

Správní trestání a jeho obecné principy ve vztahu k přestupkům proti občanskému soužití

Anotace: Studie se zabývá problematikou správního trestání s ohledem na přestupky proti občanskému soužití. Správní trestání není legálně vymezeno, ale je neoddelitelnou součástí činnosti výkonu veřejné správy. Vědecká studie je částečným výstupem z vědeckovýzkumného úkolu, který je zaměřen na problematiku optimalizace procesů v přestupkovém řízení ve vztahu k zásadám a principům dobré správy. Autorka analyzuje správní trestání z pohledu skutkové podstaty přestupků proti občanskému soužití a zkoumá právní aspekty této právní úpravy. Vědecká studie současně poukazuje na rozdíly mezi přestupky a obdobnými trestnými činy v této oblasti a snaží se najít rozdíly a důvody této právní úpravy.

Klíčová slova: přestupek, přestupkový orgán, pokuta, veřejná správa, správní trestání, obecné principy, správní proces, trestní pravomoc.

Úvod

Správní trestání není legislativně vymezeno, ani neexistuje nějaká všeobecně uznávaná definice tohoto pojmu¹. Jedná se o pojem právní teorie, která tímto označuje situaci, kdy orgány veřejné správy ukládají sankce za spáchané protiprávní činy, které nejsou činy soudně trestné. Z uvedeného vyplývá, že veřejná správa má také trestní pravomoc stejně tak, jako mají tuto pravomoc soudy. Jinými slovy nejen soudy, ale také veřejná správa má pravomoc trestat za protiprávní jednání. Touto problematikou se již v minulosti zabývala řada teoretiků a odborníků z oblasti správního práva.² Pokud může veřejná správa takovouto pravomocí disponovat, lze předpokládat, že existence této pravomoci musí být odůvodněna. Správní orgány rozhodují o vině a trestu za takováto jednání, která jsou v rozporu s právem. Při rozhodování o tom, zda došlo ke spáchání protiprávního činu, se v podstatě jedná o spor, neboť došlo k porušení určitého obecně závazného pravidla chování.

Ve veřejné správě jsou časté situace, kdy konečné rozhodnutí je výsledkem nejen řady postupných kroků, ale i dílčích rozhodnutí činěných v procesu přípravy konečného rozhodnutí jinými osobami, než je oprávněný subjekt rozhodování.³ Zvláštní skupinu úkonů představuje rozhodovací proces, jehož výsledkem je vydání nějakého rozhodnutí. Pro rozhodovací procesy ve veřejné správě platí, že jsou podřízené pravidlům různého charakteru. Ve správním trestání se jedná o proces, v němž se rozhoduje o právech a povinnostech účastníků tohoto řízení. Rozhodování o právech a povinnostech osob v konkrétních případech podle zákonných procesních pravidel je pro veřejnou správu typické a to také veřejnou správu spojuje se soudnictvím. Správní řízení je zákonem upravený postup, jehož výsledkem je správní akt. Věda o správním právu vymezuje další jeho pomové znaky:

- osoby, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje se na tvorbě a obsahu rozhodnutí podílejí a k tomu mají procesní práva a povinnosti,

¹) Výzkumný projekt financovaný z institucionální podpory MV na léta 2011-2015. "Analýza bezpečnostních rizik společnosti a jejich transfer do teorie bezpečnostních systémů IVÚ 4 Analýza a predikce vybraných aktuálních problémů veřejné správy" (odpovědná řešitelka doc. Čírtková). Vědecká studie je výstupem z dílčího výzkumného úkolu 4/6 „Optimalizace procesů při projednávání přestupků s ohledem na principy dobré správy“.

²) srov. např. MERKL, A. *Obecné správní právo*, Praha-Brno, 1932, s. 104 nebo HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Melantrich, 1934, s. 45.

³) srov. SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. Brno : MU, 1996, s. 90 a násl.

- proces probíhá v právních formách od zahájení řízení, přes zajišťování podkladů pro rozhodnutí a jeho vydání, použití opravných prostředků k jeho přezkoumání, až po případnou exekuci.⁴

Dá se říci, že i soudní řízení probíhá obdobným způsobem, přičemž máme na mysli trestní řízení, kde se také rozhoduje o vině a trestu. Nic tedy nebrání tomu, aby byly použity stejné zásady a principy i v případě trestání v oblasti veřejné správy. Analogie ve správním právu byla předmětem zkoumání mnoha teoretiků v současnosti i v minulosti. V rámci správního trestání lze použít principů trestního práva, jak se několikrát k této otázce vyjádřila i soudní judikatura.⁵ Neexistence pozitivní právní úpravy správního trestání umožňuje správnímu orgánu vycházet ze zásady analogie práva (analogie juris), případně i obecných právních principů (analogie legis)⁶. Uvedený postup, jak již několikrát zdůraznila soudní judikatura, lze použít v oblasti správního trestání pouze ve prospěch pachatele správního deliktu. Tato skutečnost sama o sobě však správní trestání neodůvodňuje.

