

KAPITOLA 1

Úřední osoby a trestní právo – obecná část

1.1 Pojem odpovědnosti. Odpovědnost právní, trestněprávní

Skutečnost, že určité osoby vykonávají jim svěřenou pravomoc, jež je na jedné straně zneužitelná, na druhé straně je však vystavuje nebezpečí častějšího napadení, je příčinou zakotvení institutu trestněprávní ochrany a odpovědnosti úředních osob. Institut odpovědnosti vychází obecně z filozoficko-etických představ o tom, jak je člověk odpovědný za svoje jednání před ostatními lidmi, společností či sám před sebou. Chování člověka může být hodnoceno z hlediska práva, akceptovaných norem mravních, norem politických nebo z hlediska dalších hodnotových systémů. Problematika odpovědnosti je značně rozsáhlá, a podle toho, který normativní systém je porušen, rozlišujeme odpovědnost morální, politickou či právní. Právní odpovědností se rozumí uplatnění nepříznivých následků stanovených právní normou vůči tomu, kdo porušil právní povinnost. Stěžejní zásadu právní odpovědnosti stanoví čl. 2 odst. 2 Listiny, z jehož interpretace lze dovodit, že právní odpovědnost může být státní mocí uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.

V souvislosti s našim vnitrostátním právem rozlišuje teorie práva různé druhy právní odpovědnosti, a to trestněprávní, správněprávní, disciplinární a za soukromoprávní delikt. K ochraně společenských vztahů nejdůrazněji slouží uplatnění odpovědnosti trestněprávní. Odpovědnost trestněprávní je institutem trestního práva hmotného a je představována jednotou dvou prvků: trestným činem a trestněprávními sankcemi. Naše platné trestní právo dříve znalo pouze individuální trestní odpovědnost fyzických osob, tj. odpovědnost fyzického individua nastupující v důsledku zaviněného porušení norem trestního práva. Některé trestné činy jsou však výjimečné v tom, že vyžadují zvláštní vlastnosti pachatele, jeho zvláštní postavení nebo způsobilost. Dochází tak k omezení okruhu osob, jež mohou onen trestný čin spáchat. Jde o tzv. fakultativní znaky skutkové podstaty, které charakterizují pachatele trestného činu. Subjekty trestného činu se zvláštními vlastnostmi, ve zvláštním postavení nebo

se způsobilostí, rozděluje trestněprávní nauka na dvě skupiny: **konkrétní** subjekt (kterým je např. dlužník jako pachatel poškození věřitele dle § 222 tr. zákoníku) a **speciální** subjekt (kam řadíme pro dané téma významné např. trestné činy úředních osob, trestný čin přijetí úplatku či další). Obecně tedy platí, že takováto ustanovení trestního zákona, jež zužují okruh pachatelů, mají ve vztahu k obecným ustanovením povahu normy speciální.

V tomto smyslu je také možno za veřejné činitele, resp. úřední osoby, považovat jen fyzické osoby. V některých případech je trestním zákoníkem chráněn při výkonu pravomoci i celý orgán (např. § 323 a § 324 tr. zákoníku chrání výkon pravomoci tzv. orgánu veřejné moci), nicméně tyto orgány samy o sobě nejsou subjekty trestního práva, nemohou se tedy dopustit trestných činů zneužití své pravomoci. Nová úprava trestní odpovědnosti právnických osob vylučuje tyto orgány ze svého dosahu (§ 6 zák. o tr. odpovědnosti p. o.). V současnosti tedy platí, že pachatelem trestného činu podle § 329 a § 330 tr. zákoníku může být pouze fyzická osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky skutkové podstaty konkrétního trestného činu. Za důležité však považujeme také zmínit, že subjektem trestného činu může být v zásadě pouze taková fyzická osoba, která dosáhla v době spáchání trestného činu zákonem požadovaného věku a v době jeho spáchání byla příčetná, což se u úředních osob předpokládá.

S postavením úředních osob je spojena zvýšená trestněprávní odpovědnost, která je však vyvažována i zvýšenou právní ochranou. Úřední osoba tedy figuruje v trestním právu jako subjekt trestní odpovědnosti, a to zejména v případě trestných činů podle dílu druhého hlavy desáté trestního zákoníku, na druhé straně pak může být i tzv. objektem (předmětem) trestných činů jiných osob (jádreem jsou trestné činy proti úředním osobám podle dílu prvního hlavy desáté trestního zákoníku). I zde je však třeba vzít v úvahu, že samotný postih nezákonného jednání úředních osob i útoků na ně se nevyčerpává jen trestním postižením, neboť i zde je třeba uplatnit obecné výkladové pravidlo subsidiarity trestní represe, tak jak je vyjádřeno v § 12 odst. 2 tr. zákoníku. Nic však nebrání tomu, aby se namísto, popř. vedle trestní odpovědnosti uplatnily sankce předpokládané jinými právními odvětvími, např. správněprávní sankce disciplinární povahy, pracovněprávní sankce i případná náhrada škody podle občanského zákoníku, resp. podle zvláštních předpisů vztahujících se na tyto osoby.

