

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Vladimíra Strakošová

Centrální evidence přestupků

Diplomová práce

Olomouc 2015

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Centrální evidence přestupků vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 24. 08. 2015

.....

Poděkování

Chtěla bych tímto poděkovat vedoucí této diplomové práce JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D. za její cenné rady a připomínky při vedení diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat svým blízkým za jejich podporu při psaní práce i v průběhu studia.

Obsah

Obsah.....	4
Seznam použitých zkratek	5
Úvod	6
1 Vymezení pojmů	9
1.1 Správní a soudní delikt	9
1.1.1 Správní delikt	10
1.2 Pojem přestupek	11
1.2.1 Skutková podstata přestupků	11
1.3 Obecně o centrální evidenci přestupků	12
1.3.1 Evidování přestupků ve Francii, Německu, Rakousku a na půdě Evropské unie ..	12
2 Úprava centrální evidence přestupků v České republice	14
2.1 Historický vývoj právní úpravy do současnosti	14
2.2 Co vše se má evidovat?	16
2.3 Jak řešit recidivu?	20
2.3.1 Počet opakování přestupků relevantních pro uložení zprísňené trestní sazby	21
2.3.2 Rozhodná doba pro přestupkovou recidivu	22
2.4 Přístup do evidence	22
2.5 Kdo má vést registr přestupků?	25
2.6 Výmaz údajů z centrální evidence přestupků	27
3 Úprava centrální evidence přestupků na Slovensku	30
3.1 Historický vývoj právní úpravy do současnosti	30
3.2 Co vše se eviduje?	31
3.3 Jak řešit recidivu?	32
3.4 Přístup do evidence	35
3.5 Kdo evidenci vede?	36
3.6 Výmaz údajů z evidence	38
4 Závěr	40

Seznam použitých zkratek

Novela PřestZák a Zák o RejTrestů = vládní návrh 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 dle stavu k 15. červenci 2015.

PřestZák = zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Sp. zn. = spisová značka.

SŘS = zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů

TŘ = zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

TrZák = zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Úvod

Jedním z hlavních důvodů, proč má být v České republice zavedena centrální evidence přestupků je snaha zase o něco lépe a účinněji regulovat jednání osob, které páchají přestupky. První pokusy o regulaci lidského chování jsou přímo spojeny s existencí sociálních forem života lidí, neboť k tomu, aby lidé mohli pokojně fungovat v rámci určitého společenství, je nezbytné korigovat jejich chování ať již formou zákazů, příkazů či dovolení. Jak se vyvíjela společnost, měnil se i právní systém, který zajišťuje sociální stabilitu.¹ Problém současné české společnosti tkví v tom, že stávající právní řád nedostatečně postihuje pachatele opakující drobnou kriminalitu (tj. pachatele přestupků), která se tak stává rozšířeným fenoménem. V rámci boje s tímto nešvarem se navrhuje zavést přísnější postih recidivy, neboli opakovaného páchání, vybraných přestupků. K tomu, aby mohla být recidiva účinněji a přísněji trestána, je nezbytné zajistit, aby nikdo při posuzování přestupkové spolehlivosti a bezúhonnosti neoprávněně neužíval výhody spočívající v tom, že přestupky páchá mimo své bydliště. V současné době totiž v určitých případech mohou soudy a správní orgány vyžadovat tzv. zprávu o pověsti z místa bydliště, která má prokázat přestupkovou spolehlivost a bezúhonnost osoby. Pokud se však osoba dopouští přestupkového jednání mimo své bydliště, tak se tento údaj ve zprávě o pověsti neobjeví a pachatel je následně nesprávně označen za spolehlivého a bezúhonného.

Zmíněnému problému by mělo zabránit zavedení centrální evidenci přestupků, což je institut, který zavádí zákon č. 204/2015 Sb., který byl vyhlášen dne 17. 8. 2015. K faktické realizaci tohoto institutu by pak mělo dojít do 1. října 2016. V současné době existují pouze dílčí evidence přestupků vedené na základě zvláštních zákonů. Takovou dílčí evidencí je centrální registr řidičů vedený na základě zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), který zahrnuje i evidenci přestupků spáchaných proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, dále rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek dle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, dále evidence přestupků a správních deliktů vedená Českou inspekcí životního prostředí na základě zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, dále evidence správních deliktů vedená opět Českou inspekcí životního prostředí tentokrát dle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, dále evidence deliktů spáchaných dle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, a konečně je to evidence přestupků na úseku zbraní a střeliva projednaných v blokovém řízení vedená Policií ČR. Tyto dílčí evidence však nedokážou účinně zabránit tomu, aby nebyly opakovaně

¹ VEČEŘA, Miloš a kol. *Základy teorie práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 7 s.

páchány přestupky, protože se v nich neevidují všechny typy přestupků. Stejně tak neposkytují komplexní obraz o osobě pachatele přestupku, který dokáže zajistit jen centrální evidence všech přestupků.

Zřízení centrální evidence přestupků je téma velice aktuální, neboť zákon, který má evidenci přestupků zavést, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů teprve před pár dny – přesněji 17. srpna 2015. První krok v celém legislativním procesu přijímání tohoto zákona byl přitom učiněn dne 21. ledna 2015. Celý legislativní proces tedy proběhl poměrně rychle, přesto se neobešel bez pozměňovacích návrhů. **Tato diplomová práce byla napsána dle stavu ke dni 15. července 2015 a pracuje tedy s textem, který odpovídá přijatému zákonu.** Nicméně v celém textu této diplomové práce je zákon č. 204/2015 Sb. označován jako *Novela PřestZák a Zák o RejTrestů* (tj. vládní návrh 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).

Cílem této práce bylo zanalyzovat *novelu PřestZák a Zák o RejTrestů* s důrazem na vybrané aspekty problematiky, u nichž dosud není jednoznačná varianta legislativního řešení. Konkrétně jsem se zaměřila na to, co vše se má evidovat v centrálním registru přestupků, který bude na základě této novely zaveden, dále jsem analyzovala různé přístupy k řešení přestupkové recidivy, následně jsem rozebrala to, kdo má mít přístup k údajům ze zmíněné evidence, kdo má tuto evidenci vést a zhodnotila jsem také ideální dobu pro výmaz údajů z této evidence. Dalším cílem pak bylo navržení úpravy této problematiky de lege ferenda.

V rámci této diplomové práce a jejího zpracování jsem postupovala za využití metody komparační, a to především v těch pasážích, kde srovnávám českou právní úpravu se slovenskou. Srovnání s právě touto zemí jsem si vybrala z toho důvodu, že se Slovenskem máme nejen společnou historii, společenský kulturní i sociální vývoj společnosti, ale především podobný právní řád. V této zemi navíc od roku 2011 funguje tzv. Ústredná evidencia priestupkov, což je obdoba evidence, která má být zavedena v České republice. Další vědeckou metodou využitou v této práci je deskriptivní metoda, která je použita především v kapitole 2.1, kde je popsán historický vývoj právní úpravy centrální evidence přestupků. A konečně je v této práci využita tzv. analýza neboli rozklad zkoumaného problému na dílčí části.

Text této diplomové práce je rozčleněn do čtyř kapitol. První kapitola je věnována vymezení základních pojmů. Druhá kapitola je pak zaměřena na českou úpravu centrální evidence přestupků. V rámci této kapitoly bude zrekapitulován historický vývoj tohoto institutu do současnosti a rozebrány jednotlivé sporné otázky, které se týkají evidence přestupků. Třetí kapitola bude zaměřena na slovenskou úpravu, přičemž tato kapitola bude pojata obdobně

jako předchozí kapitola. Nejprve tedy bude nastíněn historický vývoj a dále zanalyzováno slovenské řešení jednotlivých sporných aspektů pojící se s centrální evidencí přestupků. A poslední čtvrtá kapitola navrhne na základě provedené analýzy a komparace změny de lege ferenda.

1 Vymezení pojmů

Dříve než se pustím do analýzy problematických aspektů centrální evidence přestupků, pokusím se vymezit základní pojmy, které jsou důležité pro pochopení problematiky. Následující podkapitoly jsou věnovány vymezení pojmů správní a soudní delikt, definici pojmu přestupek a také vymezení základních informací o centrální evidenci přestupků.

1.1 Správní a soudní delikt

Dopustí-li se osoba deliktního jednání, zpravidla následuje rozhodování o vině a trestu za toto deliktní jednání. Zmíněné rozhodování se může dít jak před soudem, který rozhoduje podle TZ a TŘ, tak i před správním orgánem, který postupuje buď podle PřestZák nebo i jiného zákona², přičemž postup správních orgánů je upraven ve SŘ. Delikt, který je projednáván před soudem se označuje jako soudní delikt neboli trestný čin, naproti delikty projednáváné před správními orgány se označují jako správní delikty.

Hranice mezi tím, co je správní delikt a co soudní delikt, je velice tenká. V jednotlivých státech je také odlišný přístup k tomu, jak má určité deliktní jednání kvalifikováno. Tento různý přístup může souviset i s politickým režimem dané země. Například v České republice došlo po roce 1989 při změně režimu z totalitního na demokratický k překvalifikování mnoha deliktů, které byly do té doby považovány za trestné činy, na správní delikty. Přesto lze určit alespoň pár základních kritérií, dle kterých lze delikty členit na soudní a správní. Profesor Sládeček například vymezuje rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy těmito čtyřmi kritérii.

Prvním diferenčním kritériem je podle něj závažnost činu (neboli intenzita zásahu do právem chráněných zájmů) a společenská difamace. U správních deliktů zpravidla není zásah do právem chráněných zájmů až tak velký jako v případě trestných činů. Stejně tak i společenské odsouzení pachatele správního deliktu nedosahuje takové intenzity jako v případě pachatele soudního deliktu. Dalším kritériem je společenská nebezpečnost. Profesor Sládeček uvádí, že správní delikty jsou jen „škodlivé“, kdežto trestné činy jsou nejen škodlivé ale i nebezpečné.³ Rozlišovat správní a soudní delikty dle toho kritéria je však problematické, protože dané kritérium není dostatečně určité. Třetím kritériem dle profesora Sládečka je objekt deliktu. Dle tohoto kritéria je objektem správního deliktu zájem na řádném výkonu veřejné správy a naproti tomu objektem soudního deliktu je zájem na ochraně osobnosti člověka. Toto kritérium je ovšem nepřesné, neboť objektem všech trestných činů není člověk, jelikož v trestním zákoníku

² Přestupky jsou kromě PřestZák upraveny i v mnoha dalších předpisech – např. v zákoně č. 618/1992 Sb., celní zákon; zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu; zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 185 s.

nalezneme také trestné činy chránící stát či životní prostředí. Posledním kritériem podle profesora Sládečka je fakt, že skutková podstata správních deliktů je většinou definována obecněji než v případě trestných činů. Ve správním právu trestním je častější také výskyt neurčitých právních pojmů.⁴

Rozdílů mezi správními a soudními delikty však lze dovodit mnohem více. Například velice podstatný rozdíl mezi soudními a správními delikty spočívá v tom, že pravomocná rozhodnutí trestních soudů jsou evidována v Rejstříku trestů, který vede ministerstvo spravedlnosti, kdežto pravomocná rozhodnutí správních orgánů nejsou centrálně evidována.

Na tomto místě bych ještě ráda upozornila na fakt, že některé delikty lze projednat pouze před správním orgánem, neboť jsou ze soudního rozhodování vyloučeny. Konkrétně jsou v současné době ze soudní trestní pravomoci zcela vyčleněny správní disciplinární delikty (tj. postih zaměstnanců veřejné správy, kteří porušují služební povinnosti), správní pořádkové delikty (tj. postih osob, které ztěžují postup správního orgánu při správním řízení, nebo nedodržují procesní povinnosti), delikty podle finančních předpisů, jiné správní delikty podnikatelů a přestupky.⁵

1.1.1 Správní delikt

První zmínky o správních deliktech jakožto zvláštním druhu protiprávního činu nalezneme v polovině 18. století. Tehdy se z trestního práva začaly vyčleňovat tzv. policejní delikty (přestupky). Na konci 18. století se v rámci správního trestního práva začaly řešit také disciplinární postihy zaměstnanců veřejné správy a později se přidaly i pořádkové delikty, které slouží jako sankční opatření ve správních procesech.⁶

Nyní v systému správních deliktů nalezneme kromě přestupků, správních disciplinárních deliktů a správních pořádkových deliktů ještě jiné správní delikty. Tyto jiné správní delikty lze členit na jiné správní delikty fyzických osob, jiné správní delikty právnických osob a takzvané správní delikty podnikatelů, což jsou správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících.

V žádném právním předpise ovšem nenalezneme definici pojmu správní delikt. Tento pojem je vymezen pouze právní naukou, která za správní delikt považuje protiprávní jednání fyzické či právnické osoby, které naplňuje znaky uvedené v zákoně a které lze sankcionovat orgánem veřejné správy dle zákona.⁷

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 186 s.

⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 416 s.

⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 184 s.

⁷ JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. 3 s.

