

# DISKUSE

Jan Scheuer

## Materiální znak veřejnoprávních deliktů

### 1. Úvod

Veřejnoprávní delikty se skládají z formálních znaků a z materiálního znaku. Fenomén materiálního znaku je předmětem tohoto článku. Autor se v něm vymezuje proti převládajícímu názoru, který vytyčila judikatura Nejvyššího správního soudu, a snaží se argumentačně podložit alternativní pojetí vnímání materiálního znaku. Argumentační rozbor problematiky je proveden hlavně v rovině správního práva trestního (konkrétně u přestupků), nicméně v určitých souvislostech autor okrajově poukazuje i na materiální znak v rovině „velkého“ trestního práva. V posledních částech práce se autor zaměřil na význam materiálního znaku jako hranice mezi „trestními“ systémy.

Na tomto místě je vhodné ještě zmínit dvě věci. První je skutečnost, že v oblasti správního trestání se aplikují závěry trestněprávní teorie, která je propracovanější. To vychází mimo jiné z toho, že ačkoliv se jedná o dva různé systémy, tak svou povahou jsou to stále systémy „trestní“ (v širokém smyslu) a musí tedy mít víceméně stejnou povahu a naplnit stejné ústavněprávní požadavky.<sup>1)</sup> Proto na některých místech této práce, ač autor hovoří o systému správního práva trestního, tak odkazuje na zdroje trestněprávní.

Druhou poznámkou na úvod je skutečnost, že autor se v článku nezabývá pojmem společenské nebezpečnosti, což je termín „starého“ trestního zákona, nicméně je používán i nadále v oblasti přestupkového práva. Autor se drží nového termínu společenské škodlivosti i v rámci přestupkového práva a domnívá se, že se jedná o pojmy se stejným obsahem, neboť jejich zjišťování probíhá na základě totožných kritérií.

---

<sup>1)</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL L., POTMĚŠIL J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Vyd. 1., V Praze: C. H. Beck, 2013, 206 s., ISBN 9788074004131, s. 12-13 a judikatura tam uvedená.

## 2. Pojetí „automatického“ materiálního znaku

Existence nebo neexistence materiálního znaku je skutečností, která významně ovlivňuje charakter škodlivého jednání. Pokud je materiální znak vedle formálních znaků naplněn, je realizován přestupek (případně jiný veřejnoprávní delikt) a je třeba uplatnit veřejnoprávní odpovědnost. Naopak pokud materiální znak z nějakého důvodu absentuje, nemůžeme ani hovořit o realizaci veřejnoprávního deliktu. Otázkou k řešení tedy je, co to je „materiální znak“, a za jakých podmínek dochází k jeho přítomnosti a naplnění. Judikatura a doktrína<sup>2)</sup> zaujaly k této otázce poměrně jasnou pozici, ale autor se proti ní v této kapitole vyhrazuje kriticky a nabízí protiargumenty a jiné řešení.

Přestupkový zákon stanoví v § 2 odst. 1 legální definici přestupku, kterým je „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně...*“ (pozitivní vymezení) a „*...nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*“ (negativní vymezení).

Pozitivní vymezení vychází ze zásady zákonnosti (v odvětví veřejnoprávního trestání ji lze konkretizovat jako „*nullum crimen sine lege nulla poena sine lege*“<sup>3)</sup>), která požaduje, aby adresáti práva mohli dopředu přesně a jasně vědět, která jednání jsou ze strany veřejné moci postihována. V textu citovaného ustanovení autor zvýraznil část, která hovoří o materiálním znaku, kterým tedy je porušení nebo ohrožení zájmu společnosti. Jak ale vnímat toto ustanovení? Jedná se o deklarování (tedy každé jednání označené jako přestupek porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti) nebo požadavek (tedy každý přestupek musí navíc ohrožovat a poškozovat zájem společnosti)? Je materiální znak automatický nebo je třeba ho v každém případě „hledat“?

Nejvyšší správní soud se materiálnímu znaku přestupku několikrát věnoval v souvislosti s bezpečností provozu na pozemních komunikacích a vyvodil následující závěry<sup>4)</sup>, které jsou citovány i v další judikatuře Nejvyššího správního soudu<sup>5)</sup>:

*„Lze tedy obecně vycházet z toho, že jednání, jehož formální znaky jsou označeny zákonem za přestupek, naplňuje v běžně se vyskytujících případech materiální znak přestupku, neboť porušuje či ohrožuje určitý zájem společnosti. Z tohoto závěru však nelze dovodit, že by k naplnění materiálního znaku skutkové podstaty přestupku došlo vždy, když je*

---

<sup>2)</sup> Např. JEMELKA, L. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2011, 534 s. ISBN 9788074003554., s. 5.

<sup>3)</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL L., POTMĚŠIL J., *op. cit.*, s. 21-23.

<sup>4)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009 č. j. 5 As 104/2008-45.

<sup>5)</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2013 č. j. 5 As 76/2011-78 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013 č. j. 4 A 133/2013-25.

