

MINISTERSTVO VNITRA
Poradní sbor ministra vnitra
ke správnímu řádu a správnímu trestání

Závěr č. 189

**ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání
ze dne 7. 11. 2025**

Přestupky v oblasti předsudečného násilí

Přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích není ve vztahu speciality k ostatním skutkovým podstatám přestupků proti občanskému soužití. Postihuje jiné (diskriminační) jednání, které nelze subsumovat pod některý z přestupků podle § 7 odst. 1 zákona o některých přestupcích.

Odůvodnění:

Předsudečné násilí (angl. „hate crime“) představuje jednání motivované předsudky vůči určité skupině obyvatel, kdy si pachatelé svou oběť vybírají pro odlišnou barvu pleti, národnost, sexuální orientaci, zdravotní stav, víru, sociální postavení, politické přesvědčení nebo jinou obdobnou charakteristiku. Protiprávní jednání může mít různorodou podobu, od verbálních útoků, přes psychický nátlak, vyhrožování, zastrašování, až po útoky na majetek oběti, fyzické násilí a sexuální obtěžování.

V rovině přestupkového práva vyvstává otázka správné právní kvalifikace přestupků vykazujících znaky předsudečného násilí, zejména pokud jde o podřazení jednání pod některou ze skutkových podstat přestupků proti občanskému soužití podle § 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění. Základní otázkou je vztah skutkových podstat přestupků proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 zákona o některých přestupcích (tj. ublížení na cti, ublížení na zdraví, narušení občanského soužití vyhrožováním, nepravdivým obviněním z přestupku, schválností nebo jiným hrubým jednáním) ke skutkové podstatě přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích, jehož se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí tím, že *způsobí jinému újmu pro jeho příslušnost*

k národnostní menšině nebo pro jeho etnický původ, pro jeho rasu, barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, věk, zdravotní postižení, pro jeho politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, pro jeho sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo pro jeho rodinný stav. Znakem skutkové podstaty přestupku je v tomto případě pohnutka, která naplňuje charakteristiku předsudečného násilí, přičemž objektivní stránka přestupku je obecně definována jako „způsobení újmy“. Jde tedy např. o to, zda se osoba, která ublíží jinému na zdraví pro jeho etnický původ, rasu či barvu pleti, dopustí přestupku ublížení na zdraví podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích, anebo přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích. Obdobně by mohlo jít o ublížení na cti, zesměšňování, vyhrožování, schválnost nebo jiné hrubé jednání z rasové pohnutky [resp. z jiné pohnutky podřaditelné pod pojem předsudečného násilí, na níž je pamatováno v § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích]. Posoudit je třeba i možnost souběhu uvedených přestupků.

Přestupek spočívající ve způsobení újmy jinému pro jeho příslušnost k národnostní menšině nebo pro jiný zákonem vymezený důvod byl obsažen již ve „starém“ přestupkovém zákoně (§ 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích). Do přestupkového zákona byl vložen na základě novely č. 273/2001 Sb., kterou byla do právního řádu zapracována Směrnice Rady č. 2000/43/ES k provedení zásady rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich národnostní nebo etnický původ. K tomu důvodová zpráva¹ uváděla, že jde o skutkovou podstatu přestupku spočívajícího v diskriminaci osoby, a to jak z důvodu její příslušnosti k národnostní menšině, tak z dalších vymezených důvodů. Historicky byl přestupek trestán přísněji, než jiné skutkové podstaty přestupků proti občanskému soužití (5 000 Kč oproti 1 000 Kč, resp. 3 000 Kč), nicméně na základě následných novelizací došlo ke sjednocení výše pokuty, což převzala i stávající úprava. Podle zákona o některých přestupcích lze za přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b) uložit pokutu do 20 000 Kč, resp. do 30 000 Kč, je-li přestupek spáchán opakovaně. Horní hranice pokuty je tak v případě všech přestupků proti občanskému soužití shodná (výjimkou je pouze ublížení na cti, kde je horní hranice pokuty nižší).

