury Menci by snad mohlo být rozšířeno i na situaci vzniklou ve věci v původním řízení, zatímco od použitelnosti kritéria Wilhelm/Toshiba by mohlo být upuštěno.

98. Projednávaná věc přísně vzato nevyžaduje, aby byly vyřešeny všechny výše uvedené obtíže, včetně oné ošemetné otázky zachování či naopak opuštění kritéria právního zájmu v právu hospodářské soutěže. Dříve byla otázka právního zájmu jasně spojena se specifickou strukturou prosazování právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže v rámci Evropské unie, jak je

⁷⁷ – Výše, bod 52 tohoto stanoviska.

⁷⁸ – Pokud jde o podrobnosti, viz mé souběžné stanovisko ve věci Nordzucker.

⁷⁹ – Rozsudek ze dne 25. února 2021 (C-857/19, EU:C:2021:139).

v současnosti vymezena nařízením č. 1/2003 a jak byla dříve vymezena nařízením č. 17. Bylo by tak možno tvrdit, že pokud je ve věci v původním řízení dána kombinace řízení v oblasti práva hospodářské soutěže a řízení v jiné právní oblasti, není použití kritéria právního zájmu vyžadováno, protože daná situace nespadá do rámce specifické problematiky prosazování právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže v Evropské unii.

99. Jakmile jsme však logiku judikatury Wilhelm/Toshiba takovýmto způsobem zúžili, zbývá ještě vyřešit otázku, jaké kritérium je tedy ve věci v původním řízení použitelné? Odpovědí na tuto otázku by přirozeně bylo Menci. Jedná se o kritérium, které nedávno zavedl velký senát Soudního dvora a které se, přinejmenším pokud jde o jeho znění, jeví jako holistické. Podle všeho pokrývá všechny situace, ve kterých se uplatní článek 50 Listiny. Mohlo by tak být výslovně přijato jako správné (a jednotné) kritérium pro uplatňování zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny.

100. Nicméně z důvodů, které uvádím v následujícím oddílu, by bylo rozumné, aby se Soudní dvůr takovému řešení vyhnul. Podle mého názoru je rozhodnutí ve věci Menci problematické.

2. Měl by jeden Menci vládnout všem?

101. Menci je paradoxním rozhodnutím. V zájmu zajištění zvýšené ochrany v souladu s judikaturou ESLP je jeho překvapivým důsledkem to, že účinnou individuální ochranu nezaručuje.

102. Coby úvodní poznámku ke kontextu je nutno připustit, že část daného problému vyplývá již z toho, jakým způsobem ESLP definuje a uplatňuje to, co je obvykle nazýváno kritériem Engel⁸⁰, jejichž prostřednictvím ESLP vytvořil poměrně rozpínavou vizi toho, co je „trestní“ věcí⁸¹. Tento extenzivní výklad pojmu „trestní“ věc byl použit za tím účelem, aby se pravomoc ESLP vztahovala i na vnitrostátní řízení, která by jinak působnosti článku 6 EÚLP unikla z důvodu kvalifikace těchto řízení ve vnitrostátním právu jako řízení správních.

103. Závěr v tom smyslu, že by se stejný paušalizující přístup zavedený v rámci daného kontextu za účelem zajištění pravomoci podle čl. 6 odst. 1 EÚLP měl automaticky použít na jakékoli jiné pojetí výrazu „trestní“ v rámci EÚLP, však není nevyhnutelný. ESLP nicméně potvrdil, že „článek 4 protokolu č. 7 musí být vykládán ve světle obecných zásad týkajících se odpovídajících výrazů ‚trestní obvinění‘ a ‚trest‘ uvedených v člancích 6 a 7 [EÚLP]“⁸². Tento přístup potvrdil ESLP i ve věci A a B⁸³.

104. Soudní dvůr se tímto vodítkem řídil⁸⁴. S ohledem na čl. 52 odst. 3 Listiny totiž mohl jen stěží postupovat jinak. Tato původní volba má však značné dopady na posouzení *idem*, které musí následovat. S tím, jak se neustále prodlužuje seznam nejrůznějších správních řízení a sankcí považovaných za *trestní*, se rozšiřuje i množina řízení a sankcí, které vyžadují posouzení *idem*.

⁸⁰ – Rozsudek ESLP ze dne 23. listopadu 1976, Engel a další v. Nizozemsko (CE:ECHR:1976:1123JUD000510071, bod 82).

⁸¹ – Viz například Franssen, V., „La notion ‚pénale‘: mot magique ou critère trompeur? Réflexions sur les distinctions entre le droit pénal et le droit quasi pénal“ v Brach-Thiel, D. (ed), *Existe-t-il encore un seul non bis in idem aujourd'hui?*, L'Harmattan, Paříž, 2017, s. 57 až 91.

⁸² – Viz například rozsudek ESLP ze dne 18. října 2011, Tomasović v. Chorvatsko (CE:ECHR:2011:1018JUD005378509, bod 19 a citovaná judikatura).

⁸³ – Rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, body 105 až 107).

⁸⁴ – Soudní dvůr přijal kritéria Engel v rozsudku ze dne 5. června 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, bod 37), i později v rozsudku ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

Nepřijmeme-li dále závěr, že do rámce ochrany zajišťované zásadou *ne bis in idem* spadá naprosto cokoli, je nutno učinit v určitém okamžiku volbu: buď ve fázi definování toho, co je „trestní“, nebo v okamžiku definování *idem*.

105. V současné době se jeví jako málo pravděpodobné, že by došlo k přehodnocení kritérií Engel. To však znamená, že nemá-li být každé druhé správně trestní řízení považováno za nepřijatelné bez ohledu na ony nejrůznější účely či cíle, které případně sleduje, musí být *idem* nově definováno restriktivněji. V opačném případě, pokud jsou jak definice pojmu *trestní*, tak definice *idem* příliš široké, bude většina souběžných správních režimů v členských státech čelit značným problémům, pokud jde o jejich prosazování, a to se ani nezmiňuji o tom, že souběžná správní řízení mohou probíhat napříč členskými státy nebo na úrovni Unie.