1.2 Pojem přestupek

Jak již bylo zmíněno, přestupek se řadí mezi tzv. správní delikty.⁸ Definici pojmu přestupek nalezneme v § 2 PřestZák. Toto ustanovení obsahuje jak pozitivní vymezení přestupku, tedy že jde o „*zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně*“, tak i negativní vymezení přestupku – „*nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin*.“

Zákon zároveň vymezuje pojem přestupek jak materiálně, tak formálně. Materiální znak spočívá v tom, že jednání pachatele přestupku musí porušovat nebo ohrožovat zájem společnosti, přičemž míra tohoto porušení či ohrožení zájmu společnosti je pak důležitá při posuzování toho, zda došlo „jen“ k přestupku nebo již k trestnému činu. Zmíněné jednání, kterým se porušuje či ohrožuje zájem společnosti, může spočívat jak v konání, tak i opomenutí. Co se týče formálních prvků přestupků, tak ty se dělí na obecné a typové. Obecné formální prvky jsou takové, které jsou společné pro všechny přestupky, například nezbytnou podmínkou všech přestupků je fakt, že pachatel přestupku byl v době činu starší 15 let a přičetný.⁹ Typové formální znaky (neboli znaky skutkové podstaty) jsou pak takové, které popisují a odlišují jednotlivé přestupky.¹⁰ Aby se jednalo o přestupek, musí být naplněna materiální stránka a oba znaky formální stránky zároveň. Pokud by něco z toho naplněno nebylo, nejednalo by se o přestupek.

1.2.1 Skutková podstata přestupků

Skutková podstata je ve své podstatě souhrn typových znaků přestupků, kterými se od sebe jednotlivé přestupky odlišují. Každá skutková podstata má 4 základní znaky: objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku.

Objektem je nějaký společenský zájem, vztah či hodnota, jež je chráněna zákonem a vůči níž směřuje pachatelovo jednání. Objekty se člení do tří skupin dle stupně obecnosti. Rozlišujeme tedy objekt obecný (zájem na řádném výkonu veřejné správy), druhový (např. zájem na ochraně občanského soužití) a individuální (např. zájem na ochraně zvířat proti týrání). Je nezbytné odlišit objekt od hmotného předmětu útoku, což je pouze fakultativní znak. Hmotným předmětem útoku se pak rozumí věc, vůči které je útok směřován (např. občanský průkaz). Porušení tohoto hmotného předmětu útok se označuje za účinek přestupku.

Objektivní stránka zahrnuje jednání, následek a příčinnou souvislost mezi nimi. Jednáním se rozumí projev vůle člověka navenek. Rozlišují se dvě složky jednání – vnitřní složka (vůle)

⁸ K vymezení pojmu správní delikt viz kapitola 1.1.1.

⁹ Viz § 5 PřestZák.

¹⁰ ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav; TAUBER, Milan. *Přestupkové právo. Komentář ke zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 23 s.

a vnější složka (projev vůle). Jednání může spočívat jak v činnosti, tak i opomenutí. Následek je definován jako porušení nebo ohrožení společenského zájmu, který je objektem přestupku. Příčinnou souvislostí je pak vztah mezi následkem a jednáním pachatele. Fakultativními znaky objektivní stránky mohou být místo, čas, způsob a účinek přestupku.¹¹

Subjektem přestupku je osoba, která přestupek spáchala (tj. naplnila všechny znaky přestupku). Pachatelem přestupku může být pouze fyzická osoba nepodnikající, která dovršila 15. rok věku a byla v době spáchání činu příčetná.

Posledním znakem skutkové podstaty přestupků je subjektivní stránka. Do této kategorie se řadí zavinění, přičemž v případě přestupků, není-li uvedeno jinak, postačuje k odpovědnosti za ně nedbalost.¹²

1.3 Obecně o centrální evidenci přestupků

Důvodů, proč má být centrální evidence přestupků v České republice zavedena, existuje vícero. Tím hlavním důvodem, který jsem zmínila již v úvodu této práce, je snaha eliminovat opakované páchání drobné kriminality. Mezi další důvody zavedení této evidence se pak řadí snaha o elektronizaci veřejné správy, urychlení a usnadnění práce správními orgány a soudcům, stejně tak je důvodem i zájem na sjednocení všech v současnosti existující dílčí evidencí přestupků, které jsou vedeny v různých podobách, což omezuje jejich využití. V důsledku vzniku centrálního registru přestupku by vzrostla důvěra také veřejnosti ve spolehlivost a výkonnost orgánů veřejné moci, neboť tuto důvěru si veřejnost mimo jiné buduje dle toho jak je řešena drobná kriminalita.

1.3.1 Evidování přestupků ve Francii, Německu, Rakousku a na půdě Evropské unie

Jak již bylo zmíněno v kapitole 1.1., co je v jedné zemi označeno jako správní delikt, může být v jiné zemi považováno za trestný čin. Ani v rámci Evropské unie neexistuje jednotná úprava přestupkového práva. Například ve Francii jsou přestupky upraveny v trestním zákoníku, který je rozdělen na část L, kde jsou uvedeny skutkové podstaty trestných činů, a část R, která upravuje skutkové podstaty přestupků. Některé přestupky jsou však stejně jako v českém právním řádu upraveny ve zvláštních zákonech. Ve Francii lze rozlišit pět kategorií přestupků, přičemž za první čtyři kategorie lze uložit jen pokutu. Za přestupky páté kategorie pak lze uložit také doplňující opatření (například zabavení řidičského průkazu, propadnutí věci). Přestupky prvních čtyř kategorií se projednávají před tzv. místními soudy, které nemusí být tvořeny soudci z povolání. Naopak přestupky páté kategorie projednávají přestupkové soudy, které nalezneme v rámci

¹¹ MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 61-65 s.

¹² Tamtéž.

I. stupně obecné soustavy soudů, kde působí pouze soudci z povolání. Přestupky řešené před místními soudy si eviduje pouze orgán, který přestupek řešil, zatímco přestupky řešené před přestupkovými soudy se evidují v Ústředním rejstříku trestů, který vede ministerstvo spravedlnosti. Výpis z tohoto rejstříku, který je vydán na žádost dané osoby, neobsahuje údaje o trestech uložených za přestupky. Tyto tresty jsou obsaženy pouze v opise, o který si zažádá soudní orgán.¹³

Naopak německý či rakouský právní řád vůbec nezná pojetí přestupků v tom smyslu, jak jej rozlišuje český právní řád. V Rakousku a Německu jsou totiž přestupky definovány prostřednictvím trestů, které za ně hrozí. Nejprve se zaměřím na Rakousko, kde lze za přestupek uložit buď peněžitý trest, trest odnětí svobody nebo propadnutí věci. V této zemi se rozlišují přestupky dle sankce, která za ně hrozí; neexistuje zde kategorizace dle chráněného zájmu, jak ji známe z českého právního řádu. Rakouská úprava přestupků nezohledňuje ani recidivu. Co se týče evidence přestupků, tak tu vede Ministerstvo spravedlnosti, zatímco trestní rozhodnutí eviduje Ministerstvo vnitra.

V Německu se zase za přestupky označuje veškeré jednání, za něž lze uložit pokutu (Geldbuße). Pojem pokuta je zde důsledně oddělován od pojmu peněžitý trest (Geldstrafe) používaný výhradně v trestním právu. Recidivu pak německý právní řád upravuje tak, že základní podobu škodlivého jednání mnohdy upravuje jako přestupek, zatímco soustavné opakování tohoto jednání považuje již za trestný čin. V této zemi neexistuje centrální evidence přestupků, nalezneme zde pouze dvě dílčí evidence, a to Centrální evidenci řidičů a Centrální evidenci živnostníků.¹⁴

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že v rámci Evropy není jednotný přístup k evidenci přestupků. Tento závěr lze vysvětlit tím, že v jednotlivých zemích se za přestupek považuje jiné protiprávní jednání. V oblasti evidence drobné kriminality je v jednotlivých zemích zavedená také různá praxe, která je v některých státech považována nejspíš za dostatečnou, zatímco v jiných státech nikoli. Na úseku přestupků není ani žádná harmonizační snaha ze strany Evropské unie.

¹³ BABKA, Tomáš a kol. *Právní úprava přestupků ve vybraných zemích Evropy, se zaměřím na přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku* [online]. Dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77480>.

¹⁴ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. Blogspot.cz, 29. 1. 2012. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

2 Úprava centrální evidence přestupků v České republice

2.1 Historický vývoj právní úpravy do současnosti

První snahy o zavedení centrální evidence se objevily již v roce 1999, kdy bylo usnesením vlády č. 125 ze dne 17. února 1999 uloženo ministru vnitra ve spolupráci s vedoucími ostatních ústředních správních úřadů, aby připravil „*legislativní předpoklady pro vytvoření registru alespoň některých správních trestů (včetně těch uložených za provinění proti předpisům správního práva v oblasti pořádku ve státní správě a samosprávě, v oblasti veřejných zakázek, za kázeňská a disciplinární provinění, při nichž došlo k porušení povinností při výkonu veřejné správy)*“.¹⁵ Splnění tohoto úkolu mělo být kontrolováno 31. prosince 1999. Z finančních důvodů však nakonec muselo být od záměru vytvořit tento registr upuštěno.

Druhým mezníkem ve vývoji centrálního registru přestupků je rok 2003. V tomto roce byla usnesením vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 vzata na vědomí *Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci*, která v souvislosti s tehdy probíhající reformou správního trestání a správního řízení ukládá ministru vnitra, aby připravil legislativní předpoklady pro vytvoření registru ve stejném rozsahu, jako to bylo uloženo ministru vnitra v roce 1999.¹⁶ O rok později bylo usnesením vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004 rozšířeno znění tohoto úkolu. Konkrétně se v daném usnesení píše, že se ukládají tyto úkoly:

1. „*místopředsedovi vlády a ministru vnitra ve spolupráci s ministrem spravedlnosti předložit vládě a Legislativní radě vlády do 30. června 2004 návrh řešení evidence vybraných přestupků vedené prostřednictvím Rejstříku trestů, po zohlednění praxe členských států Evropské unie a stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů; v rámci tohoto návrhu analyzovat možnost a způsob zavedení trestněprávního postihu recidivy některých předem určených přestupků, zejména přestupků proti majetku a proti občanskému soužití,*
2. *ministru spravedlnosti předložit vládě analýzu dopadu otevřenosti Rejstříku trestů příp. Rejstříku správních trestů,*
3. *ministru obrany zvažit do 31. prosince 2004 změnu dosavadního způsobu evidence uložených kázeňských trestů a sankcí za přestupky u vojáků z povolání.*“¹⁷

¹⁵ Viz bod 13 písmeno d) usnesení vlády č. 125 ze dne 17. února 1999, dostupné na <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>.

¹⁶ Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci, dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/vladni-program-boje-proti-korupci-v-letech-1999-2004.aspx>>.

¹⁷ Viz usnesení vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004, dostupné na <http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/260D7EA5207B9983C12571B6006C7CF7>.

Ačkoliv byly tyto úkoly plněny, centrální registr přestupků (potažmo registr správních deliktů) zaveden nebyl. Tehdejší návrh počítal s tím, že by opakované páčání určitého přestupku bylo kvalifikováno jako trestný čin, což někteří zákonodárci neschvalovali. Z tohoto důvodu také nebylo do v té době nově připravovaného trestního zákoníku přijato ustanovení o trestní odpovědnosti za opakované páčání přestupků. Došlo pouze k novelizaci PřestZák a přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Třetím významným rokem ve vývoji registru přestupků je rok 2010, kdy se vláda v programovém prohlášení ze dne 4. 8. 2010 zavázala vytvořit systém centrální evidence přestupků. Na tuto snahu navázala i Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012, která také podporuje myšlenku zřízení centrální evidence přestupků. Od té doby se vedla intenzivní jednání o podobě tohoto registru a několikrát došlo i k změnám obsahu návrhu zákona, který by centrální evidenci přestupků zaváděl. Například se nejprve počítalo s tím, že bude zpřísněn postih recidivy v tom smyslu, že pokud někdo spáchá tentýž přestupek třikrát během dvou let, bude tento skutek překvalifikován na trestný čin. Od tohoto bylo nakonec upuštěno a recidiva bude trestána „pouze“ zvýšenou trestní sazbou.

Výsledkem všech jednání je zákon č. 204/2015 Sb., který byl vyhlášen dne 17. 8. 2015, a který nabude účinnosti¹⁸ prvním dnem čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po dni vyhlášení, tj. 1. října 2016. Legislativní proces přijímání tohoto zákona byl započat dne 21. ledna 2015, kdy tento zákon prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Během legislativního procesu došlo díky pozměňovacím návrhům, které vznesli jak někteří poslanci, tak i Ústavně-právní výbor, k nepatrným změnám v textu zákona. Na tomto místě bych znovu ráda upozornila na fakt, že v celém textu této diplomové práce je zákon č. 204/2015 Sb. označován jako *Novela PřestZák a Zák o RejTrestů* (tj. vládní návrh 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), neboť tato práce byla psaná v době před vyhlášením tohoto zákona ve Sbírce zákonů. Nicméně tato práce pracuje s textem této novely k 15. červenci 2015, tedy poté co byly do znění zákona zapracovány případné pozměňovací návrhy a odpovídá tak znění přijatého zákona.