Veřejná správa má podzákonný, nařizovací a výkonný charakter, kdy realizuje konkrétní úkoly státu a samosprávy. Je možné souhlasit s názorem, že realizace její činnosti nemůže být jakýmkoliv způsobem narušována, znemožňována a musí existovat právní záruky efektivní ochrany této činnosti. V České republice se správní trestání uplatňuje v poměrně velkém rozsahu. Svědčí o tom řada zákonů, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů a nové zákony se skutkovými podstatami dalších správních deliktů jsou stále přijímány. Z výše uvedeného lze dojít k závěru, že správnímu trestání se přisuzuje značný význam z hlediska zásahu do práva a povinností jednotlivců. Existence institutu správního trestání by měla být tedy odůvodněna jejími potřebami, ale musí mít určité meze a nesmí se stát nástrojem, kterým veřejná správa bude pouze zajišťovat plnění svých úkolů, ale prostředkem specifické trestní ochrany. Při tom je třeba dodržovat určité zásady a principy dobré správy. Pojem dobré správy může být chápán také v širším významu, kdy zahrnuje rovněž hlediska povahy nepravní, která se mohou či nemusí stát právně závaznými, v závislosti na jejich zakotvení v rámci konkrétního právního řádu.⁷ Správní právo trestní obdobně jako trestní právo má ochranou, preventivní a represivní funkci, které jsou navzájem propojeny.

Listina základních práva a svobod ani Ústava ČR se přímo nezmiňují o požadavcích na správní trestání, nicméně z obecných ústavních požadavků směřujících k uplatňování veřejné moci, stejně tak z principů demokratického a právního státu vyplývají základní principy. Současně je třeba si také připomenout požadavky obsažené v mezinárodních smlouvách a dalších dokumentech, jak si dále ukážeme. Je si třeba také uvědomit, že institut správního trestání má u nás dlouholetou tradici a je výsledkem dlouhodobého právního vývoje.

Odůvodněnost trestní pravomoci veřejné správy lze spatřovat v dalších aspektech. Je třeba souhlasit s tím, že veřejná správa může daleko rychleji projednávat delikty spáchané ve veřejné správě, např. přestupky proti pořádku ve veřejné správě, přestupky na úseku životního prostředí nebo přestupky v dalších oblastech veřejné správy a jejich projednávání je zpravidla úzce spojeno s posouzením odborných otázek, které mají význam pro konečné rozhodnutí správních orgánů. Již několikrát se potvrdilo, že veřejná správa může poznatky ze správního trestání uplatnit nejen bezprostředně v další své činnosti a tímto způsobem zpětně ovlivňovat dodržování právních norem ve veřejné správě, ale také pozitivně působit na přijímání nových zákonů v této oblasti. Trestní postih pak může lépe korespondovat s jednotlivými úkoly

⁴ HENDRYCH, D. *Správní věda*. 3. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 90.

⁵) srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 8. 2007, č. j. 29 Ca 211/2006-34.

⁶)srov. HANSEL, H. Analogie při trestání tzv. jiných správních deliktů In *Právní rádce*. 2002. č. 8.

⁷) SKULOVÁ, S. Čím je ovládáno správní uvážení. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, č. 3, s. 220.

veřejné správy. Z těchto důvodů je nutné jednotlivé procesy realizovat efektivně a při dodržení hospodárnosti a rychlosti.

Problematika správního trestání souvisí s uplatňováním institutu správní odpovědnosti, tedy s jednou z typických činností veřejné správy. Správní odpovědnost nastupuje sekundárně tehdy, když adresát veřejné správy poruší či nesplní svoji povinnost, kterou mu ukládá správněprávní norma⁸. Tehdy vzniká sekundární povinnost strpět sankci stanovenou touto normou. Ve smyslu Listiny základních práv a svobod může být takovou normou pouze zákon.⁹

Je obecně přijímána zásada, že rozhodování sporů o právo přísluší nezávislému soudnímu orgánu. Ve smyslu zásad spravedlivého procesu je tímto orgánem také orgán veřejné správy. Právo na spravedlivý proces (fair trial) je jedním z důležitých základních práv. Toto právo se vztahuje na všechna řízení před orgány veřejné moci, nikoliv pouze na řízení před soudem, jak se někdy mylně vykládá¹⁰. Obecně je právo na spravedlivý proces zakotveno v čl. 36 Listiny základních práva a svobod a v čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Obsahem práva na spravedlivý proces je široký katalog dílčích procesních práv, ke kterým ve správním právu trestním přistupuje řada dalších práv. V České republice je právo na spravedlivý proces mnohdy porušováno nejen při projednávání přestupků, ale v rámci správního řízení obecně. Poškozené osoby se stále častěji se svými námitkami v souvislosti s porušováním pravidel spravedlivého procesu obracejí na Ústavní soud nebo Evropský soud pro lidská práva¹¹.

