

K legitimitě existence skutkové podstaty přestupku spočívající ve znevážení úřední osoby

Úvodem

Dne 13. září 2016 předložila skupina sedmnácti poslanců²⁾ Parlamentu České republiky návrh zákona, kterým se mění zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále též „návrh zákona“).^{3), 4)}

Návrh zákona měl za cíl bez náhrady zrušit skutkovou podstatu přestupku spočívající ve znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci (§ 5 odst. 1 písm. b) zákona).⁵⁾ Předkladatelé návrh zákona, tedy likvidaci skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku spočívající ve znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci, zdůvodnili tím, že daná skutková podstata podle nich nemá v demokratickém právním státě místo. Dále uvedli, že v zákoně je již uvedena obecná skutková podstata postihující urážku či zesměšnění jakékoliv osoby, tedy i osoby úřední

¹⁾ Autor je právním čekatelem Okresního státního zastupitelství v Kroměříži. V letech 2014 – 2016 působil na Odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra České republiky. Za inspiraci k sepsání tohoto příspěvku pak děkuje svým bývalým kolegům ze shora uvedeného pracoviště.

²⁾ Ačkoliv to není pro tento příspěvek důležité, považuji za nutné zmínit, že všech sedmnáct poslanců (předkladatelů) reprezentuje jedinou politickou stranu, přičemž však pod předmětným poslaneckým návrhem zákona nejsou podepsáni všichni poslanci této politické strany, když jejich celkový počet byl 25.

³⁾ Návrh zákona včetně důvodové zprávy k němu je veřejnosti dostupný online na internetových stránkách Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. *Návrh zákona včetně důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 906)*. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Praha [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=906&CT1=0>.

⁴⁾ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon“) představuje společně se zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zcela novou právní úpravu v oblasti správního trestání (tzv. rekodifikace správního trestání). K tomu blíže viz ONDRAČKOVÁ, V.: Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. *Správní právo*. 2014, roč. 22, č. 1 – 2, s. 6 – 15. ISSN 0139 – 6005 či Legislativa. Dokončená reforma správního trestání. *Právní rozhledy*. 2017, roč. 25, č. 11, s. II (středová legislativní příloha). ISSN 1210 – 6410.

⁵⁾ Zákon přichází se zcela novou skutkovou podstatou přestupku znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci, která již do veřejného povědomí vstoupila pod označením „urážka úředníka“, kdy podle zákona bude moci být za tento přestupek uložena pokuta až do výše 10 000 Kč (§ 5 odst. 3 písm. b) zákona).

(§ 7 odst. 1 písm. a) zákona). Podle jejich názoru tak vyčlenění zvláštní skutkové podstaty vztahující se pouze na úřední osoby představuje nadměrný zásah státu do rovnosti občanů. Existenci této skutkové podstaty proto považovali za silně nežádoucí a vyslovili obavu ze zneužívání tohoto přestupku, a to např. ze msty úředních osob.

Návrh zákona byl poslancům rozeslán jako sněmovní tisk č. 906 a po svém předložení posouzen vybranými ministerstvy za účelem přijetí následného stanoviska vlády. Vláda pak na svém zasedání dne 12. října 2016 přijala usnesení č. 893,⁶⁾ v němž vyslovila svůj nesouhlas s předloženým poslaneckým návrhem zákona. Materiál pak v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky čekal na zařazení na některou z řádných schůzí Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. Nakonec bylo projednávání tisku ukončeno s koncem volebního období.

Ačkoliv tento návrh zákona není v současném Parlamentu projednáván, rád bych se vyjádřil k argumentům, které zazněly při jeho projednávání. Již proto, že byly nastoleny určité otázky, na které nebylo odpovězeno a lze očekávat, že budou proto nastoleny znovu.

K jednotlivým argumentům předkladatelů stran navrhované změny zákona

Domnívám se, že s argumenty uváděnými ze strany předkladatelů se nebylo možno ztotožnit již proto, že samotný zákon, který měl návrh zákona novelizovat, doposud nenabyl účinnosti (účinnosti nabyl až ke dni 1. července 2017 a nebylo tedy možno *pro futuro* předvídat, jak bude zákon v budoucnosti aplikován). Za vhodné řešení, a to z věcného ani legislativního pohledu, nelze považovat předčasné zásah do samotného zákona ještě před uplynutím legisvakanční lhůty. Podle mého názoru je nutno nejprve vyčkat, jak se nová skutková podstata přestupku osvědčí v aplikační praxi a teprve poté lze případně přistoupit k vyhodnocení její účinnosti, resp. efektivity. Opačný postup, tedy nejprve bez náhrady zrušit zcela novou skutkovou podstatu přestupku ještě před jejím uvedením do praxe považuji mimo jiné za popření principu racionálního zákonodárce, resp. jeho nedávno a kolektivně projevené vůle. V této souvislosti je vhodné dodat, že při projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky nebyl tento přestupek předmětem diskuze (viz absence pozměňovacího návrhu při dřívějším projednávání samotného zákona). Aplikační praxe konečně dlouhodobě namítala neexistenci této skutkové podstaty, neboť je notorií, že úřední osoby jsou často terčem nemístných slovních útoků a všemožných nářeků, které znevažují jejich postavení i funkci. Přestupci se přitom tímto