106. Ve světle takto neradostných vyhlídek by patrně bylo možno říci, že Soudní dvůr v rozhodnutí ve věci Menci usiloval o to, aby nabídl určitou alternativu. Na první pohled by přenesení těžiště analýzy z článku 50 Listiny na čl. 52 odst. 1 Listiny skutečně mohlo představovat elegantní způsob jak obejít onen zapeklitý problém definice *idem* pro účely článku 50 Listiny. Důvodem je skutečnost, že poměrně široký (a tedy ochranu skýtající) výklad *idem* je vyvážen možnostmi omezit právo zakotvené v článku 50 Listiny. Tímto způsobem výsledné pravidlo zajišťuje určitou rovnováhu. Obávám se však, že při bližším pohledu toto pravidlo vytváří více problémů, než nabízí řešení.

107. Zprvce a především alespoň podle mého názoru, je skutečným cílem článku 50 Listiny chránit jednotlivce před druhým řízením. Článek 50 Listiny tvoří překážku. Je-li jeho uplatnění řádně aktivováno, brání toto ustanovení *samotnému zahájení* dalšího řízení⁸⁵. Taková překážka musí být definována *ex ante* a normativně.

108. Podle kritéria Menci⁸⁶ však platí, že až teprve po skončení druhého řízení bude možné ověřit, zda byly splněny některé z podmínek daného kritéria, a tedy zda je druhé řízení legální, nebo nikoliv. Pokračování některých z těchto „druhých“ řízení bude možné zabránit z důvodu neexistence cíle obecného zájmu nebo z důvodu neexistence sledovaných komplementárních cílů. Pokud však tyto požadavky splněny budou, bude přiměřenost z toho plynoucího omezení záviset na tom, za jakých podmínek toto druhé řízení proběhne, včetně určení sankce.

109. Použití zásady *ne bis in idem* se již jinými slovy neopírá o *ex ante normativně* definované kritérium. Místo toho se stává *ex post korektivem*, který se může či nemusí uplatnit v závislosti na okolnostech a přesné výši uložených sankcí. To není ochrana proti dvojímu stíhání, resp. odsouzení. To je jednoduše *ex post* ochrana proti nepřiměřené povaze kombinovaných nebo kumulovaných sankcí.

110. Zadruhé ve světle těchto úvah mi není zcela jasné, jak může tímto způsobem koncipovaná zásada *ne bis in idem* i nadále chránit samotnou podstatu práva zakotveného v článku 50 Listiny. Ani vysvětlení poskytnuté konkrétně v rozsudku Menci⁸⁷ tuto otázku dále neobjasňuje. Soudní dvůr ve svém rozsudku jednoduše axiomaticky konstatoval, že dotčená právní úprava „respektuje podstatný obsah článku 50 Listiny, neboť [...] umožňuje kumulaci stíhání a sankcí pouze za

⁸⁵ – Soudní dvůr vyjádřil v nedávné době připravenost zajít až tak daleko, že by zakázal i jen pouhé předběžné zadržení, aby bylo ověřeno, zda může být určitá osoba vydána za účelem vedení druhého trestního řízení ve třetí zemi – viz rozsudek ze dne 12. května 2021, Bundesrepublik Deutschland (červené oznámení Interpolu) (C-505/19, EU:C:2021:376, body 72 až 82).

⁸⁶ – S jeho jednotlivými kroky uvedenými výše v bodech 79 až 83 tohoto stanoviska.

⁸⁷ – Tento aspekt není v rozsudku ze dne 20. března 2018, Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192), analyzován.

*taxativně stanovených podmínek*⁸⁸. Podle mého názoru se toto konstatování podle všeho týká spíše podmínky legality dotčeného omezení („zákonné“). Pokud jde o podstatu těchto práv, nerozumím tomu, jak je podstata *ne bis in idem* chráněna jasným a výslovným konstatováním ve vnitrostátním právu, že bude vedeno druhé řízení⁸⁹.

111. Zatřetí jednotlivé aspekty kritéria, které není určeno k *ex ante* ochraně, ale spíše k *ex post* korekci, jsou nutně *podmíněné okolnostmi*⁹⁰. Zejména prvky týkající se proporcionality jsou podle všeho na okolnostech obzvláště závislé, přičemž koordinace mezi řízeními je konstatována, nikoli však vždy požadována, a popis mechanismu stanovícího celkovou výši sankce uvádí různé prvky, avšak nedefinuje žádné obecné kritérium.

112. Takový stupeň nahodilé závislosti na okolnostech v rámci ochrany, která má být stejná pro všechny jednotlivce, je opět zarážející. Řízení zahrnující dvě osoby nacházející se ve velmi podobné situaci vedená stejnými orgány by totiž mohla být snadno posouzena odlišně z důvodu rychlosti vyřízení věci těmito orgány nebo v závislosti na způsobu výpočtu pokuty.

113. Začtvrté skutečná úroveň individuální ochrany poskytované rozhodnutím ve věci Menci je podle všeho poměrně nízká. Podstata práva na ochranu proti druhému trestnímu stíhání pro stejný trestný čin je považována za zachovanou jednoduše proto, že obviněný/obviněná mohl/a předvídat, že bude stíhán/a podruhé⁹¹. Má se za to, že sledované komplementární cíle existují na základě pouhé skutečnosti, že trestní stíhání je na rozdíl od správního řízení omezeno na „závažná“ porušení, přičemž však zjevně sleduje do značné míry totožný cíl⁹². Snad by bylo možné předpokládat, že více souběžných režimů by ve skutečnosti mohlo takovému kritériu vyhovět, aniž by to vyvolalo značné problémy.

114. Zapáté je zde požadavek specifikovaný v rozsudku Menci, podle kterého musí být kumulace omezena na to, co je přísně nezbytné k dosažení cíle obecného zájmu. Konkrétně platí, že by měla existovat pravidla zajišťující koordinaci vnitrostátních postupů s cílem snížit na přísně nezbytné minimum dodatečnou zátěž, kterou takový souběh řízení pro dotyčné osoby přináší. Lze totiž chápat jak důvod takové argumentace, tak její třecí plochy, je-li učiněna v kontextu trestního řízení a v rámci jednoho jediného členského státu⁹³.