1.2 Historický vývoj ochrany a odpovědnosti úředních osob

Chceme-li se komplexně zabývat pojmem úřední osoba a trestněprávní ochranou a odpovědností takových osob, je třeba nejdříve se seznámit s historickými

souvislostmi dané problematiky. Trestněprávní ochrana ani odpovědnost úředních osob nejsou v žádném případě svou podstatou instituty novými, jež by bylo možno nalézt pouze v trestním zákoníku. Naopak, již v dobách římského práva i v dobách vrcholného středověku je patrný zájem státu na trestněprávním postihu útoků proti představitelům jeho aparátu i postih samotných osob, jimž byl svěřen výkon státní moci. Stát se vždy opíral o skupiny osob, kterým v zájmu svého fungování svěřil úkol zajišťovat základní životní funkce státu a kterým svěřil realizaci svého mocenského monopolu. V zájmu řádného výkonu takových většinou nepopulárních funkcí pak musel zajistit ochranu vybraných osob nejen fakticky, ale i prostředky trestního práva. V historickém průřezu lze určit, že největší pozornost byla věnována právě ochraně těchto osob před útoky zvenčí, tzn. vůči těm, proti nimž byla pravomoc uplatňována. Teprve později, s příchodem právního státu a omezením absolutistických prvků v právu začala být věnována pozornost i druhé straně mince, tedy zajištění toho, aby pravomoc nebyla těmito osobami zneužívána, a to jak vůči státu samotnému, tak vůči poddaným či občanům. Postupem doby se samozřejmě ochrana úředních osob i ochrana řádného výkonu jejich pravomoci vyvíjela až do dnešní podoby, a proto je nutné onen vývoj popsat, neboť jen tak budeme schopni beze zbytku pochopit podobu úpravy současné.

Jsme si plně vědomi toho, že nejstarší formy trestněprávní ochrany a odpovědnosti úředních osob mají se současnou úpravou na první pohled málo společného, přesto však položily její moderní základy. Proto považujeme za nezbytné, a to zejména z důvodů kompletnosti výkladu a zachycení kontinuity vývoje, se zmínit i o těchto raných podobách trestněprávní reakce na výše zmíněná jednání.

Vývoj od nejstarších období do doby josefinské

V patrimoniálním a stavovském státě má trestní právo soukromý charakter, není tak výrazem veřejného zájmu společnosti, ale chrání především soukromé zájmy jejích členů. Trestné činy nebyly chápány jako útoky proti státu či společnosti, ale přistupovalo se k nim jako k soukromoprávním deliktům. Dokonce i útok na panovníka je po dlouhou dobu považován za útok vůči osobě, jeho rodu. Jsou to však právě delikty, které se dotýkají obecných zájmů, které jako jedny z prvních překonávají tento soukromoprávní charakter trestního práva.

V období rané feudálního státu, kdy trestní právo mělo soukromý charakter, byly převažujícím právním pramenem obyčej a o vlastních právních normách této doby se dnes dozvídáme zejména studiem soudních nálezů. O soukromém charakteru trestního práva vypovídá již zmíněná skutečnost, že útok na panovníka je po dlouhou dobu považován za soukromý útok na osobu a rod

panovníka, a jen pozvolna se prosazuje zásada, že jde zároveň i o útok na stát a že postih pachatele by měl být zájmem veřejným.² S rozvojem feudální společnosti, upevnováním státní moci a potřebou chránit stát a jeho představitele se však začínají vydělovat některé trestné činy, jejichž stíhání je zajišťováno státem a provádí se z úřední povinnosti. Mezi tyto delikty patří od 12. století i útok směřující proti osobě panovníka, kdy vražda spáchaná před králem či soudem či na jeho úkor přestává být věcí soukromou a je považována za útok na autoritu státu.

Do své klasické podoby se české trestní právo rozvinulo v době stavovské, kdy si nové společenské poměry, a zejména politický vývoj vztahů mezi jednotlivými stavy a panovníkem a také vztahů vládnoucích tříd k poddaným, vyžádaly i vznik nových trestněprávních norem reflektujících mimo jiné i ochranu feudálního řádu, veřejné bezpečnosti a státního aparátu.³ Zcela evidentní je prohlubující se ochrana panovníka, která je v této době již nepochybně koncipována jako ochrana prvního představitele feudálního státu, hlavy feudální hierarchie a státního aparátu. Těžiště této ochrany leží v období let 1547–1549, kdy v důsledku vítězství Ferdinanda I. nad stavovským povstáním dochází nejen k faktickému posílení královské moci, ale zejména k uzákonění trestného činu urážky královské důstojnosti (*crimen laese maiestatis*) v Zemském zřízení z roku 1549.⁴ To ovšem v žádném případě neznamená, že by král nebyl jako vrcholný představitel státu chráněn již dříve, což dokládají sice nemnohé, zato velmi výmluvné záznamy o soudních nálezech, jež jsou vyjádřením existujícího zvykového práva.⁵ Obsahem pojmu „*crimen laese maiestatis*“ však nebyla pouze urážka v dnešním slova smyslu. Přestože již podle dřívějšího zvykového práva byla mimo jiné stíhána i verbální urážka královské důstojnosti, přičemž nebylo podstatné ani to, že byla spáchána vůči panovníkovi již zemřelému, bylo možno pod tento trestný čin podřadit nejrůznější formy zrady panovníka, jako např. osobování si výlučného práva krále svolávat sněmy, obsazovat nejdůležitější místa ve státním aparátu, vykonávat královskou soudcovskou moc či vytvářet opozice proti králi. Taková jednání by v současné době spíše než trestným činům podle hlavy desáté trestního zákoníku odpovídala některým skutkovým podstatám hlavy deváté, tedy trestným činům proti republice. Poněkud odlišným způsobem se s činy urážky královské důstojnosti vypořádává právo městské dle Koldínovy kodifikace Práv městských Království českého. *Crimen laese maiestatis* v pojetí práva městského má zjevně výraznou tendenci chránit stát, resp. město před rozvracením, a tudíž je jeho podoba

² MALÝ, K. *České právo v minulosti*. Praha: Orac, 1995, s. 115.

³ *Ibidem*, s. 119.

⁴ MALÝ, K. *K českému trestnímu právu 15. – 16. století*. Praha: Nakladatelství ČSAV, 1962, s. 39.