Počátky správního trestání lze spatřovat v druhé polovině 18 století, kdy za porušení zákona ukládaly sankce orgány státní správy. Během dalších let docházelo k přesouvání postihu těchto deliktů ze správních orgánů na soudy a zpět. Obsah přestupkového práva se měnil podle toho, co společnost považovala za protiprávní jednání, ke změnám došlo v procesu ukládání sankcí, v subjektu, který byl sankcí postižen a konečně se měnil subjekt, který rozhodoval o ukládání sankcí. Od poloviny minulého století do 50. let našeho století mohla být subjektem správního deliktu pouze fyzická osoba¹². Tato skutečnost vyplývá jednoznačně jak z tehdejší literatury, tak i z judikatury Nejvyššího správního soudu.¹³ Podrobně se k vývoji správního práva trestního v minulosti i v současnosti vyjadřuje pouze několik autorů¹⁴.

Vědecké zaměření výzkumu

Protiprávní jednání fyzických osob je v podmínkách České republiky vnímáno jako relativně oddělená část samostatných právních odvětví, do jejichž předmětu patří také příslušné delikty. Delikty se automaticky považují za integrální složku veřejného práva se všemi souvisejícími atributy a patří buď do práva trestního, nebo správního.¹⁵ Problém diferenciacie mezi soudně trestnými delikty a správními delikty není v českém právu dořešen. Jasná je jen hranice mezi majetkovými trestnými činy a majetkovými přestupky, jejichž znaky se překrývají.¹⁶ U majetkových trestných činů se považuje za kritérium výše způsobené škody.

⁸) PRUCHA, P. *Správní právo*. Obecná část. Brno : MU, 2007, s. 379 a násl.

⁹) srov. čl. 4 odst. 1 Listiny základních práva a svobod“ Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práva a svobod“.

¹⁰) SLÁDEČEK, J. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, s. 416.

¹¹) HUBÁLKOVÁ, E. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha : ASPI, 2006, s. 49-50.

¹²) DUSIL, V. *Trestní právo a trestní řízení správní*. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno 1938, s. 926.

¹³) viz. např. HOETZEL, J. *Správní právo*. Část všeobecná. Praha, 1934, s. 347.

¹⁴) srov. např. MATES, P. a KOL. *Základ správního práva trestního*. Praha : C.H.Beck. 2008, s. 3 až 10.

¹⁵) srov. MATES a KOL. *Základy správního práva trestního*. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 12.

¹⁶) JELÍNEK, J. a KOL. *Trestní právo hmotné*. Praha : Leges. 2010. s. 129.

¹⁷V případech, kdy se formální znaky přestupku a trestného činu překrývají, je rozhodující pro určení rozdílu mezi trestným činem a přestupkem stupeň škodlivosti. Již v minulosti byly přestupky rozděleny na soudní, o nichž rozhodovaly soudy a policejní či správní, které rozhodovaly správní orgány. Správní přestupek byl dle svého obsahového zaměření druhem trestného činu¹⁸.

Z legislativně technického hlediska jsou nejpočetnějším druhem správních deliktů přestupky, které jsou v současnosti nejvíce propracovány. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen přestupkový zákon) je úplnou kodifikací obecné části přestupkového zákona. V obecné části zákona jsou základy odpovědnosti za přestupek, podmínky deliktní způsobilosti fyzických osob, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti, soustava sankčních oprávnění a řada dalších institutů nezbytných pro rozhodování o vině a trestu.

Zvláštní část přestupkového zákona má charakter částečné kodifikace jednotlivých skutkových podstat přestupků. Skutkové podstaty jsou v něm systematicky uspořádány podle druhového objektu. V zásadě skutkové podstaty přestupků působí k zajištění ochrany pořádku ve veřejné správě, některé skutkové podstaty však poskytují ochranu proti drobným obecně kriminálním jednáním. Skutkové podstaty přestupků a sankce za ně jsou obsaženy také v řadě dalších zvláštních zákonů.

Přestupkové právo a obecně správní právo trestní mají i svůj mezinárodní rozměr a souvislosti. Vyplývá to z členství České republiky v mezinárodních organizacích a z toho plynoucích právních závazků. Česká republika jako členský stát Organizace spojených národů ratifikovala Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a jako členský stát Rady Evropy musí také respektovat existenci, jak již bylo výše uvedeno Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a na ni navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, který několikrát jednoznačně dovodil, že „trestním obviněním“ podle čl. 6 odst. 1 EÚLP se rozumí i obvinění správně trestní¹⁹ a v tomto smyslu je čl. 6 EÚLP interpretován i českými správními soudy. Významnou roli v prosazování určitých právních standardů mají mimo Evropského soudu pro lidská práva i jiné orgány Rady Evropy, především pak Výbor ministrů.

Protiprávní jednání fyzické osoby může mít i jinou formu než přestupek. Může se jednat o jiný správní delikt nebo trestný čin. Přestupkové právo chrání veřejný pořádek, občanské soužití a majetek. Jedná se o relativně složitou a rozsáhlou oblast společenských vztahů. Orientace v normách upravujících přestupkové právo je poměrně složitá a jejich aplikace není jednoduchá. Na jejich aplikaci se podílí velké množství správních orgánů. Tato oblast právního řádu navíc podléhá neustálým změnám nejen v přestupkovém zákoně a ve zvláštních zákonech upravujících přestupky, ale i v zákonech souvisejících s touto problematikou. Situace se ještě komplikuje, pokud stejné vztahy ve společnosti chrání také trestní zákoník nebo jiné zákony z oblasti správního práva. Obecně platí, že stupeň společenské škodlivosti je největší u trestných činů a nejnižší u přestupků, která je definována v § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Společenská škodlivost je určována především povahou a závažností trestného činu. Trestné činy se od přestupků liší vymezením formálních znaků a mírou společenské škodlivosti.²⁰ Trestní odpovědnost lze uplatňovat pouze v případech

¹⁷ JELÍNEK, J a KOL. *Trestní právo hmotné*. Praha : Leges, 2011, s. 149.