115. Jakmile však kombinace relevantních řízení zahrnuje řadu souběžných správních režimů a především více než jeden členský stát nebo orgány členských států a orgány Evropské unie, mohla by argumentace podporující vhodnost jednokolejných systémů rychle opustit sféru zbožných přání a zakotvit až v science fiction.

⁸⁸ – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska. Viz rozsudky ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 43), a Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 45).

⁸⁹ – Podobně jako generální advokát M. Campos Sánchez-Bordona ve věci Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, bod 82).

⁹⁰ – Je zajímavé, že v případech řady jiných legislativních kontextů, a to i ve vztahu k článku 325 SFEU, Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že *působnost* ustanovení unijního práva je nutno posuzovat normativně a *ex ante* ve vztahu k určitým druhům vnitrostátních řízení. Tuto působnost nelze činit závislou na *ex post* výsledcích daného řízení. Pokud jde o pojednání s dalšími odkazy v tomto ohledu, viz mé stanovisko ve spojených věcech Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție a další (C-357/19 a C-547/19, EU:C:2021:170, body 109 až 115).

⁹¹ – Výše, bod 80 tohoto stanoviska.

⁹² – Výše, bod 81 tohoto stanoviska.

⁹³ – Kde byla taková tvrzení původně vznesena v kontextu EÚLP – viz rozsudek ESLP ze dne 30. července 1998, Oliveira v. Švýcarsko (CE:ECHR:1998:0730JUD002571194, bod 27), a nověji v rozsudku ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, bod 130).

116. Jako vedlejší (či spíše realistický) argument uvádím, že vytvoření integrovaného systému práva hospodářské soutěže propojujícího Komisi a VOHS trvalo několik desítek let. Navzdory totožnosti použitelných pravidel a vstupu nařízení č. 1/2003 v platnost však stále zůstává nezodpovězena řada otázek jeho prosazování v praxi⁹⁴. Jiné systémy souběžného rozhodování, jako je nedávno zavedený mechanismus jediného kontaktního místa v rámci GDPR⁹⁵, trpí podle všeho značnými počátečními problémy, pokud jde o rozdělení pravomocí⁹⁶. Pokud taková situace aktuálně panuje v rámci specializovaných a výslovně regulovaných systémů napříč Evropskou unií, není na první pohled zřejmé, jak by bylo možno rozumně očekávat a dosáhnout nezbytné úrovně koordinace v různých oblastech práva, v rámci různých subjektů a napříč různými členskými státy.

117. Souhrnně řečeno, všechny tyto prvky vytvářejí ve svém souhrnu onen poměrně neuspokojivý celkový obraz zmíněný na začátku tohoto oddílu. Snad aby opětovně nastolil určitou rovnováhu, rozhodl se Soudní dvůr ve věci Menci využít čl. 52 odst. 1 Listiny a omezení práv. Přitom však paradoxně dosáhl pouze toho, že se vytratila samotná podstata článku 50 Listiny.

C. Navrhované řešení

118. Poté, co jsem v předcházejícím oddílu nastínil problémy, které stávající režim vyvolává, zahájím tento oddíl stručným shrnutím parametrů, které by měl vhodnější přístup mít (1). Poté se budu zabývat problematikou chráněného společenského nebo právního zájmu (2) a následně uvedu potenciální jednotné kritérium pro uplatňování zásady *ne bis in idem* podle článku 50 Listiny (3). Navážu podrobnějším popisem fungování takového kritéria, které budu demonstrovat na řadě příkladů (4). Na závěr se vrátím k projednávané věci a použití kritéria, které jsem navrhl (5).

1. Parametry

119. Zaprvé, rozsah ochrany podle článku 50 Listiny musí být zjistitelný *ex ante*. Normativní rozsah ustanovení unijního práva, zejména základního práva, nemůže záviset na nejistých, a tedy na nepředvídatelných okolnostech či výsledcích daného řízení. Pokud je použitelnost článku 50 Listiny vymezena *ex ante*, mohla by být zásada *ne bis in idem* schopna zaručit, že žádné druhé řízení nebude vedeno, a v případě potřeby dokonce zabráni již samotnému zahájení takového druhého řízení.

120. Zadruhé v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny nemůže být úroveň ochrany poskytovaná článkem 50 Listiny nižší než úroveň ochrany poskytovaná článkem 4 protokolu č. 7 k EULP. To podle mého názoru nutně neznamená, že by kritérium vytvořené za účelem dosažení takového konformního výsledku muselo být totožné. To platí tím spíše v situacích, kdy dané kritérium musí vyhovovat zvláštním charakteristikám daného systému. Úlohou Soudního dvora je poskytovat vnitrostátním soudům určité *ex ante* vodítko v tom, jak mají uplatňovat unijní právo. Jeho úkolem není, přinejmenším ne v řízení o rozhodnutí o předběžné otázce, určovat *ex post*, zda v daném případě došlo k porušení úmluvy některou její smluvní stranou, nebo nikoli.

⁹⁴ – Pro ilustraci viz mé stanovisko v souběžně probíhající věci Nordzucker.

⁹⁵ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (Úř. věst. 2016, L 119, s. 1).

⁹⁶ – Jak se nedávno ukázalo v rozsudku ze dne 15. června 2021, Facebook Ireland a další (C-645/19, EU:C:2021:483).

121. Zatřetí toto kritérium sice musí vycházet z přijetí široce vymezené kategorie toho, co je „trestní“ věc⁹⁷, nicméně i tak musí zajistit, aby jeho uplatňování nevedlo k nepřiměřeným důsledkům v rámci specifického komplexního právního prostředí Evropské unie. Obecné kritérium podle článku 50 Listiny musí být schopno fungovat nejen v rámci jednoho členského státu, ale rovněž, či spíše především, napříč celou Evropskou unií, a to jak na horizontální ose (ve vztahu mezi členskými státy), tak na vertikální ose (ve vztahu mezi členskými státy na jedné straně a Evropskou unií na straně druhé). V rámci této složité oblasti je nutno opětovně nastolit rozumnou rovnováhu mezi účinnou ochranou individuálních práv a legitimními cíli členských států nebo Unie v podobě stíhání jednání, která zjevně narušují různé chráněné společenské zájmy.