⁵ *Ibidem*, s. 38–39.

s pozdějším trestným činem vlastizrady (dnes § 309 tr. zákoníku) ještě markantnější, což dokazují skutkové podstaty jako např. usilování o zavraždění vrchnosti, úmysl způsobit zkázu vlasti, podpora nepřátel či dávání tajných rad nepřátelům. Přestože osoba panovníka zde není vůbec zmíněna, soudní praxe vypovídá jednoznačně o stíhání byt' i jen nepatrných výroků proti panovníkovi. Závěrem pojednání o trestném činu urážky královské důstojnosti je třeba ještě jednou zdůraznit, že rozsah ochrany královského majestátu nebyl v žádném případě vyčerpán zněním Zemských zřízení, ale na základě obyčejového práva byla i nadále stíhána široká škála jednání včetně verbálních či písemných urážek panovníka.

Upevňování feudálního zřízení a budování státního aparátu této doby si také přirozeně vynutilo patřičné trestněprávní reakce na činy spojené s úřednickým aparátem, ať již se týkaly ochrany těchto osob, tak samozřejmě také jejich odpovědnosti. Základním pramenem poznání je nám v tomto ohledu Vladislavské zřízení zemské z roku 1500, ve kterém porůznu a bez hlubšího systému nalézáme trestněprávní normy plynoucí z dřívějších obyčejů a soudních nálezů.⁶ Pro ustanovení týkající se ochrany a odpovědnosti představitelů státního aparátu je typická jejich strohově široce umožňující extenzivní výklad, proto je i zde při výkladu nutné brát ohled na dobové soudní nálezy. Z hlediska našeho tématu mají význam tři okruhy těchto norem, a sice ochrana a odpovědnost menších úředníků zemských, vyšších úředníků zemských a v té spojitosti také soudců. Činy, které jakýmkoli způsobem snižují vážnost soudních rozhodnutí, soudních orgánů nebo jednotlivých členů soudů, jsou považovány za trestné, neboť jsou to právě feudální soudy, které byly jedním z nejdůležitějších orgánů státní moci. Právním základem odpovědnosti všech úředníků byla jejich přísaha. Porušení této přísahy pak bylo dostačujícím důvodem ke zbavení úředníka jeho hodnosti. Zákonodárství týkající se ochrany nejvyšších úředníků a soudců bylo poměrně strohé, intenzita trestněprávní ochrany byla však velmi vysoká, jen zřídka se vyskytoval mírnější trest než trest smrti. Při zkoumání této problematiky vycházíme především z jednotlivých ustanovení Vladislavského zřízení zemského, konkrétně pak z jeho čl. 422. Tento článek totiž zakazuje prošení o zemské úřady, trestem smrti a konfiskací je trestán ten, kdo by se za života úředníka ucházel o jeho úřad. Trestné činy, které směřují vůči nižším úředníkům nebo které spáchají sami tito úředníci, jsou naopak upraveny celou řadou článků tohoto zřízení. Ustanovení čl. 241 je základní normou, která chrání menší úředníky zemské před nařčením z porušení úřední povinnosti, trest smrti stanoví jak za porušení úřední povinnosti, tak i za nepravdivé nařčení z takového jednání. Rozsah nařčení byl formulován neurčitě, a umožňoval tak extenzivní výklad, bezpochyby jím však bylo pouze takové jednání, které bylo spjato s výkonem

⁶ MALÝ, K. *K českému trestnímu právu 15.–16. století*. op. cit., s. 76.

úřadu. Článek 243 zakotvoval zákonnou presumpci neomylnosti menších úředníků, protože k prokázání takového nařčení bylo třeba pouze svědectví členů zemského soudu většího, obvinění muselo být žalobcem před soudem prokázáno a tíha těchto žalobních důkazů ležela plně na něm. Za důležité je však třeba považovat také to, že nařčení nebylo trestně stíháno *ex offio*, ale na základě iniciativy nařčeného úředníka. V případě, že by se ale z nařčení neočistil, by byl postižen stejným trestem jako ten, kdo jej nepravdivě nařkl zneužíváním pravomoci veřejného činitele, za který byl ukládán trest smrti nebo vypovězení.

Dle Všehrdových Knih devaterých bylo menších úředníků zemských osm, a sice komorník, místosudí, místopísař, úředník králové, proboštův úředník, úředník podkomořího, písař menších desk zemských a místopurkrabí, kteří byli vázání přísahou, a tudíž jen na tyto se vztahovala ochrana menších zemských úředníků.⁷ Tato skupina funkcionářů se nejčastěji, zvláště při zemských deskách, dostávala do přímého styku s feudální veřejností, což samozřejmě vyúsťovalo v nepoměrně větší počet útoků proti nim, jak nám dokládá velké množství soudních nálezů zabývajících se jejich ochranou. Co se tedy týče ochrany, zřejmě nejstarší formou výslovně zmíněnou ve Vladislavském zřízení zemském je zákaz pohrůzek a páchání násilí v úředních prostorách zemských desek. Zde jsou tedy úředníci chráněni pouze nepřímo. Významným prvkem trestněprávní ochrany menších zemských úředníků bylo přísné trestání tzv. nedovedeného nářku, který spočíval v neprokázaném obvinění úředníka z podjatosti či nesprávnosti rozhodování (trest smrti), zatímco prokázaný nářek by měl za následek trest smrti obviněného úředníka. Faktický stav však byl velmi nevyvážený ve prospěch úředníků, neboť již v samotném Vladislavském zřízení zemském je uzákoněna jejich presumpcí neomylnosti. Tvzení úředníků bylo totiž možno vyvrátit pouze svědectvím členů zemského soudu většího, kteří tak měli zajištěnu kontrolu úředníků menších. Ze soudních nálezů také vyplývá, že praktická byla skutečně jen první část ustanovení týkající se nářku nedovedeného, neboť případ nářku dovedeného v těchto dobových pramenech nenalezeme.⁸ Dalším projevem trestněprávní ochrany menších úředníků zemských byl institut, jenž se již dříve využíval k ochraně komorníků doručujících půhon (v současné době by je bylo nejspíše možno přirovnat k úředním doručovatelům, úředníkům provádějícím místní šetření apod.). Šlo o kriminalizaci násilných jednání vůči těmto osobám v případě, že tito jeli mimo místo svého úřadu za úřední záležitosti. Trestem byla ztráta hrdla a majetku bez ohledu na to, zda byla úředníku způsobena smrt, či nikoli. Během 16. století došlo v případě komorníků k uzákonění jejich odpovědnostního ekvivalentu, kdy by byli postiženi trestem smrti v případě, že by po návratu z pohánění podali nepravdivé

⁷ MALÝ, K. *K českému trestnímu právu 15.–16. století*. op. cit., s. 90.