Za zmínku též stojí, že dané protiprávní jednání bylo původně postihováno jako trvající přestupek (*„přestupku se dopustí ten, kdo působí jinému újmu pro...“*), zákonem č. 204/2015 Sb. byl nicméně přestupek přeformulován do stávající podoby (tj. nedokonavý vid

¹ Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Sněmovní tisk 778/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, III. volební období.

byl nahrazen dikcí „způsobí“). Důvod této změny nebyl vysvětlen, lze se domnívat, že záměrem bylo postihnout i jednorázový útok.

Pokud jde o současnou úpravu přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích, důvodová zpráva² s ohledem na legislativní historii ustanovení pojímá přestupek jako postih diskriminace. K dané skutkové podstatě (též v souvislosti s rozšířením postihu i na právnické a podnikající fyzické osoby) dále uvádí: „*Podnikající fyzické osoby či osoby právnické se mohou při své činnosti často dostávat do pozic, kdy se jejich jednání jeví vůči slabší straně jako diskriminační - tzn. je zde například zvýšený zájem na ochraně práv příslušníků národnostních menšin a ochraně různých skupin obyvatelstva před jakoukoliv formou diskriminace – proto byly dvě skutkové podstaty rozšířeny i na podnikající fyzické osoby a právnické osoby. Na základě výsledku vnějšího připomínkového řízení k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (sněmovní tisk 368), se na rozdíl od předchozí právní úpravy rozšiřuje skutková podstata přestupku spočívajícího v diskriminaci vybraných skupin osob o další důvody (věk a zdravotní postižení), pro které bude postihováno působení újmy (na právech, na cti, poškození pověsti v zaměstnání, v rodinném životě atd.) jinému jako přestupek. Skutkové podstaty přestupků týkající se zákazu diskriminace (§ 7 odst. 3) implementují princip rovného zacházení, který je odrazem čl. 21 Listiny základních práv Evropské unie a dále je rozpracován též sekundárním právem Evropské unie (...).*“.

Odkaz na provádění antidiskriminační směrnice obsahuje také komentářová literatura. Pavel Vetešník³ zdůrazňuje, že „[k] naplnění této skutkové podstaty je třeba způsobení újmy jinému. **Zákon o přestupcích však pojem „újma“ nedefinuje. Můžeme si ji pro tyto účely vymezit jako například újmu na vážnosti u spoluobčanů, v zaměstnání, v rodinných vztazích. Součástí skutkové podstaty přestupku, respektive její subjektivní stránky, je pohnutka, jako tzv. jiný subjektivní vztah (...).**“ Podrobnější příklady přináší Jan Strakoš⁴, dle něhož půjde povětšinou o odmítnutí poskytnutí určité služby nebo zboží, např. když číšník odmítne v restauraci obsloužit homosexuální pár, vyhazovač nevpustí na diskotéku studenta z důvodu, že je Vietnamec, nebo taxikář odmítne svést ženu, která vyznává islámské náboženství. I v těchto případech je motivem jednání předsudečná pohnutka.

² Zvláštní část důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o některých přestupcích. Sněmovní tisk 554/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, VII. volební období.

³ Vetešník, P. Komentář k § 7. In: Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017.

⁴ Strakoš, J. Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

Citované zdroje tedy přestupek pojmají převážně jako postih diskriminačního jednání, přičemž újmou rozumí zejména újmu na vážnosti u spoluobčanů, v zaměstnání nebo v rodinných vztazích. Uvedené příklady by tak bylo možno interpretovat jakou určitou „zbytkovou kategorií“ újmy, která není postižitelná skrze klasické přestupky proti občanskému soužití. Sporné je nicméně jazykové vyjádření objektivní stránky přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích, která je obecná a hovoří o jakékoli újmě z předsudečné pohnutky.