122. A konečně pro všechny situace spadající do působnosti unijního práva podle čl. 51 odst. 1 Listiny, v nichž se uplatní článek 50 Listiny, musí být toto kritérium stejné, přinejmenším podle článku 50, použije-li se samostatně. V tomto ohledu vskutku souhlasím s tezí, podle které „[z]e zásadního významu zásady *ne bis in idem* jako nosné zásady práva Unie s postavením základního práva vyplývá, že její obsah se nesmí podstatně lišit podle toho, která oblast práva je dotčena“⁹⁸. To samozřejmě nevylučuje existenci zvláštních režimů v rámci unijního práva, které poskytují vyšší úroveň ochrany. Avšak tam, kde se použije Listina, musí být výchozí kritérium podle článku 50 Listiny totožné.

2. *Chameleon*

123. Nejlepší bude začít zněním daného ustanovení. Článek 50 Listiny, nadepsaný „Právo nebýt dvakrát trestně stíhán nebo trestán za stejný *trestný čin*“, stanoví, že „[n]ikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za *čin*, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona“⁹⁹.

124. Tato formulace se liší od článku 54 ÚPSD, který používá pojem „čin“. Toto druhé ustanovení stanoví, že „[o]soba, 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 vynesena, již nemůže být vykonána“¹⁰⁰.

125. „Trestný čin“ není totéž co „čin“. Výraz „Trestný čin“ má širší význam. Obecně odkazuje nejen na relevantní skutkové okolnosti, ale též na právní kvalifikaci určitého typového jednání, nebo alespoň na negativní účinky či dopad, které takové jednání má na zájmy, které se společnost rozhodla chránit.

126. Pokud má totožné jednání dopad na různé chráněné právní nebo společenské zájmy, často má za následek spáchání několika různých trestných činů (konkurence ideální). Následně uplatněná sankce bývá v závislosti na daném vnitrostátním právním systému vymezena na základě zvláštních zásad, jejichž podstatou je, aby spáchané trestné činy byly posuzovány uceleně¹⁰¹.

⁹⁷ – Výše, body 102 až 105 tohoto stanoviska.

⁹⁸ – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 117).

⁹⁹ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

¹⁰⁰ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

¹⁰¹ – Viz též stanovisko generálního advokáta M. Campos Sánchez-Bordony ve věci Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, bod 91 a poznámka pod čarou 79).

127. To obecně není možné, pokud se spáchané trestné činy týkají různých oblastí práva, přičemž v každé z nich působí jiný regulační orgán. Tvrzení, že za těchto okolností je druhé řízení vždy nepřípustné, neboť se týká téhož skutku, *de facto* brání tomu, aby byly souběžně sledovány různé právní zájmy.

128. Dříve či později se tak logicky narazí na otázku chráněného společenského nebo právního zájmu, aby bylo možno diferenciovat dotčené situace. Je zajímavé, že i v případech, kdy byl uplatňován přístup *idem factum*, koncept chráněného právního zájmu ve skutečnosti nikdy doopravdy nezmizel. Jako takový malý chameleon jednoduše měnil barvy a chytal se různých klacíků nebo větviček, které byly v dané době v rámci každé linie judikatury k dispozici.

129. Jediná oblast unijního práva, v níž pojem „chráněný právní zájem“ skutečně mizí, spadá do působnosti článku 54 ÚPSD a rámcového rozhodnutí 2002/584. Naproti tomu v právu hospodářské soutěže byla relevantnost chráněného právního zájmu vždy potvrzována. Dokonce i generální advokáti, kteří navrhovali opuštění právního zájmu jakožto samostatného kritéria, dospěli k tomu, že se jeho obsah vlastně překrýval s široce definovanou „totožností skutku“¹⁰². Podobně tak ve věci Menci byla diskuze o rozdílu v chráněných právních zájmech jednoduše přesunuta do kategorie jiných cílů obecného zájmu a komplementarity sledovaných cílů¹⁰³.

130. Nicméně vpravdě chameleonských kvalit dosahuje koncept chráněného právního zájmu v judikatuře ESLP. Zprvce v období předcházejícím rozhodnutí ve věci Zolotuchin byl rozdíl ve sledovaných právních zájmech podle všeho součástí definice *idem* přinejmenším ve většině případů. To obzvláště dobře dokládá judikatura ESLP týkající se stěžovatelů, kteří způsobili dopravní nehody, za které jim byly uloženy trestní a správní sankce, přičemž tyto správní sankce spočívaly v odnětí řídičského oprávnění. ESLP připustil možnost takovéto kombinace navzdory skutečnosti, že odnětí řídičského oprávnění bylo obvykle kvalifikováno jako trestní ve smyslu rozhodnutí Engel¹⁰⁴. Zadruhé je pravda, že rozhodnutí ve věci Zolotuchin popřelo relevanci rozdílu v právním zájmu. Zatřetí o několik let později byl nicméně rozdíl v chráněném právním zájmu *de facto* opětovně zaveden ve věci A a B. Při této příležitosti, a jak to později učinil Soudní dvůr ve věci Menci, se rozdíl v chráněném právním zájmu přetavil do úvah týkajících se komplementárních cílů sledovaných právními předpisy použitými v obou dotčených řízeních. Ovšem na rozdíl od přístupu Soudního dvora ve věci Menci a z konceptuálního hlediska možná poněkud překvapivě se otázka, zda „obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, a tedy zda se týkají [...] různých aspektů daného protispolečenského jednání“, náhle opět vynořila jako součást posuzování kritéria *bis* a otázky, zda v dané věci existuje dostatečná věcná souvislost (či nikoli)¹⁰⁵.