⁸ *Ibidem*, s. 86–87.

svědectví. Trestněprávní odpovědnost menších úředníků zemských byla poznamenána jejich právní a politickou odpovědností stavům čili členům vyššího úřednického aparátu. Ta se projevovala již ve výše zmíněné podobě presumpce neomylnosti úředníků, nejvýznamnějším projevem však bylo ustanovení, jež hrozilo trestem smrti tomu úředníkovi, který by bez souhlasu sněmu vložil do zemských desek vklad pouze na popud krále, či na jeho příkaz z desek něco vymazal. Stejný trest by také postihl úředníka, který by samostatně opravil zápis v deskách, byť na první pohled chybný. Takovou pravomoc měl pouze plný soud zemský. Tato ustanovení můžeme považovat za doklad politické moci šlechty v době stavovské. Další institut trestněprávní odpovědnosti menších zemských úředníků ve Vladislavském zřízení zemském – požadavek uchování tajnosti zapsaných svědectví pod trestem smrti – již tak silný politický akcent nenabízí.⁹

U tzv. vyšších zemských úředníků narážíme na jistý paradox. Přestože ohledně úředníků menších Vladislavské zřízení zemské obsahuje četná ustanovení týkající se jejich ochrany, v případě vyšších zemských úředníků tomu tak není. Nalézáme zde pouze dva trestné činy veskrze politické povahy. Prvním takovým činem byla výroba a rozšiřování tzv. zrádných cedulí, který kriminalizoval jednání spočívající v protivládní letákové agitaci, druhým ustanovením bylo zakázáno prošení o zemské úřady, které pod hrozbou trestu smrti a ztráty majetku postihovalo toho, kdo by se za života úředníka (a tedy člena šlechty) ucházel o jeho úřad. Faktická ochrana vyšších zemských úředníků však byla podstatně širší, neboť i pro tyto na základě zvykového práva platila ochrana proti nedovědenému nářku ve stejném rozsahu jako v případě menších úředníků zemských, včetně presumpce neomylnosti napadnutelné pouze svědectvím vyššího úředníka. Základem odpovědnosti vyšších zemských úředníků byla jejich přísaha. I když tato přísaha přímo neobsahovala žádnou sankci, nelze pochybovat o tom, že její nerespektování, např. porušením tajnosti porad a jednání, by bylo dostatečnou záminkou ke zbavení úředníka jeho hodnosti.

Vzhledem k tomu, že nejvyšší zemští úředníci zároveň působili jako stálí členové většího soudu zemského, můžeme pro potřeby trestněprávní ochrany soudců odkázat na již výše uvedený výklad. Činy, které jakýmkoli způsobem snižují vážnost soudních rozhodnutí, soudních orgánů nebo jednotlivých členů soudů, jsou považovány za trestné, neboť jsou to právě feudální soudy, které byly jedním z nejdůležitějších orgánů státní moci.

Ochranu i odpovědnost soudců nalézáme nejprve u soudů. Řadíme sem ustanovení ukládající soudcům povinnost u soudu zasedat (svévolný odchod nebo nedostavení se k soudu bylo trestáno ztrátou úřadu), ustanovení zakazující soudcům poskytovat „rady nebo naučení“ při odkladu přelíčení. Trestní

⁹ MALÝ, K. *Trestní právo v Čechách v 15.–16. století*. Turnov: UK, 1989, s. 72–73.

odpovědnost je však postihovala také v případech, že jim byl prokázán přestupek ohrožující vážnost soudu. Vlastní ochrana soudců byla založena především na jejich ochraně před obviněním, že nespravedlivě soudili. Specifickou soudcovskou odpovědnost zakotvovalo Vladislavské zřízení zemské v ustanoveních zakazujících dávat stranám rady při odkladu přelíčení (nyní patrně porušení nestrannosti), setrvat v soudě v případě projednávání věci, na které by byli osobně zainteresováni (podjatost), zastupovat před zemským soudem strany či se svévolně vzdálit nebo nedostavit k soudu. Zákaz vyprošování pokut či uzavírání dohod o rozdělení uložených pokut může pak připomínat období dnešních protikorupčních ustanovení. Trestry za protiprávní jednání soudců byly diferenciovány od uložení pokuty až po ztrátu hrdla.

Ochranu i odpovědnost všech tří výše zmíněných typů úředních osob znalo i právo městské, jak zjišťujeme opět z Koldinovy kodifikace. Skutkové podstaty jsou v podstatě totožné jako u práva zemského, avšak patrně jsou zde výrazně nižší sankce většinou spočívající v uložení pokut či vězení. Jako příklad lze uvést např. možnost odsouzení rychtáře jako představitele policejní moci, v případech překročení jeho pravomoci.¹⁰