¹⁸ S výjimkou ustanovení čl. I bodů 3 až 8, 11 až 16, 17, 18, 23 až 25 a 29, čl. III bodů 1, 4 až 32, 34 až 40, čl. IV a čl. XII bodu 3, která nabývají účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

2.2 Co vše se má evidovat?

Prvním aspektem, kde není jednoznačná shoda na tom, jaké zvolit legislativní řešení, je rozsah evidence. V tomto ohledu bylo zvažováno několik variant. První varianta navrhuje evidovat jen vybrané přestupky. Jedná se o nejlevnější řešení, protože není vyžadován až tak složitý systém evidence jako v případě, že by se měly evidovat všechny přestupky, což znamená snížení nákladů na zřízení a správu registru přestupků. Nejen, že zavedení registru v této podobě není až tak finančně nákladné, navíc jde o řešení také nejméně náročné z hlediska školení úředníků, protože pro práci s evidencí nemusí být proškoleni zaměstnanci všech správních orgánů, které projednávají přestupky v prvním stupni, ale pouze ti, kdo v prvním stupni projednávají ty přestupky, které se budou evidovat. Nevýhodou tohoto řešení pak je, že neumožní získat komplexní pohled na osobu pachatele při zjišťování přestupkové spolehlivosti a neumožní ani efektivní postih recidivy u všech přestupků, ale pouze u těch, které budou evidovány. Z tohoto důvodu tedy tento omezený způsob evidence nedokáže naplnit základní účel, kvůli kterému má být centrální registr zaveden. Omezená evidence zároveň otevírá k diskuzi téma o tom, které přestupky se mají evidovat. Například návrh *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*, který 21. ledna 2015 prošel prvním čtením v Poslanecké sněmovně a který je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce, ve svém § 91 určuje, že by se měla evidovat „*pravomocná rozhodnutí na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle § 30, na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c) a f), na úseku obrany České republiky podle § 43, proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití podle § 49 a proti majetku podle § 50.*“ V úvahu však přichází i další přestupky jako například neoprávněné nakládání s exempláři ohrožených druhů dle § 34c odst. 3 písm. a) až c) zákona č. 100/ 2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Z tohoto důvodu se zvažuje i o to, že by se výčet evidovaných přestupků postupně rozšiřoval či zužoval. S tím ovšem roste riziko vzniku chyb v registru, neboť bude pro správní orgány obtížné zvykat si na to, že se jim neustále mění jejich povinnosti.¹⁹

Druhá varianta navrhovala evidovat všechny přestupky, kromě těch, které se evidují v Centrálním registru řidičů, neboť tento centrální registr je zde již zavedený a osvědčený a není vhodné ani účelné jakkoliv jej měnit. Původně se navrhovala ještě další výjimka z komplexní evidence spočívající v tom, že by se neevidovaly blokové pokuty, avšak tento návrh byl odmítnut z toho důvodu, že by to mohlo vést ke korupčnímu tlaku, aby i závažné přestupky byly v rozporu

¹⁹ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. prestupky.blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

se zákonem vyřízeny blokovou pokutou.²⁰ Evidence v tomto pojetí, kde by se evidovaly všechny přestupky s výjimkou těch, které jsou evidované v Centrálním registru řidičů, nejlépe odpovídá prvotnímu úmyslu zákonodárce, který chtěl zavést centrální registr přestupků z toho důvodu, aby se tak dal zjistit ucelený pohled na osobu pachatele při posuzování přestupkové spolehlivosti. Stejně tak jen tato varianta umožňuje zohlednit recidivu v souladu s principem rovnosti u všech přestupků v přestupkovém řízení. Navíc by se taková evidence dala využít i pro další účely (například pro prevenční činnost Policie ČR). Nutno však podotknout, že se jedná o variantu dražší než zavedení pouze částečné evidence, neboť by musel být vytvořen složitý systém evidence, který by byl také dražší na správu. Krom toho je toto řešení také více administrativně náročné než prvně zmíněná varianta a vyžaduje, aby pro práci s centrální evidencí byli proškoleni zaměstnanci všech správních orgánů, které přestupky projednávají v prvním stupni, neboť právě oni budou údaje do evidence zapisovat.²¹

Třetí a zároveň i poslední varianta pak navrhuje evidovat kromě přestupků i další správní delikty²². Těmito dalšími správními delikty jsou pak především myšleny správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, případně jiné správní delikty. Tento koncept však jde nad rámec původního úmyslu zákonodárce a nepočítá s ním ani zadání vymezené programovým prohlášením vlády ČR ze dne 4. 8. 2010 ani Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 až 2012.²³ Evidence v tomto rozsahu by navíc nadbytečně zvýšila finanční náklady na zřízení a správu evidence a znamenala by i větší administrativní zátěž oproti ostatním variantám.²⁴ V neposlední řadě by pak tato evidence nebyla v souladu s principem rovnosti, protože by byly kromě přestupků evidovány i další správní delikty, ovšem ne všechny.

Současné znění návrhu *novely PřestZák a Zák o RejTrestů* počítá s tím, že bude zavedena omezená evidence přestupků. Já však tuto variantu nepovažuji za vhodně zvolenou, neboť jak již bylo uvedeno, nebude tím naplněn základní účel, kvůli kterému má být evidence zřízena. Tím však nepopírám, že určitý přínos tato evidence zajisté mít bude, a to především kvůli tomu, že umožní účinně postihovat recidivu i u dalších druhů přestupků, kde dosud dílčí centrální evidence chybí, což povede k zefektivnění postihu recidivy přestupků. Dalším negativem tohoto způsobu evidence je nerespektování principu rovnosti, protože recidiva bude účinně trestána jen u vybraných přestupků, které se zde budou evidovat. V důvodové zprávě

²⁰ POTMĚŠIL, Jan. *Centrální registr přestupků – očekávání versus realita* [online]. Jiné právo, 8. března 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/03/jan-potmesil-centralni-registr.html>>.

²¹ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků...*

²² K pojmu správní delikt blíže kapitola 1.1.1.

²³ K tomu blíže kapitola 2.1.

²⁴ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. přestupky.blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

k *novele PřestZák a Zák o RejTrestů*, která je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce, je sice napsáno, že tento princip byl při přípravě textu zákona vzat v potaz, neboť kromě vybraných přestupků fyzických osob, budou evidována také všechna jednání vykazující znaky přestupku, jichž se dopustily osoby uvedené v § 10 odst. 1 PřestZák, ovšem „s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb, kde je tato nerovnost vyvážena nutností jejich zvýšené ochrany včetně ochrany státních zájmů.“²⁵ Já mám však za to, že tento princip měl být zohledněn nejen v této souvislosti, ale také při úvaze, zda evidovat všechny přestupky nebo pouze některé. Tím, že budou evidovány pouze některé přestupky, nebude podle mého názoru tento princip dodržen. Řešení navrhuující evidovat pouze vybrané přestupky bylo, jak vyplývá z důvodové zprávy, zvoleno především z finančních důvodů, protože se jedná o levnější a méně administrativně náročné řešení oproti zavedení komplexní evidence přestupků či evidence všech správních deliktů. Mám však za to, že se v daném případě mělo přihlížet spíš k přínosu a účelu než k financím vynaloženým na zřízení centrálního registru. Navíc se domnívám, že přínos této omezené evidence nebude v adekvátním poměru k financím vynaloženým na zřízení této evidence. Jsem si vědoma toho, že se počítá s tím, že pokud se evidence osvědčí v praxi, dojde k jejímu postupnému rozšíření, a tak by mohl být nakonec naplněn účel zřízení této evidence. Ovšem ani to na mém názoru nic nemění, neboť postupné rozšiřování s sebou ponese další finanční náklady a nakonec podle mě bude vynaložena stejná (ne-li ještě vyšší) částka jako v případě, že by komplexní evidence byla zavedena rovnou.

Za ideální také nepovažuji zavedení centrální evidence správních deliktů, která by kromě přestupků zahrnovala i správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. V důvodové zprávě k *novele PřestZák a Zák o RejTrestů*, která je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce²⁶, je sice napsáno, že pouze tato evidence umožní dosáhnout cíle, kvůli kterému má být evidence zřízena, ale já se s tímto názorem neztotožňuji. Je jistě pravda, že pokud by byly do evidence zahrnuty i správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, tak by byl účel evidence naplněn ještě o to lépe. Nicméně centrální registr, o kterém je psána tato diplomová práce, byl původně zamýšlen pouze jako registr přestupků, nikoli jako registr správních deliktů, což je patrné již z názvu, který se pro označení této evidence používá, a který je také názvem této diplomové práce. Z tohoto důvodu se domnívám, že i pouhá komplexní evidence všech přestupků, bez toho že by byly evidovány i správní delikty právnických a fyzických osob, dokáže dosáhnout hlavního cíle, kvůli kterému má být zřízena. Zavedení evidence správních deliktů není

²⁵ Důvodová zpráva k 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. s. 47.

²⁶ Důvodová zpráva k 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. 48 s.

dle mého mínění vhodné ani z toho důvodu, že by to znamenalo ještě větší finanční zátěž na státní rozpočet než zavedení pouhé komplexní evidence přestupků. Za situace, kdy z finančních důvodů byla upřednostněna omezená evidence přestupků před komplexní, považuji za zbytečné polemizovat o zavedení evidence všech správních deliktů. Tento typ registru nevyplývá ani ze zadání vymezeném programovým prohlášením vlády ČR²⁷. Zcela se ztotožňuji s názorem Mgr. Jana Potměšila vyjádřeném v článku *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků*²⁸, že v současné době není nutné, potřebné ani účelné, aby byla evidovány všechny správní delikty. Tato varianta by se však mohla uplatnit v případě, že by se osvědčila centrální evidence přestupků a zákonodárce by chtěl její rozsah rozšířit.

Jak je nejspíš patrné z předchozích odstavců, zastávám názor, že by měla být zvolena varianta druhá, která navrhuje zavést komplexní evidenci všech přestupků. Domnívám se totiž, že tato komplexní evidence, na rozdíl od omezené evidence přestupků, dokáže naplnit účel, pro který má být zřízena, tedy zajistit účinnější postih osob opakovaně páchajících přestupky a stejně tak i poskytnout ucelený obraz o přestupkové minulosti pachatele přestupků. Zároveň se také jedná o řešení, které je levnější než evidence správních deliktů. Evidence v tomto rozsahu navíc respektuje princip rovnosti, neboť navrhuje evidovat všechny přestupky. Z těchto důvodů považuji komplexní evidenci za nejvhodnější variantu s tím, že časem může být rozšířena o evidenci dalších správních deliktů.

S rozsahem evidence souvisí i otázka, zda se mají evidovat pouze pravomocná rozhodnutí o vině pachatele, nebo zda evidovat také údaje o oznámených přestupcích. Prvně zmíněná varianta se jeví jako dostačující, neboť již sama o sobě dokáže naplnit hlavní účel, pro který má být tato evidence zřízena, neboť z této evidence lze vyčíst, zda se jedná o prvopachatele či recidivistu. Tento typ registru navíc respektuje presumpci nevinny, která stanovuje, že na každého musí být pohlíženo jako na nevinného, dokud není pravomocně rozhodnuto o opaku. Výhodou druhé varianty potom je, že údaje o oznámených přestupcích mohou posloužit k tomu, že pachatel, který se dopustí několika dílčích útoků dnes kvalifikovaných jako přestupek (typicky krádež, kdy výše škody nedosáhne 5.000,-- Kč), přičemž tyto dílčí útoky lze materiálně kvalifikovat jako pokračující trestný čin, bude nově odsouzen za trestný čin a ne pouze za přestupek jako je tomu dnes. Pokud totiž je o dílčím útoku pravomocně meritorně rozhodnuto v přestupkovém řízení, nelze tento dílčí útok postihnout ještě v rámci trestního řízení, neboť je zde vytvořena překážka věci rozsouzené. Proti evidování oznámených přestupků ovšem svědčí

²⁷ K tomu blíže kapitola 2.1.

²⁸ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. prestupky.blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

fakt, že je to v kolizi s presumpcí nevinny. Evidence pouze oznámených deliktů nemá obdobu v žádné zahraniční úpravě, stejně tak Rejstřík trestů neeviduje trestné činy, které jsou jen oznámené. Já osobně jsem tedy zastánce toho, aby byly evidovány pouze pravomocná rozhodnutí. Tato varianta byla také zvolena v novele, která je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce.

2.3 Jak řešit recidivu?

Jeden z důvodů, proč má být centrální evidence zavedena, je zefektivnění postihu recidivy, tedy postihu pachatele, který se opakovaně dopouští protiprávního jednání. K dosažení tohoto účelu je nezbytné nejen evidovat přestupky, ale také zpřísnit postih pachatele, který se přestupku dopustí opakovaně, aby jej to odradilo od dalšího protiprávního jednání. V úvahu přichází dvě možnosti, jak zpřísnit postih recidivisty. První možností je kriminalizace takového jednání, druhou možností je pak pouhé zvýšení trestní sazby. S postihem recidivy souvisí i problematika počtu opakování přestupků, kterých bude nutné se dopustit, aby bylo jednání kvalifikováno dle přísnější sankce, stejně tak i problematika toho, jak dlouhá má být rozhodná doba pro určení recidivy. Těmto dvěma problematikám budou věnovány samostatné podkapitoly.