131. Nevěřím, že je to vše jenom náhoda. Jakmile je rozhodnutí o připuštění druhého řízení pro stejné činy přijato, aby byly vyslyšeny hlasy volající po větším prostoru pro prosazování práva, nebo jednoduše z důvodu přijetí reality toho, že jen stěží budou všechna řízení, ať již v rámci téhož členského státu nebo *a fortiori* napříč členskými státy, řízeními jednokolejnými, pak se pozornost upřená na sledované cíle stává jediným dostupným nástrojem jak rozlišit dvě či více

¹⁰² – V již analyzované věci Toshiba (výše, bod 47) má kolegyně, generální advokátka J. Kokott, pojmově vyloučila právní zájem z konceptu *idem*. Záleží pouze na totožnosti skutku. Následně však generální advokátka podřadila (negativní) účinky kartelové dohody a protisoutěžní důsledky, které vyvolala, pod skutkové okolnosti uvedené věci. Pokud jsou však negativní (sociální) účinky (na chráněné právní zájmy) součástí skutkových okolností, znamená to, že podmínka totožnosti chráněného právního zájmu již skutečně neplatí?

¹⁰³ – Výše, bod 81 tohoto stanoviska.

¹⁰⁴ – Rozsudek ESLP ze dne 13. prosince 2005, Nilsson v. Švédsko (CE:ECHR: 2005:1213DEC007366101, body 10 až 11). Srov. však rozsudek ESLP ze dne 28. října 1999, Escoubet v. Belgie (CE:ECHR:1999:1028JUD002678095, bod 38).

¹⁰⁵ – Rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 2016, A a B v. Norsko (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, body 131 a 132).

řízení. Vzhledem k tomu, že podmínky týkající se proporcionality jsou zjevně závislé na konkrétních okolnostech každé jednotlivé věci, stává se pojem „sledované komplementární cíle“ podle mého názoru ústředním prvkem jakékoli normativní analýzy. Jak již však bylo uvedeno, tento prvek je jednoduše pouze jiným způsobem, jak popsat tutéž myšlenku, která je jádrem pojmu „chráněný právní zájem“.

3. Kritérium

132. Ze všech těchto důvodů je můj návrh celkem jednoduchý. Navrhuji, aby se posouzení chráněného právního zájmu, a tedy sledovaného cíle, stalo součástí posouzení *idem*. Jedině tento aspekt umožňuje normativně, jasně a předem rozhodnout, proč je dané jednání stíháno v souběžných nebo po sobě jdoucích řízeních, a umožňuje určit, zda je tentýž údajný pachatel opětovně trestán ze stejných důvodů. Pokud důkladnější posouzení neprokáže totožnost právních zájmů chráněných oběma dotčenými legislativními rámci, mělo by být přípustné, aby byly sledovány souběžně namísto toho, že bude jeden z nich *de facto* vymazán v důsledku použití kritérií Engel a širokého pojetí *idem*.

133. Posouzení *idem* pro účely článku 50 Listiny by proto mělo vycházet z *trojí totožnosti*: totožnosti pachatele, relevantního skutku a chráněného právního zájmu.

134. Zaprvé podmínka týkající se totožnosti pachatele je poměrně jasná a v každém případě není v projednávané věci sporná.

135. Zadruhé, pokud jde o relevantní skutky, dovolil bych si podotknout, že ve skutečnosti je požadována jejich *totožnost*, nikoli pouhá „podobnost“. A to přirozeně s výhradou, že by mohlo dojít k tomu, že se pozdější řízení bude týkat pouze části skutku (časových, věcných okolností) posuzovaného v předchozím řízení. Je však nutno konstatovat, že v rozsahu, v jakém se obě množiny skutkových okolností skutečně překrývají, musí být v rámci tohoto překrývání dána totožnost.

136. Zatřetí, co je to chráněný právní zájem? Je to prospěch pro společnost nebo sociální hodnota, kterou má daný právní rámec nebo jeho část chránit a zachovávat. Je to právě toto dobro nebo tato hodnota, kterou dotčený trestný čin poškozuje nebo narušuje.

137. Diferenciace různých chráněných právních zájmů na poměrně specifické úrovni je v trestním právu nebo ve správním právu zavedenou praxí. Vnitrostátní zákon v takovýchto případech obvykle specifikuje, jaké zájmy nebo hodnoty každý trestný čin porušuje (trestné činy proti životu, majetku, zdraví nebo proti státu apod.). Rozlišování těchto zájmů by se ovšem mohlo mnohem více zkomplikovat v různých souběžných odvětvích veřejné správy a při posuzování napříč vnitrostátními jurisdikcemi a oblastmi regulace.

138. Lze nicméně zdůraznit, že chráněný právní zájem *není* totožný s objektivní stránkou trestného činu, jak je definována ve vnitrostátním právu. Je to pouze jedna její složka definovaná na vyšší úrovni abstrakce. Určení právního zájmu nebo hodnoty, které mají být chráněny kriminalizací určitých činů ve vnitrostátním právu, je přirozeným výchozím bodem. Rozhodně však není rozhodující.

139. Definice chráněného právního zájmu posuzovaného pro účely článku 50 Listiny nemůže opisovat vnitrostátní označení a vnitrostátní právní specifika. Převáděno do praxe to znamená, že členský stát nemůže uniknout uplatnění zásady *ne bis in idem* tím, že do svého vnitrostátního

právního řádu jednoduše zavede poněkud nezvyklé trestné činy. V takových situacích je nutno pro účely uplatnění zásady *ne bis in idem* onen ve skutečnosti chráněný právní zájem přeformulovat s ohledem na skutkové okolnosti údajně spáchaného trestného činu, a to na vhodné úrovni abstrakce. Svým způsobem je taková praxe podobná posuzování oboustranné trestnosti v rámci různých systémů soudní spolupráce v trestních věcech. I zde musí být přesný popis a skutkové okolnosti „oproštěny“ od konkrétního vnitrostátního legislativního kontextu¹⁰⁶.

140. Uvedené lze demonstrovat na příkladu trestných činů proti životu a zdraví jiných osob. Pokud bude mít násilný útok proti jiné osobě za následek její smrt, pak pro účely určení chráněného právního zájmu nezáleží na tom, zda příslušné vnitrostátní právo definuje toto jednání s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti jako vraždu, zabití či pouze těžké ublížení na zdraví s následkem smrti. Podstatnou okolností je to, že jediným násilným jednáním proti jiné osobě (totožnost činu) tentýž pachatel (totožnost pachatele) poškodil stejný druh chráněného právního zájmu, a sice život a zdraví jiné osoby (totožnost chráněného právního zájmu).