Podobu českého trestního práva, a tudíž i problematiku ochrany a odpovědnosti úředních osob, posléze na dlouhou dobu předurčil nástup tzv. feudálního absolutismu po porážce stavů v bitvě na Bílé hoře za vlády Ferdinanda II. Jeho právním projevem se stalo tzv. Obnovené zřízení zemské platné pro Čechy od roku 1627 a od roku 1628 pro Moravu. Z celé koncepce tohoto dokumentu vystupuje zvláště výrazně skutečnost, že trestní ochrana není nadále poskytována státu či stavovské obci, ale panovníkovi a jeho výsostným právům. Urážka panovníka (*crimen laese maiestatis*) je tudíž postavena do popředí a trestem smrti, konfiskací majetku a ztrátou cti jsou trestána jednání spočívající např. v osobování si panovníkových oprávnění, svolávání sněmů bez jeho souhlasu, vytváření opozice na sněmu, ale dokonce i zákonodárná iniciativa na sněmu či neoznámení vzpoury nebo neposkytnutí pomoci panovníkovi.¹¹ Teprve ve stínu těchto ustanovení nalézáme starší úpravu týkající se úřednického aparátu státu, jehož členové však již nadále nebyli odpovědní zemi, ale panovníkovi, který je jmenoval na dobu 5 let.¹² Na počátku 18. století se začíná i na území českých zemí projevovat trend vytváření univerzálně platných kodexů pro oblast veřejného práva a nejinak tomu je i v případě práva trestního. Prvním trestním zákoníkem, který platil na území českého státu, byl trestní zákoník Josefa I., *Constitutio criminalis Josephina* (krátce „Josefina“) z roku 1707, jenž vycházel

¹⁰ MALÝ, K. *K českému trestnímu právu 15.–16. století*. op. cit., s. 74–79.

¹¹ MALÝ, K. *České právo v minulosti*. op. cit., s. 154–156.

¹² JÁNOŠÍKOVÁ, P., KNOLL, V., RUNDOVÁ, A. *Mezinyky českých právních dějin*. 3. rozšíř. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 84.

z dolnorakouské kodifikace Ferdinanda III. z roku 1656. Šlo však pouze o podpůrný zákon vůči zemskému i městskému právu, a tak i nadále byla pro oblast úředních osob použitelná úprava obsažená v Obnoveném zřízení zemském i Koldínově kodifikaci. Předmětem zájmu Josefiny z roku 1707 však bylo také obsazení a činnost soudů – mimo jiné úprava postihu zneužití funkce soudce. V tomto ustanovení již vidíme zřetelnou podobnost s dnešním trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr. zákoníku. Předpokládané tresty však byly zcela v duchu zákona mnohem přísnější než v úpravě současné, když bylo možno např. uložit i tresty smrti či vypovězení.¹³

Tradicí starého českého práva tak přerušuje až vydání Tereziánského trestního zákoníku (*Constitutio criminalis Theresiana* – krátce „Theresiana“) v roce 1768, jenž starou úpravu Obnoveného zřízení zemského i Koldínovy kodifikace plně nahradil. Trestné činy namířené proti Bohu, církvi a státu považuje Theresiana za nejtěžší, a proto také trestní postih jednání směřujících proti panovníkovi, jeho moci či správě země patří k nejpřísnějším. Nutno ovšem zdůraznit, že Theresiana byla již ve své době zastaralým zákoníkem, což se projevovalo v některých teoretických koncepcích jako možnosti postihu deliktů *sine lege*, systémem krutých a komplikovaných trestů či přetrvávající, ryze feudální, kriminalizace některých jednání, např. čarodějnictví. Nepřekvapuje tedy, že tento trestní zákoník je posledním výkřikem feudálního trestního práva, který nemohl dále obstát v podmínkách nastupujícího osvěcenského absolutismu.¹⁴

Nástup a přínos osvěcenského absolutismu

Vláda císaře Josefa II. znamenala i pro oblast trestního práva nástup moderních koncepcí založených na ideách osvěcenství a potřebách měšťanské vrstvy. Roku 1787 byl vydán **Všeobecný zákoník o zločinech a trestech na ně**, na jehož přípravě se císař sám aktivně podílel a který znamenal významný posun v oblasti trestněprávních principů směrem k dnešnímu pojetí. Poprvé se zde tedy v našem právním řádu objevují principy jako „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*“, zásada úměrnosti mezi nebezpečností činu a přísností trestu, důraz na převýchovu pachatele a také problematika zavinění jako předpoklad trestnosti činu. Poněkud kuriózně v této souvislosti působí názor z oblasti trestněprávní ochrany císaře, podle kterého „by neměl být trestán zvláště přísně útok na osobu císaře s tím, že pachatel patří spíše do bláznince, neboť jen blázen nepochopí, že panovník nemá na mysli nic jiného než blaho národa“.¹⁵

Přestože smrt císaře Josefa II. otevřela cestu k odbourání řady jeho reforem z důvodu snahy vídeňské vlády zabránit vlivům francouzské revoluce, je v roce

¹³ JÁNOŠÍKOVÁ, P., KNOLL, V., RUNDOVÁ, A. *Mezníky českých právních dějin*. op. cit., s. 87.

¹⁴ MALÝ, K. *České právo v minulosti*. op. cit., s. 154–156.

¹⁵ *Ibidem*, s. 157.

1796 pro Západní Halič a v roce 1803 pro ostatní monarchii přijat **Zákoník o zločinech a těžkých policejních přestupcích**, který pokračuje v nastoupeném moderním trendu trestního práva. Tento trestní zákoník, který přebírá a prohlubuje všechny podstatné vymoženosti josefínského zákoníku, byl vynikajícím dílem a ovlivnil vývoj trestního práva u nás prakticky až do roku 1950, neboť zákon č. 117/1852 ř. z., zákon trestní o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ 1852“) byl v podstatě jeho novelou. Z tohoto důvodu bude výklad o trestněprávní ochraně a odpovědnosti úředních osob podán právě v rámci výkladu úpravy z roku 1852.