⁶⁾ K tomu blíže viz usnesení Vlády České republiky č. 893 ze dne 12. října 2016. Citované usnesení je dostupné online na internetových stránkách Vlády České republiky. Vláda České republiky [online]. Brno [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2016-10-12>.

svým jednáním, které považují za jakési hrdinství, často chlubí na nejrůznějších sociálních sítích.⁷⁾

Jmenovaný přestupek byl proto do zákona zařazen na základě dlouhodobého „tlaku“ zástupců krajů, Policie České republiky, jakož i Ministerstva vnitra České republiky, neboť všichni opakovaně a dlouhodobě upozorňovali na skutečnost, že ať už zaměstnanci obecních úřadů, pracovníci úřadů práce, sociálních odborů, policisté či strážníci se ve své praxi často (někteří pak každodenně, a to i opakovaně) setkávají se slovními urážkami nebo jinými verbálními útoky. Lze přitom říci, že takové protiprávní jednání *de facto* směřuje proti veřejné moci, která je vykonávána prostřednictvím těchto úředních osob. Vzhledem k tomu, že úřední osoby nevystupují pouze samy za sebe (jako je tomu v rovině soukromého práva, kde vystupují jako běžní občané, jak poněkud mylně zdůrazňují předkladatelé návrhu zákona, pravděpodobně z neznalosti či z neuvědomění si jejich veřejného postavení), ale vystupují jako zástupci veřejné moci, měl by to být stát (veřejná moc), který by měl zajistit přiměřenou a efektivní ochranu úředních osob při výkonu jejich pravomoci, a nikoliv ji ponechávat individuálně na konkrétních úředních osobách. Navíc je zcela iluzorní se domnívat, že veškeré tyto ataky vůči veřejné moci by následně úřední osoby řešily ve svém osobním volnu např. cestou soukromoprávní, jak opět poněkud mylně předpokládají a poukazují předkladatelé návrhu zákona. Konečně je nutné upozornit, že nová skutková podstata přestupku spočívající ve znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci primárně chrání řádný výkon veřejné správy, nikoliv integritu osobnosti úřední osoby, jako je tomu v případě předkladateli zmiňovaného přestupku proti občanskému soužití spočívajícího v ublížení na cti. I proto je přestupek znevážení postavení úřední osoby zařazen mezi přestupky proti veřejnému pořádku, a nikoliv mezi přestupky proti občanskému soužití.

I Nejvyšší správní soud České republiky uznává, že úřední osoby mají nárok na ústavně zaručenou ochranu svých osobnostních práv, když v jednom ze svých rozhodnutí dříve konstatoval, že „*Úřední osoba, resp. oprávněná úřední osoba z titulu výkonu své funkce neztrácí svá základní lidská práva a svobody deklarovaná Listinou základních práv a svobod (konkrétně čl. 7 odst. 1 a čl. 10*

⁷⁾ Z poslední doby je snad nejznámějším přestupcem – „chlubílkem“ a zároveň tzv. youtuberem podnikatel pod nyní již oficiálním jménem Mike Pán (Mike je pán), který pozornost veřejnosti získal natáčením nejrůznějších videí, na kterých záměrně páchal především dopravní přestupky, při jejichž následném řešení pak zasahující policisty nebo strážníky provokoval různými obstrukcemi a rádoby vtipnými hláškami, v nichž však zasahující policisty či strážníky zároveň častoval hrubě urážlivými a arogantními komentáři. Video následně umisťoval na server YouTube jako formu reklamní kampaně na svůj web pojisteninapokuty.cz, který nabízí lidem pojištění pro případ spáchání dopravního přestupku. Na problematiku a podvodnou činnost této společnosti upozorňují odborníci i Česká advokátní komora. Seznam jednotlivých videí je dostupný na internetových stránkách YouTube. YouTube [online]. Praha [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: <https://www.youtube.com/channel/UCcYSJ9YDP7vMy5nf5KPFvFw>.