¹⁸ V trestním zákoně z roku 1852, který platil až do roku 1950, byl správní přestupek druhem trestného činu.

¹⁹ Např. Rozsudek Öztürk proti Spolkové republice Německo ze dne 21. 2. 1984 (A 73, 1984), Campbell a Fell proti Velké Británii ze dne 26. 8. 1984 (A 80, 1985) nebo Lauko proti Slovensku ze dne 2. 9. 1998 (4/1998/907/1119).

²⁰ JELÍNEK, J a KOL. *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha : Leges, 2010, s. 129.

společensky škodlivých, kde nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.²¹

Pro odlišení trestného činu a přestupku se bude vycházet ze zásady subsidiarity trestní represe. Vzhledem k tomu je vymezení pojmu přestupek ve vztahu k jinému správnímu deliktu nebo trestnému činu na bázi podpůrnosti. Ve své analýze se budu zabývat problematikou přestupků proti občanskému soužití a jejich právnímu vztahu k obdobným trestným činům.

Součástí správně právní odpovědnosti za přestupky je i delikt ní odpovědnost za návrhové přestupky. Návrhové přestupky tvoří poměrně malou část přestupků, na druhé straně jsou dosti frekventované a z příslušných statistik ministerstva vnitra vyplývá, že přestupky proti občanskému soužití a proti majetku jsou jednou z nejpočetnějších skupin přestupků bez ohledu na to, zda jsou páčány mezi osobami blízkými či nikoliv. Je však zřejmé, že mnoho těchto přestupků není projednáno právě s ohledem na to, že jsou páčány mezi osobami blízkými.

Protiprávní jednání proti občanskému soužití

Objektem skutkové podstaty přestupků podle ust. § 49 zákona o přestupcích je občanské soužití a jeho narušení představuje obecně obligatorní znak všech uvedených skutkových podstat. Narušení občanského soužití je trestáno tehdy, dojde-li k jeho negativnímu zasažení jednáním určité intenzity, jež svojí povahou typově odpovídá jednáním uvedeným v demonstrativním výčtu hrubých jednání. Občanské soužití je neurčitý právní pojem. Obecně lze říci, že tyto přestupky chrání žádoucí dobré vztahy mezi lidmi (členy občanské společnosti), které jsou v jednotlivých skutkových podstatách ještě konkretizovány. Ve smyslu judikatury lze občanské soužití vymezit jako souhrn pravidel chování, jejichž zachování je podle obecného názoru a přesvědčení nutnou podmínkou klidného a spořádaného soužití občanů v daném místě a čase.²²

Ustanovení podle § 49 odst. 1 písm. a) chrání čest a důstojnost člověka a pachatel svým jednáním neoprávněně zasahuje do pokojného života jiného. Vedle občanského zákoníku a trestního zákoníku představuje toto ustanovení další způsob ochrany občanského soužití, konkrétně základních hodnot, a to občanské cti a lidské důstojnosti. Ustanovení § 11 občanského zákoníku poskytuje ochranu fyzické osobě, která má podle uvedeného zákona právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy. Použití zákona o přestupcích, popř. též trestního zákoníku však nepřichází v úvahu vždy, ale pouze pokud to umožňuje intenzita a povaha útoku a jestliže sankce pro útočníka, již lze dosáhnout použitím příslušných ustanovení občanského zákoníku, se jeví jako zjevně nedostačující. Uplatní se tak princip *ultima ratio* a *subsidiarity trestní represe*, včetně represe v rámci správního trestání.

Jednání naplňující skutkovou podstatu tohoto přestupku nebo trestného činu pomluvy je vždy rovněž v hrubém rozporu s § 11 občanského zákoníku. Proto pokud jednání osoby není v rozporu s ustanovením § 11 občanského zákoníku, nemůže odporovat ani § 49 zákona o přestupcích ani § 184 trest. zákoníku pro nedostatek naplnění formálních a materiálních znaků přestupku či trestného činu.²³

Pokud někdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobit značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, může být jeho jednání posouzeno jako trestný čin

²¹) srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 104/2008- 65 ze dne 14. 12. 2008.

²²) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2010, sp. zn. 7 As 12/2010

²³) Blíže viz ČERNJAK, J. *K některým otázkám práva výkladů trestného činu pomluva*. Praha : ASPI. 30. 3. 2005.

pomluvy podle § 184 odst. 1 trest. zákoníku.