141. Tento příklad vyžaduje ještě jednu poznámku závěrem. Pojem „právní zájem chráněný určitým konkrétním pravidlem“, jakož i cíl, který toto pravidlo sleduje, budou v praxi pravděpodobně vzájemně zaměnitelné. Jedná se o dvojí označení téže problematiky – předmětu a účelu daného pravidla.

4. Příklady

142. Fungování a funkčnost právě navrženého výkladu *idem* pro účely článku 50 Listiny lze demonstrovat na následujících třech příkladech.

143. Zaprvé si vezměme situaci, v níž budou běžet dvě trestní řízení ve dvou různých členských státech týkající se téhož trestného činu, jehož územní aspekty nebo dopady se však mohou týkat více států. Tuto situaci je možno označit za situaci ve smyslu rozsudku van Esbroeck. V takovém případě (vývoz nedovolených omamných látek z jednoho státu a jejich okamžitý dovoz do jiného státu, údajně spáchané totožným činem) by však výchozím předpokladem bylo, že chráněný právní zájem na potrestání téhož činu v uvedených dvou státech je ve skutečnosti tentýž: ochrana společnosti a veřejného zdraví před omamnými látkami. Skutečná totožnost chráněných právních zájmů v obou řízeních by tak rozhodně nebyla v takových případech irelevantní, naopak by zabránila následnému stíhání pro tentýž čin v jiném členském státě.

144. Zadruhé je zde situace ve smyslu rozsudku Menci. Týká se kumulace trestního a správního řízení v rámci jednoho a téhož členského státu, kterou kritéria Engel přeměnila na kombinaci dvou trestních řízení. Druhé řízení by mohlo být přípustné, pokud by použitelné právní předpisy chránily jiný právní zájem, jako je účinný výběr a vymáhání daní v onom správním řízení a trest za spáchání trestného činu proti veřejným financím.

145. Pojmovým problémem v takových situacích, například v kontextu DPH, je ale existence toho, co by bylo možno označit za „nadstavbu správního trestu“. Tento jev se vyskytuje v situacích, kdy (daňová) správa nežádá pouze zaplacení nesplacených částek, případně včetně úroků, ale ukládá dodatečnou pokutu (označenou jako pokuta, daňová přírážka apod.). Právě tato nadstavba obvykle vede k tomu, že se na základě kritérií Engel stane správní řízení „trestním“.

¹⁰⁶ – Pokud jde o konkrétní příklad a podrobné pojednání, viz mé stanovisko ve věci Grundza (C-289/15, EU:C:2016:622).

146. Následné řízení, v němž je takováto „nadstavba“ prosazována, nebylo považováno za problematické ve věci Menci, ale ve věcech Garlsson a Di Puma bylo shledáno nepřijatelným. Rozlišování cílů sledovaných a právních zájmů chráněných v takovýchto případech nebude jednoduché. V rozsahu, v jakém je cílem daného správního pravidla nejen zaplacení dlužné částky (s případnými úroky z prodlení), ale toto správní pravidlo rovněž ukládá pokutu sankční povahy, se příslušné oblasti působnosti trestních a správních pravidel, pokud jde o sledované cíle, překrývají.

147. Dobrou ilustrací této myšlenky se jeví být rozhodnutí ve věci Menci. Soudní dvůr v tomto rozsudku připustil legalitu následného trestního řízení. Poté, co Soudní dvůr konstatoval, že kombinace dotčených správních a trestních pravidel sleduje cíl obecného zájmu, a sice výběr splatné DPH, dále upřesnil, že „lze kumulaci stíhání a sankcí trestněprávní povahy odůvodnit, pokud jsou těmito stíháními a těmito sankcemi [...] sledovány komplementární cíle, u nichž případně jde o jiné aspekty téhož předmětného protiprávního jednání“¹⁰⁷. Soudní dvůr sice ponechal ověření této otázky na předkládajícím soudu, nicméně rovněž dodal, že „se [...] jeví být legitimní, že členský stát na jedné straně dbá na odrazování a trestání [...] ukládáním správních sankcí [...] a na druhé straně na odrazování od páčání a trestání závažných porušení těchto předpisů, které jsou zvláště škodlivé pro společnost a které odůvodňují přijetí přísnějších trestních sankcí“¹⁰⁸.

148. Naproti tomu v rozsudku Garlsson Soudní dvůr uvedl, že vedení správního řízení *po* odsouzení v trestním řízení jde „nad rámec toho, co je nezbytně nutné k dosažení cíle“, kterým je ochrana integrity finančních trhů Evropské unie a důvěry veřejnosti ve finanční nástroje¹⁰⁹. Podobné odůvodnění zdůrazňující nepřiměřenost trestu bylo použito v rozsudku Di Puma, v němž šlo o osvobození v předchozím trestním řízení a následné správní řízení vedené pro tytéž skutky spočívající v obchodování zasvěcených osob¹¹⁰.

149. Ať již s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny nebo s ohledem na rozsah ochrany podle článku 50 Listiny je v obou případech klíčovou otázkou rozdíl v chráněných právních zájmech nebo sledovaných komplementárních cílech. Podle mého názoru je jediným pojmovým rozdílem, který lze ve skutečnosti činit, rozdíl mezi oněmi různými cíli a důvody (a tedy právními zájmy) sledovanými při vymáhání dlužných peněžních prostředků na jedné straně a trestáním a odrazováním na straně druhé. Jakmile však začnou daňová nebo správní řízení trestat nad rámec vymáhání dlužných částek s úroky, resp. trestní řízení začnou požadovat také úhradu dlužných částek, pak se pojmový rozdíl mezi nimi jednoduše stírá a skutečně nastupuje zákaz opakování řízení ve smyslu zásady *ne bis in idem*, alespoň tedy podle mého názoru.