Původně se navrhovalo, aby opakované páčání přestupků vedlo ke kriminalizaci, tzn. aby pachatel opakovaně páchající přestupky byl stíhaný za trestný čin dle trestního zákoníku. Před přijetím nového trestního zákoníku²⁹ se zmíněný návrh řešil mezi odborníky daných odvětví, aby se rozhodlo, zda má trestní zákoník reflektovat kriminalizaci přestupkového jednání či nikoliv. S ohledem na množství negativ, které by s sebou kriminalizace přestupkového jednání nesla, bylo nakonec od kriminalizace přestupkového jednání upuštěno a navrhuje se pouze navýšit trestní sazby u jednotlivých přestupků pro případ opětovného spáchání přestupku v rozhodné době. První negativum této úpravy by nejspíš bylo to, že by v jejím důsledku došlo k navýšení počtu vězňů, což je v současné době, kdy se Česká republika potýká s problémem přeplněných věznic, nežádoucí. Další nevýhodou je navýšení nákladů na administrativu spojenou s trestním řízením, neboť administrativa v trestním řízení je složitější a formalizovanější než v případě řízení o přestupku. Poslední velkou nevýhodou je fakt, že by mohlo docházet k situacím, kdy určitá osoba spáchá více přestupků, ovšem tyto přestupky nebudou natolik společensky škodlivé, aby mohly být kvalifikovány jako trestný čin. Z toho důvodu by tyto

²⁹ Nový trestní zákoník byl přijat v roce 2009.

případy byly následně trestním soudem postoupeny příslušnému orgánu, aby jej projednal jako přestupek. Tím by došlo ke zdržení vyřízení věci a zároveň i navýšení nákladů řízení.³⁰

Zvolené řešení považuji za správné, neboť kriminalizace přestupkového jednání by kromě výše uvedených negativ vedla také k tomu, že by byl pachatel až příliš společensky difamován. Stejného účelu, tedy odrazení pachatele od opětovného páchání přestupků, podle mě dokáže dosáhnout také pouhé zpřísnění trestní sazby. Pouze v případě, že by se v praxi ukázalo zpřísnění trestní sazby za nedostatečné, tak bych viděla kriminalizaci jako způsob, jak zmíněného účelu dosáhnout.

2.3.1 Počet opakování přestupků relevantních pro uložení zpřísněné trestní sazby

Jak již bylo uvedeno, s problematikou postihu recidivy souvisí také otázka počtu opakování přestupkového jednání, které bude relevantní pro uložení zpřísněné trestní sazby. V tomto ohledu přichází v úvahu především varianta navrhuující uložení zpřísněné sankce již při prvním opakování přestupku (tj. při druhém přestupkovém jednání) a varianta zpřísněného postihu až při druhém opakování (tj. při třetím takovém jednání). Nevýhodou první varianty je, že přísnějším postihem by teoreticky mohl být postihnut člověk žijící jinak řádný život, který se pouze výjimečně dopustil shodou okolností dvou přestupkových jednáních v krátkém časovém intervalu. Nevýhodou varianty zmíněné jako druhé v pořadí je naopak fakt, že je příliš mírná, a to především s ohledem na rozhodnou dobu³¹ pro přestupkovou recidivu, která se navrhuje pouze jednoletá.³²

Zákonodárce se nakonec rozhodl zvolit prvně zmíněnou variantu. Za předpokladu, že by mělo být opakované páchání přestupků kriminalizováno, považovala bych tuto variantu za příliš přísnou a navíc v rozporu s tím, že trestní právo má působit až jako ultima ratio, tedy jako prostředek poslední instance tam, kde se zbylé právní prostředky jeví jako neúčinné.³³ S ohledem na to, že nakonec bylo upuštěno od záměru kriminalizovat opakované páchání přestupků, považuji tuto variantu za adekvátní. Naopak pokud by bylo postihováno až druhé opakování přestupkového jednání a za toto opakování by hrozila pouze vyšší trestní sazba, tedy nikoli překvalifikování činu na trestný čin, tak by se mi taková úprava jevila příliš benevolentní. Zvolené řešení tedy považuji za vhodné a přiměřené.

³⁰ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. prestupky.blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

³¹ K tomu blíže kapitola 2.3.2.

³² Důvodová zpráva k 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. s. 49.

³³ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 21.

2.3.2 Rozhodná doba pro přestupkovou recidivu

Pro určení rozhodné doby přichází v úvahu čtyři varianty řešení. První variantou je jednoletá, druhou variantou je dvouletá, třetí variantou je tříletá a poslední čtvrtou variantou je pětiletá lhůta. Pětiletá lhůta odpovídá lhůtě pro provedení skartace spisu, který se týká přestupku. Tříletá lhůta je dovozena na základě analogie se zákonem č. 40/2009 Sb., trestním zákoníkem, který u některých trestných činů³⁴ umožňuje přísnější trestní postih v případě, že se pachatel v posledních třech letech dopustil téhož trestného činu.³⁵ Pomocí argumentu a maiori ad minus (tj. od většího k menšímu) lze dospět k závěru, že odpovědnost dle trestních předpisů by měla být přísnější než odpovědnost dle správních předpisů, neboť trestní právo postihuje více společensky nebezpečné jednání oproti správnímu právu,³⁶ tudíž rozhodná doba pro přestupkovou recidivu by neměla být delší než 3 roky, v ideálním případě by měla být ještě kratší. Kratší než tříletá a delší než jednoletá je pak lhůta dvouletá, kterou tak lze považovat za kompromisní řešení. A poslední variantou je jednoletá lhůta, která mimo jiné koresponduje s dobou, kterou pojí trestní zákoník s možností zahladit trestné činy, za něž nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, pokud pachatel po celou tuto dobu vede řádný život. Z tohoto důvodu se také jeví nejvhodnější, aby byla stejná lhůta i rozhodnou dobou pro přestupkovou recidivu.³⁷

V § 91a návrhu novely, který je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce, je rozhodná doba pro přestupkovou recidivu určena jako 12 měsíců. S ohledem na výše zmíněné považuji tuto dobu za optimálně zvolenou. Delší lhůta by podle mě byla v rozporu s principy našeho právního řádu.

2.4 Přístup do evidence

Další spornou otázkou je, kdo má mít přístup do evidence přestupků. Návrh *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*, která je předmětem zkoumání v rámci této práce, vymezuje subjekty oprávněné žádat o opis z evidence přestupků v § 16j. Dle tohoto ustanovení je oprávněným subjektem:

- a) správní orgán, který je oprávněný projednat přestupek, přičemž tento opis může žádat pouze pro účely projednání tohoto přestupku,
- b) orgán činný v trestním řízení,
- c) národní člen Eurojustu, ovšem pouze pro účely plnění úkolů v Eurojustu,
- d) soud pro účely soudního řízení,

³⁴ Například u trestného činu krádeže (§ 205 odst. 2 TZ), zpronevěry (§206 odst. 2 TZ), podvodu (§209 odst. 2 TZ).

³⁵ Například §283 odst.2 písm. b) TZ.

³⁶ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009, s. 34.

³⁷ Důvodová zpráva k 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. s. 50.

- e) státní zastupitelství pro účely jiného než trestního řízení,
- f) Ministerstvo spravedlnosti v těchto třech případech:
 - 1. pro účely řízení o stížnosti pro porušení zákona a žádosti o milost,
 - 2. pro provádění jiných úkonů trestního řízení, pokud je k nim příslušné podle zákona upravujícího mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních nebo podle vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána,
 - 3. jedná-li ve věcech týkajících se činnosti Rejstříku trestů před soudem nebo zastupuje-li Českou republiku při vyřizování stížností pro porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich Protokolů, týkajících se činnosti Rejstříku trestů,
- g) Kancelář prezidenta republiky pro účely
 - 1. řízení o žádosti o milost,
 - 2. jmenování nebo podání návrhu na jmenování do funkce prezidentem republiky.

Osobě, které se údaj týká, se pak na písemnou žádost vydává tzv. výpis. Subjekty, které jsou uvedeny v § 16j *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*, jsou zde uvedeny z toho důvodu, že údaje obsažené v evidenci přestupků potřebují k výkonu své činnosti. Z tohoto důvodu nelze proti jmenovaným subjektům nic namítat. Problematickým aspektem se ovšem jeví vydávání výpisů osobě, které se údaj týká. Byly totiž zvažovány dvě varianty, jak této osobě umožnit kontrolu evidovaných údajů.

První varianta navrhovala vydávání ověřených výstupů z evidence přestupků neboli výpisů. V takovém případě by údaje z evidence přestupků mohly být vyžadovány při ucházení se o zaměstnání. Dle ustanovením § 30 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, totiž zaměstnavatel může vyžadovat v souvislosti s jednáním před vznikem pracovního poměru od fyzické osoby, která se u něj uchází o práci, nebo od jiných osob údaje, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy. V souladu s tímto ustanovením pak zaměstnavatelé často po uchazečích požadují, aby předložili výpis z Rejstříku trestů.³⁸ Aniž by se změnila formulace zákoníku práce, mohli by zaměstnavatelé nově požadovat také výpis z registru přestupků.

Druhou zvažovanou možností pak bylo umožnit osobě, které se údaj v evidenci týká, pouhé nahlížení do registru, aniž by byl vydáván ověřený výstup. Tento způsob evidence by poskytl dostatečnou kontrolu a z povahy věci by výpis z evidence nemohl být podmínkou pro přijetí do zaměstnání, neboť by žádný výpis vydáván nebyl.

³⁸ HUNTLEY, Regina. Kdy může zaměstnavatel požadovat výpis z rejstříku trestů? *Právo a management*, 2012, č. 9, s. 43.

V současnosti nelze požadovat prokázání přestupkové bezúhonnosti při přijímacím řízení do pracovního poměru, neboť to není technicky možné. Toto je ovšem nutné odlišit od prošetření přestupkové bezúhonnosti při přijímání do služebního poměru.³⁹ Stejně tak je to nutné odlišit od možnosti žádat obecní úřad o údaje dokládající spolehlivost žadatele o zbrojní průkaz⁴⁰ a podobných situací, kdy nejde o přijímání do pracovního poměru.

Jak již bylo zmíněno v úvodu této podkapitoly, novela PřestZák, která je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce, počítá se zavedením prvně zmiňované varianty, tedy s vydáváním ověřeného výstupu z evidence. Toto se mi však jeví jako špatné východisko, a to především s ohledem na fakt, že v současnosti není dostatečně určité, kdy lze požadovat výpis z Rejstříku trestů a kdy nikoliv a v důsledku toho je mnohdy výpis z Rejstříku vyžadován nezákonně. V minulosti musel například Městský soud v Praze řešit případ, zda lze od uchazeče o zaměstnání na pozici uklízeče požadovat výpis z Rejstříku trestů, přičemž bylo rozhodnuto, že v takovém případě jde o požadavek v rozporu se zákonem.⁴¹ Zmíněnou problematikou se zabýval také Veřejný ochránce práv, který dne 22. dubna 2011 dokonce vydal doporučení, kde vymazuje případy, kdy podle něj zaměstnavatel může výpis požadovat. V tomto doporučení je uvedeno, že výpis z Rejstříku trestů jako podmínku pro přijetí uchazeče lze požadovat jednak v případech stanovených zákonem, jednak i v případech zákonem nestanovených, ovšem v takových případech se musí poměřovat nezbytnost a přiměřenost.⁴² V důsledku této formulace je možné, že dochází k situacím, kdy jeden zaměstnavatel nepožaduje výpis z Rejstříku trestů po uchazeči o určitou pozici, neboť mu to nepřipadá nezbytné a přiměřené, zatímco jiný zaměstnavatel po uchazečích o tutéž pozici tento výpis požaduje. S ohledem na tuto situaci nepovažuji za správné, aby zaměstnavatel mohl vyžadovat po uchazečích o zaměstnání také výpis z evidence přestupků, neboť by se tak častokrát dělo nezákonně, stejně jako se to již děje při požadování výpisu z Rejstříku trestů.⁴³ Tato praxe by neměla být dovolena také z toho důvodu, že na rozdíl od trestných činů, kde se zpravidla vyžaduje úmyslné zavinění, není-li zákonem stanoveno, že postačuje nedbalost, u přestupku zpravidla postačuje nedbalostní zavinění. Stejně tak by to nemělo být dovoleno kvůli tomu, že se jedná pouze o drobnou kriminalitu, která nevykazuje až tak velkou společenskou škodlivost. A konečně ve prospěch mého názoru hovoří také úmysl zákonodárce, který chtěl zřídit registr přestupků z toho důvodu, aby díky němu došlo k zprůsvětlení postihu recidivy, nikoli omezení přístupu k některým pracovním

³⁹ Viz § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

⁴⁰ Viz § 23 odst. 3 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu.

⁴¹ Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 37C 2/2011-72 z 24. února 2012.

⁴² Dostupné na <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporučení_rejstrik-trestu.pdf>.

⁴³ HUBÁLEK, Michal, ZAMBOJ, Ladislav. *Bezúhonnost a rovné zacházení na trhu práce: Legislativní i faktické požadavky bezúhonnosti na trhu práce z pohledu rovného zacházení*. Praha: Poradna pro občanství/ občanská a lidská práva, 2007. s. 54

pozicím. De lege ferenda navrhuji, aby zákonodárce buď osobě, které se údaj týká, umožnil pouhé nahlížení bez možnosti pořídit si výpis, nebo aby výslovně stanovil, že zaměstnavatelé nejsou v souvislosti s přijímáním nových zaměstnanců oprávněni tento výpis vyžadovat.