*naplněn formální znak přestupku zaviněným jednáním fyzické osoby. Pokud se k okolnostem jednání, jež naplní formální znaky skutkové podstaty přestupku, přidruží takové další významné okolnosti, které vylučují, aby takovým jednáním byl porušen nebo ohrožen právem chráněný zájem společnosti, nedojde k naplnění materiálního znaku přestupku a takové jednání potom nemůže být označeno za přestupek (...)*

*Okolnostmi, jež snižují nebezpečnost jednání pro chráněný zájem společnosti pod míru, která je typická pro běžně se vyskytující případy přestupků, mohou být zejména, avšak nikoliv výlučně, význam právem chráněného zájmu, který byl přestupkovým jednáním dotčen, způsob jeho provedení a jeho následky, okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán, osoba pachatele, míra jeho zavinění a jeho pohnutka. Okolnosti, jež vylučují porušení nebo ohrožení zájmu společnosti, musí být ovšem posuzovány vždy v každém konkrétním případě.“*

Z citovaných závěrů (které tedy přejímá i současná doktrína) je zřejmé, že Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře přiklání k názoru, že materiální znak je třeba vždy hledat a není naplněn vždy automaticky naplněním formálních znaků, ačkoliv soud přiznává, že většinou tomu tak bude. V tomto případě šlo o překročení povolené rychlosti v obci o 2 km/h (při zohlednění odchylky měřicího zařízení policie). Podezřelý ze spáchání přestupku se hájil nenaplněním materiálního znaku přestupku a správní soudy mu daly za pravdu s ohledem na okolnosti jednání (změřen byl u konce obce, relativně „bezpečný úsek“, atd.).

Autor se s uvedeným názorem neztotožňuje a na následujících řádcích se pokouší obhájit trochu jiné pojetí. Toto pojetí autor označil jako „automatický materiální znak“ a chce na něm demonstrovat, že materiální znak je automaticky přítomen vždy, pokud jsou naplněny formální znaky skutkové podstaty veřejnoprávního deliktu. Pouze v některých výjimečných případech, které ovšem právo předvídá a reguluje, nastoupí okolnosti, které tento materiální znak následně eliminují (ovšem nikoliv okolnosti uvedené ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu, ale např. tzv. okolnosti vylučující protiprávnost – viz § 2 odst. 2 přestupkového zákona<sup>6)</sup>). Okolnosti vylučující protiprávnost směřují právě na ty případy, kdy by se jednalo o zjevnou nespravedlnost, pokud by dané jednání mělo být trestáno, ač formálně splňuje všechny znaky skutkové podstaty (tedy obsahuje automaticky i materiální znak, nicméně v poměru ke společenské „užitečnosti/prospěšnosti“ takového jednání je materiální znak zanedbatelný).

### **2.1. Stručný teoretický rozbor některých formálních znaků skutkové podstaty**

Prvním argumentem pro alternativní pojetí je teoretický rozbor problematiky.

---

<sup>6)</sup> JEMELKA, 2011, op. cit., s. 9-11. Také BOHADLO, D., POTĚŠIL L., POTMĚŠIL J. op. cit., s. 40-42.

Vymezení materiálního znaku přestupku přímo v textu zákona (§ 2 odst. 1 přestupkového zákona) lze jistě vítat, nelze z toho ale dle autorova názoru vyvozovat, že materiální znak je nutné vždy „dohledávat“ navíc ke splnění formálních znaků. I bez výslovného zmínění materiálního znaku v přestupkovém zákoně by nebylo v pořádku, kdyby byla kriminalizována jednání, která zájmy společnosti vůbec nepoškozují (nebo jim dokonce prospívají). Nebylo by to v pořádku z pohledu ústavněprávního a zejména s ohledem na trestněprávní teorii (která, jak je uvedeno výše, se plně aplikuje i v oblasti správního trestání). To lze podložit formálními znaky skutkové podstaty škodlivého jednání, zejména objektem a objektivní stránkou. Objekt jako obligatorní znak vyjadřuje společenský zájem, který je daným ustanovením chráněn. Proto nemůže dojít k situaci, že by zákonodárce chtěl zakotvit jako trestné jednání, kde objekt abscentuje. Objektivní stránka obligatorně obsahuje jednání, následek a příčinnou souvislost. Přičemž následek znamená ohrožení či porušení objektu. Tedy pokud je naplněna objektivní stránka veřejnoprávního deliktu, je zřejmé, že došlo k porušení nebo ohrožení chráněného společenského zájmu, což je samo o sobě společensky škodlivé.

Tímto teoretickým rozbořem se autor snaží poukázat na to, že samotným naplněním formálních znaků skutkové podstaty škodlivého jednání, je automaticky přítomen i materiální znak škodlivého jednání. Pokud by jednání neohrožovalo či neporušovalo zájem společnosti, nebyly by naplněny ani formální znaky přestupku. Sama judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>7)</sup> říká, že „(...) přestupkem může být i takové zaviněné jednání, které porušuje či ohrožuje zájem společnosti pouze v míře nepatrné.“ Z toho autor vyvozuje, že pokud jsou formální znaky naplněny včetně objektivní stránky, automaticky by měl být materiální znak přítomen minimálně v míře nepatrné, tudíž je přestupek spáchán. Pokud by to bylo znázorněno částečně matematicky, tak při každém naplnění formálních znaků přestupku, nabývá materiální znak hodnoty větší než 0 a je na rozhodovacím orgánu, aby tuto hodnotu přesně identifikoval a vyvodil z toho odpovídající důsledky.

## 2.2. Porušení zákazu dvojího započtení

Další důvodem pro existenci automatického materiálního znaku je proces posuzování materiálního znaku. Nejvyšší správní soud uvádí demonstrativním výčtem okolností, které snižují společenskou škodlivost jednání (viz druhá část citace jeho rozhodnutí výše). Všechny okolnosti, které soud ve svém rozhodnutí uvádí, jsou podle autora důležitými faktory, které je třeba brát v úvahu až ve stádiu stanovení sankce a nikoliv při posuzování existence přestupku (resp. materiálního znaku přestupku). Rovněž právní úprava podporuje tento autorův názor, neboť okolnosti uvedené Nejvyšším správním soudem spadají

---

<sup>7)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009 č. j. 5 As 104/2008-45 a judikatura v něm uvedená.

pod rámeček § 12 odst. 1 přestupkového zákona, který se věnuje procesu individualizace sankce<sup>8)</sup>.