odst. 1), a jakkoli je vztah občan – úředník v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecně uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití. Není proto důvod, aby byl úředník z ochrany garantované § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů vyloučen.“⁸⁾

Ze všech shora uvedených důvodů proto považuji za legitimní poskytnout úředním osobám ochranu i v případech mimo režim hrubě urážlivého podání ve správním řízení, jenž lze postihnout uložením pořádkové pokuty ve smyslu § 62 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, resp. při faktickém výkonu pravomoci orgánu veřejné moci. V tomto světle tedy nemůže obstát poměrně častý argument, že úřední osoby jsou při výkonu své pravomoci za každé situace povinny z titulu výkonu veřejné moci, kdy vystupují jménem státu, snášet veškeré urážky a invektivy, jak pravděpodobně mylně dovozují i předkladatelé návrhu zákona. Z výše uvedeného tedy plyne, že je nezbytné v zájmu zachování pořádku ve věcech veřejných důsledně vyžadovat, byť hrozbou přestupkové sankce, nepřekračování této povolené meze svobody projevu.

V principu se bude při posuzování závažnosti či relevance znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci postupovat obdobně jako u přestupku spočívajícího v ublížení na cti, neboť pojmovým znakem přestupku je skutečnost, že přestupce učinil urážlivý nebo zesměšňující výrok, tedy výrok dehonestující a z objektivního hlediska hrubě urážlivý, kdy takový výrok musí být intenzivnější než toliko výrok nevhodný.⁹⁾ Přestupek znevážení postavení úřední osoby tedy znamená pronesení intenzivnějšího výroku vůči úřední osobě, a to současně při výkonu její pravomoci, a to například s cílem vyvolat obstrukce v řízení, příkladmo lze uvést zdržení za účelem zániku odpovědnosti za přestupek, vyhnutí se provedení kontroly (např. účastníka silničního provozu nařčením, že úřední osoba je pod vlivem návykové látky, kdy takové jeho případné jednání je nepochybně motivováno snahou zdržet či zmařit úřední jednání) nebo i jiných úředních úkonů. Příslušný správní orgán pak musí v rámci své tzv. diskreční pravomoci (správní úvahy) posoudit intenzitu (závažnost) tohoto jednání vzhledem ke konkrétním okolnostem daného případu.

⁸⁾ K tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 23. dubna 2010, sp. zn. 5 As 76/2009. Citovaný rozsudek je dostupný na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu České republiky. Nejvyšší správní soud České republiky [online]. Brno [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&SimpleSearch=1&rjz_id=12&rok=2009&senat=5&cislo=76&soud=13&pagesource=0.

⁹⁾ K tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 17. ledna 2007, sp. zn. As 60/2006. Citovaný rozsudek je dostupný na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu České republiky. Nejvyšší správní soud České republiky [online]. Brno [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main0col.aspx?cls=JudikaturaSimpleSearch&SimpleSearch=1&rjz_id=12&rok=2006&senat=2&cislo=60&soud=13&pagesource=0.

Eventuální námitka spočívající v možném riziku případného zneužití tohoto přestupku ze strany úředních osob je eliminována tím, že obdobně jako je tomu v případě přestupku neuposlechnutí výzvy úřední osoby, bude tento přestupek projednáván zpravidla správním orgánem odlišným od orgánu veřejné moci, jehož úřední osoba byla přestupkem postižena. Rovněž pak námitka předkladatelů návrhu zákona stran hrozící možnosti zneužívání této nové skutkové podstaty přestupku není zcela přiléhavá, neboť jednak není zřejmé, proč by právě v případě této skutkové podstaty měla hrozit zvýšená míra zneužití například oproti obecné skutkové podstatě přestupku podle § 7 odst. 1 písm. a) zákona, a navíc takový eventuální pachatel by byl pro takový případ postižitelný podle § 7 odst. 1 písm. c) bodu 2 zákona, tedy za přestupek spočívající v úmyslném narušení občanského soužití spáchaný nepravdivým obviněním jiného z přestupku.

Skutkovou podstatu přestupku spočívajícího ve znevážení postavení úřední osoby lze v neposlední řadě pokládat za podpůrnou skutkovou podstatu či jakýsi předstupeň vůči skutkové podstatě trestného činu vyhrožování s cílem působit na úřední osobu ve smyslu § 326 trestního zákoníku. V tomto směru již v minulosti i Nejvyšší soud České republiky konstatoval, že trestný čin vyhrožování s cílem působit na úřední osobu nemá odpovídající skutkovou podstatu správního deliktu.¹⁰⁾

Z komparativního hlediska lze uvést, že právní řády většiny evropských států obsahují v rovině trestního a přestupkového práva ustanovení postihující jednání narušující čest osoby. Nejsou výjimkou ani zvláštní skutkové podstaty chránící úřední osoby. Například podle dánského trestního zákoníku osoba, která napadá státního zaměstnance urážkami, nadávkami či jinými nevhodnými slovy a gesty, může být odsouzena k peněžitému trestu nebo trestu odnětí svobody v trvání až 6 měsíců, obdobně je tomu například v Německu, Estonsku, Finsku, Francii nebo Polsku.