2.5 Kdo má vést registr přestupků?

V otázce, kdo má vést evidenci přestupků přichází v úvahu dvě varianty. Buď by evidenci mohlo vést Ministerstvo spravedlnosti, nebo Ministerstvo vnitra. O ministerstvu spravedlnosti se uvažovalo proto, že evidence přestupků, která má vzniknout, má být po technické stránce podobná informačnímu systému Rejstříku trestů, který zde již existuje. Nemusel by tak být vytvořen zcela nový informační systém, což by znamenalo výrazné snížení nákladů na vytvoření evidence přestupků. Pokud by totiž evidence přestupků vznikla na základě nově vytvořeného systému, náklady na realizaci by činily 170 miliónu Kč.⁴⁴ V případě podřazení evidence přestupků pod stávající Rejstřík trestů, se náklady odhadují na pouhých 37,2 miliónu Kč⁴⁵, což je téměř o 133 miliónu korun méně.

Ve prospěch vytvoření samostatného rejstříku naopak hovoří fakt, že dle § 12 odst. 2 zákona č. 2/ 1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, plní Ministerstvo vnitra „koordinační úlohu v oblasti správního řízení, správního trestání, spisové služby a postupů podle kontrolního řádu.“ V souladu s dikcí tohoto ustanovení by bylo vhodnější, pokud by evidenci vedlo Ministerstvo vnitra a nikoli Ministerstvo spravedlnosti. Dalším faktem podporujícím myšlenku, že by evidenci přestupků mělo vést Ministerstvo spravedlnosti je, že evidence přestupků je odlišná od Rejstříku trestů v následujících znacích.

Zaprvé v každé evidenci budou evidovány zcela odlišné právní následky. Spáchá-li pachatel trestný čin, lze mu jako následek za toho jednání uložit trestní sankci, kterou je buď trest, nebo ochranné opatření. Současná právní úprava zná následující typy trestů:

- 1) odnětí svobody,
- 2) domácí vězení,
- 3) obecně prospěšné práce,
- 4) propadnutí majetku,
- 5) peněžitý trest,
- 6) propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty,

⁴⁴ POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. prestupky.blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

⁴⁵ Důvodová zpráva k 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. s. 38.

- 7) zákaz činnosti,
- 8) zákaz pobytu,
- 9) zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce,
- 10) ztrátu čestných titulů nebo vyznamenání,
- 11) ztrátu vojenské hodnosti,
- 12) vyhoštění.⁴⁶

Ochrannými opatřeními pak jsou ochranné léčení, zabezpečovací detence, ochranná výchova a zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty.⁴⁷ Ačkoliv by se mohlo dle názvu Rejstříku trestů zdát, že zde budou evidovány pouze tresty, ve skutečnosti se zde v souladu s § 3 odst. 3 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, evidují také ochranná opatření. Pachateli přestupku pak lze uložit buď některou z těchto sankcí

- 1) napomenutí,
- 2) pokutu,
- 3) zákaz činnosti,
- 4) propadnutí věci,
- 5) zákaz pobytu,⁴⁸

nebo ochranné opatření ve formě omezujícího opatření nebo zabrání věci.⁴⁹ V evidenci přestupků se budou dle § 16i *návrhu novely PřestZák a Zák o RejTrestů* evidovat všechny údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku, bez ohledu na to, zda tímto rozhodnutím byla uložena sankce či ochranná opatření. Z výše zmíněného je patrné, že v každém registru budou evidovány zcela jiné právní následky, tedy rozdílné tresty a ochranné opatření. Z tohoto pohledu tedy půjde o dvě zcela různé evidence, kde není důvod k tomu, aby obě byly pod záštitou stejného ministerstva.

Dále chci poukázat na rozdíl v tom, které orgány budou příslušné k projednání protiprávního jednání. Zatímco u Rejstříku trestů jde o protiprávní jednání, které projednávaly soudy, u evidence přestupků jde o delikty projednávané správními orgány. S tím souvisí také to, kdo je oprávněn údaje do registru zapisovat. V případě Rejstříku trestů údaje zapisují zaměstnanci této organizační složky na základě tzv. trestních listů pravomocně odsouzených osob, které jsou soudy povinny zasílat této organizační složce státu neprodleně poté, co jejich rozhodnutí nabude právní moci. Krom toho mají soudy také povinnost sdělovat Rejstříku trestů i další skutečnosti důležité pro zápis v evidenci nebo pro změnu zápisu. Obdobnou povinnost má i státní zástupce,

⁴⁶ Viz § 52 odst. 1 TŽ.

⁴⁷ Viz § 98 odst. 1 TŽ.

⁴⁸ Viz § 11 odst. 1 PřestZák.

⁴⁹ Viz § 16 PřestZák.

činí-li rozhodnutí, jenž se evidují dle zvláštního právního předpisu. A v určitých případech⁵⁰ má povinnost zasílat informace Rejstříku trestů i Ministerstvo spravedlnosti. Naproti tomu do evidence přestupků bude údaje zapisovat přímo správní orgán, který o přestupku rozhodoval v posledním stupni, a to prostřednictvím elektronického formuláře.⁵¹ Z tohoto plyne, že do Rejstříku trestů a do evidence přestupků budou údaje zapisovat zcela rozdílné orgány, což lze označit jako další důvod pro to, aby každá evidence spadala pod jiné ministerstvo.

Rozdílů mezi evidencí přestupků a Rejstříkem trestů lze najít nespočet. Za zmínku jistě stojí i fakt, že ač název Rejstříku trestů je odvozen od trestní sankce, která je pachateli přestupku ukládána, tak název Evidence přestupků, se kterým pracuje návrh *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*, který je předmětem zkoumání v rámci této diplomové práce, je odvozen od protiprávního jednání. V obou případech se sice budou evidovat právní následky protiprávního jednání jedince, název tomu však nebude odpovídat.⁵²

V této práci posuzovaný návrh *novely PřestZák a Zák o RejTrestů* počítá s tím, že by mělo evidenci přestupků vést Ministerstvo spravedlnosti. S tímto řešením se zcela ztotožňuji, byť je pravdou, že oddělené evidence spadající pod různé ministerstva by lépe odpovídaly rozdělení agendy mezi těmito ministerstvy a také by se tím zdůraznil rozdíl mezi těmito evidencemi. Nicméně za předpokladu, že realizace nového systému spadajícího pod Ministerstvo vnitra by znamenala nutnost vynaložit 170 miliónů Kč ze státního rozpočtu, zatímco podřazení evidence přestupků pod stávající Rejstřík trestů, který spadá pod Ministerstvo spravedlnosti, by znamenalo vynaložení pouhých 37,2 miliónů Kč ze státního rozpočtu, je zcela pochopitelné, že byla upřednostněna varianta podřazení pod Rejstřík trestů a teda i Ministerstvo spravedlnosti. Úspora peněz ze státního rozpočtu několikanásobně převyšuje hodnotu, za jakou má být evidence spadající pod Ministerstvo spravedlnosti zřízena.

2.6 Výmaz údajů z centrální evidence přestupků

Poslední spornou oblastí je otázka, po jaké době má dojít k výmazu údajů z evidence přestupků. V úvahu přichází následující řešení: výmaz po jednom roce, po třech letech či po pěti letech ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. O jednoleté lhůtě pro evidenci přestupků v centrální evidenci přestupků lze uvažovat především proto, že koresponduje s lhůtou, kterou pro zahlazení některých trestů stanovuje Rejstřík trestů. Nutno ovšem

⁵⁰ § 5 poslední věta zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů: „Ministerstvo spravedlnosti zašle neprodleně Rejstříku trestů údaje uvedené v § 3 odst. 3 ohledně pravomocných odsouzení uvedených v § 4 odst. 1 písm. c) , v § 4 odst. 2 a 3 a v § 4a odst. 3.“

⁵¹ § 88 odst. 1 zákona návrhu *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*.

⁵² PETRÁK, Miroslav, KOLMAN, Petr. Několik poznámek k prekluzi přestupku podle zákona č. 200/1990 Sb. a ke zřízení informačního systému elektronického Registru přestupků. *Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví*, 2012, roč. 20, s. 798

podotknout, že v případě evidence trestných činů běží lhůta pro „výmaz“⁵³ údajů z evidence od vykonání trestu, případně prominutí trestu, kdežto v případě přestupků běží lhůta již ode dne právní moci rozhodnutí o přestupku. Navíc v rejstříku trestů jsou lhůty pro „výmaz“ údajů z této evidence odstupňovány dle toho, jaký a případně i jak vysoký trest byl pachateli uložen. K „vymazání“ údajů z evidence pak dochází v rozmezí jednoho roku až patnácti let.⁵⁴ Jednoletá lhůta pro evidenci přestupků také odpovídá rozhodné době pro přestupkovou recidivu. U každého pachatele přestupku se totiž bude zjišťovat jeho přestupková minulost jeden rok zpětně, aby se zjistilo, zda se v tomto období již nějakého přestupku dopustil či nikoliv, neboť v případě, že se v tomto období přestupku dopustil, může mu být zvýšena trestní sankce. Z tohoto důvodu nepřichází kratší doba v úvahu, naopak by bylo vhodné zavést delší dobu, neboť k projednání přestupku dochází častokrát až několik měsíců po spáchání a mohlo by se stát, že z důvodu výmazu po uplynutí jednoleté lhůty by se správní orgán nemusel o předchozím přestupku dozvědět. S ohledem na tento fakt se jeví jako rozumné řešení lhůta tříletá, která je zároveň jakýmsi kompromisem mezi jedním rokem a pěti lety. Maximálně tříletou lhůtu pro výmaz údajů z centrální evidence přestupků navrhoval také poslanec Marek Benda ve svém pozměňovacím návrhu. Tato doba navíc odpovídá lhůtě, kterou některé právní předpisy vyžadují pro osvědčení spolehlivosti fyzické osoby. Například § 23 odst. 1 písm. c) zákona č. 119/ 2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, za spolehlivého člověka nepovažuje toho, kdo *„pro vnitřní pořádek a bezpečnost představuje vážné nebezpečí svým jednáním, za které byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání více než jednoho přestupku*

1. na úseku zbraní a střeliva,
 2. na úseku používání výbušnin,
 3. na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi nebo obdobného přestupku proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích,
 4. na úseku obrany České republiky,
 5. proti veřejnému pořádku,
 6. proti občanskému soužití,
 7. proti majetku, nebo
 8. na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství tím, že úmyslně neoprávněně zasáhl do výkonu práva myslivosti nebo do výkonu rybářského práva anebo úmyslně lovil zvěř nebo chytil ryby v době hájení.“
- Pokud

⁵³ V případě tzv. zahlazení odsouzení dojde k „výmazu“ údaje o odsouzení, které bylo zahlazeno. Nově se tak údaj o odsouzení již neobjeví ve výpise z Rejstříku trestů, o který se může odsouzený požádat. Nedojde ovšem k úplnému vymazání údaje z evidence, neboť je tento údaj dále v evidenci veden a objeví se na opise z této evidence, o který může požádat soud či jiný k tomu oprávněný orgán.

⁵⁴ Srov. § 105 TZ.

by byla zavedená tříletá evidenční doba, nemusely by v těchto případech být vyžadovat zprávy o pověsti, které jsou využívány dnes, ale nově by se využíval opis z centrální evidence přestupků.

Poslední zvažovanou variantou je pětiletá evidenční doba. Tato doba je mimochodem totožná s lhůtou, kdy dochází ke skartaci přestupkového spisu. Krom toho je v určitých případech tato délka lhůty vyžadována ke zjištění přestupkové minulosti pachatele. Kupříkladu dle § 23 odst. 2 zákona č. 119/ 2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, se za spolehlivého člověka pro účely „*vydání zbrojního průkazu skupiny F nebo zbrojní licence skupiny K nepovažuje také ten, kdo byl v posledních 5 letech pravomocně uznán vinným z přestupku na úseku zbraní a střeliva nebo na úseku výbušnin.*“ V případě zavedení pětileté lhůty by tedy ani v těchto případech nemusely být vydávány zprávy o pověsti z místa bydliště pachatele. Zároveň je však nutné zmínit, že takto dlouhá doba evidence může nepřiměřeně poškodit pachatele přestupků, neboť se například nebude moci dostat k určité pracovní pozici z důvodu záznamu v evidenci přestupků. Je tedy důležité položit si otázku, zda je opravdu nutné, aby byl pachatel drobné kriminality takto přísně potrestán, a to navíc za situace, kdy k výmazu některých trestů z Rejstříku trestů dochází již po jednom roce.

Návrh *novely PřestZák a Zák o RejTrestů*, který je předmětem posuzování v rámci této diplomové práce, počítá s tím, že k výmazu údajů z centrální evidence přestupků dojde po pěti letech ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.⁵⁵ Zvolené řešení považuji za správné, neboť pouze při výmazu údajů po pěti letech dojde k naplnění jednoho z účelů zavedení centrální evidence přestupků, a to nahradit vydávání tzv. zpráv o pověsti z místa bydliště pachatele. Nepopírám, že takto dlouhá doba může vést k nepřiměřenému potrestání pachatele. Aby k tomuto nepřiměřenému potrestání nedošlo, navrhuji zakázat vydávání výpisu z evidence přestupků fyzickým osobám (k tomu blíže kapitola 2.4.).

⁵⁵ Viz §16 k odst. 1 novely PřestZák a Zák o RejTrestů.