Pokud jsou naplněny formální znaky škodlivého jednání, automaticky je přítomen i materiální znak ve formě minimálně nepatrné a teprve při stanovení sankce je třeba se snažit tento materiální znak exaktněji identifikovat a sankci individualizovat právě s ohledem na „míru“ materiálního znaku. Opačný postup by dle autorova názoru narážel na ústavněprávní problém. Jestliže by se měl materiální znak posuzovat, tak jak to Nejvyšší správní soud požaduje, tak by při stanovení sankce docházelo k *de facto* protiústavnímu dvojímu započtení. Zákaz dvojího započtení znamená, že k okolnostem, které jsou podmínkou pro konstatování existence či neexistence konstitutivních znaků veřejnoprávních deliktů, nelze přihlížet znovu při určování sankce<sup>9)</sup> (např. zákon vyžaduje rasový motiv jako konstitutivní znak deliktu, takže ve fázi určování sankce nelze odůvodňovat její výši tím, že jednání bylo vedeno rasovým motivem). Pokud by bylo třeba přihlížet k okolnostem naznačeným Nejvyšším správním soudem při určování, zda existuje konstitutivní znak deliktu (materiální znak), tak by přihlédnutím k okolnostem uvedeným v § 12 odst. 1 přestupkového zákona při stanovování sankce docházelo k protiústavnímu dvojímu započtení. Takový postup by byl i v rozporu s dikcí právní úpravy, která výslovně ukládá přihlížet k okolnostem § 12 odst. 1 až při stanovení sankce.

Úvaha posledních odstavců autora vede k závěru, že skutečný význam materiálního znaku spočívá v tom, že je nejdůležitějším aspektem při stanovení sankce, nikoliv při určování existence/neexistence veřejnoprávního deliktu.

### 2.3. Preventivně-ochranná funkce „trestního“ systému

Další argument, který zde autor uvede je preventivně-ochranná funkce. Tyto funkce patří mezi základní atributy trestního systému a vyjadřují skutečnost, že trestní systém ochraňuje společnost a její zájmy před narušováním a působí při tom také výrazně preventivně.<sup>10)</sup> Tedy odrazuje subjekty od případného škodlivého chování samotným vymezením tohoto chování a vymezením sankcí, které za něj budou ukládány. Jinými slovy odrazuje subjekty od páchání škodlivého jednání hrozbou. Pokud by při naplnění formálních znaků nebyl materiální znak automaticky přítomen, tak by se tato preventivně-ochranná funkce z trestního systému dle autorova názoru vytratila. Například když bude konstatováno, že nejvyšší povolenou rychlost je možné překročit na bezpečném úseku, tak hrozí, že nastane situace hromadného překračování povolené rychlosti na různých mís-

---

<sup>8)</sup> Srov. JEMELKA, 2011, op. cit., s. 63-65.

<sup>9)</sup> JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, 969 s., ISBN 978-80-87576-64-9, s. 424-425.

<sup>10)</sup> Tamtéž, s. 24-25.

tech, která se zrovna zdají konkrétnímu subjektu bezpečná. Jelikož posouzení (ne)bezpečnosti situace je značně subjektivní. Naopak pokud si je každý vědom, že povolená rychlost je strop a pokud ji překročí, tak si uvědomuje, že páchá protiprávní jednání (ač třeba s nízkou společenskou škodlivostí), tak je preventivně-ochranná funkce zachována.

Dalším příkladem může být přejítí přechodu pro chodce tzv. „na červenou“. Společenská škodlivost takového jednání je například ve tři hodiny ráno na ulici bez provozu určitě velmi nízká, nicméně nelze konstatovat ze strany veřejné moci opět „vágním“ způsobem, že přecházet na červenou není protiprávním jednáním, pokud je to bezpečné. Došlo by k situaci, kdy si každý subjekt sám bude posuzovat (ne)bezpečnost situace a opět by se vytratila preventivně-ochranná funkce. Onen pocit, že subjekt páchá protiprávní jednání je podle autora z hlediska preventivní funkce důležitý. Pokud by absentoval, absentovala by dle autorova názoru i preventivní funkce a celý „trestní“ systém by *ad absurdum* kolaboval.

#### 2.4. Formální delikty a právní jistota

Některá jednání potřebují stanovení určité hranice, která musí být výsledkem úvahy zákonodárce a která jednoznačně určuje překročení nulové společenské škodlivosti. Samotné překročení v zákoně uvedené hranice je porušením zákona, které už samo o sobě znamená určitou škodlivost pro společnost<sup>11)</sup>. To souvisí také s dělením veřejnoprávních deliktů na tzv. výsledné (materiální) a činnostní (formální)<sup>12)</sup>, kdy právě posledně jmenované se vyznačují tím, že samotné realizování činnosti je společensky škodlivé a k postihu není vyžadován žádný další následek v trestněprávním smyslu. Při překročení povolené rychlosti se dle autorova názoru jedná o činnostní (tedy formální) delikt.