Dopady právní kvalifikace předsudečného násilí z pohledu zákona o některých přestupcích je třeba posuzovat též z hlediska pravidel pro ukládání správního trestu. Předsudečné násilí je nutno vnímat jako společensky škodlivější jednání oproti „běžným“ přestupkům, u kterých předsudečná pohnutka chybí. Společensky škodlivější jednání je důvodné trestat přísněji, neboť to odpovídá povaze a závažnosti přestupku a způsobenému následku. Z pohledu korespondující trestněprávní úpravy, jejímž prostřednictvím jsou postihována nejzávažnější protiprávní jednání, je předsudečný motiv obecně vymezenou přitěžující okolností [§ 42 písm. b) trestního zákoníku], popř. tvoří prvek kvalifikovaných skutkových podstat trestných činů, které jsou postihovány přísněji.

Poradní sbor se nejprve zabýval první variantou, která pojímá přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b) jako speciální ve vztahu k obecným skutkovým podstatám přestupků proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1. Objektem přestupků je nerušené občanské soužití, přičemž „způsobení újmy“ je pojem záměrně obecný a lze do něj zahrnout všechny druhy újmy jinak konkretizované v odstavci 1. Nenávistná pohnutka je onou zvláštností (specialitou), která z přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) činí speciální skutkovou podstatu.

Převedeno do praxe, dopustí-li se přestupce jednání, které sice obecně naplňuje znaky některého z přestupků podle § 7 odst. 1 (ublíží jinému na cti nebo na zdraví, vyhrožuje jinému újmu na zdraví nebo se dopustí schválnosti apod.), avšak učiní tak z předsudečné pohnutky, dopustí se přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích.

Tato varianta, byť může odpovídat normativnímu textu, vykazuje určité nedostatky z hlediska ukládání správního trestu, neboť s ohledem na v zásadě shodnou výši pokuty za jiné přestupky proti občanskému soužití a přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b) nelze tvrdit, že by šlo o zpřísněný postih přestupkových „hate crimes“. Naopak platí, že předsudečnou pohnutku nelze v daném případě zohlednit jako přitěžující okolnost [§ 38 písm. e) zákona č. 250/2016 Sb.], a to s ohledem na zákaz dvojího přičítání.

Důsledky má uvedený výklad i v případě jednočinného souběhu přestupků. Pokud by se pachatel dopustil (v rámci jednoho skutku, např. příspěvek na sociálních sítích) hrubé urážky a vyhrožování újmou na zdraví, spáchal by přestupek podle § 7 odst. 1 písm. a) a přestupek podle § 7 odst. 1 písm. c) bod 1 v jednočinném souběhu. Bylo by tak možno uvažovat o zpřísněném postihu, kdy se horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný zvyšuje až o polovinu (§ 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.) Pokud by se ovšem pachatel dopustil stejného jednání z předsudečné pohnutky, spáchal by pouze přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b), neboť v takovém případě nelze o jednočinném souběhu hovořit. Jednočinný souběh stejnorodý, kdy pachatel jedním skutkem naplní vícekrát stejnou skutkovou podstatu, trestněprávní nauka obecně neuznává, přičemž soudy takovou situaci posuzují jako jediný trestný čin. Při absenci speciální úpravy vychází z trestněprávní nauky i přestupkové právo. V případě speciality přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích by tedy nebyla dána možnost zpřísněného postihu souběhu přestupků a „hate crimes“ jako typově závažnější činy by byly paradoxně postihovány mírněji.

Druhou možností, jak nahlížet na vztah jednotlivých skutkových podstat přestupků proti občanskému soužití, je výklad § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích jako postih jiného diskriminačního jednání. Skutková podstata přestupku by byla naplněna v případech, kdy se pachatel dopustí jednání, které nenaplnjuje znaky žádného z obecných přestupků proti občanskému soužití. Jde tedy zejména o postih určité formy diskriminace, znevýhodnění, např. v zaměstnání nebo při poskytování služeb.