Uvedený přestupek je jedním z taxativně vyjmenovaných skutků, u kterých se ve smyslu § 68 odst. 1 zákona o přestupcích uplatní vždy *zásada dispoziční*, což znamená, že řízení o tomto přestupku lze zahájit pouze na základě kvalifikovaného návrhu. Současně se jedná o jediný návrhový přestupek podle zákona o přestupcích, u něhož zákon nevyžaduje, aby k němu došlo mezi osobami blízkými, a zároveň připouští dosažení smíru mezi uraženým na cti a osobou z přestupku obviněnou jako obligatorní důvod pro zastavení řízení o přestupku podle § 76 odst. 1 písm. k) zákona o přestupcích. Přestupkový orgán se v tomto případě vždy má pokusit o smír mezi poškozeným a tím, kdo přestupek spáchal. Z hlediska subjektu se přestupu může dopustit kdokoliv. Jedná se tedy o obecný subjekt neboli osobu, která dosáhla věku 15 let a byla v době spáchání přestupku přičetná. Na rozdíl od trestního práva nezná přestupkové právo pojem spolupachatelství ani účastenství. Pokud by tedy spáchalo též přestupek více osob, bude se posuzovat jejich odpovědnost samostatně. V tomto případě nelze použít analogie trestního práva.²⁴

Přestupek spáchá ten, kdo jiného urazí nebo vydá v posměch, a tím mu ublíží na cti. V tomto případě je sporná otázka, zda by odpovědnost za přestupek mohla být vyloučena z důvodů nutné obrany nebo krajní nouze. Správní orgán musí v konkrétních případech dokazovat, že způsob urážky či vydání v posměch byly způsobily ublížit jinému na cti. Příkladem urážky jsou např. nadávky, hanlivá nebo posměšná gesta či pomluvy. Fyzické napadení, např. políček, může být postiženo podle tohoto ustanovení, pouze pokud takové napadení nemůže být kvalifikováno jako ublížení zdraví. Jedná se o přestupek spáchaný jednáním nikoliv opomenutím.

Je třeba si uvědomit, že v těchto případech je chráněným zájmem čest fyzické osoby a za urážky je možno považovat neslušný projev, znevážení osoby, který může přestupce provést slovně nebo nějakým skutkem, který se dotýká cti poškozeného. Z hlediska zavinění lze předpokládat, že se jedná o úmysl přímý nebo nepřímý, lze si jen těžko představit, že by takový přestupek bylo možno spáchat z nedbalosti nevědomé. Přesto, že v zákoně není uvedeno, že se jedná o přestupek spáchaný úmyslně. Nemůže-li správní orgán prokázat zavinění, nejedná se o přestupek, může odpovídat za škodu, kterou způsobil. Zavinění je předpokladem pro vyvození subjektivní odpovědnosti fyzické osoby za spáchaný přestupek.

Postih podle tohoto ustanovení není vyloučen ani v případě, že bylo ublíženo na cti úřední osobě nebo byla-li taková osoba uražena např. při úředním jednání.²⁵

Uvedeného přestupku se dopustí ten, kdo jinému ublíží na cti tím, že ho urazí nebo vydá v posměch a lze je vždy projednat pouze na návrh. Znamená to, že řízení o takovém přestupku může být zahájeno pouze podáním kvalifikovaného návrhu za podmínek stanovených zákonem o přestupcích. Návrh musí být předně podán věcně a místně příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci, která byla původně posouzena jako trestný čin. Obligatorními náležitostmi návrhu jsou identifikace postižené osoby, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchan.

Objektem přestupku ublížení na zdraví podle **§ 49 odst. 1 písm. b)** je lidské zdraví, předmětem útoku je živý člověk, který však nemusí být zdravý, může být již před útokem zraněn či nemocen, tzn., že rozhodující je stav před zraněním, nikoli absolutní zdraví.²⁶ Za zdraví je považován stav organismu, který je podmíněn v biologickém slova smyslu dokonalou stavbou lidského těla a jeho jednotlivých orgánů, jakož i jejich harmonickou funkcí.

²⁴) KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem*. Praha :Leges. 2008, s. 244 a násl.

²⁵) Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, sp. zn. 2 As 35/2010.

²⁶) srov. NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., NAVRÁTILOVÁ, J., PÚRY, F., RIZMAN, S., VANDUCHOVÁ, M., VOKOUN, R. *Trestní právo hmotné – II. (Zvláštní část)*. Praha : ASPI Publishing, 2004, s. 28

Při vymezení pojmu „ublížení na zdraví“ se vychází z definice uvedené v § 122 odst. 1 tr. zákoník, který ublížením na zdraví rozumí takový stav záležející v poruše zdraví nebo jiném onemocnění, který porušením normálních tělesných nebo duševních funkcí znesnadňuje, nikoli jen po krátkou dobu, obvyklý způsob života poškozeného a který vyžaduje lékařského ošetření.

