Velkov proti Bulharsku, rozsudek ze dne 21. 10. 2020 – K podmínkám vedení dvou (správního a trestního) řízení o témže skutku obviněného

Stěžovatel: Velkov

Žalovaný stát: Bulharsko

Číslo stížnosti: 34503/10

Datum: 21.10.2020

Článek Úmluvy: čl. 4 Protokolu č. 7

Rozhodovací formace: Senát

Soud: Evropský soud pro lidská práva

Hesla: ne bis in idem, správní trestání/přestupkové řízení, trestní odpovědnost

Český právní řád: čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod
§ 11 odst. 1 písm. k), m) zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád

Významnost: 2

VÝBĚR ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA PRO JUSTIČNÍ PRAXI Č. 2/2021
Velkov proti Bulharsku, rozsudek ze dne 21. 10. 2020

K podmínkám vedení dvou (správního a trestního) řízení o témže skutku obviněného

Autorský komentář:

Publikací tohoto rozhodnutí týkajícího se problematiky ne bis in idem se sleduje poskytnutí příkladu, kdy dvě souběžně vedená (správně právní a trestní) řízení nebyla podle zjištění Soudu (z důvodů vyložených v bodech 78. až 80.) – při konstatované časové souvislosti (bod 77.) – dostatečně úzce věcně spojena a nevyhověla tak kritériím jím stanoveným ve věci A a B proti Norsku. Ta jsou stručně shrnuta v bodech 70. až 72. odůvodnění rozsudku. Obě řízení tak netvořila požadovaný souvislý celek, v důsledku čehož Soud konstatoval porušení čl. 4 Protokolu č. 7.

V odůvodnění rozsudku lze rovněž nalézt vodítko, jak postupovat při posuzování povahy řízení vedeného před správním orgánem z hlediska aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy, což je vyloženo v souvislosti s řešením otázky přijatelnosti stížnosti (viz aplikace tzv. Engel kritérií, body 45., 48. až 52).

Pro české soudy řešení otázky ne bis in idem z tohoto pohledu souvisí s případnou aplikací § 11 odst. 1 písm. k) či písm. m) tr. ř.

SKUTKOVÝ STAV

Stěžovatel je příznivcem bulharského fotbalového týmu Lokomotiv Plovdiv. Dne 17. 5. 2008 fanoušci Lokomotivu včetně stěžovatele při vstupu na stadion házeli různé předměty směrem k fanouškům CSKA Sofia a k policii zajišťující bezpečnost a rozbíjeli skla automobilů zaparkovaných u stadionu. Zápas byl přerušen, policie vykázala skupinu útočníků a obnovila pořádek. Téhož dne večer rozhodl státní zástupce o zadržení stěžovatele na 72 hodin.

PRVNÍ ŘÍZENÍ VEDENÉ VŮČI STĚŽOVATELI

Dne 18. 5. 2008 zahájila policie vůči stěžovateli a šesti dalším příznivcům Lokomotiv Plovdiv řízení podle zákona z roku 2004 o ochraně veřejného pořádku během sportovních utkání (dále jen „zákon z roku 2004“, bod 25.-28. níže). Stěžovateli byla kladena za vinu slovní napadení fanoušků CSKA a policie, užití zakázaných předmětů při potyčkách, rozbití skel automobilů, odmítnutí uposlechnout rozkazy policie, vyvolání nepokojů a účast na nich. Rozhodnutím ze dne 29. 5. 2008 uznal Okresní soud v Sandanski stěžovatele vinným z narušení veřejného pořádku během fotbalového zápasu dne 17. 5. 2008 a rozhodl o zbavení jeho osobní svobody v délce 15 dní, přičemž mu zároveň zakázal návštěvu sportovních akcí po dobu dvou let. Okresní soud založil své skutkové závěry mj. na výpovědi osmi policistů, kteří zasahovali při potyčkách s fanoušky.

DRUHÉ ŘÍZENÍ VEDENÉ VŮČI STĚŽOVATELI

Souběžně se správním řízením zahájil Okresní státní zástupce v Sandanski trestní řízení proti stěžovateli pro narušení veřejného pořádku na základě čl. 325 trestního zákoníku (dále jen „TZ“ – bod 24. níže). Dne 21. 5. 2008 rozhodl soud o jeho vzetí do vazby. V rámci dokazování byli vyslechnuti také policisté, kteří již vůči stěžovateli vypovídali ve správním řízení. Dne 10. 7. 2008 podal okresní státní zástupce obžalobu, v níž stěžovatele vinil ze slovního napadení policistů a ostatních fanoušků, z neuposlechnutí příkazů a kladení odporu vůči policii, jakož i házení kamenů na policisty a příznivce CSKA během fotbalového zápasu dne 17. 5. 2008. Rozsudkem ze dne 20. 1. 2009 uznal Okresní soud v Sandanski stěžovatele vinným ze všech skutků, z nichž byl obviněn, a odsoudil jej k trestu odnětí svobody na dobu dvou let, vycházeje mj. ze svědectví policistů, kteří se účastnili událostí ze dne 17. 5. 2008. Krajský soud v Blagoevgrad odvolání stěžovatele zamítl. Z trestu stěžovatele odečetl období strávené ve vazbě a v domácím vězení. Rozhodnutím ze dne 5. 10. 2010 Nejvyšší kasační soud zamítl dovolání stěžovatele.