Na tomto místě je třeba si uvědomit, proč formální delikty vůbec existují. Jako názorný příklad pro vysvětlení se autor bude držet v rovině právní úpravy bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, která se vyznačuje větší skupinou formálních deliktů (maximální povolená rychlost, značka „STOP“, osvětlení vozidla atd.). Bylo by možné zákonem požadovat (konstatovat v něm), aby se účastníci provozu na pozemních komunikacích chovali bezpečně a nikoho neohrožovali. Nicméně toto konstatování v sobě nese obrovský prvek subjektivního posouzení a každý by se v provozu choval jinak, s ohledem na to, kde je jeho „práh“ bezpečnosti jednání. Proto se autor domnívá, že formální delikty vznikly kvůli tomu, aby byl tento prvek subjektivního posouzení odstraněn, aby se zamezilo zbytečným spekulacím, zda to či ono jednání bylo společensky škodlivé nebo nikoliv. Zákonodárce tedy při tvorbě formálních deliktů

---

<sup>11)</sup> Je možné také odkázat na § 1 přestupkového zákona: „...*správní orgány vedou občany k tomu, aby dodržovali zákony...*“.

<sup>12)</sup> JELÍNEK, J., *op. cit.*, s. 182-184.

v podstatě určuje hlavně to, kdy už je u daného jednání přítomen materiální znak.

Ze samotného doktrinárního názvu „formální delikt“ lze také vyvozovat závěr, že materiální znak u těchto deliktů nehraje při zkoumání naplnění znaků skutkové podstaty zásadní roli. Jinak tomu bude u materiálních deliktů, kde již je prostor pro hodnocení objektivní stránky a objektu samozřejmě širší (např. „subjekt nesmí ohrozit/omezit atd.“). U materiálních deliktů tedy může aplikující orgán dojít k závěru, že není naplněna společenská škodlivost (subjekt neohrozil jiný subjekt), tedy nebyla realizována objektivní stránka – chybí formální znak skutkové podstaty.

U formálních deliktů podle autora lze zkoumání individuálního objektu (objektu, který byl porušen v konkrétním případě) redukovat i na pouhé porušení zákona, což by pro naplnění skutkové podstaty formálního deliktu mělo stačit. Zájem, který subjekt svým jednáním porušuje, nemusí být pouze obecný objekt skutkové podstaty (zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích). Autor se domnívá, že pravidla pro provoz na pozemních komunikacích obsahují i „podružné“ sekundární objekty, mezi kterými je například zájem na dodržování dopravních předpisů obecně. Tudíž subjekt, ač v dané situaci neohrozil bezpečnost provozu (např. jelikož zrovna nebyl žádný provoz), ohrožuje společnost tím, že porušuje dopravní předpisy samotné.

Pokud by byl akceptován názor Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném judikátu, tak bychom se opět vrátili zpátky do situace, kdy lze „pouze“ konstatovat, ať účastníci provozu na pozemních komunikacích jezdí bezpečně a nikoho neohrožují. Všechny formální delikty by tím pádem ztratily svůj smysl, který dle autorova názoru stál u jejich vzniku a veškerá spekulace, kterou měly tyto delikty odstraňovat, se vrací zpátky. Touto skutečností samozřejmě výrazně trpí i právní jistota adresátů, jelikož je v podstatě řečeno, že mohou „porušovat“ dopravní předpisy, ale nikdo neví, jak moc, jelikož specifická hranice nelze samozřejmě stanovit obecně, ale je ji třeba dle Nejvyššího správního soudu dohledávat v každém konkrétním případě s ohledem na kritéria, která mají sloužit k individualizaci sankce. A přitom zákonodárce dle názoru autora tyto hranice samotným stanovením formálních deliktů vymezil.

### *2.5. Dílčí závěr a úvahy de lege ferenda*

Jelikož se mohou autorovy argumenty jevit jako přehnaně pozitivistické a formalistické, nabízí v tomto odstavci řešení výše citovaného případu z judikátu, které mělo být dle jeho názoru přijato, aby byl zachován účel a smysl právní úpravy.

V první řadě autor ještě upozorňuje, že právní úprava správního trestání sama

reguluje případy, kdy dochází k eliminaci materiálního znaku (např. okolnosti vylučující protiprávnost), nicméně bez návaznosti na tuto speciální právní úpravu nelze podle autora materiální znak samostatně aplikovat. Správní právo trestní nabízí více variant jak řešit případy, kdy byl spáchán přestupek, nicméně jeho materiální znak je minimální. Jako tomu bylo například v citovaném případě řidiče, který překročil povolenou rychlost o 2 km/h na relativně přehledném a bezpečném úseku. Správné řešení nespočívá dle názoru autora (konkrétní argumenty uvedeny výše) v konstatování, že přestupek nebyl spáchán pouze z důvodu absence materiálního znaku, ale ve volbě vhodné sankce s ohledem na okolnosti přestupku (např. v blokovém řízení vyřešení domluvou, uložení „preventivně-ochranného“ napomenutí, nebo upuštění od potrestání podle § 11 odst. 3 přestupkového zákona<sup>13)</sup>). Tento postup dle autora logicky vyplývá také ze základních zásad správního řízení (a také správního trestání) – zejména ze zásady přiměřenosti<sup>14)</sup>. Dokonce samotná právní úprava těchto institutů (domluvy, upuštění od potrestání, atd.) v přestupkovém zákoně podle autora ukazuje na to, že existují protiprávní jednání (v tomto případě přestupky), která mají tak nízkou společenskou škodlivost, že za ně nemá být uložena sankce žádná.

Dále se autor domnívá, že v případě měření rychlosti v úsecích, kde se společenská škodlivost např. překročení povolené rychlosti jeví jako absurdně malá (oproti jiným místům, kde by policejní kontrola měla větší smysl), by se dalo také uvažovat o rozporu výkonu veřejné správy se základními zásadami, a tím pádem o nesprávném úředním postupu dle speciálního zákona<sup>15)</sup>.