Opakovaně judikovanou přípustnost aplikace trestněprávních institutů ve správním trestání všude tam, kde vzhledem k neexistenci jednotného kodexu správního trestání v českém právním řádu nejsou výslovně upraveny některé základní zásady a instituty, jež by měly být zohledněny v případě jakéhokoliv veřejnoprávního deliktu, je možné využít též v případě uvedené definice. Přitom stále platí, že pojem ublížení na zdraví je pojmem právním, a proto rozhodování o něm nenáleží lékařům, ale v případě přestupku správním orgánům, v případě trestného činu podle § 148, § 147, popř. též § 143 trestního zákoníku orgánům činným v trestním řízení. Odborná vyjádření lékaře, lékařská zpráva či znalecký posudek jsou důkazy v přestupkovém řízení, které hodnotí a právně posuzuje správní orgán. Lékař nebo znalec ve svém oboru může pouze popsat zranění, není však oprávněn v tomto směru vyvozovat jakékoliv závěry. Nikoli každou poruchu zdraví je nutně třeba považovat za ublížení na zdraví ve smyslu zákona o přestupcích.

Zda došlo v daném případě k ublížení na zdraví a naplnění skutkové podstaty komentovaného přestupku, posuzuje správní orgán podle individuálních okolností každého konkrétního případu. S ohledem na užitou praxi je pro potřeby naplnění skutkové podstaty trestného činu ublížení na zdraví zpravidla třeba, aby porucha zdraví nebo jiné onemocnění, znesnadňující porušením normálních tělesných nebo duševních funkcí obvyklý způsob života poškozeného, trvaly alespoň sedm dní. V opačném případě přichází v úvahu postih právě za přestupek podle tohoto ustanovení. Současně je vyžadováno, aby stav poškozeného vyžadoval lékařské ošetření.

Na rozdíl od trestného činu zákon o přestupcích po objektivní stránce nevyžaduje k naplnění skutkové podstaty přestupku ublížení na zdraví z nedbalosti porušení důležité povinnosti vyplývající ze zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce uložené podle zákona.

Subjektem může být kdokoli, k zavinění přestupku postačuje nedbalost. V případě úmyslného ublížení na zdraví by takové jednání mohlo být kvalifikováno jako přestupek podle odst. 1 písm. c) tohoto ustanovení, za předpokladu „drobného ublížení na zdraví“ nebo jako trestný čin ublížení na zdraví podle § 146 trestního zákoníku, trestný čin ublížení na zdraví z omluvitelné pohnutky podle § 146a stejného zákona anebo trestný čin těžké ublížení na zdraví podle § 145 téže právní normy.

Je-li nedbalostní ublížení na zdraví jiné osobě následkem způsobení dopravní nehody v provozu na pozemních komunikacích, bude takové jednání posouzeno podle speciálního ustanovení § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu.²⁷ Speciálním subjektem posledně uvedeného přestupku je účastník silničního provozu, ve výjimečných případech i jiná osoba, např. majitel zvířete, které nebylo dostatečně zajištěno a způsobilo dopravní nehodu v provozu na pozemních komunikacích.

Ze samotné formulace zbytkové skutkové podstaty přestupku **ve smyslu § 49 odst. 1 písm. c)**, která současně obsahuje demonstrativní výčet konkrétních jednání, vyplývá, že za hrubé jednání, mající schopnost narušit občanské soužití, se považuje vyhrožování újmou na zdraví, úmyslné drobné ublížení na zdraví, nepravdivé obvinění z přestupku, schválnosti, popř. další jednání, která jsou svojí intenzitou a dopady kvalifikována obdobně narušit občanské soužití. Musí jít o jednání srovnatelná v jejich důsledcích s jednáními, které zákon příkladmo uvádí. O jednání postižitelné podle tohoto ustanovení se např. nebude jednat

²⁷⁾ Blíže např. KUČEROVÁ, H. Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související. Praha : Leges, 2011, s. 669.

u běžného porušení nepsaných pravidel slušnosti, zdvořilosti či ohleduplnosti k ostatním.

K naplnění subjektivní stránky tohoto přestupku nestačí, že pachatel jednal úmyslně, tj. úmyslně vykonal něco, co narušilo občanské soužití, nýbrž musí být prokázáno, že jeho úmysl směřoval ke způsobení následku uvedeného v tomto ustanovení, tj. k narušení tohoto soužití.

Pokud by pachatel jinou osobu pohrůzkou násilí nebo pohrůzkou jiné těžké újmy nutil, aby něco konala, opominula nebo trpěla, páchal by trestný čin vydírání podle § 175 trestního zákoníku, který navíc v § 353 upravuje trestný čin nebezpečného vyhrožování.

Na rozdíl od předchozí skutkové podstaty přestupku se musí v tomto případě prokázat subjektivní stránka v podobě úmyslného zavinění. K naplnění skutkové podstaty tohoto přestupku postačuje, aby ublížení na zdraví způsobené úmyslně bylo možné kvalifikovat jako drobné (zpravidla se bude jednat o způsobení drobných podlitin, oděrek apod.). Pro úmyslné ublížení na zdraví kvalifikované jako trestný čin platí obdobně, co již bylo uvedeno.

Nepravdivým obviněním z přestupku je třeba rozumět obvinění jiného ze spáchání skutku splňujícího podmínky stanovené v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Takové obvinění musí být způsobilé přivodit stíhání obviněné osoby za oznámený přestupek. Lživé obvinění jiného z trestného činu je trestný činem křivého obvinění podle § 345 odst. 1 trestního zákoníku. Jestliže je takový čin spáchán v úmyslu přivodit jeho trestní stíhání, jedná se o trestný čin křivého obvinění podle § 345 odst. 2 stejného zákona.