(…)

RELEVANTNÍ VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ RÁMEC A PRAXE

TRESTNÍ ZÁKONÍK

Článek 325 TZ v části rozhodné pro projednávanou věc zněl:

„(1) Kdokoli bude přistižen při činech nevhodných, těžce narušujících veřejný pořádek a bude prokazovat nedostatek respektu ke společnosti, bude potrestán za narušování veřejného pořádku (haueligheaenesteveo) trestem odnětí svobody až na dva roky, probačními opatřeními nebo výtkou.

(2) Pokud jsou tyto činy doprovázeny kladením odporu vůči orgánům veřejné moci (…) pověřeným chránit veřejný pořádek (…) je možné uložit trest odnětí svobody v horní hranici pěti let.“

ZÁKON Z ROKU 2004 O OCHRANĚ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU BĚHEM SPORTOVNÍCH UTKÁNÍ

25. Zákon z roku 2004 má za cíl zajistit veřejný pořádek během sportovních utkání, předcházet narušení veřejného pořádku a zajistit identifikaci a potrestání těchto narušitelů (čl. 2 zákona).

26. Článek 21 tohoto zákona ve znění účinném v rozhodné době, definoval správní delikt „narušení veřejného pořádku“ během sportovních utkání jako všechny činy narušující veřejný pořádek, zejména slovní provokace nebo účast na potyčkách, vniknutí na hřiště během zápasu, poškozování nebo ničení předmětů a odmítnutí uposlechnutí příkazů příslušníků policie, a to úmyslně před, během nebo po sportovním utkání, přičemž tyto skutky nepředstavují trestný čin dle trestního zákoníku.

27. Podle čl. 25 odst. 1 zákona ve znění účinném v rozhodné době lze za tyto činy uložit pachateli sankci zbavení osobní svobody v délce deseti až patnácti dnů na policejním komisařství nebo uložit pokutu od 200 do 500 bulharských lev (BGN – zhruba 102 až 255 eur podle oficiální směnného kurzu). Soudy mohou rovněž uložit pachateli zákaz návštěv sportovních utkání v rozmezí jednoho až dvou let.

28. Činy, na které dopadá tento zákon, jsou stíhány policejními orgány dle norem a praxe užívané na správní delikty (čl. 26 zákona). Řízení týkající se správního trestání se odehrává před soudem prvního stupně, který přezkoumává věc veřejně, za přítomnosti domnělého pachatele a jeho obhájce (čl. 32 zákona). Rozhodnutí soudu musí být odůvodněné (čl. 33 zákona). Toto rozhodnutí je konečné; v případě uložení trestu není trest považován za trestní odsouzení; není evidován v rejstříku trestů (čl. 32 odst. 1 a 2 zákona, ve znění účinném v rozhodné době).

ZÁSADA NE BIS IN IDEM V RÁMCI TRESTNÍHO ŘÍZENÍ A ŘÍZENÍ O ULOŽENÍ SPRÁVNÍ SANKCE

Zásada ne bis in idem v rámci trestního řízení

29. V bulharském právu je trestní řízení souborem norem upravujících stíhání trestných činů (peerieestehardpeelieeniya), které jsou definovány výlučně a taxativně v rámci ustanovení TZ.

30. Pravidlo, podle něhož nikdo nemůže být stíhán nebo trestán dvakrát za stejný trestný čin (zásada ne bis in idem), není jako takové formulované v TŘ. Přesto má tato zásada původ v čl. 24 odst. 1 bod 6 TŘ, který zní:

„(1) Nové trestní řízení nelze zahájit a probíhající trestní řízení je nutné ukončit:

(…)

pokud je proti téže osobě a pro tentýž trestný čin vedeno jiné trestní řízení, vydáno konečné trestní odsouzení nebo rozhodnutí, (…) kterým se trestní řízení končí.“

Zásada ne bis in idem v rámci řízení o uložení správní sankce

31. V bulharském právu jsou správní delikty (adeemieniesteerateiveeni enaerushaieeniya) porušením pravidel stanovených právními předpisy, které oproti trestným činům vykazují menší stupeň nebezpečnosti. Tyto správní delikty jsou obecně definovány v právních předpisech upravujících jednotlivé oblasti a lze za ně uložit správní sankce. Řízení o uložení správních sankcí je upraveno zákonem z roku 1969 o správních deliktech a sankcích (dále jen „zákon z roku 1969“).