Zákon č. 117/1852 ř. z., zákon trestní o zločinech, přečinech a přestupcích

Významnou změnu přinesl do trestního práva TrZ 1852, který byl novelou trestního zákoníku z roku 1803, stal se základem rakouského a později i československého trestního práva a ovlivnil jeho vývoj u nás až do roku 1949. Ustanovení obsahující definici veřejného činitele či úřední osoby v tomto zákoně ještě nenalzáme, ale velmi se jí blíží § 68 TrZ 1852 obsažený v hlavě, která upravuje zločin pozdvížení namířený vůči osobám ve vrchnostenském postavení: „Při tom nečiní rozdíl, zdali násilí směřuje proti soudci, proti osobě vrchnostenské, proti úředníku, proti vyslanci, zřízenci nebo služebníku úřadu státního nebo obecního, proti strážní civilní, finanční nebo vojenské, nebo proti četníkovi, anebo proti úředníku lesnímu, k hlídání lesů ustanovenému, byť i byl ve službě soukromé, jen když jest příslušným úřadem zeměpanským do přísahy vzat, nebo proti osobám k lesům dohlížejícím, týmž způsobem do přísahy vzatým, nebo proti osobě k dohledu na státních nebo soukromých železnicích nebo k obstarávání jízdy na nich nebo k ochraně nebo k provozu státního telegrafu zřízené, pokud osoby ty vykonávají nějaký rozkaz vrchnostenský, anebo konají úřad svůj nebo svou službu.“ Nápadná je tu především ochrana osob vykonávajících lesní službu či službu na železnici, která tak zcela jistě ovlivnila i pozdější definici veřejného činitele. Zločiny upravené touto hlavou, tedy zločiny pozdvížení a vzbouření, za které hrozil pachatelovi při stanném právu trest smrti, však nebyly v praxi příliš používány. Ochrana osob definovaných v § 68 byla doplněna dvěma přestupky – § 312 zakotvující přestupek urážky těchto osob slovem nebo skutkem a § 314 vměšování se do výkonu služeb veřejných. Tento trestní zákon tedy poskytoval zvýšenou trestní ochranu státu a jeho orgánům, což se odráží dále například ve zločinu veřejného násilí, chránícím zvláště příslušníky policie a četnictva.¹⁶ Zločin veřejného násilí byl upraven ve třech

¹⁶ SOUKUP, L. In ADAMOVÁ, K. *Prameny k dějinám práva v českých zemích*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 325–343.

skutkových podstatách rozpracovaných v § 76, § 78 a v § 81, lze jej přirovnat k trestným činům oddílu prvního hlavy desáté současného trestního zákoníku. Zločiny dle § 76 a § 78 se velmi blíží trestnému činu útoku na státní orgán, ve svých ustanoveních obsahují výrazy **násilným jednáním proti soudu, veřejnému úřadu, korporacím zákonně uznaných**, které nás k tomuto porovnání přivádí nejvíce. Ustanovení § 81 upravuje třetí skutkovou podstatu zločinu veřejného násilí, a sice násilné vztažení ruky na vrchnostenské osoby, včetně nebezpečného vyhrožování. Tento zločin tedy lze považovat za obdobu dnešního trestného činu útoku na úřední osobu. V hlavě desáté, nazvané O zlém užívání moci úřední, došlo k zakotvení odpovědnosti osob za výkon funkce, kterou byli pověřeni. Ustanovení § 101 a § 102 jsou obdobou dnešního trestného činu dle § 329 odst. 2 tr. zákoníku, kdy § 101 obsahuje definici úředníka, subjektu, na kterého se dané ustanovení použije, a § 102 pak stanoví okruh osob, který se tohoto zločinu dopouští především.

§ 101

Každý úředník státní nebo obecní, kterýž v úřadě, jímž vázán jest, moci sobě svěřené jakýmkoli způsobem zle užívá, aby někomu, ať jest to stát, obec nějaká nebo jiná osoba, škodu způsobil, dopustí se takovým zlým užíváním zločinu, nechť se k tomu svěsti dal zistiťností, nebo jinak náruživostí anebo vedlejším úmyslem. Za úředníka pokládati se má ten, kdož mocí rozkazu veřejného, přímo nebo prostředně daného, buď on pod přísahou nebo nebud', povinen jest, obstarávati práce vlády.

§102

V takových okolnostech dopustí se zločinu toho zvláště:

- a) soudce, státní zástupce nebo jiný úředník vrchnostenský, jakož i každý jiný úředník v povinnostech postavený, kterýž od zákonního plnění povinnosti své úřední odvrátiti se dá;
- b) každý úředník, kterýž ve věcech úředních, tudíž i notář, kterýž při zdělávání nebo vyhotovování nějaké listiny notářské vysvědčí nepravdu;
- c) kdo tajemství úřední jemu svěřené způsobem nebezpečným vyjeví; kdo listinu pod dohled úřední jemu svěřenou zmaří, nebo ji někomu proti povinnosti sdělí;
- d) advokát nebo jiný přísežný zástupce, kterýž straně své na újmu při zdělávání spisů právních nebo jinak radou a skutkem jest nápomocen odpůrci.

Jak tedy shrnout podobu a význam úpravy odpovídající ochraně a odpovědnosti úředních osob v TrZ 1852? V první řadě je nutné zdůraznit, že se jedná o první trestní zákon v naší historii, jehož úprava ochrany a odpovědnosti úředních osob se již dá poměrně dobře srovnávat s úpravou současnou, a to zejména po obsahové stránce, neboť přestože po stránce formální není úprava