150. V takových situacích, které budou pravděpodobně omezeny na jeden a tentýž členský stát, je rovněž zcela odůvodněné tento členský stát žádat o koordinaci jím stanovených relevantních postupů. Logicky je na prvním místě pravděpodobné, že daňová správa provede šetření a bude stíhat daňové úniky. Pokud dosáhne zjištěný daňový únik určité míry závažnosti nebo určité prahové hodnoty, může snadno dojít ke změně povahy tohoto vyšetřování a stíhání, a to z vyšetřování a stíhání čistě správního na trestní. Přesný vztah mezi oběma řízeními přísluší zorganizovat danému členskému státu, ovšem s výhradou, že v konečném důsledku nesmí dojít k tomu, že by jak daňová správa, tak trestní soud potrestaly stejný čin sankcí trestní povahy.

¹⁰⁷ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 44).

¹⁰⁸ – Tamtéž, bod 45.

¹⁰⁹ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Garlsson Real Estate a další (C-537/16, EU:C:2018:193, body 46 a 59).

¹¹⁰ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Di Puma a Zecca (C-596/16 a C-597/16, EU:C:2018:192, body 43 a 44).

151. Zatřetí je zde případ souběžných nebo následných správních řízení v různých členských státech, kde je trestní povaha těchto řízení konstatována na základě kritérií Engel. Tyto situace mohou nastat v rámci jednoho a téhož regulačního režimu v rámci Evropské unie (jako je režim hospodářské soutěže, ochrany osobních údajů atd.), mohou ale nastat i v souvislosti se stejnými skutky, které jsou stíhány na základě různých rámců právní úpravy různými orgány¹¹¹. A zejména v těchto situacích patrně vyvstane otázka totožnosti chráněného právního zájmu. Na druhé straně bude v těchto situacích v praxi často docházet k tomu, že nebude splněna podmínka totožnosti skutku vzhledem k teritorialitě daného trestného činu, jak je vysvětleno například v kontextu práva hospodářské soutěže generální advokátkou J. Kokott v jejím stanovisku ve věci Toshiba¹¹² a dále rozvinuto v mém stanovisku v souběžně vedené věci Nordzucker.

5. K projednávané věci

152. Projednávaná věc se týká dvou správních řízení, která byla *a priori* kvalifikována jako trestní ve smyslu rozhodnutí ve věci Engel a která jsou vedena v rámci jednoho členského státu. Představuje tak jednu z variant třetí situace nastíněné výše, avšak je omezena na jeden a tentýž členský stát. Podpůrně by ji bylo možno považovat za variaci na případ Menci: projednávaná věc je situována v jednom a tomtéž členském státě, ale zahrnuje dvě řízení, která jsou řízeními trestními nikoli z důvodu původního vnitrostátního pojetí, ale z důvodu rozhodnutí ve věci Engel.

153. Řízení v odvětví poštovních služeb vedené u IBPT vycházelo z vnitrostátní právní úpravy provádějící směrnici 97/67. Tato směrnice tím, že ukládá zákaz diskriminace a povinnost transparentnosti, cílí na postupné zavádění tržních podmínek do odvětví poštovních služeb. Řízení v oblasti hospodářské soutěže bylo zahájeno později. Týkalo se prosazování zákazu zneužití dominantního postavení, který má chránit volnou hospodářskou soutěž.

154. Stojí za zmínku, že ESLP již v zásadě uznal trestní povahu zneužití dominantního postavení pro účely uplatnění trestní části článku 6 EÚLP¹¹³. Samozřejmě existuje ustálená judikatura Soudního dvora, podle které se zásada *ne bis in idem* použije v oblasti unijního práva hospodářské soutěže¹¹⁴.

155. Žádné takové posouzení podle všeho nebylo provedeno, pokud jde o správní delikty porušující zákaz diskriminace a povinnost transparentnosti poskytovatelů poštovních služeb. Nicméně výchozím předpokladem předkládajícího soudu, jakož i všech vedlejších účastníků se jeví být to, že ve vztahu k tomuto správnímu deliktu jsou rovněž splněna kritéria Engel. I já tedy budu z tohoto předpokladu vycházet, nicméně podotýkám, že předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda tomu tak skutečně je.

156. Totožnost pachatele je podle všeho prokázána. Pokud jde o totožnost skutku, uvádím, že několik vedlejších účastníků vyjádřilo v tomto ohledu určité pochybnosti. Kromě toho jsou otázky položené předkládajícím soudem formulovány poměrně problematicky, když předpokládají, že k tomu, aby bylo splněno kritérium totožnosti skutku, postačuje, aby se jednalo o „obdobné skutky“.

¹¹¹ – V tomto kontextu viz například aktuálně probíhající řízení ve věci C-252/21, Facebook a další, v němž vyvstala mimo jiné otázka pravomoci vnitrostátního orgánu pro ochranu hospodářské soutěže jiného členského státu, než je členský stát, v němž se nachází hlavní provozovna podniku, přičemž poslední uvedené kritérium je obvykle určující pro založení pravomoci vnitrostátního orgánu pro ochranu osobních údajů na základě GDPR.

¹¹² – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Toshiba Corporation a další (C-17/10, EU:C:2011:552, body 130 a 131).

¹¹³ – Rozsudek ESLP ze dne 27. září 2011, Menarini Diagnostics S.R.L. v. Itálie (CE:ECHR:2011:0927JUD004350908, bod 40).

¹¹⁴ – Výše, body 43 až 52 tohoto stanoviska.

157. Opět bych zdůraznil, že k tomu, aby byla splněna podmínka totožnosti skutku, je nezbytné, aby se činy projednávané v obou dotčených řízeních překrývaly. Nestačí pouhá jejich podobnost. Tuto otázku musí ověřit předkládající soud, aby bylo prokázáno, že se obě řízení skutečně zakládají na týchž skutkových okolnostech chápaných jako soubor konkrétních okolností, které jsou vzájemně neoddělitelně spojeny¹¹⁵. Pokud a v rozsahu, v jakém totožnost skutku dána nebude, nemůže nastoupit ochrana podle zásady *ne bis in idem*.