32. Zásada ne bis in idem v rámci řízení o uložení správních sankcí je zakotvena v čl. 17 zákona z roku 1969, který zní:

„Nikdo nemůže být potrestán podruhé za tentýž správní delikt, za který již byl potrestán správním aktem nebo rozhodnutím soudu."

Zásada ne bis in idem a souběh trestního a správního řízení

33. Podle konstantní judikatury bulharského Nejvyššího soudu od 60. let se zásada ne bis in idem neuplatní v případě souběhu správní a trestní sankce uložené za tentýž skutek. Nejvyšší soud a Nejvyšší kasační soud, který jej nahradil, totiž nepovažuje uložení správní sankce za překážku následnému trestnímu odsouzení téže osoby za tytéž skutky, pokud je lze kvalifikovat také jako trestný čin (TEhardelkauveateieeleno erieshaieeniie 85 ote 1. 11. 1966 ghe., peo en. de. 79/60 ghe., OESENKA ena VEES ERieshaieeniie. 348 ote 29. 5. 1998 ghe. peo en. de. 180/1998 ghe., VEKAES, II en. o.; ERieshaieeniie 564 ote 9. 12. 2008 ghe. peo en. de. 626/2008 ghe., VEKAES, I en. o.). Rovněž osvobozující rozhodnutí v rámci trestního řízení není překážkou zahájení řízení o uložení správní sankce za tentýž skutek proti téže osobě (TEhardelkauveateieeleno erieshaieeniie 46 ote 16. 10. 1979 ghe., peo en.de. 36/79 ghe., OESENKA ena VEES).

34. Článek 70 písm. g) zákona z roku 1969 upravuje obnovu správního řízení, v rámci něhož byla uložena sankce, pouze v případě následného trestního odsouzení dotčené osoby za tentýž skutek. Návrh na obnovu řízení může podat pouze krajský státní zástupce a musí být přezkoumán krajským soudem (čl. 72 odst. 1 zákona ve znění účinném v rozhodné době). Znovuobnovené správní řízení musí být následně ukončeno na základě čl. 33 odst. 1 zákona z roku 1969.

35. Ve výkladovém rozsudku ze dne 22. 12. 2015 (TEhardelkauveateieeleno erieshaieeniie 3 ote 22. 12. 2015 ghe., peo tehardelka. de. 3/2015 ghe., OESENKA ena VEKAES), vydaném po rozsudku Tsonyo Tsonev proti Bulharsku (č. 2376/03, rozsudek č. 2 ze dne 14. 1. 2010, § 47-57), v němž Soud konstatoval porušení zásady ne bis in idem z důvodu uložení správní a trestní sankce stěžovateli za tytéž skutky, bulharský Nejvyšší kasační soud judikatorně obrátil. Po připomenutí judikatury Soudu týkající se zásady ne bis in idem konstatoval, že jeho ustálená judikatura v této oblasti je v rozporu s čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Zejména uvedl, že pozice zastávaná během desetiletí právní doktrínou a ustálenou judikaturou bulharských soudů, podle níž má trestní řízení přednost před řízením o uložení správní sankce a zásada ne bis in idem se aplikuje pouze tehdy, byly-li vytýkané skutky kvalifikovány jako trestné činy vnitrostátním právem, vytváří situace neslučitelné se zákazem trestat či stíhat dvakrát tutéž osobu za tytéž skutky. Nejvyšší kasační soud proto vydal závazné pokyny pro soudy, které činí zásadu ne bis in idem použitelnou ve zvláštních případech, kdy jedno jednání může představovat zároveň správní delikt i trestný čin.

PRÁVNÍ POSOUZENÍ

I. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 4 PROTOKOLU Č. 7 ÚMLUVY

36. Stěžovatel namítá, že byl odsouzen dvakrát za tentýž skutek. Poukazuje na čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy, který zní:

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

2. Ustanovení předchozího odstavce nejsou na překážku obnově řízení podle zákona a trestního řádu příslušného státu, jestliže nové nebo nově zjištěné skutečnosti nebo podstatná vada v předešlém řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