S ohledem na plánovanou úpravu evidence pachatelů přestupků se nabízí otázka nepřímých negativních důsledků pro pachatele přestupku s minimální společenskou škodlivostí, neboť na něj bude pohlíženo jako na recidivistu. Dle autora je právě na aplikujícím orgánu, aby i recidivu hodnotil dle její závažnosti (společenské škodlivosti). Neměla by podle autora automaticky sama o sobě znamenat navýšení sankce. Je otázkou, zda na řidiče, který byl několikrát změřen na konci obce, jak jede rychlostí 51 km/h je třeba pohlížet jako na pro společnost nebezpečného recidivistu nebo spíše jako na smolaře. To by samozřejmě zákonodárce měl reflektovat v odpovídající právní úpravě – např. fakultativní zvýšení rámce pro sankci až při závažné recidivě.

Autorův závěr o automatické přítomnosti materiálního znaku a jeho významu

---

<sup>13)</sup> Dle § 125c odst. 8 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (silniční zákon) je v případě překročení rychlosti upuštění od potrestání vyloučeno, nicméně u jiných veřejnoprávních deliktů s minimální společenskou škodlivostí to přichází v úvahu.

<sup>14)</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL L., POTMĚŠIL J. *op. cit.*, s. 23.

<sup>15)</sup> Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

pro stanovení sankce ho vede k další úvaze *de lege ferenda*, a to, zda má smysl u formálních deliktů stanovovat spodní hranice sankcí. Respektive, zda si je zákonodárce opravdu jistý tím, že pod danou skutkovou podstatu nemůže spadnout jednání, které by bylo méně společensky škodlivé, než jak to vymezil určením spodní hranice sankce. Případně by se mohl u formálních deliktů v určitých odůvodněných případech aplikovat systém prolomení spodních hranic sankcí, což v trestním právu obecně umožňuje § 58 odst. 1 trestního zákoníku.

V této kapitole se autor snažil obhájit pojetí automatického materiálního znaku ve správním trestání. K naplnění materiálního znaku podle autora dochází automaticky vždy s naplněním formálních znaků skutkové podstaty a pouze v některých případech, které právo ovšem samo předvídá a reguluje, tento materiální znak následně odpadá. Takovými případy budou např. okolnosti vylučující protiprávnost uvedené v § 2 odst. 2 přestupkového zákona<sup>16)</sup>. To vyplývá i ze systematiky přestupkového zákona, jelikož v § 2 odst. 1 uvádí požadavek materiálního znaku a v odst. 2 uvádí případy, kdy tento materiální znak odpadá. Závěrem této kapitoly tedy je, že materiální znak a jeho přesné „hodnocení“ by se dle autorova názoru mělo projevit až v procesu individualizace sankce. O automatickém materiálním znaku v souvislosti se subsidiaritou trestní represe se autor zmiňuje v podkapitole 3.2.

### 3. Hodnocení materiálního znaku pro určení „trestního“ systému

V České republice existují dva „trestní“ systémy (správní právo trestní, trestní právo), které jsou si v některých ohledech podobné, nelze je ale v žádném případě označit za identické. Doktrína se rozdíly mezi těmito systémy zabývá a existují některá více či méně významná kritéria, kterými se od sebe odlišují.<sup>17)</sup>

Pravidelně se mezi rozlišovací kritéria zařazují odlišné společenské zájmy, které oba systémy chrání. U správních deliktů bývá uváděn zájem na veřejném pořádku, občanském soužití a na řádném výkonu veřejné správy a u trestních deliktů se jedná o širší okruh společenských hodnot (zejména život a zdraví osob)<sup>18)</sup>. Škodlivé jednání v oblasti správního práva trestního se vyznačuje tím, že je nejčastěji vymezeno v návaznosti na určitou oblast veřejné správy, nicméně nelze na obě odvětví nahlížet izolovaně. Autor se domnívá, že pokud si představíme správní delikty a trestní delikty jako dvě množiny, budou se částečně překrývat. Ve spoustě případů (tam kde se množiny překrývají) jsou dle autora obecně chráněné zájmy u konkrétních skutkových podstat obou systémů stejné a správní právo trestní pouze představuje mírnější alternativu k trestnímu právu. To podle autora vyplývá mimo jiné z organizačního zajištění realizace

---

<sup>16)</sup> Detailní rozbor těchto okolností není předmětem této práce.

<sup>17)</sup> BOHADLO, D., POTĚŠIL L., POTMĚŠIL J., *op. cit.*, s. 11-13.

<sup>18)</sup> Tamtéž, s. 11.

obou odpovědnostních systémů. Správní orgány, které uplatňují správněprávní odpovědnost, neposkytují ústavněprávní záruky, které jsou přítomny u soudů a soudců<sup>19)</sup>, kteří realizují trestněprávní odpovědnost. Proto je logické, že jakmile protiprávní jednání dosáhne určité závažnosti, musí být projednáno jako trestný čin před nezávislým soudem.

Samozřejmě je třeba říct, že zařazení jednání do toho či onoho systému je víceméně v kompetenci zákonodárce<sup>20)</sup>. I tak se autor domnívá, že zákonodárce musí realizovat určitou trestní politiku, která se sice může v určitých otázkách lišit v každé společnosti<sup>21)</sup>, nemůže ale úplně ignorovat výše nastíněné hledisko závažnosti (materiálního znaku) protiprávního jednání. Respektive zákonodárce sám může určit, zda bude jednání trestným činem nebo přestupkem (případně jiným správním deliktem), nemůže ovšem zařazovat společensky více škodlivá jednání do správního práva trestního a společensky méně škodlivá jednání do trestního práva. Flagrantní příklad *ad absurdum* by byl, pokud by konkrétní protiprávní jednání bylo hodnoceno do určité výše škodlivého následku (např. škoda do 5 tis. Kč) jako trestný čin a vyšší škodlivý následek (škoda více než 5 tis. Kč) by byl klasifikován jako správní delikt. To by odporovalo smyslu systematiky těchto „trestních“ systémů a s ohledem na absenci některých významných ústavněprávních záruk u správních orgánů by to bylo podle autora i v rozporu s ústavním pořádkem.