158. Konečně je zde problematika totožnosti chráněného právního zájmu, která může společně s totožností pachatele a skutku představovat *idem* ve smyslu téhož deliktu. Chrání právo hospodářské soutěže použité v rámci druhého řízení, a zejména daný správní delikt v rámci tohoto regulačního režimu, stejné právní zájmy jako relevantní správní delikt podle právních předpisů upravujících trh poštovních služeb, které byly použity v řízení v odvětví poštovních služeb?

159. Řízení v odvětví poštovních služeb vycházelo z článku 144b zákona ze dne 21. března 1991, kterým se provádí reforma některých veřejných ekonomických podniků, jímž byla poskytovatelům všeobecných poštovních služeb uložena řada povinností týkajících se zákazu diskriminace a transparentnosti, jež se uplatní při přijímání a používání jejich systémů sazeb. V této souvislosti IBPT ve svém rozhodnutí výslovně uvedl, že neposuzuje, zda je jednání společnosti bpost v souladu s unijními nebo vnitrostátními pravidly hospodářské soutěže, a to zejména z toho důvodu, že k tomu nemá pravomoc.

160. Jak na jednání vysvětlila belgická vláda, cílem sledovaným dotčenou právní úpravou poštovních služeb je liberalizace vnitřního trhu poštovních služeb. Zákaz diskriminace a povinnost transparentnosti mají stanovit určitý rámec pro chování subjektů, které byly v minulosti monopoly. Tento cíl je v zásadě časově omezen. Právní úprava v daném odvětví vychází z předpokladu, že trh poštovních služeb bude postupně transformován tak, aby v konečném důsledku splňoval podmínky volného trhu.

161. Pokud jde o řízení v oblasti hospodářské soutěže, předkládající soud uvádí, že belgický orgán pro ochranu hospodářské soutěže nepostihl společnost bpost pro nedostatek transparentnosti nebo pro diskriminační jednání. Tento orgán použil vnitrostátní a unijní právo hospodářské soutěže za účelem postihu protisoutěžního jednání společnosti bpost. Jak uvedl předkládající soud a rovněž potvrdila i belgická vláda na jednání, cílem této právní úpravy je ochrana hospodářské soutěže na vnitřním trhu tím, že je hospodářským subjektům zakázáno zneužívání jejich dominantního postavení. Podle belgického orgánu pro ochranu hospodářské soutěže mohlo jednání společnosti bpost vést na jedné straně k uzavření trhu pro zprostředkovatele a případné konkurenty společnosti bpost a na druhé straně k posílení věrnosti největších zákazníků společnosti bpost s cílem zvětšit překážky vstupu na trh v odvětví distribuce.

162. S výhradou ověření předkládajícím soudem se tedy jeví, že oba správní delikty, které byly postupně stíhány v řízení v odvětví poštovních služeb a v řízení v oblasti hospodářské soutěže, souvisí s ochranou jiných právních zájmů a s právními úpravami sledujícími odlišné cíle. Zaprve liberalizace některých dříve monopolních trhů se z hlediska chráněného právního zájmu řídí jinou logikou než trvalá horizontální ochrana hospodářské soutěže. Zadruhé je tato skutečnost rovněž patrná ve vztahu k nežádoucím účinkům, kterým má potrestání obou správních deliktů zamezit. Pokud je cílem liberalizace určitého odvětví, není potenciální újma způsobená hospodářské soutěži na předcházejících nebo navazujících trzích nutně problémem, s nímž by se

¹¹⁵ – Rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 35).

rámec odvětvové právní úpravy musel vypořádat. Naproti tomu zneužití dominantního postavení, které má za následek narušení hospodářské soutěže na trzích předcházejících nebo navazujících ve vztahu k tomuto dominantnímu podniku, rozhodně představuje problém, jímž se pravidla hospodářské soutěže musí zabývat.

163. Než přistoupím k závěru, rád bych připomněl, že v projednávané věci byla široce diskutována nutnost zachovat kritérium právního zájmu *konkrétně* v právu hospodářské soutěže. S výjimkou společnosti bpost všichni účastníci řízení, kteří předložili vyjádření, zdůrazňují, že upuštění od tohoto kritéria může zbavit právo hospodářské soutěže veškeré účinnosti.

164. S ohledem na kritérium navržené v tomto stanovisku je tato otázka bezpředmětná. Dovoluji si však podotknout, že přesný vztah a důsledky navrhovaného kritéria, tak jak je použito ve specifické oblasti práva hospodářské soutěže, jsou těžištěm mého stanoviska v souběžné věci Nordzucker. Podrobnou analýzu této otázky lze tedy nalézt právě v onom stanovisku. Na tomto místě bych pouze připomněl, že pokud jde o podmínky použití článku 50 Listiny, právo hospodářské soutěže se po strukturální stránce nikterak neliší od žádné jiné oblasti spadající do oblasti působnosti unijního práva. V souladu s přístupem navrhovaným v tomto stanovisku by tedy úvaha týkající se právního zájmu měla být součástí posouzení jakéhokoliv *idem* podle článku 50 Listiny s přihlédnutím ke zvláštnímu režimu, jako je režim zakotvený v článku 54 ÚPSD.

165. Ze všech těchto důvodů navrhuji, že zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního práva hospodářské soutěže a vnitrostátního práva hospodářské soutěže v takové situaci, kdy tatáž osoba byla pravomocně osvobozena v předchozím řízení vedeném vnitrostátním regulátorem poštovních služeb pro údajné porušení právního předpisu o poštovních službách, za podmínky, že následné řízení je obecně odlišné z hlediska totožnosti pachatele nebo relevantního skutku, nebo z hlediska chráněného právního zájmu, jehož ochranu dotčené právní předpisy v dotčeném řízení sledují.

V. Závěry

166. Navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu, Belgie) odpověděl následovně:

- Zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Listiny základních práv Evropské unie nebrání příslušnému správnímu orgánu členského státu uložit pokutu za porušení unijního nebo vnitrostátního práva za podmínky, že následné řízení vedené u tohoto orgánu je odlišné od řízení předchozího, a to buď z hlediska totožnosti pachatele, relevantního skutku, nebo z hlediska chráněného právního zájmu, jehož ochranu dotčené právní předpisy v dotčeném řízení sledují.