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

A. K přijatelnosti

1. Argumenty stran

a) Vláda

37. Vláda navrhuje, aby Soud prohlásil tuto stížnost za nepřijatelnou z následujících důvodů.

38. Úvodem konstatuje použitelnost čl. 4 Protokolu č. 7 na projednávaný případ. Uvádí, že řízení podle zákona z roku 2004, na základě něhož byl stěžovatel sankcionován, nelze kvalifikovat jako řízení „trestní“ v autonomním smyslu, který je tomuto pojmu přiznáván Úmluvou. Odkazujíc na kritéria vypracovaná Soudem v rozsudku Engel a další proti Nizozemsku (rozsudek ze dne 8. 6. 1976, § 82, Série A č. 22), vláda uvádí, že protiprávní jednání, za které byl stěžovatel sankcionován v rámci uvedeného řízení, bylo ve vnitrostátním právu kvalifikováno jako správní, dále že následující řízení mělo charakter disciplinární, použije se toliko na osoby účastnící se sportovních událostí a má jen preventivní charakter.

39. Vláda následně poukazuje na nevyčerpání všech opravných prostředků. Uvádí, že krátce po přijetí rozsudku Soudu ve věci Tsonyo Tsonev proti Bulharsku (č. 2376/03, rozsudek č. 2 ze dne 14. 1. 2010), začaly vnitrostátní soudy budovat judikaturu s přímým použitím čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy a ukončily probíhající trestní řízení, pokud jim předcházely správní sankce týkající se týchž skutků (bod 35. výše). Proto má za to, že stěžovatel mohl vznést námitku nedodržení zásady ne bis in idem přímo v rámci trestního řízení vedeného vůči němu, například při dovolání k Nejvyššímu kasačnímu soudu (bod 22. výše). Podle vlády stěžovatel přitom tento opravný prostředek nevyužil, nadto výsledek správního řízení nemohl nijak ovlivnit trestní řízení.

40. Podpůrně vláda tvrdí, že stěžovatel měl požádat státního zástupce, aby zahájil řízení o obnově správního řízení za podmínek stanovených v čl. 70 písm. g) zákona z roku 1969 (bod 34. výše) a dosáhl tak zrušení správní sankce, přesto ani tento opravný prostředek nevyužil.

b) Stěžovatel

41. Stěžovatel poukazoval na to, že v projednávaném případě se použije čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Přestože bylo první řízení na základě vnitrostátního práva posouzeno jako správní, ve skutečnosti spadá pod „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy. V tomto směru má za to, že ustanovení zákona z roku 2004 mají obecný význam a týkají se širokého okruhu osob a trest, který mu byl uložen, představoval zbavení svobody, jeho účelem tedy bylo potrestání. Dodává, že po tomto prvním trestu byl stíhán a odsouzen podruhé pro tytéž skutky.

42. Stěžovatel má také za to, že nemohl účinně namítat nedodržení pravidla ne bis in idem v rámci trestního řízení. Ačkoli totiž skutečnost, že již byl odsouzen na základě zákona z roku 2004, byla známa orgánům činným v trestním řízení a soudům, ty tomu nepřikládaly žádný význam. Poukazuje na to, že v té době umožňovalo vnitrostátní právo trestně stíhat a potrestat osobu již sankcionovanou v rámci správního řízení. Námitka nedodržení pravidla ne bis in idem proto nemohla být úspěšná.

43. V době podání projednávané stížnosti neměl možnost požádat o obnovu správního řízení, v každém případě by mu však tato žádost neumožnila odčinit tvrzený zásah do jeho práva nebýt dvakrát odsouzen za tytéž skutky.

2. Posouzení Soudu

a) K použitelnosti čl 4 Protokolu 7 Úmluvy na projednávaný případ

i. Obecné zásady

44. Soud připomíná, že čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy se týká základního práva, na základě něhož nikdo nesmí být souzen nebo potrestán v trestním řízení za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem (Serguei Zolotoukhine proti Rusku, č. 14939/03, rozsudek velkého senátu, § 58, CEDH 2009). První odstavec čl. 4 Protokolu 7 formuluje tři části zásady ne bis in idem: (1) obě řízení musí mít „trestní" povahu, (2) musí cílit na tytéž skutky a (3) musí se jednat o opakování řízení (Mihalache proti Rumunsku, č. 54012/10, rozsudek velkého senátu ze dne 8. 7. 2019, § 49).