Pojem schválnost není v právním řádu přesně specifikován, z praxe vyplývá, že se bude jednat o jednání hrubě zasahující do pokojného stavu života jiné osoby, narušující tak současně občanské soužití.

Za jiné hrubé chování schopné úmyslně narušit občanské soužití může být např. vyhrožování jinou újmou než újmou na zdraví, pomluva nebo vydírání, za podmínky, že jednání nebude svými znaky naplňovat skutkovou podstatu některého z korespondujících trestných činů.

Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a c) jsou delikty návrhovými pouze za předpokladu, že k nim došlo mezi osobami blízkými.

Mezi přestupky proti občanskému soužití patří také přestupky podle **§ 49 odst. 1 písm. d) a písm. e)**, kdy ustanovení chrání společnost před rasovou a jinou diskriminací, pokud jednání nevybočí z mezí porušení či ohrožení zájmu společnosti předvídaných v § 2 odst. 1 zákona o přestupcích. Podle § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin²⁸ se národnostní menšinou rozumí společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. Příslušníkem národnostní menšiny je též občan ČR, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti.

Ve smyslu Statutu Rady vlády pro národnostní menšiny a rovněž ve smyslu důvodové zprávy k zákonu o právech příslušníků národnostních menšin jsou za národnostní menšiny žijící na našem území tradičně a dlouhodobě považovány menšina bulharská, chorvatská, maďarská, německá, polská, rakouská, romská, rusínská, ruská, řecká, slovenská, srbská a ukrajinská. K určování příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, pro potřeby správního řízení podle správního řádu, přijal závěr též

²⁸⁾ srov. zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

poradní sbor ministra vnitra.²⁹

Čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje základní práva a svobody všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Na práva národnostních menšin pak listina jako součást ústavního pořádku České republiky výslovně pamatuje v čl. 24 a čl. 25. Stanoví, že příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu. Listina rovněž výslovně stanoví, že občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny se zaručuje všestranný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích.

Zmíněným občanům je za podmínek stanovených zákonem zaručeno rovněž právo na vzdělání v jejich jazyku, právo užívat jejich jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin.

Výkon práv příslušníkům národnostních menšin je zaručeno také výše uvedeným zákonem, neboť uvádí, že výkon práv příslušníků národnostních menšin nesmí být omezován nebo znemožňován.

V přestupkovém zákoně jsou taxativně uvedeny důvody, které jsou způsobilé v případě způsobení újmy jinému přivodit postih za předmětný přestupek. Jedná se o příslušnost k národnostní menšině nebo etnický původ, rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo stav manželský nebo rodinný.

Skutková podstata výše uvedených přestupků bude naplněna pouze v případě, že pachatel vyvolá nežádoucí stav, který bude následně nepřetržitě udržovat. Nepostačuje jednorázové způsobení újmy, z nedokonavého tvaru slovesa „působit“, „omezuje“ nebo „znemožňuje“, které zákonodárce v normě použil, lze dovést, že se jedná o přestupek trvajících.³⁰ Trvajícím přestupkem je i takové jednání, kterým pachatel udržuje protiprávní stav, i když jej sám nevyvolal. Takové jednání je nutno posoudit jako jediný skutek až do okamžiku ukončení deliktního jednání.

Subjektem obou přestupků může být kdokoli, k zavinění postačuje nedbalost, a to i nevědomá. Nedílnou součástí subjektivní stránky, která musí být v řízení o přestupku prokazována, je v tomto případě vedle zavinění rovněž pohnutka, vyjádřená v zákoně slovy „pro jeho příslušnost...“, „pro jeho rasu“ apod.

Hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob je trestným činem podle § 355 trestního zákoníku. Spáchat takovýto trestný čin může kdokoliv a subjektivní stránka uvedeného trestného činu vyžaduje úmysl.

Přestupkový zákon specifikuje maximální výši pokut, které lze za jednotlivá výše uvedená protiprávní jednání uložit ve správním řízení. Uvedené přestupky projednávají podle § 53 odst. 1 zákona obce. Přestupky proti občanskému soužití mohou v blokovém řízení projednat též orgány Policie České republiky v souladu s § 86 písm. a) zákona o přestupcích a strážníci obecní (městské) policie podle § 86 písm. d) bod 1 téhož zákona. Maximální výši blokové pokuty stanoví v těchto případech obecné ustanovení § 13 odst. 2 citovaného zákona.

²⁹⁾ Závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 5 ze dne 24. 6. 2005 – Určování příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky.

³⁰⁾ Shodně ČERVENÝ, Z., ŠLAUF V. TAUBER, M. *Přestupkové právo*. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha: Linde Praha, 2009, s. 127.

Závěr

V souvislosti s přípravou nového zákona o přestupcích se vedli odborné diskuse, jakým způsobem by mělo být přestupkové řízení zjednodušeno. V odborné veřejnosti se často hovoří o aplikačních problémech v souvislosti s normami upravujícími správní delikty. Z výše uvedeného vyplývá, že mnohé přestupky velmi úzce korespondují s trestnými činy.