Problematické může být, že ustanovení § 7 odst. 1 zákona již samo o sobě obsahuje určité obecné kategorie, jako je „*schválnost*“ nebo „*jiné hrubé jednání*“, a mohlo by tak být obtížné rozlišit, kdy jde o schválnost či jiné hrubé jednání spáchané z předsudečné pohnutky a kdy o přestupek podle § 7 odst. 3 písm. b). Tomu je třeba čelit s využitím judikатурních závěrů týkajících se uvedených skutkových podstat přestupků a zohledněním účelu zakotvení přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b).

Tento výklad lze podpořit výkladem historickým a teleologickým. Přestupek byl zakotven v souvislosti s přijetím antidiskriminační směrnice, přičemž postihoval (původně trvajícím) jednání, kterým typicky není obecný přestupek proti občanskému soužití.

Z hlediska ukládání trestu by při této variantě bylo možno předsudečnou pohnutku zohlednit při posuzování povahy a závažnosti přestupku [§ 38 písm. e) zákona č. 250/2016 Sb.]. Za přestupek spočívající v ublížení na zdraví z rasové pohnutky by byl pachatel trestán podle § 7 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích s tím, že zavrženíhodná pohnutka by mohla

být důvodem např. pro uložení pokuty při horní hranici zákonné sazby. Při jednočinném souběhu přestupků spáchaných z předsudečné pohnutky by byla rovněž zachována možnost asperace (§ 41 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb.).

Třetí uvažovanou variantou je možný souběh některého z přestupků proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 a přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b). Pachatel ublížení na zdraví z rasové pohnutky by tak byl trestán za přestupky podle § 7 odst. 1 písm. b) a podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích spáchané v jednočinném souběhu.

Jak vyplývá z judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 5 Afs 9/2008-328), pro existenci jednočinného souběhu je důležité, aby v rámci jediného skutku došlo k zasažení různých individuálních objektů ochrany, a byly tak vyvolány různé právně významné následky. Souběh je možný také v případě, že byl zasažen tentýž individuální objekt ochrany, ovšem chráněný v různých směrech, tj. proti různým aspektům téhož protiprávního jednání. Důležité je tedy posoudit, zda je zasažen pouze jediný chráněný zájem (objekt přestupku), nebo zda je dána mnohost těchto zájmů. V případě pouze jediného zájmu je třeba zkoumat, zda je tento chráněn v různých směrech.

V případě obecných přestupků proti občanskému soužití a přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) je dán společný druhový objekt, kterým je nerušené občanské soužití. Individuální objekty se ovšem liší, neboť jimi na jedné straně může být např. zájem na ochraně cti či zájem na ochraně zdraví, na straně druhé pak ochrana národnostních menšin či jiných skupin osob před znevýhodňujícím jednáním. V rámci přestupku ublížení na zdraví z rasové pohnutky by tak nebyla pohnutka zohledněna samostatně, ale jako součást skutkové podstaty přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b), jehož se pachatel dopustí v jednočinném souběhu s ublížením na zdraví.

Poradní sbor zvážil možnosti řešení vztahu jednotlivých skutkových podstat přestupků proti občanskému soužití. Dospěl k závěru, že jazykové vyjádření skutkové podstaty přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích není zcela jednoznačné a je třeba vyjít též z účelu daného ustanovení, kterým je provedení antidiskriminační směrnice. Záměrem zákonodárce patrně nebylo zakotvit zvláštní skutkovou podstatu, která by dopadala na předsudečné násilí bez ohledu na konkrétní podobu protiprávního jednání, ani upravit „samostatný postih“ předsudečné pohnutky tak, aby byl předsudečný motiv trestán v rámci souběhu přestupků. Pominout nelze ani dopady na pravidla pro ukládání správního trestu, neboť si nelze dobře představit takový výklad přestupkového práva, který by postihoval „hate crimes“ stejně či dokonce mírněji než přestupky, u kterých předsudečný motiv chybí. Přestupek podle

§ 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích se proto uplatní v případech, kdy se pachatel dopustí jiného (diskriminačního) jednání, které nelze podřadit pod některý z obecných přestupků proti občanskému soužití.