45. Soud v tomto směru připomíná, že pojem „trestní obvinění" tak, jak je koncipován v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, je třeba vykládat autonomně. Podle ustálené judikatury se musí existence či neexistence „trestního obvinění" posuzovat podle tří kritérií, která jsou obecně známá jako „engelovská kritéria" (Engel a další proti Nizozemsku, rozsudek ze dne 8. 6. 1976, Série A č. 22, § 82; A a B proti Norsku, č. 24130/11 a 29758/11, rozsudek velkého senátu ze dne 15. 11. 2016, § 107; Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalsku, č. 55391/13 a 2 další, rozsudek velkého senátu ze dne 6. 11. 2018, § 122). První je právní kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, druhé je samotná povaha deliktu a třetí stupeň závažnosti hrozící sankce. Druhé a třetí kritérium je alternativní, a nikoli nezbytně kumulativní. To však nebrání přijetí kumulativního přístupu, pokud analýza každého kritéria zvlášť neumožňuje přijetí jasného závěru o existenci trestního obvinění (Serguei Zolotoukhine, výše citovaný, § 53; a A a B proti Norsku, výše citovaný, § 105; viz rovněž Escoubet proti Belgii, č. 26780/95, rozsudek velkého senátu, § 32, CEDH 1999-VII).

ii. Použití těchto zásad na projednávaný případ

46. V projednávané věci vláda nesporuje „trestní" povahu druhého řízení vedeného vůči stěžovateli (bod 38. výše). Soud konstatuje, že použití „engelovských" kritérií jej přivádí k témuž závěru: řízení bylo kvalifikováno jako trestní ve vnitrostátním právu, protiprávní jednání bylo posuzováno na základě čl. 325 TZ, který se vztahuje na všechny fyzické osoby, a stěžovatel byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce dvou let (body 11.-23., 24. a 29. výše).

47. Naproti tomu Soud poznamenává, že se strany neshodnou v otázce, zda první řízení, v rámci něhož byl stěžovatel potrestán, mělo „trestní" povahu ve smyslu „engelovských" kritérií (body 38. a 41. výše).

48. Soud poukazuje na to, že stěžovateli byla uložena sankce zbavení osobní svobody v délce patnácti dní a zákaz vstupu na sportovní utkání v délce dvou let za to, že narušil veřejný pořádek během fotbalového zápasu. Narušení veřejného pořádku spočívalo ve slovní provokaci a neuposlechnutí příkazů policejních složek (bod 9. výše). Toto protiprávní jednání bylo vnitrostátním právem kvalifikováno jako správní a bylo upraveno čl. 21 zákona z roku 2004 (bod 26. výše). Článek 34 uvedeného zákona upřesňuje mj., že v případě uložení trestu tento není považován za „trestní odsouzení" podle bulharského práva a není zaznamenán v evidenci rejstříku trestů (bod 28. výše).

49. Navzdory této kvalifikaci podle vnitrostátního práva je nutné konstatovat, že čl. 21 zákona z roku 2004 upravuje všeobecný zákaz narušení veřejného pořádku, který dopadá na všechny fyzické osoby účastnící se sportovního utkání (bod 26. výše).

50. Zákon z roku 2004 stanoví alternativní uložení dvou typů sankcí: pokutu v rozmezí 200 až 500 BGN (okolo 102 až 255 eur podle oficiálního směnného kurzu) nebo zbavení osobní svobody pachatele v délce od deseti do patnácti dnů (bod 27. výše). Soudy si vybraly uložení druhé z

uvedených sankcí, tedy zbavení osobní svobody v maximální možné délce podle zákona (bod 9. výše). Jedná se o sankci odnětí svobody, u které se podle ustálené judikatury Soudu presumuje „trestní“ povaha obvinění vůči stěžovateli (Serguei Zolotoukhine, výše citovaný, § 56).

51. Je pravdou, že stěžovateli byl rovněž uložen zákaz účasti na sportovních utkáních v délce dvou let, přičemž Soud již uzavřel, že takové opatření samo o sobě nepřisuzuje řízení vedenému podle vnitrostátního práva trestní povahu (Seražin proti Chorvatsku, č. 19120/15, rozsudek ze dne 9. 10. 2018, § 91). Dle Soudu je však nutné rozlišit projednávanou věc od případu Seražin citovaného výše, neboť na rozdíl od něj byl stěžovateli uložen zákaz účasti na sportovních utkáních spolu s hlavním trestem odnětí svobody, tyto dva tresty mu byly uloženy stejným soudem v rámci jediného řízení, jehož účelem bylo mj. potrestání (bod 25. výše).

52. Ve světle těchto faktorů a za použití kritérií stanovených v rozsudku Engel a další (výše citovaný, § 82) má Soud za to, že první řízení vedené proti stěžovateli mělo „trestní“ povahu v autonomním smyslu Úmluvy. Z toho vyplývá, že čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy dopadá na projednávanou věc a že námitka vlády vycházející z nepřijatelnosti ratione materiae projednávané stížnosti musí být odmítnuta.

b) K vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků

i. Obecné zásady

53. Obecné zásady v otázce vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků byly připomenuty velkým senátem v jeho rozsudku Vučković a další proti Srbsku (č. 17153/11 a 29 dalších, úvodní námitka rozsudku velkého senátu ze dne 25. 3. 2014, § 69-77).

ii. Použití v projednávané věci

54. Vláda je zaprvé toho názoru, že stěžovatel mohl přímo uplatnit čl. 4 Protokolu 7 Úmluvy před vnitrostátními trestními soudy a žádat je o ukončení druhého trestního řízení pro neslučitelnost se zásadou ne bis in idem (bod 39. výše).