V rámci výzkumného úkolu byl proveden výzkum, z něhož vyplynulo, že v některých případech je otázkou, zda uvedené jednání má být postiženo jako přestupek jiný správní delikt nebo trestný čin. V konkrétním případě se jednalo o protiprávní jednání v oblasti občanského soužití. Přestupek urážky na cti v současné době je návrhovým přestupkem, přitom je zcela evidentní, že v občanskoprávní rovině má poškozená osoba účinnější prostředky k ochraně své osobnosti. U závažnějších protiprávních jednání pak je ochrana zajištěna trestním právem, a to konkrétně trestným činem pomluvy podle § 184 trestního zákoníku. Je tedy otázkou, zda i v nové právní úpravě má tento přestupek své opodstatnění.

Právní úprava přestupků by se měla stát východiskem pro postih téměř všech hmotněprávních správních deliktů, jak předpokládala reforma správního trestání.

V současné době probíhá legislativní příprava nového zákona o přestupcích, která by měla být předložena vládě ČR tak, aby nabyla účinnosti 1. ledna 2014. Nový věcný záměr zákona o přestupcích předpokládá, že bude jednotně upravena procesně právní stránka všech správních deliktů. Vzhledem k výše uvedenému je třeba dodat, že přesto v některých směrech by bylo vhodné provést některé legislativní změny přestupkového práva z hlediska jeho hmotně právních aspektů.

Literatura

- ČERNJAK, J. *K některým otázkám práva výkladů trestného činu pomluva*. ASPI, 30. 3. 2005.
- ČERVENÝ, Z., ŠLAUF, V., TAUBER, M. *Přestupkové právo*. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 16. vydání. Praha : Linde Praha, 2009, s. 127.
- DUSIL, V. *Trestní právo a trestní řízení správní*. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno 1938, s. 926.
- HANSEL, H. Analogie při trestání tzv. jiných správních deliktů. In *Právní rádce*. 2002, č. 8.
- HENDRYCH, D. *Správní věda*, 3. vydání Praha : Wolters Kluwer, 2009, s. 90.
- HOETZEL, J. *Správní právo*. Část všeobecná. Praha. 1934, s. 347.
- HORIZNKOVÁ, E., ČECHMÁNEK, B. *Přestupky a správní trestání*. 4. doplněné vydání, Praha : Eurounion, s.r.o., 2008, s. 106.
- HUBÁLKOVÁ, E. *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva*. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva. Praha : ASPI, 2006, s. 49-50.
- JELÍNEK a KOL. *Trestní právo hmotné*. Praha : Leges. 2010, s. 129.
- KUČEROVÁ, H. *Zákon o silničním provozu s komentářem a judikaturou a předpisy související*. Praha : Leges, 2011, s. 669.
- MATES, P. a kol. *Základ správního práva trestního*. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 3 až 10.
- MERKL, A. *Obecné správní právo*, Praha-Brno, 1932, s. 104.
- NOVOTNÝ, O., DOLENSKÝ, A., NAVRÁTILOVÁ, J., PÚRY, F., RIZMAN, S., VANUCHOVÁ, M., VOKOUN, R. *Trestní právo hmotné – II. (Zvláštní část)*. Praha : ASPI Publishing., 2004, s. 28.
- SKULOVÁ, S. *Rozhodování ve veřejné správě*. Brno : MU 1996, s. 90 a násl.
- SKULOVÁ, S. Čím je ovládáno správní uvážení. In *Časopis pro právní vědu a praxi*. č. 3/2003. s. 220.
- SLÁDEČEK, J. *Obecné správní právo*. Prah : Aspi, 2010, s. 187 a násl.

Key words: offense, offense body, fine, public administration, administrative punishment, the general principles, administrative process, criminal jurisdiction.

Summary

The study deals with administrative punishment with regard to offences against peaceful coexistence. Administrative punishment is not legally defined, but it is an integral part of the activities of public administration. Administrative authorities have the power to impose penalties on natural and legal entities for offences and thereby protect public administration against disrupting its activities.

Administrative punishment is a process in which decisions are made on the rights and obligations of the parties of the proceedings. Decision on the rights and obligations of persons in specific cases under statutory procedural rules is typical for public administration and it also connects public administration with judiciary. Administrative procedure is the procedure modified by the law, resulting in the issuance of an administrative decision. When sentencing for unlawful conduct, the administrative authorities should proceed so that the result of their activity corresponds to the principles and rules of good administration.

The article is a partial output of the scientific research project, which is focused on the optimization process of misdemeanour proceedings in relation to the rules and principles of good administration. The author of the article analyses administrative punishment from the perspective of the misdemeanour merit against peaceful coexistence and examines legal aspects of the legislation. The article also shows the differences between misdemeanours and similar offences in this area and tries to find the differences and the reasons of this legal regulation.

*doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
e-mail: horzinko@polac.cz
974828264*

Recenzenti: doc. JUDr. Jozef Sobihard, CSc., JUDr. Bandžak, Ph.D.