3 Úprava centrální evidence přestupků na Slovensku

3.1 Historický vývoj právní úpravy do současnosti

Na Slovensku je oblast přestupkového práva upravena především v zákoně č. 372/1990 Zb. z., o *priestupkoch*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o *priestupkoch*). Do roku 2010 zde centrální evidence také neexistovala, zato zde byly různé dílčí evidence – například Evidence dopravných priestupkov. V roce 2009 podal poslanec Národnej rady Slovenskej republiky Marián Kovačocy návrh na vydání zákona, kterým by se změnil *zákon o priestupkoch*, a to tak, že by se zavedla Ústredná evidencia priestupkov.

Jedním z důvodů pro zavedení této slovenské ústřední evidence přestupků byl fakt, že stávající znění *zákona o priestupkoch* nebylo v souladu se zákonem č. 428/ 2002 Zb. z., o *ochrane osobných údajov*, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o *ochrane osobných údajov*). Ustanovení § 8 odst. 3 tohoto zákona totiž říká, že zpracování osobních údajů týkajících se porušení předpisů trestního práva, přestupkového práva nebo občanského práva, stejně jako údajů o výkonu pravomocných rozsudků nebo rozhodnutí, může vykonat jen ten, komu to umožňuje zvláštní předpis. Zákon o *priestupkoch* však pravomoc správních orgánů evidovat přestupky a tím potažmo zpracovávat osobní údaje neupravoval. Aby již existující evidence byly vedeny v souladu se zákonem o *ochrane osobných údajov*, bylo nutné, aby v oblasti evidence přestupků došlo minimálně k novelizaci zákona o *priestupkoch*.⁵⁶

Druhým důvodem pak bylo, že centrální evidence byla nezbytná pro naplnění některých dalších zákonů. Například zákona č. 300/ 2005 Zb. z., *trestného zákona*, který u kvalifikované skutkové podstaty trestného činu krádeže podle § 212 odst. 2 písm. f) určuje, že tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo si přisvojí cizí věc tím, že se ji zmocní a zároveň byl za obdobný trestný čin v předchozích 12 měsících potrestáný. Dle výkladového pravidla uvedeného v § 128 odst. 5 téhož zákona se pro účely tohoto zákona potrestáním za obdobný čin rozumí případ, kdy někomu byla za obdobný čin uložena sankce nebo jiné opatření za přestupek nebo jiný obdobný delikt. Do roku 2010 se informace o tom, zda se pachatel již dříve dopustil nějakého přestupkového jednání, zjišťovala tak, že se vyžadovala tzv. *správa o povesti* u obecního úřadu v místě bydliště pachatele, tedy stejně jako je tomu nyní v České republice. Pachatelé přestupků tedy mohli využívat toho, že pokud páchali přestupky v místě, kde nemají své bydliště, nebo své bydliště záměrně měnili, tak většinou nemohli být postihnuti za výše uvedenou skutkovou podstatu trestného činu krádeže. Jediným možným řešením, aby ke zmíněnému jednání nedocházelo, bylo zavést centrální registr přestupků. Ústredná evidencia priestupkov je však

⁵⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 387/2009 Zb. z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 372/1990 Zb. z., o *priestupkoch*, ve znění pozdějších předpisů. s. 1

nezbytná nejen pro účely *trestného zákona*, ale má význam i pro další zákony. Lze uvést například i zákon *o priestupkoch*, neboť díky evidenci přestupků mají správní orgány, které projednávají přestupky, komplexnější pohled na osobu pachatele.

A konečně lze jako důvod pro zavedení centrálního registru přestupků označit zájem na modernizaci a elektronizaci veřejné správy. V důsledku elektronizace totiž došlo ke zjednodušení a především urychlení výměny informací. A výměna listinné formy za elektronickou s sebou nese i úsporu finančních nákladů, které byly dosud vynakládány na poštovní přepravu informací.⁵⁷

Návrh Marián Kovačocyho byl po prvním čtení předložen Ústavnoprávnímu výboru Národnej rady Slovenskej republiky, Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien a Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj. Ústavnoprávní výbor doporučil tento návrh schválit, aniž by vznesl jakékoliv připomínky. Výbor pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien a Výbor pre verejnú správu a regionálny rozvoj taktéž doporučili návrh schválit, ale zároveň oba výbory vznesly několik připomínek, které byly následně včleněny do textu zákona. Následně návrh prošel druhým a třetím čtením a dne 9. 10. 2009 byl zákon uveřejněn ve *Zbierke zákonov*. Ačkoliv tento zákon vstoupil v účinnost již dne 1. ledna 2010, k faktickému zřízení evidence došlo až v prosinci 2010, tedy ve lhůtě, kterou pro zřízení Ústředné evidencie priestupkov stanovil § 96 tohoto zákona.⁵⁸

3.2 Co vše se eviduje?

Podle § 89 odst. 3 zákona č. 372/ 1990 Zb. z., *o priestupkoch*, se v Ústředné evidencií priestupkov vedou údaje o všech přestupcích a pachatelích těchto přestupků, pokud zvláštní zákon nestanovuje jinak. Z této formulace vyplývá, že se zde evidují všechny přestupky a jedinou výjimkou jsou případy, kdy se vede zvláštní evidence. Tento model je zcela odlišný od toho, který má být zaveden v České republice. Přípravovaná *novela PřestZák a Zák o RejTrestů* totiž počítá s evidováním pouze některých přestupků a zachováním stávajících dílčích evidencí.⁵⁹

Pokud by se slovenský model aplikoval v České republice, znamenalo by to, že by existovala evidence všech přestupků, a vedle ní by jako samostatná evidence nadále fungoval Centrální registr řidičů, který je u nás již zavedený a osvědčený. Krom tohoto registru by existovaly ještě další v soudnosti existující evidence – například evidence přestupků a správních

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 387/2009 Zb. z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 372/1990 Zb. z., *o priestupkoch*, ve znění pozdějších předpisů, s. 1

⁵⁸ Legislativní postup viz webové stránky Národnej rady Slovenskej republiky. Dostupné na <<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=4&ID=1053>>.

⁵⁹ Viz kapitola 2.2.

deliktů vedená Českou inspekcí životního prostředí na podkladě zákona č. 100/ 2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Je ovšem možné, že tyto dílčí evidence by zanikly a včlenily se pod Centrální registr přestupků a jako samostatný registr by fungoval akorát Centrální registr řidičů.

Já osobně tento slovenský model považuji za vhodnější řešení, neboť tento model víceméně koresponduje s modelem, který jsem označila za ideální v kapitole 2.4. na základě tam provedené analýzy. Mám za to, že tento model lépe odpovídá důvodu, proč má být centrální evidence v České republice zavedena. Jsem toho názoru, že jen komplexní evidence zajistí účinnější postih osob, které opakovaně páchají přestupky a zároveň zajistí ucelený obraz o přestupkové minulosti pachatele přestupku. Navíc tento model šetří náklady na poštovní přepravu informací, neboť díky němu dojde k odstranění zasílání tzv. správ o povesti.

3.3 Jak řešit recidivu?

Nedá se říct, že by důvodem pro zavedení Ústřední evidence přestupkov byla obecně snaha přísněji trestat každého pachatele, který opakovaně páchá přestupky, neboť současně se zavedením této evidence nedošlo ke změně kvalifikovaných skutkových podstat jednotlivých přestupků vymezených v zákoně *o priestupkoch*. Jinými slovy v zákoně *o priestupkoch* nepřibyl u jednotlivých přestupků odstavec, který by určoval přísnější trestní sazbu pro případ, že pachatel tento přestupek spáchá opakovaně. Zároveň však nelze tvrdit, že zavedení Ústřední evidence přestupkov nemělo vůbec dopad na trestání osob opakovaně se dopouštějících přestupkového jednání. Díky evidenci přestupků totiž lze v praxi častěji využívat § 212 odst. 2 písm. f) zákona č. 300/ 2005 Zb. z., *trestného zákona*, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen *trestný zákon*), který umožňuje kriminalizovat jako trestný čin krádeže případy, kdy si pachatel přisvojí cizí věc (tj. dopustí se přestupku krádeže), ačkoliv byl v posledních 12 měsících za toto jednání potrestaný, byť v rámci přestupkového řízení. Bez centrálně vedené evidence přestupků se správní orgán řešící přestupek, příp. orgán činný v trestním řízení, nemusel vůbec dozvědět, že pachatel se v předchozích 12 měsících již obdobného činu dopustil, a tak jej často potrestal pouze za přestupek, ačkoliv z materiálního hlediska již šlo o trestný čin. Na základě tohoto lze dovodit, že pachatelé krádeží budou de facto přísněji trestáni, aniž by muselo dojít ke změně znění skutkové podstaty přestupku krádeže.

V praxi však nebude možné zmíněný paragraf *trestného zákona* využít v případech, kdy si někdo přisvojí cizí věc poté, co mu sice v předchozích 12 měsících byla uložena sankce za obdobné přestupkové jednání, avšak tento pachatel již tuto sankci vykonal. Tato praxe vychází z usnesení Generálnej prokuratiry Slovenskej republiky sp. zn. IV Pz 234/14/1000-9,

ktorej sa týka obvinenej mladistvej S.Š., ktorá sa dne 26. 5. 2014 dopustila prestupku proti majetku, za ktorý jej bola uložená bloková pokuta vo výši 15 EUR, pričom túto pokutu zaplatila dne 10. 6. 2014, avšak pouhé dva dny poté, teda 12. 6. 2014, sa táto mladistvá obvinená pokúsila odcizit' zboží v hodnote 63,14 EUR z obchodného domu Kaufland. Poverený príslušník Policajného sboru nastalou situáciou vyhodnotil ako spáchanie obdobného činu, za ktorý již byla mladistvá obvinená v posledných 12 mesiacich postizena. Z tohoto dôvodu vydal tento príslušník policajného sboru usnesení, ktorým vznesl obvinení vŕči S. Š. pro prečin krádeže podle § 212 odst. 2 písm. f) zákona č. 300/ 2005 Zb. z., *trestného zákona*. Proti tomuto usnesení podala obvinená v zákonem stanovené lhŕtě stiznost, kterou Okresní prokuratura Partizánske zamítla jako nedŕvodnou. Obvinená proto podala na Generálnou prokuraturu Slovenskej republiky návrh na zrušení obou zmíněných rozhodnutí. Generálná prokuratura tomuto návrhu vyhověla a zmíněná rozhodnutí zrušila. Svě rozhodnutí odŕvodnila především tím, že zákon *o priestupkoch* nezná institut zahlazení odsouzení, díky kterému se při splnění určitých podmínek hledí na pachatele jako na neodsouzeného. Podle *trestného zákona*, který s tímto institutem pracuje, postačuje k zahlazení peněžitěho trestu, trestu propadnutí věci a trestu zákazu činnosti, tj. trestům obdobným těm, které lze uložit pachatelům přestupků dle zákona *o priestupkoch*, již samotné vykonání. Bylo by nesprávné, pokud by k zahlazení obdobného trestu podle *trestného zákona* došlo v případě trestných činů již samotným vykonáním, zatímco u přestupků by k zahlazení nedošlo vůbec. Neboli to, že zákon *o priestupkoch* neupravuje institut zahlazení odsouzení, nelze vykládat na ŕjmu pachatele. Z tohoto důvodu byla v daném případě použita analogie iuris, tzn. bylo aplikováno ustanovení *trestného zákona* na zákon *o priestupkoch*, v důsledku čehož byla pokuta uložená v přestupkovém řízení v okamžiku zaplacení zahlazena a přestupek spáchaný po zaplacení této pokuty tudíž nelze kvalifikovat jako trestný čin podle § 212 odst. 2 písm. f) zákona č. 300/ 2005 Zb. z., *trestného zákona*.

Díky Ústřední evidencií priestupkov bude mít správní orgán také komplexnější informace o osobě pachatele, které může zohlednit při určení výše sankce. Dle § 12 odst. 1 zákona *o priestupkoch* se totiž při určování druhu a výměry sankce přihlíží kromě závažnosti přestupku, způsobu a následkům jeho spáchání, okolnostem, za nichž byl přestupek spáchan, míry zavinění a pohnutky, také k osobě pachatele a k tomu, jak byl tento pachatel za tentýž skutek potrestán v kárném či disciplinárním řízení, pokud se nějaké vedlo. Posouzení osoby pachatele je tedy jedním z kritérií při určování druhu a výměry sankce. I díky tomu lze tvrdit, že zavedení Ústřední evidencie priestupkov mělo dopad na trestání osob, které se přestupkového jednání dopouštějí opakovaně.