dané problematiky soustředěna na jednom místě zákona, obsah jednotlivých ustanovení již nese jisté shodné rysy s úpravou současnou. Tato skutečnost je markantní zejména při pohledu na jednotlivé skutkové podstaty, neboť v TrZ 1852 nalézáme ekvivalent k trestným činům podle § 323, § 324, § 325, § 326 a § 329 tr. zákoníku. Ale ani vymezení osob úředních či vrchnostenských v TrZ 1852 již není diametrálně odlišné od definice úřední osoby v § 127 tr. zákoníku. Naopak, pokud vyjdeme ze současné definice úřední osoby a vezmeme v úvahu tři zákonné požadavky na to, aby se daná osoba v dané situaci dala považovat za osobu úřední (taxativní výčet skupin úředních osob, užití svěřené pravomoci při plnění veřejných úkolů, souvislost trestné činnosti s pravomocí a odpovědností úřední osoby), budeme schopni i v TrZ 1852 nalézt požadavky podobné. Je pouze nutné překonat nekonzistentnost úpravy vzniklé v polovině 19. století a po zmíněných třech znacích pátrat v obou okruzích osob úředních či vrchnostenských, tedy jak v § 68, tak v § 101 a § 102 TrZ 1852. Toto si můžeme dovolit v případě, že si uvědomíme, že nejde o dva naprosto rozdílné okruhy osob, ale že jde naopak o skupiny vzájemně se výrazně prolínající. Není tedy problém nalézt podobnosti ve výčtových ustanoveních obou zákonů, tedy TrZ 1852 a trestního zákoníku. Požadavek trestního zákoníku – užití svěřené pravomoci – poté nalézá svůj ekvivalent ve výrazech „**moc rozkazu veřejného**“ a „**obstarávání prací vlády**“ v § 101 TrZ 1852. Nakonec i třetímu požadavku, týkajícímu se souvislosti trestné činnosti s užíváním pravomoci úřední osoby, můžeme dostat při pohledu na závěr § 68 TrZ 1852, kde stojí: „Pokud osoby ty vykonávají nějaký rozkaz vrchnostenský, anebo konají úřad svůj nebo svou službu“. Obecně lze tedy říci, že ochrana a odpovědnost osob nadaných mocí úřední byla oddělena od ochrany osob, jejichž výčet byl obsažen v § 68 TrZ 1852, tedy od výčtu osob ve vrchnostenském postavení. Okruh osob, které se mohly dopustit zneužití úřední moci, stanovil tento zákon úžeji než okruh osob, jimž byla poskytována při výkonu jejich činnosti zvýšená ochrana. U tohoto trestního zákona shledáváme v některých směrech již podobné rysy se současným trestním zákonem a byl patrně přinejmenším inspirací při jeho tvorbě.

Závěrem lze tedy konstatovat, že úprava ochrany a odpovědnosti úředních osob v TrZ 1852 byla na svoji dobu moderním počinem, jehož faktický význam pro právní praxi je umocněn tím, že po přijetí tzv. recepční normy, tedy zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, se TrZ 1852 stal součástí právního řádu samostatné Československé republiky, a tudíž jeho úprava zůstala se změnami a doplňky v užívání až do přijetí zákona č. 86/1950 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ 1950“).¹⁷

¹⁷ SOUKUP, L. *Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945–1990*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 209–225.

Významnou legislativní normou v oblasti trestního práva zasahující také do oblasti ochrany úředních osob byl zákon na ochranu republiky.¹⁸ Tímto zákonem byla po atentátu na ministra financí Aloise Rašína vyplněna mezera v právním řádu týkající se ochrany československého státu a jeho ústavních představitelů. Základem ochrany ústavních představitelů byla úprava obsažená v § 7 až 11 tohoto zákona. Tato ustanovení postihovala vysokými tresty jednání vůči předním ústavním činitelům spočívající v útocích na jejich život (§ 7), tělesnou integritu (§ 8), spolčování se k takovým jednáním (§ 9), násilí vůči nim či osobování si jejich pravomoci (§ 10) a v urážce prezidenta republiky (§ 11). Přestože zákon na ochranu republiky omezoval ústavou zaručená občanská práva a svobody a ve 30. letech 20. století byla jeho novelizacemi legislativně upevnována ochrana republiky, k záchraně ČSR jako suverénního demokratického státu v nepřátelském obklíčení tato cesta nemohla stačit.¹⁹

Definice veřejného činitele v TrZ 1950

Po únoru 1948 vláda stanovila jako jeden z cílů změnu právního systému, do vývoje trestního práva významně zasáhla právnícká dvouletka, neboť jejím výsledkem bylo také vypracování nového trestního zákona. TrZ 1950 je v historickém vývoji nejbližší současnému trestnímu zákoníku. Ve svých ustanoveních, konkrétně v § 75 odst. 10, obsahuje již definici veřejného činitele:

„Veřejným činitelem je ten, kdo obstarává veřejné věci, byv k tomu povolán; za těchto podmínek je veřejným činitelem zejména

- a) člen národního výboru, jiný podle zákona zvolený zástupce lidu, soudce z lidu, funkcionář lidového družstva,
- b) státní zaměstnanec,
- c) řídicí nebo rozhodující zaměstnanec státního, národního, komunálního nebo jiného veřejného podniku anebo lidového družstva,
- d) příslušník branné moci nebo jiného ozbrojeného sboru, nebo orgán povolaný,
- e) chránit nebo zajišťovat bezpečnost lidí a majetku anebo provádět svým osobním úkonem rozhodnutí veřejného činitele.“

Porovnáme-li tuto definici se současným chápáním pojmu úřední osoby, je na první pohled velmi stručná. Vychází z klíčového pojmu „obstarávání veřejné věci“, jež lze přirovnat k pojmu „obstarávání věci obecného zájmu“, se kterým současný trestní zákoník operuje v oddílu třetím hlavy třetí, nazvaném Úplatkářství. Pojem veřejného činitele obsažený v TrZ 1950 je tak mnohem širší. Do okruhu veřejných činitelů zahrnoval i pracovníky hospodářské oblasti, na

¹⁸ Zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ MALÝ, K. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. 4. vyd. Praha: Leges, 2010, s. 401–402.

základě judikatury v minulosti navíc docházelo k extenzivnímu výkladu tohoto pojmu.