55. Soud proto poukazuje na skutečnost, že na základě ustálené (od roku 1960) judikatury nejvyšší vnitrostátní soudní instance, která byla stále platná v době rozhodných skutečností, nebylo pravidlo ne bis in idem použitelné v případě souběhu správní sankce a trestu uloženého za tentýž protiprávní čin. Nejvyšší soud a Nejvyšší kasační soud, který jej nahradil, nepovažovaly uložení správní sankce za překážku následnému trestnímu odsouzení téže osoby za tytéž činy, pokud bylo možno tyto činy kvalifikovat rovněž jako trestné (bod 33. výše).

56. Je pravdou, že bulharský Nejvyšší kasační soud v této otázce judikatorně obrátil ve svém výkladovém rozsudku ze dne 22. 12. 2015 (bod 35. výše). Je však třeba konstatovat, že tento vývoj vnitrostátní judikatury nastal pět let po vyhlášení rozsudku Nejvyššího kasačního soudu ze dne 5. 10. 2010, kterým byl odmítnut poslední vnitrostátní opravný prostředek stěžovatele (bod 23. výše).

57. Je pravdou, že stěžovatel se před vnitrostátními soudy nedovolával nedodržení zásady ne bis in idem. Přesto, za konkrétních okolností projednávané věci a zejména vzhledem k tehdejší vnitrostátní judikatuře v této otázce (viz body 33. a 55. výše) a skutečnosti, že Nejvyšší kasační soud musel v roce 2015 přijmout výkladový rozsudek měnící tuto judikaturu (viz body 35. a 56. výše), všechny námitky vycházející z nedodržení uvedeného pravidla, které stěžovatel mohl vznést před koncem řízení před vnitrostátními trestními soudy, neměly rozumnou šanci na úspěch. Z toho vyplývá, že taková námitka nemůže představovat dostatečně „účinný“ opravný prostředek ve smyslu judikatury uváděné v bodě 53. výše.

58. Je tedy namístě zamítnout tuto první část námitky vznesené vládou, týkající se nevyčerpání opravných prostředků.

59. Pokud jde o druhý argument vlády, tedy žádost o obnovu správního řízení na základě čl. 70 písm. g) zákona z roku 1969 o správních deliktech a sankcích (bod 40. výše), Soud poznamenává, že se jedná o mimořádný opravný prostředek, který může být podán pouze státním zástupcem (bod 34. výše). Proto nelze tento prostředek považovat za dostatečně a přímo dostupný stěžovateli ve smyslu judikatury Soudu (viz, mutatis mutandis, Parrillo proti Itálii, č. 46470/11, rozsudek velkého senátu, § 101, CEDH 2015, v němž Soud připomněl, že vzhledem ke skutečnosti, že v italském právním řádu nemají účastníci přímý přístup k Ústavnímu soudu, nemůže taková stížnost spadat pod opravný prostředek, jehož vyčerpání Úmluva požaduje).

60. Z těchto důvodů je třeba zamítnout rovněž druhou část námitky vlády týkající se nevyčerpání opravných prostředků.

c) K dodržení ostatních podmínek přijatelnosti

61. Vzhledem k tomu, že tato stížnost není zjevně nepřijatelná z jiných důvodů předvídaných čl. 35 Úmluvy, prohlašuje ji Soud za přijatelnou.

B. K věci samé

1. Argumenty stran

a) Stěžovatel

62. Stěžovatel uvádí, že řízení vedená vůči němu vyústila v jeho dvojí odsouzení za tytéž skutky. Podle něj přitom nebyla v projednávané věci splněna kritéria pro vedení těchto řízení stanovená v rozsudku A a B proti Norsku (výše citovaný). Stěžovatel má zejména za to, že obě předmětná řízení nebyla dostatečně úzce věcně spojena z následujících důvodů.

63. Podle stěžovatele měla obě řízení trestní povahu a nesledovala tak cíle, které by se doplňovaly. Jejich souběžné vedení pro něj nemohlo mít předvídatelné následky. Řízení nebyla koordinována tak, aby se zabránilo opakování při shromažďování a vyhodnocování důkazů, vzhledem k tomu, že titíž svědkové nejprve podali svědectví v rámci správního řízení a následně v průběhu trestního řízení. Nakonec sankce uložená mu v rámci správního řízení nebyla zohledněna soudy v rámci následného trestního řízení.