Dle této hypotézy tedy existují „čisté“ správní delikty (ty slouží výlučně k ochraně řádného výkonu veřejné správy – např. ohlašovací povinnosti, nesplnění podmínky stanovené v rozhodnutí atd.), „smíšené“ správně-trestní delikty (typicky např. difamační jednání nebo jednání proti veřejnému pořádku – zde jednání může naplňovat formální znaky jednak správního deliktu, jednak také trestního deliktu) a „čisté“ trestní delikty (např. některé válečné trestné činy atd.). A právě v prostřední smíšené kategorii je hlavním dělicím kritériem mezi tím, zda jednání budeme považovat za správní delikt nebo trestní delikt, společenská škodlivost jednání (materiální znak).

### 3.1. *Hodnocení z pohledu správního orgánu*

Orgán projednávající přestupek (příp. jiný správní delikt) má různé možnosti jak procesně postupovat. Za prvé může dojít k závěru, že z nějakého důvodu nejsou naplněny formální znaky skutkové podstaty (tímto důvodem může být i např. absence materiálního znaku, což znamená, že nedošlo k naplnění objektivní stránky), tedy se nejedná o správní delikt. Pokud správní orgán ve své úvaze dojde k závěru, že tyto znaky naplněny byly (pak je podle alternativního pojetí

---

<sup>19)</sup> Zejm. čl. 81, čl. 82 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20)</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27.

<sup>21)</sup> Např. potraty, eutanazie, marihuana, „sexuální svéprávnost“ atd.

automaticky přítomen i materiální znak), tak by měl dále hodnotit, ve které se nachází kategorii. Pokud se bude jednat o „čistý“ správní delikt a nelze tedy uvažovat o naplnění formálních znaků i u některého trestného činu, tak lze konstatovat, že správní delikt byl spáchán a přiměřeně míře materiálního znaku by správní orgán měl uložit sankci. Pokud se bude jednat o kategorii „smíšených“ správně-trestních deliktů, tak musí zjistit jaká je míra materiálního znaku, aby došlo k zařazení jednání do správného „trestního“ systému. Pokud totiž dospěje k názoru, že materiální znak překročil určitou stanovenou hranici, je třeba aby dle § 71 písm. a) přestupkového zákona<sup>22)</sup> postoupil věc orgánům činným v trestním řízení (dále také „OČTŘ“), které posoudí, zda se jedná nebo nejedná o trestný čin. V případě, že by OČTŘ dospěl k závěru, že se o trestný čin nejedná, odevzdal by věc zpátky správnímu orgánu a ten bude nadále jeho názorem vázán<sup>23)</sup>.

Tento proces vyžaduje po správním orgánu znalost rovněž trestního práva (a jeho sankčních možností), určité posouzení závažnosti jednání a úvahu o tom, kde leží hranice, kdy už může jednání spadat do trestního práva. Tomu, jakým způsobem lze podle autora tuto hranici určit, se věnuje poslední kapitola.

### **3.2. Hodnocení z pohledu orgánu činného v trestním řízení v kontextu subsidiarity trestní represe**

V této kapitole autor považuje za vhodné se nejprve speciálně věnovat „automatickému“ materiálnímu znaku i v rovině trestního práva, protože tam na rozdíl od správního práva trestního hovoříme o tzv. principu subsidiarity trestní represe, případně o trestním právu hovoříme jako o prostředku *ultima ratio*. V zákonné podobě je to vyjádřeno ustanovením § 12 odst. 2 TZ<sup>24)</sup>, který říká: „*Trestní odpovědnost (...) lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.*“

Domnívám se, že konstrukce automatického materiálního znaku zůstává stejná jako v rovině správního trestání. Tedy vzhledem ke všem dříve uvedeným argumentům sama skutková podstata ve svých formálních znacích (objekt + objektivní stránka) obsahuje implicitně materiální znak, který je tak automaticky přítomen při naplnění formálních znaků skutkové podstaty.

Dle důvodové zprávy<sup>25)</sup> je společenská škodlivost trestného činu určena jeho povahou a závažností, která se určuje s ohledem na okolnosti uvedené v § 39

---

<sup>22)</sup> V případě jiných správních deliktů se procesní režim řídí zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „SR“). Jednalo by se pravděpodobně o postup dle § 12 SR.

<sup>23)</sup> HORZINKOVÁ, E. *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou: a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků*. 2. vyd. Praha: Leges, 2011, s. 349, ISBN 9788087212943.

<sup>24)</sup> Zákon č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“).