Tato definice tvoří základní rozdíl v koncepci ochrany a odpovědnosti úředních osob oproti úpravě současné. Na první pohled je zřejmá její stručnost a vágní formulace, otevírající možnosti extenzivního výkladu, zcela v duchu potřeb totalitního režimu. Základem definice je pojem „**obstarávání veřejných věcí**“, který je srovnatelný se současným pojmem „**obstarávání věcí obecného zájmu**“ užívaným v souvislosti s problematikou úplatkářství, pod který spadá širší okruh lidí než pod pojem úřední osoby. Naopak se v definici veřejného činitele v TrZ 1950 nesetkáme s pojmem pravomoc, přestože jednotlivé skutkové podstaty trestných činů, týkající se veřejných činitelů, tento pojem užívají. Celkovou tendenci k širokému vnímání pojmu veřejného činitele podtrhuje zařazení osob z hospodářské oblasti do definice, přičemž se ani dobová judikatura nebránila extenzivnímu výkladu pojmu, mezi veřejné činitele zařazovala např. i poštovního doručovatele při doručování poštovních zásilek všeho druhu (R 26/1954).

Nyní zaměříme pozornost na jednotlivé trestné činy týkající se veřejných činitelů. Na první pohled vidíme, že úprava je již soustředěna, a to do hlavy třetí TrZ 1950 týkající se trestných činů proti pořádku ve věcech veřejných. Zde tedy vidíme odlišné uspořádání zvláštní části TrZ 1950 oproti právní úpravě současné. Toto uspořádání je vždy závislé na příkládaném významu chráněných zájmů, a jelikož byly zájmy veřejné v duchu tehdejší ideologie preferovány před zájmy soukromými, tak i úprava trestných činů proti pořádku ve věcech veřejných byla obsažena v hlavě třetí TrZ 1950, zatímco v současné době úprava této problematiky, včetně ustanovení o trestněprávní ochraně a odpovědnosti úředních osob tvoří až hlavu desátou. Na rozdíl od trestního zákoníku, v TrZ 1950 úprava odpovědnosti veřejných činitelů předchází úpravě týkající se jejich ochrany. Ustanovení obsažená v § 175 a § 176 TrZ 1950 tedy upravují odpovědnost veřejných činitelů, a to velmi podobným způsobem, jaký nalzáme v úpravě současné. Ustanovení § 175 TrZ 1950 je ekvivalentem trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 tr. zákoníku, § 176 TrZ 1950 upravuje obdobným způsobem problematiku maření úkolu úřední osoby z nebdalosti, která je dnes obsažena v § 330 tr. zákoníku. Ve sféře hospodaření s majetkem v socialistickém vlastnictví pak byla doplněna trestněprávní odpovědnost veřejných činitelů tím, že řada ustanovení předpokládala použití vyšší trestní sazby pro případy jejich pachatelství.

Základní úprava trestněprávní ochrany veřejných činitelů byla obsažena v § 177 až 180 TrZ 1950. Nenalezneme zde sice přímý ekvivalent k dnešním trestným činům namířeným proti orgánům veřejné moci podle § 323 a § 324 tr. zákoníku, ale můžeme se domnívat, že široce koncipovaná skutková podstata

trestného činu násilí proti veřejnému činiteli (§ 177 TrZ 1950) byla plně dostatečující, vzhledem k širokému chápání pojmu veřejného činitele. Z pohledu trestního zákoníku tato jediná skutková podstata obsahovala znaky dnešních trestných činů násilí proti úřední osobě (§ 325 tr. zákoníku), vyhrožování s cílem působit na úřední osobu (§ 326 tr. zákoníku) a také je zde obsažena ochrana osob vystupujících na ochranu úřední osoby (§ 327 odst. 1 tr. zákoníku). Ustanovení § 178 TrZ 1950 dále obsahuje trestný čin osobování si pravomoci veřejného činitele, jehož obdoba se vrátila do trestního zákoníku v § 328 upravujícím přisvojení si úřadu, současná úprava však na rozdíl od TrZ 1950 nevyžaduje škodný či ziskový motiv. Ekvivalent posledních dvou trestných činů TrZ 1950 v současné úpravě nenalezneme. Jde o trestné činy rušení výkonu pravomoci veřejného činitele (§ 179 TrZ 1950) a urážku veřejného činitele (§ 180 TrZ 1950). Zde je vhodné hledat srovnání spíše v TrZ 1852, kde již obdobu obou těchto trestných činů nacházíme, a to v podobě přestupků upravených v § 312 a § 314. Zde evidentně došlo k převzetí obou skutkových podstat do nového trestního zákona a jejich povýšení na trestné činy, zcela v duchu potřeb ochrany aparátu totalitního státu. Lze tedy shrnout, že úprava trestněprávní ochrany a odpovědnosti úředních osob (veřejných činitelů) v TrZ 1950 není v historickém kontextu nijak překvapivá, neboť svým celkovým charakterem kladoucím důraz zejména na ochranu veřejných činitelů (dalo by se říci až absolutní) zcela odpovídá požadavkům nově nastoleného represivního režimu.

Období let 1961–2009

Po přijetí nové ústavy v roce 1960 se vytvořily snahy o rekonfiguraci celého právního odvětví, a tím o lepší reflektování ideologických východisek daných ústavou. V rámci této kodifikační vlny byl přijat i trestní zákon (zákon č. 140/1961 Sb.), který nabyl účinnosti 1. ledna 1962 a který s četnými novelizacemi platil v podstatných částech až do roku 2010.

Původně byla obsažena definice veřejného činitele v § 89 odst. 9 tr. zákona takto: „Veřejným činitelem je volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník národního výboru, soudu nebo jiného státního orgánu, státní hospodářské, družstevní nebo společenské organizace nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. K trestní odpovědnosti a ochraně veřejného činitele se podle jednotlivých ustanovení toho zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s jeho pravomocí a odpovědností.“ Tato původní definice v sobě tedy zahrnovala výrazy „státní hospodářské, družstevní nebo společenské organizace“, což způsobilo, že za veřejné činitele tak byly považovány osoby z hospodářské oblasti.