64. Stěžovatel má za to, že byl vystaven nepřiměřené zátěži a že souběh obou odsouzení představuje porušení zásady ne bis in idem zakotvené čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.

b) Vláda

65. Vláda připouští, že správní delikt a trestný čin, za něž byl stěžovatel odsouzen, byly totožné. Má však za to, že dvojí stíhání v této věci zapadá do jednotného mechanismu sankcí proti fenoménu sportovního chuligánství a je souladné s čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Zejména považuje za naplněná kritéria stanovená v rozsudku A a B proti Norsku (výše citovaný), a to z následujících důvodů.

66. Obě řízení byla zahájena a vedena souběžně. Správní řízení bylo dokončeno jako první, následováno trestním řízením. Existuje tak podle vlády dostatečně úzká časová souvislost mezi oběma řízeními.

67. Vláda má za to, že existuje rovněž dostatečně jasná úzká věcná spojitost mezi oběma řízeními.

Podle vlády se cíle obou řízení doplňovaly: správní řízení mělo preventivní účel, zatímco trestní řízení mělo represivní účel. Jejich souběžné vedení bylo pro stěžovatele předvídatelné. Shromážděné důkazy nebyly totožné. Správní sankce byla zahrnuta v trestní sankci, neboť v okamžiku trestního odsouzení byla možnost přistoupit k výkonu správní sankce již promlčena. Uložené sankce byly také přiměřené a plně odůvodněné.

68. S odkazem mj. na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, zejména rozsudek vydaný dne 20. 3. 2018 uvedeným soudem v rámci předběžné otázky položené soudem v Bergame (věc C524/15, Luca Menci), vláda dodává, že právo Evropské unie nebrání souběhu správní a trestní sankce, pokud tato opatření sledují legitimní cíl a respektují zásadu proporcionality. Vláda nabádá Soud, aby zaujal tentýž přístup, přičemž považuje souběh obou řízení v projednávané věci za odůvodněné omezení zásady ne bis in idem.

2. Posouzení Soudu

a) Obecné zásady

69. Soud připomíná, že obecné zásady týkající se kritérií slučitelnosti obou řízení (trestního a správního) s čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy byly vysvětleny v jeho rozsudku A a B proti Norsku (výše citovaný, § 130-134). Tyto zásady mohou být shrnuty následovně.

70. Za určitých podmínek nevylučuje čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy vedení obou řízení až do jejich skončení. K přesvědčení Soudu o absenci opakování řízení nebo trestů (bis), které zakazuje čl. 4 Protokolu č. 7, musí žalovaný stát zejména přesvědčivě prokázat, že daná kombinovaná řízení vykazují „dostatečně úzkou věcnou a časovou spojitost“. Jinými slovy, je třeba prokázat, že se tato řízení doplňovala takovým způsobem, že tvořila jednotný souvislý celek. To znamená, nejenže sledované cíle a prostředky použité k jejich dosažení se musí v zásadě doplňovat a mít časovou souvislost, ale rovněž, že možné následky takového právního uspořádání musí být ve vztahu k dotčenému jednotlivci přiměřené a předvídatelné (ibid., § 130).

71. Relevantní okolnosti pro rozhodnutí o existenci dostatečně úzké věcné spojitosti jsou zejména tyto: zda různá řízení sledují cíle, které se doplňují a které se týkají – nejen in abstracto, ale také in concreto – různých aspektů daného společensky škodlivého jednání; zda je kombinace daných řízení předvídatelným důsledkem téhož postihovaného jednání, a to v právu i v praxi (idem); zda jsou příslušná řízení vedena takovým způsobem, kterým se v maximální možné míře zabrání opakování při shromažďování a hodnocení důkazů, zejména skrze odpovídající vzájemnou součinnost mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky které se prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení; a zda je sankce uložená v řízení, které bylo skončeno jako první, zohledněna v řízení, které je skončeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jednotlivec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži, přičemž pravděpodobnost posledně zmiňovaného rizika je nejnižší, pokud existuje mechanismus započtení, kterým se zajistí přiměřenost celkové výše všech uložených sankcí (ibid., § 131 a 132).