<sup>25)</sup> Poslanecká sněmovna 2006-2010. *Důvodová zpráva ke sněmovnímu tisku č. 410*. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=410&CT1=0>.

odst. 2 TZ, což jsou okolnosti důležité pro stanovení a výměru sankce. Jinými slovy povaha a závažnost trestného činu je hlavní kritérium, které je třeba hodnotit ve stadiu určování sankce a tato „povaha a závažnost“ je pouze jinými slovy „společenská škodlivost“. Autor tedy dospívá k názoru, že „automatický“ materiální znak se uplatní i v rámci trestního práva, jinak bychom naráželi na stejný ústavní problém, o kterém jsem psal výše – dvojí započtení. Materiální znak je tedy nejdůležitějším aspektem při stanovení sankce. Proto je třeba, aby došlo ze strany rozhodujícího orgánu k posouzení sankčního rámce trestního práva, ale s ohledem na subsidiaritu trestní represe také dalších odpovědnostních systému, které přicházejí v úvahu (např. civilněprávní, obchodněprávní, pracovněprávní, správněprávní odpovědnost). Pokud rozhodující orgán dospěje k názoru, že materiální znak dosahuje takové míry, že postačí potrestání dle jiného právního předpisu, uplatní se subsidiarita trestní represe dle § 12 odst. 2 TZ. Není to ovšem s ohledem na to, že čin by nebyl společensky škodlivý (každý čin naplňující formální znaky skutkové podstaty je automaticky společensky škodlivý – kromě speciálně upravených případů viz níže), ale kvůli tomu, že postačí uplatnění odpovědnosti dle jiného „odpovědnostního“ předpisu.

Na podporu tohoto názoru autor ještě přikládá stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu, které se k uplatňování subsidiarity trestní odpovědnosti vyjádřovalo<sup>26)</sup>. *„Zvláštnost materiálního korektivu spočívajícího v použití subsidiarity trestní represe vyplývá z toho, že se jedná o zásadu, a nikoli o konkrétní normu, a proto je třeba ji aplikovat nikoli přímo, ale v zásadě jen prostřednictvím právních institutů a jednotlivých norem trestního práva. (...) Společenská škodlivost není zákonným znakem trestného činu, neboť má význam jen jako jedno z hledisek pro uplatňování zásady subsidiarity trestní represe ve smyslu § 12 odst. 2 tr. zákoníku.“* Lze tedy konstatovat, že stejně jako ve správním právu trestním se jednání vymezená ve skutkových podstatách už sama o sobě vyznačují společenskou škodlivostí. Subsidiarita trestní represe jako princip prostupuje celou trestněprávní úpravou a trestní právo samo s ohledem na tuto zásadu reguluje určité případy, kdy je společenská škodlivost snížena, případně anulována. Mezi tyto případy bude patřit například institut účinné lítosti, okolnosti vylučující protiprávnost atd.

Pokud tedy řeší veřejnoprávní delikt OČTŘ (jedná se tedy údajně o trestný čin), může dojít k závěru, že nejsou naplněny formální znaky skutkové podstaty trestného činu z různých důvodů. To může být způsobeno i absencí společenské škodlivosti (což podle autora znamená, že chybí náležitosti objektivní stránky) a v takovém případě by měl OČTŘ konstatovat, že se nejedná o trestný čin. K tomu lze z poslední doby uvést jako příklad třeba „hereckou“ kauzu natáčení klipu pro charitu<sup>27)</sup>. Pokud OČTŘ dojde k závěru, že formální znaky skutkové podstaty

---

<sup>26)</sup> Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 1. 2013 sp. zn. Tpjn 301/2012.

<sup>27)</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2015 sp. zn. 4 To 488/2014. Dostupný na

jsou naplněny, tak je podle autora také automaticky přítomen materiální znak. Poté je třeba opět zkoumat, ve které kategorii se delikt nachází. Zde už s ohledem na subsidiaritu trestní represe dojde k odlišnostem od postupu správního orgánu v rovině správního práva trestního. Pokud v úvahu přichází i skutkové podstaty správních deliktů (jednání se nachází ve smíšené kategorii), je třeba identifikovat míru materiálního znaku a posoudit, zda nepostačí potrestání v rámci správního práva trestního. Nicméně to na rozdíl od „pohledu správního orgánu“ nestačí a s ohledem na společenskou škodlivost je třeba hodnotit i to, zda nepostačí uplatnění odpovědnosti pouze podle jiného mimotrestního systému (např. civilněprávní odpovědnost) – při tomto posouzení OČTŘ zohledňuje kritéria dostatečnosti, vhodnosti a efektivnosti tohoto jiného systému<sup>28)</sup>.

Pokud se jednání nachází mezi „čistými“ trestními delikty, tak nepřichází v úvahu uplatnění odpovědnosti v rámci správního práva trestního a subsidiarita trestní represe se podle autora v rámci této kategorie také nemůže uplatnit. Dochází k tomuto závěru s ohledem na speciální postavení „čistých“ trestních deliktů, které by se obecně měly vyznačovat obrovskou společenskou škodlivostí, takže uplatnění subsidiarity trestní represe v těchto případech by nejspíše bylo pouze teoretickou možností.

S ohledem na výše uvedené je tedy třeba, aby OČTŘ měl přehled nejenom o trestním právu a jeho sankcích, ale také o správním právu trestním a o dalších mimotrestních systémech a jejich represivním a reparačním charakteru.

#### **4. Typologie materiálního znaku jako hraničního určovatele**

Otázkou tedy také je, jak přesně identifikovat hranici v případě „smíšených“ deliktů. V tomto článku se autor nepokouší o exaktnější vymezování těchto hranic u konkrétních veřejnoprávních deliktů, nicméně nabízí typologii materiálního znaku, podle toho, jakým způsobem je určen.