Existenci zamýšlené skutkové podstaty konečně připouští i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, podle níž zájem na udržení vážnosti a autority orgánů veřejné moci představuje legitimní cíl, kterým může být omezeno právo ostatních na svobodu vyjadřování či projevu.¹¹⁾ I s přihlédnutím ke všem shora uvedeným důvodům, tak proto argumenty předkladatelů návrhu zákona nelze přijmout.

¹⁰⁾ K tomu blíže viz usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 29. listopadu 2011, sp. zn. 11 Tdo 1468/2011. Citované usnesení je dostupné na internetových stránkách Nejvyššího soudu České republiky. Nejvyšší soud České republiky [online]. Brno [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/WebSearch/F3A59F26BF7506E2C1257A4E00676C39?openDocument&Highlight=0,.

¹¹⁾ K tomu blíže srovnej rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. ledna 1999, č. stížnosti 25716/94 ve věci Janowski proti Polsku, zejména pak odstavec 33 předmětného rozsudku. Citovaný rozsudek je dostupný online na internetových stránkách Evropského soudu pro lidská práva. Evropský soud pro lidská práva [online]. Štrasburk [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["25716/94\""}, "documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58909"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{),.

Závěrem

Kvalita převážné většiny jednotlivých poslaneckých návrhů zákonů není příliš valná,¹²⁾ neboť předkladatelé se často snaží pouze líbivě reagovat na některý, podle jejich názoru aktuální a palčivý celospolečenský problém, který si zasluhuje mimořádné urgentní řešení právě formou poslaneckého návrhu zákona. Jednotlivé poslanecké návrhy zákonů jsou většinou chabé argumentační kvality, slabé promyšlenosti a často dokonce zcela nekoncepční. Poslaneckým návrhům zákonů obecně chybí jednak elementární analýza daného stavu, ale zejména přesvědčivá a podložená argumentace, což však velice sráží jejich odbornost a relevanci. To bylo případem i zmiňovaného návrhu zákona. Osobně zastávám názor, že poslanci by měli jednotlivé poslanecké návrhy zákonů předkládat toliko v takových případech, které si zaslouží urgentní legislativní řešení.

Období od nabytí účinnosti zákona o některých přestupcích pak ukazuje, že obava před zneužíváním předmětné skutkové podstaty ze strany úřadů se nenaplnila.

Úplným závěrem bych si pak zákonu o některých přestupcích dovolil popřát mnoho úspěchů do jeho života, a pokud možno co nejméně nepromyšlených zásahů, které zákonu samotnému, adresátům právní normy, ale především aplikační praxi sťažují orientaci a každodenní práci s normou samotnou, což samozřejmě není případ pouze předmětného zákona, ale českého práva vůbec.¹³⁾

¹²⁾ Otázce nepříliš racionální legislativy se autor, a to i s přihlédnutím ke svému dřívějšímu legislativnímu působení, věnuje dlouhodobě. Blíže k danému tématu kritiky jednotlivých poslaneckých návrhů zákonů, jakož i k poslanecké iniciativě vůbec pak viz např. KOZÁK, V.: Nad obsahem a formou skutečně racionální legislativy. In: VALDHANS, J.: et al. (eds.). *DNY PRÁVA 2014. Sborník příspěvků z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 178 – 187. ISBN 978-80-210-7901-4. Příspěvek dostupný online: Právnická fakulta Masarykovy univerzity [online]. Brno [cit. 19. června 2017]. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2014/legislativni_proces.pdf, konkrétně pak nad jedním nedávným poslaneckým návrhem zákona blíže viz např. KOZÁK, V.: K navrhované změně trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*. 2014, roč. 13, č. 11 – 12, s. 269 – 271. ISSN 1213 – 5313 či např. KOZÁK, V.: Kriticky k zamýšlené poslanecké iniciativě změny trestního zákoníku. *Trestní právo*. 2016, roč. 20, č. 2, s. 4 – 6. ISSN 1211 – 2860.

¹³⁾ Velice výstižný je v tomto ohledu citát Ladislava Quise, českého spisovatele a právníka: „Naše zákony jsou jako velký les, mnohému se v nich už cesta spletla; a čím hlouběji jsi do nich vlez, tím v nich méně rozhledu a světla.“