72. Podmínka časové spojitosti nezbytně nevyžaduje, aby byla obě řízení vedena od začátku do konce souběžně. Stát by měl mít možnost rozhodnout se pro vedení řízení postupně v případech, kdy je takový postup odůvodněn zájmy na účinnosti a řádném výkonu spravedlnosti, sleduje různé společenské cíle a nezpůsobuje dotyčnému nepřiměřenou újmu. V každém případě však nesmí chybět dostatečně úzká časová spojitost tak, aby jednotlivec nebyl vystaven nejistotě a zdlouhavosti a aby se řízení v čase příliš neprotahovala, a to i tam, kde příslušný vnitrostátní systém stanoví „ucelený“ mechanismus obsahující oddělenou správní a trestní složku. Čím je spojitost v čase slabší, tím větší je potřeba, aby stát objasnil a zdůvodnil průtahy, za které může být při vedení řízení odpovědný (ibid., § 134).

b) Použití na projednávaný případ

73. Soud konstatuje, že jednání stěžovatele ze dne 17. 5. 2008 vedlo ke dvěma různým řízením. Dne 18. 5. 2008 bylo vůči němu zahájeno správní řízení na základě zákona z roku 2004 (bod 8. výše). Bylo ukončeno dne 29. 5. 2008 uložením sankce zbavení osobní svobody v délce patnácti dní a zákazem účasti na sportovních utkáních (bod 9. výše). Po zatčení stěžovatele dne 17. 5. 2008 bylo rovněž zahájeno trestní řízení, které bylo ukončeno dne 5. 10. 2010, ke kterémužto dni Nejvyšší kasační soud odmítl dovolání stěžovatele proti rozsudkům soudů nižších stupňů, které jej odsoudily ke dvěma letům odnětí svobody (body 11.-23. výše).

74. Soud připomíná, že ve své analýze použitelnosti čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy v projednávané věci uzavřel, že tato dvě řízení se týkala „trestního obvinění" (body 46.-52. výše).

75. Rovněž konstatuje, že protiprávní jednání, za které byl stěžovatel sankcionován v rámci obou řízení, vyplývá ze stejného postihovaného jednání, jež se odehrálo během téhož sportovního utkání.

76. Za těchto okolností musí Soud rozhodnout, zda byla v projednávané věci respektována kritéria slučitelnosti s čl. 4 Protokolem č. 7 Úmluvy popsaná v bodech 70.-72. výše, tj. zda byla obě dotčená řízení spojena „dostatečně úzkou věcnou a časovou spojitostí".

77. Poznamenává, že obě řízení byla zahájena současně a probíhala souběžně až do 29. 5. 2008, kdy skončilo správní řízení konečným rozsudkem (bod 9. výše). Trestní řízení pokračovalo po tomto datu a skončilo více než o dva roky a 4 měsíce později, tj. v říjnu 2010 (bod 23. výše). Ve světle těchto skutečností a s ohledem na judikaturu týkající se této otázky (bod 72. výše) má Soud za to, že v projednávané věci existuje dostatečné úzká časová spojitost mezi oběma řízeními.

78. Pokud jde o věcnou spojitost mezi oběma řízeními, Soud zaprvé konstatuje, že jak správní, tak trestní řízení sledovala v podstatě stejný cíl, a to potrestat narušení veřejného pořádku způsobené stěžovatelem při fotbalovém zápase dne 17. 5. 2008. Zadruhé ze spisu vyplývá, že prokázané skutkové okolnosti nebyly použity v rámci trestního řízení: výslechy týchž očitých svědků událostí ze dne 17. 5. 2008 byly provedeny a vyhodnoceny v každém řízení zvlášť (body 10., 12., 14. a 18. výše). Zatřetí Soud uvádí, že sankce zbavení svobody uložená stěžovateli ve správním řízení nebyla zohledněna v trestních rozhodnutích ani v rámci délky trestu odnětí svobody, ani v rámci odečtu dnů strávených stěžovatelem ve vazbě či v domácím vězení (body 18., 21. a 23. výše).

79. S přihlédnutím k těmto skutečnostem, z nichž první, tedy že obě řízení sledovala stejný represivní cíl, je zvláště významná, má Soud za to, že zde nebyla dostatečná věcná souvislost mezi správním a trestním řízením vedeným vůči stěžovateli.

80. Soud proto uzavírá, že kritéria stanovená v jeho rozsudku A a B proti Norsku (výše citovaný) nebyla v projednávaném případě naplněna. Zejména při absenci dostatečné věcné souvislosti mezi správním a trestním řízením vedeným vůči stěžovateli nelze mít za to, že tato řízení se týkají jednotného mechanismu sankcí v rámci vnitrostátního práva bojujícího s fenoménem sportovního chuligánství. Stěžovatel tedy byl stíhán a potrestán dvakrát za tentýž trestný čin, v rozporu se zásadou ne bis in idem.

81. Proto došlo k porušení čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy.

(…)

VÝROK

Z těchto důvodů Soud jednomyslně

1. *Prohlašuje* stížnost za přijatelnou;

2. *Prohlašuje*, že došlo k porušení čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy;

(…)

(Zpracovali JUDr. Ivo Kouřil a JUDr. Zuzana Brzobohatá)