V České republice byl naopak přísnější postih recidivy přímo důvodem pro zavedení centrální evidence a v důsledku toho je přísnější postih recidivy zakomponován i do nového znění skutkových podstat jednotlivých přestupků. Jelikož se však v České republice nejspíš nebudou evidovat všechny přestupky, ale pouze vybrané druhy, nebudou vždy recidivisté trestáni přísněji, neboť o některých přestupcích se správní orgán nemusí dozvědět. Obdobu § 212 odst. 2 písm. f) slovenského *trestného zákona*, český trestní zákoník nezná a zavedení kriminalizace při opakovaném spáchání přestupku se neplánuje ani do budoucna.⁶⁰

S ohledem na to, že důvodem pro zavedení ústředního registru přestupku je v České republice snaha o přísnější postih pachatele, jeví se mi model, se kterým počítá návrh *novely PřestZák a Zák o RefTrestů* jako mnohem vhodnější řešení než převzetí slovenského modelu. Považuji za správné, že přísnější postih při opakovaném spáchání přestupku je zakomponován přímo ve skutkových podstatách, neboť se jedná o obdobný přístup, jaký byl zvolen při přípravě trestního zákoníku. Navíc pouhé zohlednění přestupkové minulosti jako jednoho z kritérií při ukládání druhu a výše sankce nepovažuji za dostatečné, neboť pouze zakomponování recidivy přímo do skutkové podstaty jednotlivých přestupků umožní správnímu orgánu ukládat pokuty ve větší výši, než v jaké by ji mohl uložit, pokud by se řídil pouze základní skutkovou podstatou a v rámci posouzení osoby pachatele by pouze přihlédl k přestupkové minulosti pachatele. Například při opakované krádeži zboží v supermarketu lze v současnosti pachateli uložit pokutu do výše 15.000,-- Kč, zatímco po přijetí *novely PřestZák a Zák o RefTrestů*, kterým bude zavedena také evidence přestupků, bude takovému recidivistovi možno uložit pokutu do výše až 30.000,--Kč (pokud nepůjde o opakované spáchání, bude nově možné uložit pokutu do výše 20.000,-- Kč)⁶¹. Z tohoto příkladu je zcela evidentní, že pouhé zohlednění přestupkové minulosti v rámci posuzování osoby pachatele jakožto jednoho z několika kritérií pro ukládání druhu a výše tedy nedokáže dostatečně zvýšit trestní sazbu, neboť ačkoliv by se jednalo o recidivistu, mohla by mu být uložena pokuta max. 15.000,-- Kč, zatímco nově takové osobě bude možné uložit pokutu ve dvojnásobné výši. V této souvislosti bych však ráda znovu podotkla, že je chybou, že připravovaná česká právní úprava nepočítá se zavedením centrální evidence všech přestupků, ale pouze některých, neboť tak mimo jiné nebude možné zpřísnit postih u všech osob opakovaně páchajících přestupky, ale pouze u těch osob, které páchají přestupky, které se budou evidovat, neboť jen u těchto přestupků bude skutková podstata rozšířena o nové ustanovení, které bude upravovat trestní sankci pro případ opakovaného spáchání.

⁶⁰ K tomu blíže kapitola 2.3.

⁶¹ Viz § 50 *novely PřestZák a Zák o RefTrestů*.

Co se týče toho, že slovenský trestný zákon počítá s kriminalizací při opakovaném spáchání krádeže, zatímco český trestní zákoník nic podobného neupravuje a ani se nepočítá s tím, že by mělo být něco obdobného zavedeno, tak já osobně se přikláním k českému přístupu k dané problematice. Domnívám se totiž, že kriminalizace by vedla k navýšení počtů vězňů, stejně tak i k navýšení nákladů na administrativu a v některých případech by nebylo možné dovodit příslušnou společenskou škodlivost, takže by o trestný čin nemohlo jít. Krom toho by i v České republice muselo být dovozeno, že kriminalizovat lze pouze v případech, kdy trest ještě nebyl zhlazen, a sankce ve formě pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci či zákazu pobytu by byla zhlazena díky analogii iuris dle trestního zákoníku, což by vedlo k zbytečnému zahlcení českých soudů. Zároveň by díky kriminalizaci došlo k přílišné společenské difamacii pachatele přestupku, v důsledku čehož by měl mimo jiné i ztížený přístup k určitým pracovním pozicím. Mám za to, že není nutné volit toto krajní řešení, když zde existuje mírnější a přesto účinné řešení, a to zvýšení trestní sazby v případech opakovaného spáchání přestupků oproti základní trestní sazbě pro prvopachatele.

3.4 Přístup do evidence

Na Slovensku se údaje z Ústrednej evidencie priestupkov poskytují v souladu s § 89a odst. 4 zákona o *priestupkoch* těmto osobám:

- a) **osobě uvedené v evidenci** – v prvotním návrhu znění tohoto ustanovení se počítalo s tím, že tato osoba bude označena jako osoba, které se údaj týká.⁶² Takto bude označena také osoba, která bude moci vyžadovat výpis z evidence přestupků v České republice. Toto označení však není příliš vhodné, neboť toto označení není dostatečně přesné. Osobou, které se údaj týká, může totiž teoreticky být i jiná osoba než ta, která je uvedena v evidenci. Nicméně mám za to, že toto označení nebude dělat v praxi problém, neboť stejnými slovy je v současnosti označena také osoba, která může žádat o výpis z Rejstříku trestů, přičemž neexistuje žádná judikatura, která by musela upřesnit výklad tohoto nepřesného označení.
- b) **Soudům,**
- c) **orgánům činným v trestním řízení,**
- d) **orgánům oprávněným objasňovat přestupky a správním orgánům oprávněným projednávat přestupky i podle zvláštního zákona,**
- e) **jiným orgánům, o kterých to stanovuje zvláštní zákon** – takovým zákonem je například zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z., o Slovenskej

⁶² Viz usnesení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien ze dne 4. června 2009.

informačnej službe, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z., o Policajnom zbore, ve znění pozdějších předpisů,

f) soudům, justičním a správním orgánům jiných států.

Tento výčet je na první pohled dost odlišný od úpravy, která má být zavedena v České republice. Obě úpravy se však shodují v tom, že údaje z evidence budou poskytnuty osobě uvedené v evidenci, soudům pro účely soudního řízení, správním orgánům, které jsou oprávněny projednat přestupek a orgánům činným v trestním řízení. Co se týče dalších oprávněných orgánů, tak Slovensko zvolilo obecnější formulaci, která odkazuje i na jiné právní předpisy, které přesně nevyjmenovává, zatímco Česká republika preferuje přesný výčet, který zahrnuje všechny situace, kdy určitý orgán může výpis z evidence přestupků vyžadovat. Model zvolený v České republice zabraňuje pochybnostem o tom, v jakých případech lze tento výpis vyžadovat. Nevýhodou přesného výčtu ovšem je, že pokud zákonodárce bude v budoucnu chtít změnit výčet osob oprávněných vyžadovat opis z evidence přestupků, bude muset změnit také znění § 16j zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů. Slovenský model naopak může způsobovat nejistotu ohledně toho, kdo je oprávněn požadovat výpis z evidence, zato však nebude nutné měnit zákon *o priestupkoch* při každé změně okruhu oprávněných osob.

Dle mého názoru není až tak důležité, jakým způsobem je určen okruh osob oprávněných požadovat výpis z evidence, neboť mnohem důležitější je, že obě evidence zahrnují všechny osoby, které v souladu s právním řádem dané země potřebují tyto údaje pro výkon své činnosti. Výčet orgánů, které mohou požadovat výpis z evidence, vychází z potřeb právního řádu dané země a nelze proti němu nic namítat. Jako jediný problematický lze označit fakt, který jsem již podrobně rozvedla v kapitole 2.4., že i na Slovensku je jednotlivým osobám, o nichž se údaj v evidenci vede, umožněno pořizovat si výpis z této evidence, který po nich může být vyžadován při ucházení se o zaměstnání. Tomu lze zabránit buď tak, že se osobě uvedené v evidenci umožnění pouze nahlížet do evidence přestupků, nebo zavedením zákazu vyžadovat výpis z této evidence při ucházení se o zaměstnání.

3.5 Kdo evidenci vede?

Ústřednou evidencii priestupkov vede Ministerstvo vnitra s tím, že samotný provoz zajišťuje IVEs, *organizácia pre informatiku verejnej správy Košice*. Jedná se o státní příspěvkovou organizaci spadající do působnosti Ministerstva vnitra. Tato organizace se zabývá především vývojem a inovováním aplikací, ze kterých jsou složeny informační systémy veřejné správy, včetně zajištění odborné pomoci přes telefon pro koncové uživatele informačních systémů,

a to jak v oblasti technické a systémové, tak i v oblasti aplikací. Krom toho však organizace IVeS zajišťuje i provoz centrálních aplikací a spravuje vybrané centrální registry, evidence a seznamy z oblasti veřejné správy. A v neposlední řadě pak tato organizace zajišťuje a pořádá školení, kurzy a semináře pro zaměstnance zřizovatele, aby byli schopni využívat informační a komunikační technologie, které potřebují ke své práci.⁶³ S ohledem na to, co vše je náplní práce této organizace, a také s ohledem na to, co vše tato organizace zajišťuje, nemělo zřízení Ústředné evidencie přestupků dopad na státní rozpočet, neboť nemusely být vynaloženy navíc žádné další finanční prostředky, než které jsou běžně této organizaci poskytovány. Evidenci totiž zřídili zaměstnanci této organizace v rámci plnění svých pracovních úkolů a využili při tom stávající programové vybavení.⁶⁴

Tento model je zcela odlišný od toho, který se plánuje zavést v České republice. Jak již bylo zmíněno, v České republice se plánuje spojit evidenci přestupků s Rejstříkem trestů, který spadá pod Ministerstvo spravedlnosti. Tím pádem bude evidence přestupků spadat pod Ministerstvo spravedlnosti, ačkoliv má kompetenčně spadat pod Ministerstvo vnitra. Na Slovensku by k této situaci nemohlo ani dojít, neboť slovenský Register trestov nespadá pod Ministerstvo spravedlnosti, ale pod Generální prokuraturu Slovenskej republiky. Naopak v České republice se nemůže aplikovat slovenský model, neboť zde žádnou organizaci pro informatiku veřejné správy nemáme. Zato se však Ministerstvo vnitra organizačně člení mimo jiné na různé sekce, které se dále člení na jednotlivé odbory. Jedním z těchto odborů je také Odbor centrálních informačních systémů. Tento odbor má za úkol zajišťovat provoz centrálních informačních systémů správních evidencí, kam v současnosti spadá evidence obyvatel, evidence občanských průkazů a evidence cestovních dokladů. Krom toho tento odbor zajišťuje funkčnost dálkového přístupu oprávněných subjektů ke zmíněným evidencím a plní i řadu jiných úkolů, které souvisí s informačními systémy.⁶⁵ Pokud by tedy bylo rozhodnuto o tom, že evidence přestupků má spadat pod Ministerstvo vnitra, byl by to nejspíš právě tento odbor, který by měl evidenci přestupků zajistit a následně odpovídat za její provoz. Je však pozoruhodné, že zatímco na Slovensku nemělo zavedení evidence přestupků žádný dopad na státní rozpočet, neboť byly využity stávající programy a zaměstnanci práci odvedli v rámci plnění svých pracovních povinností, v České republice by zavedení obdobné evidence pod záštitou Ministerstva vnitra stálo 170 miliónu Kč, ačkoliv zde existuje specializovaný odbor Ministerstva vnitra, který by dle mého názoru mohl vytvořit registr přestupků v rámci plnění svých pracovních úkolů.

⁶³ K tomu blíže webové stránky IVeS, dostupné na <<http://www.ives.sk/portal/uvod>>.

⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 387/2009 Zb. z., kterým se mění a doplňuje zákon č. 372/1990 Zb. z., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. s. 1

⁶⁵ K tomu blíže webové stránky Ministerstva vnitra České republiky, dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/odbor-centralnich-informacnich-systemu-962723.aspx>>.

V kapitole 2.5. se sice ztotožňuji s tím, že by evidenci v České republice mělo vést Ministerstvo spravedlnosti, ačkoliv by bylo z hlediska rozdělení kompetencí a také z důvodu odlišení Centrální evidence přestupků od Rejstříku trestů vhodnější, aby ji vedlo ministerstvo vnitra. Tento názor však opírám především o to, že evidence pod správou ministerstva spravedlnosti by byla o téměř 133 miliónu korun levnější oproti evidenci pod správou ministerstva vnitra. Pokud by se však v České republice dal uskutečnit slovenský model, který nemá žádný dopad na státní rozpočet, bylo by samozřejmě vhodnější, aby evidenci přestupků vedlo ministerstvo vnitra. Obávám se však, že zřízení příspěvkové organizaci při ministerstvu vnitra, která by byla obdobou slovenské organizace IVeS, by zasáhlo český státní rozpočet natolik, že by zřízení evidence přestupků pod správou ministerstva spravedlnosti bylo opět o dost levnější řešení.

3.6 Výmaz údajů z evidence

K výmazu údajů ze slovenské Ústrednej evidencie priestupkov dochází v souladu s § 89a odst. 7 zákona *o priestupkoch*, 5 let poté, co rozhodnutí o přestupku nabude právní moci nebo od zaplacení pokuty uložené v blokovém řízení, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Původně měla být tato lhůta pouze tříletá, ale na základě doporučení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien⁶⁶ byla prodloužena na pět let, neboť k osvědčení o bezúhonnosti a spolehlivosti fyzické osoby je na Slovensku v některých případech nutná delší doba než tři roky, přesněji je nutná pětiletá lhůta.

V České republice se plánuje také zavedení pětileté lhůty pro výmaz údajů z evidence přestupků, neboť obdobně jako slovenský právní řád, tak i český právní řád v určitých případech vyžaduje, aby byla bezúhonnost a spolehlivost fyzické osoby zjišťována 5 let zpětně. Kratší lhůta by znamenala, že by se i nadále musely vydávat tzv. zprávy o pověsti, které mají být nahrazeny vydáváním výpisů z centrální evidence přestupků.