##### **4.1. Legislativní materiální znak**

První způsob, jakým může být materiální znak stanoven, je legislativní způsob. Zákodárce sám může stanovit exaktně různými způsoby, kdy jednání naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu a kdy už se jedná o trestný čin. Jako příklad uvádím krádež dle § 205 odst. 1 písm. a) TZ, kde je hranicí je škoda nikoliv nepatrná (5000 Kč), nebo krádež dle § 205 odst. 2 TZ, kde je hranicí, že za stejný čin byl v posledních třech letech již pachatel odsouzen či potrestán. V případě,

---

základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28)</sup> Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu České republiky ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

že bychom se přes tuto hranici materiálního znaku nedostali, jednalo by se o přestupek podle § 50 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona. V případě legislativního materiálního znaku lze konstatovat, že hranice mezi správním deliktem a trestním deliktem je poměrně jasná.

#### **4.2. Judikatorní materiální znak**

I druhý případ stanovení materiálního znaku je ve své podstatě legislativním, neboť vychází z vůle zákonodárce. V tomto případě je ale volena technika spíše abstraktních právních pojmů, jejichž obsah musí upřesnit až judikatura. Přesná hranice mezi správním deliktem a trestním deliktem tedy nevyplývá přímo ze zákona, ale je zapotřebí, aby tato hranice byla konkretizována judikaturou. Příkladem uvádím přestupek proti občanskému soužití ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 49 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 148 odst. 1 TZ. V obou případech se jedná o nedbalostní delikty, ale proto, aby se jednalo o trestný čin, musí jít ze strany pachatele o porušení „*důležité povinnosti (...)*“, což už je prostor pro judikaturu, která musí tuto hranici blíže specifikovat.

#### **4.3. Dispozitivní materiální znak**

Jak autor uváděl výše, oba trestní systémy samy upravují případy, kdy je společenská škodlivost z nějakého důvodu snížena nebo anulována. Takovým případem jsou i návrhové delikty, které autor označil kategorií „dispozitivní materiální znak“. Jak v trestním právu tak i ve správním právu trestním existují veřejnoprávní delikty, kde je jejich stíhání vázáno na procesní podmínku – návrh oprávněné osoby<sup>29)</sup>. Dle judikatury Nejvyššího správního soudu se jedná o případy, kdy veřejný zájem na potrestání pachatele ustupuje individuálnímu zájmu poškozené osoby<sup>30)</sup>. Dle názoru autora je hlavním důvodem pro tento „ústupek“ individuálnímu zájmu právě společenská škodlivost a její míra. Zákonodárce opatřuje touto speciální procesní podmínkou případy, kdy je společenská škodlivost daného jednání často minimální a bylo by proti účelu trestního systému takové jednání v každém případě postihovat. Materiální znak je přítomen automaticky s naplněním formálních znaků, nicméně jeho „aktivace“ je díky procesní podmínce plně v dispozici oprávněné osoby. Jedná se třeba o případ, kdy si osoba blízká vypůjčí např. automobil bez vědomí rodičů. Ač se formálně jedná o přestupek podle § 50 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona, tak se společenská škodlivost pohybuje ve většině případů na naprosto minimální hranici. S ohledem na výše uvedené se autor domnívá, že v těchto případech lze hovořit o dispozitivním materiálním znaku.

---

<sup>29)</sup> JEMELKA, 2011, *op. cit.*, s. 326-328.

<sup>30)</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2008 sp. zn. 9 As 57/2008.

## 5. Závěr

V tomto článku se autor věnoval z několika pohledů pojmu „materiální znak“, který se vyskytuje u veřejnoprávních deliktů. Dospěl k závěru, že ve správním právu trestním i v trestním právu existuje tzv. „automatický“ materiální znak, což znamená, že při naplnění formálních znaků skutkové podstaty veřejnoprávního deliktu je automaticky přítomen i materiální znak, což je názor, který je v opozici proti judikatuře Nejvyššího správního soudu. Nicméně autor se snažil tento názor podložit několika teoreticko-právními a trestně-právními argumenty. Všechny skutkové podstaty veřejnoprávních deliktů už ve svých formálních znacích obsahují i určitou míru společenské škodlivosti, pouze v případech, které daný „trestní“ systém sám speciálně upravuje (např. okolnosti vylučující protiprávnost), dochází k následné eliminaci či snížení materiálního znaku.

Dále autor v článku naznačil, dle jeho mínění, skutečný význam materiálního znaku veřejnoprávních deliktů, který spočívá v měřítku pro stanovení a vyměření sankce a v případě deliktů správně-trestních „smíšených“ také ve stanovení hranice mezi oběma trestními systémy. Uvedl také hodnocení materiálního znaku z pohledu správního orgánu a z pohledu OČTŘ a důsledky, které z toho plynou. V článku autor také uvedl typologii, jakým způsobem může být tato hranice určena.

Závěrem lze konstatovat, že téma materiálního znaku není ani zdaleka vyčerpáno a zbývá ještě široký prostor pro komplexní analýzu exaktnějších hranic mezi konkrétními veřejnoprávními delikty, a s ohledem na subsidiaritu trestní represe také na exaktnější uchopení hranic mezi mimotrestními a trestními systémy.

### Shrnutí:

Autor se zabývá otázkou materiálního znaku a jeho automatické přítomnosti při naplnění formálních znaků správního deliktu. Polemizuje přitom z rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, ve kterém se konstatuje, že jednání, vykazující formální znaky přestupku, může v individuálním případě postrádat materiální znak – tj. společenskou nebezpečnost, a nejedná se tudíž o jednání přestupkové. Svůj názor autor podkládá řadou argumentů.

### Material element of public delicts – summary:

The author deals with an issue of material element and its automatic presence in accomplishment of formal elements of an administrative delict. It argues against a decision of the Supreme Administrative Court stating that an act evincing formal elements of an administrative infraction may – in individual cases – lack material element, i. e. dangerousness for society. In such case the act is not an administrative infraction. The author supports his opinion by a whole range of arguments.