Pětiletou lhůtu považuji za správně zvolenou, neboť pouze tak dojde k naplnění jednoho z účelů, kvůli kterému má být centrální evidence zřízena. Ráda bych však znovu poukázala na to, co jsem již zmínila v kapitole 2.6. a to, že takto dlouhá doba může vést k nepřiměřenému potrestání pachatele přestupku, neboť k výmazu údajů z této evidence dojde po pěti letech, zatímco pachatelé závažnější kriminality, tj. trestných činů, budou mít v některých případech svůj trest z Rejstříku trestů smazán již po jednom roce. Pětiletá lhůta však vychází z dosavadní praxe, kdy je v určitých případech vyžadována zpráva o pověsti pachatele za posledních pět let

⁶⁶ Usnesení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien č. 203 ze dne 4. června 2009.

a v tomto ohledu tedy nepůjde o zpřísnění potrestání oproti stávajícímu stavu. Nově však bude možné, že zaměstnavatelé budou chtít výpis z rejstříku trestů po uchazečích o zaměstnání, což může vést k omezení přístupu pachatelů přestupků k určitým pracovním pozicím. Aby k tomuto nedocházelo, navrhuji zakázat vydávání výpisů fyzickým osobám, kterých se údaj týká, případně stanovit zákaz vyžadovat výpis z evidence přestupků pro účely přijímání nových zaměstnanců.

4 Závěr

Úprava centrální evidence přestupků na Slovensku se v mnohém liší od úpravy tohoto institutu v České republice. Některé rozdíly jsou dány odlišnostmi pramenícími z právního řádu dané země, jiné vznikly díky rozdílnému úmyslu českého a slovenského zákonodárce. Pomocí analýzy a komparace jsem srovnala tyto dvě úpravy a identifikovala jsem aspekty, které slovenský právní řád upravuje odlišně od českého. Po provedené analýze a komparaci jsem uvedla, které řešení je podle mého názoru vhodnější.

Co se týče okruhu evidovaných přestupků, mám za to, že by se měly evidovat všechny spáchané přestupky. Návrh novely PřestZák a Zák o RejTrestů počítá s tím, že budou evidovány pouze některé přestupky. Konkrétně se mají evidovat „*pravomocná rozhodnutí na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniami podle § 30, na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c) a f), na úseku obrany České republiky podle § 43, proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, proti občanskému soužití podle § 49 a proti majetku podle § 50.*“ Z důvodové zprávy této novely PřestZák a Zák o RejTrestů není zcela patrné, proč byly zvoleny právě tato přestupková jednání, když v úvahu přichází i další. Navíc evidování pouze některých přestupků na centrální úrovni postrádá smysl, neboť tak nedojde k naplnění základního účelu, pro který má být zřízena tato evidence, tedy přísnějšímu a důslednějšímu postihu osob páchajících přestupky. Stejně tak nedojde k odstranění zasílání tzv. zpráv o pověsti, takže se tím neušetří náklady na poštovní přepravu a neusnadní se práce úředníkům. Pachatelé přestupků, které se nebudou centrálně evidovat, budou moci dál využívat výhody spočívající v tom, že pokud spáchají přestupek mimo své bydliště, tak se to neobjeví ve zprávě o jejich pověsti, takže následně nebudou trestáni jako recidivisté, ale jako prvopachatelé. De lege ferenda proto navrhuji inspirovat se Slovenskou úpravou, podle které se centrálně evidují všechny přestupky.

Naopak přístup k trestání recidivy podle mě lépe zvolila Česká republika. Zatímco Slovenský právní řád dovoluje v určitých případech kvalifikovat opakované páchání přestupků jako trestný čin, v České republice toto možné není a nebude. Pokud se ovšem pachatel dopustí přestupkového jednání dvakrát během 12 měsíců, bude jeho čin potrestán dle přísnější trestní sazby. Toto se mi jeví jako vhodnější řešení, neboť dojde k přísnějšímu postihu takového pachatele, zároveň však nebude až tak společensky difamován jako v případě odsouzení za trestný čin. Navíc v situaci, kdy se Česká republika potýká s přeplněností věznic, mi nepřijde vhodné kriminalizovat opakované páchání přestupků.

Co se týče toho, kdo má mít do evidence přístup, tak obě země zvolily řešení, které podle mě není ideální. Nepovažuji totiž za správné, aby byl osobě uvedené v evidenci vydáván výpis

z této evidence, neboť díky tomu může být tento výpis vyžadován zaměstnavatelem od uchazečů o zaměstnání. Jelikož v současnosti není zcela jednoznačné, kdy lze po uchazeči o zaměstnání vyžadovat výpis z Rejstříku trestů, v důsledku čehož je mnohdy vyžadován nezákonně, nezdá se mi vhodné umožnit zaměstnavatelům, aby mohli po uchazečích o zaměstnání vyžadovat také výpis z evidence přestupků. De lege ferenda proto navrhuji, aby osobě uvedené v evidenci byl buď pouze umožněno nahlédnutí do této evidence, nebo aby byl stanoven zákaz vyžadovat výpis z evidence po uchazečích o zaměstnání.

Otázku toho, kdo má evidenci přestupků vést, vidím jako nejvíc problematickou. V České republice má evidenci přestupků vést Ministerstvo spravedlnosti, neboť evidence přestupků má být založena na stejném informačním systému jako Rejstřík trestů. Z hlediska rozdělení kompetencí by však evidence přestupků měla spadat pod Ministerstvo vnitra. Ovšem zřízení evidence pod záštitou Ministerstva spravedlnosti se odhadují na 37,2 miliónů Kč, kdežto kdyby evidenci vedlo Ministerstvo vnitra, tak by náklady dosahovaly až 170 miliónů Kč. Z tohoto důvodu se jeví ospravedlnitelné, že zmíněnou evidenci povede ministerstvo s jinou kompetencí. Je však minimálně podivuhodné, že na Slovensku dokázali zřídit obdobou evidenci, ve které se navíc evidují všechny přestupky a nikoli pouze vybrané, s nulovými dopady na státní rozpočet, zatímco v České republice bude i ta nejlevnější varianta stát 37,2 miliónu Kč. Pokud by i v České republice byla možnost jak zavést tuto evidenci pod záštitou Ministerstva vnitra s minimálním dopadem na státní rozpočet, rozhodně bych se přiklonila k tomuto řešení.

A konečně v oblasti výmazu údajů z evidence zvolily obě země stejné řešení. Jak v České republice, tak i na Slovensku budou údaje z evidence přestupků mazány po 5 letech ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku. Tuto délku považuji za správně zvolenou, neboť tak bude moci být v České republice v budoucnu odstraněn institut zasílání zpráv o pověsti pachatele. K úplnému odstranění tohoto institutu by ovšem musely být centrálně evidovány všechny přestupky.

Zavedení centrální evidence přestupků rozhodně hodnotím jako krok správným směrem. Ovšem k tomu, aby se mohla efektivně využívat, naplnila všechny cíle, pro které má být zřízena, nepůsobila v praxi nejasnosti a nezpůsobovala nepřiměřené důsledky, mělo by dojít de lege ferenda ke změnám, které doporučuji výše.

Seznam použitých zdrojů

Odborné publikace

ČERVENÝ, Zdeněk; ŠLAUF, Václav; TAUBER, Milan. *Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů*. 16. vydání. Praha: Linde Praha, 2009. 432 s. ISBN 978-80-7201-768-3.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 832 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

HUBÁLEK, Michal, ZAMBOJ, Ladislav. *Bezúhonnost a rovné zacházení na trhu práce: Legislativní i faktické požadavky bezúhonnosti na trhu práce z pohledu rovného zacházení* [online]. Praha: Poradna pro občanství/ občanská a lidská práva, 2007. 60 s.

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné*. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. 895 s. ISBN 978-80-87212-49-3.

JEMELKA, Luboš; VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.

MATES, Pavel a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 252 s. ISBN 978-80-7400-357-8.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2009. 464 s. ISBN 978-80-7357-382-9.

VEČEŘA, Miloš a kol. *Základy teorie práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2014. 106 s. ISBN 978-80-210-4683-2.

Odborné články

HUNTLEY, Regina. Kdy může zaměstnavatel požadovat výpis z rejstříku trestů? *Právo a management*, 2012, č. 9, s. 43 – 45.

PETRÁK, Miroslav, KOLMAN, Petr. Několik poznámek k prekluzi přestupku podle zákona č. 200/1990 Sb. a ke zřízení informačního systému elektronického Registru přestupků. *Právní rozhledy : časopis pro všechna právní odvětví*, 2012, roč. 20, s. 795-799.

Internetové zdroje

BABKA, Tomáš a kol. *Právní úprava přestupků ve vybraných zemích Evropy, se zaměřím na přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku* [online]. Parlamentní institut, listopad 2011 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77480>.

POTMĚŠIL, Jan. *Centrální registr přestupků – očekávání versus realita* [online]. Jiné právo, 8. března 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2012/03/jan-potmesil-centralni-registr.html>>.

POTMĚŠIL, Jan. *Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků* [online]. Blogspot.cz, 29. ledna 2012 [cit. 23. února 2015]. Dostupné na <<http://prestupky.blogspot.cz/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html>>.

Rozhodnutí

- Rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 37C 2/2011-72 z 24.února 2012.
- Usnesení Generálnej prokuratury Slovenskej republiky, sp. zn. IV Pz 234/14/1000-9 ze dne 2. prosince 2014.

Právní předpisy

- **Dle stavu k 15. červenci 2015:** Vládní návrh 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.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostního sboru, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, ve znění pozdějších předpisů.
- **Aktuální znění:** Zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

- **Aktuální znění:** Zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Ostatní

- Důvodová zpráva 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. Dostupné na <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0#prilohy>>.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 387/ 2009 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.
- Usnesení vlády č. 125 ze dne 17. února 1999. Dostupné na <http://racek.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/37116E873678ACFFC12571B6006D4474>.
- Usnesení vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004. Dostupné na <http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/260D7EA5207B9983C12571B6006C7CF7>.
- Usnesení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj č. 291 ze dne 4. června 2009.
- Usnesení Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien č. 203 ze dne 4. června 2009.
- Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a o plnění harmonogramu opatření Vládního programu boje proti korupci. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/clanek/vladni-program-boje-proti-korupci-v-letech-1999-2004.aspx>>.
- Doporučení ochránce k požadavku výpisu z rejstříku trestů jako určujícím kritériu pro přijetí do zaměstnání ze dne 22. dubna 2011, sp. zn.: 30/2010/DIS/LO. Dostupné na <http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Doporuceni_rejstrik-trestu.pdf>.

Shrnutí

Hlavním cílem této diplomové práce je analyzovat problematické aspekty týkající se Centrální evidence přestupků a následně komparovat přístup českého a slovenského zákonodárce k těmto aspektům. První kapitola se zaměřuje na vymezení pojmů, které jsou důležité pro správné pochopení problematiky. Je zde vymezen rozdíl mezi pojmy správní delikt, soudní delikt a přestupek. A dále je v této kapitole obecné vymezení Centrální evidence přestupků.

Druhá kapitola je pak zaměřena na českou úpravu centrální evidence přestupků. V rámci této kapitoly bude zrekapitulován historický vývoj tohoto institutu do současnosti a rozebrány jednotlivé sporné otázky, které se týkají evidence přestupků. Konkrétně zde rozebírám, co vše se má evidovat, jak se má řešit recidiva, kdo má mít přístup do evidence přestupků, kdo má tuto evidenci vést a po jaké době má dojít k výmazu údajů z této evidence.

Třetí kapitola bude zaměřena na slovenskou úpravu, přičemž tato kapitola bude pojata obdobně jako předchozí kapitola. Nejprve tedy bude nastíněn historický vývoj a dále zanalyzováno slovenské řešení jednotlivých sporných aspektů pojící se s centrální evidencí přestupků. A poslední čtvrtá kapitola navrhne na základě provedené analýzy a komparace změny de lege ferenda.

Summary

The main aim of this thesis is analysis of the problematical aspects that relate to Central register of minor offences and then compare how Czech and Slovak lawmaker solved these problems. The first chapter focused on defining fundamental terms which are important for correct understanding this theme - for example administrative offences, judicial offences and minor offences. And then there is general definition of Central register of minor offences.

Second chapter is about Czech Act no. 204/2015 Coll. In this chapter I describe the process of creation this Act and then I analysis the problematical aspects that relate to Czech Central register of minor offences. I specifically hold forth on what to be registered, how to deal with a relapse, who should have access to this register of minor offences, who should keep a record of minor offences and when should be delete data of this register.

Third chapter is about Slovak Central register of minor offences. Structure of this chapter is similar to second chapter. At first I describe the process of creation this register. Then I analysis the problematical aspects that concern Slovak Central register of minor offences. And last the fourth chapter will propose on the basis of analysis and comparison of changes de lege ferenda.

Seznam klíčových slov

Centrální evidence přestupků

Jiné správní delikty

Kriminalizace správních deliktů

Přestupky

Přestupková recidiva

Sankce

Správní delikty

Správní právo

Správní právo trestní

Ústredná evidencia priestupkov

Zákon č. 204/2015 Sb.

List of key words

Act no. 204/2015 Coll.

Administrative law

Administrative penal law

Administrative offence

Central register of minor offences

Criminalization of administrative offence

Minor offences

Other administrative offence

Relapse into administrative crime

Sanction