

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

1.2. Definice problému

Myšlenka zavedení evidence přestupků není nová, vznikla již v průběhu roku 1999 v rámci přípravy reformy správního trestání a správního řízení, kdy bylo usnesením vlády č. 125 ze dne 17. února 1999 uloženo ministru vnitra připravit legislativní předpoklady pro vytvoření registru některých správních trestů. Možnost vytvoření tohoto registru byla proto zvažována při přípravě věcného záměru zákona o správním trestání. V průběhu legislativních prací na tomto materiálu byl však záměr centrálního registru opuštěn pro jeho předpokládanou finanční náročnost.

Další pokus o zavedení evidence přestupků pak proběhl v roce 2003, kdy byla usnesením vlády č. 473 ze dne 19. května 2003 vzata na vědomí Zpráva o korupci v České republice v roce 2002 a v aktualizovaném Vládním programu boje proti korupci bylo ministru vnitra uloženo analyzovat možnosti vytvoření registru alespoň některých správních trestů a navrhnout vládě možná legislativní, případně organizační řešení. Obdobný úkol byl uložen i usnesením vlády č. 78 ze dne 21. ledna 2004 k „Analýze možnosti vytvoření registru některých správních trestů“, kde bylo uloženo „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“. Tyto úkoly byly následně přeneseny na Ministerstvo spravedlnosti (spolu s Ministerstvem financí) v souvislosti s předpokládaným zohledněním recidivy přestupků v připravovaném trestním zákoníku. Přestupková recidiva však byla v dalším procesu z trestního zákoníku zcela vypuštěna a úkol byl proto zrušen.

V souladu s některými úkoly vyplývajícími ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, především se zavedením centrální evidence vybraných přestupků a v souvislosti s tím i zavedením trestního postihu v případě opakované recidivy těchto vybraných přestupků, Analýzou zřízení registru přestupků schválenou vládou usnesením ze dne 15. února 2012 č. 101 a Programovým prohlášením vlády, v němž se vláda zavázala vytvořit v návaznosti na systém základních registrů podmínky pro vznik registru přestupků jako informačního systému veřejné správy s cílem zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu, včetně možné trestní odpovědnosti u recidivy vybraných druhů přestupků,

vypracovalo Ministerstvo spravedlnosti návrh zákona, kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Tato novela zaváděla evidenci některých vybraných přestupků (proti majetku, občanskému soužití a veřejnému pořádku) vedenou Rejstříkem trestů s tím, že údaje v evidenci přestupků by vkládaly orgány, které o přestupku rozhodovaly v prvním stupni. U tohoto okruhu přestupků by byla zavedena trestnost opakovaného spáchání dotčeného přestupku tak, že by třetí opakované spáchání vybraného přestupku během posledních dvou let znamenalo automatickou kvalifikaci jednání jako trestného činu. Předmětná novela zákona byla dne 30. srpna 2012 projednána na schůzi Legislativní rady vlády, která k ní zaujala negativní stanovisko (č. j. 740/12).

Legislativní rada vlády spatřuje rozpor předloženého návrhu zákona s ústavním pořádkem zejména v porušení principu rovnosti před zákonem (čl. 1 Listiny základních práv a svobod). Zavedení trestního postihu opakovaného spáchání vybraných přestupkových jednání by se totiž nevztahovalo na některé skupiny osob, které by takto byly neoprávněně zvýhodněny. Předmětem evidence by nebyly údaje o sankcích uložených za jednání, která jinak mají znaky přestupku, ale u nichž o přestupek po formální stránce nejde, byť jde obsahově o jednání stejná, a tedy i stejně závažná. Navrhovaná právní úprava by tedy nedopadala na společensky závadné jednání, které pouze po formální stránce nespadá do kategorie přestupků, neboť se jedná o tzv. kázeňský přestupek. Jde o případy uvedené v ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), podle nějž jednání mající znaky přestupku, jehož se dopustily buď osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci a příslušníci bezpečnostních sborů, nebo osoby během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, se neprojednávají podle zákona o přestupcích, ale podle příslušných zvláštních právních předpisů. Z formálního hlediska tak nejde o přestupek podle zákona o přestupcích, ale o tzv. kázeňský přestupek nebo o jednání mající znaky přestupku, které jsou projednávány podle jiného právního předpisu než je zákon o přestupcích. Trestní postih za opakovanou recidivu jednání, které má znaky přestupku, by byl vzhledem k neexistenci jejich evidence fakticky velice obtížně uplatnitelný, což by bylo možné hodnotit jako ústavně nonkonformní. Stejný problém se může podle názoru Legislativní rady vlády dotýkat i členů obou parlamentních komor a právnických osob a podnikajících fyzických osob.

Legislativní rada vlády dále vyjádřila pochybnosti ohledně proporcionality navrhovaného omezení základních práv a svobod ve vztahu k závažnosti porušení právních předpisů, jichž se dotýká, a to i s přihlédnutím k případným jiným možnostem řešení postihu přestupkové recidivy těchto osob. Podle názoru Legislativní rady vlády navrhovaná opatření (zavedení trestněprávního postihu přestupkové recidivy) mohou jen těžko splnit očekávaný účel a jsou v rozporu se zásadou subsidiarity trestní represe a zásadou ultima ratio. Navrhovaná podoba řešení přestupkové recidivy představuje podle Legislativní rady vlády významný koncepční posun oproti dosavadní dlouhodobé snaze státu o snižování počtu osob ve výkonu trestu odnětí svobody a zefektivnění trestní represe zaváděním nejrozumnějších forem alternativních trestů či odklonů.

Legislativní rada vlády považuje za vhodnější koncepční přístup k právní úpravě přestupkové recidivy zaměřit se na novou zákonnou úpravu přestupků, jež by nahradila dosavadní koncepčně již zastaralý zákon o přestupcích a jež by obsahovala i úpravu reagující na opakované spáchání vybraných závažnějších přestupků odstupňováním výše sankcí, jakož i některými novými sankcemi či ochrannými opatřeními. S touto úpravou by pak nutně

muselo být spojeno i zřízení centrální evidence přestupků. Taková úprava by ve svém důsledku mohla na pachatele opakované přestupkové delikvence působit mnohem účinněji, než nepodmíněný trest odnětí svobody, omezit jejich možnost páchání dalších přestupkových jednání, odradit je od dalšího páchání opakované drobné delikvence a přitom je sociálně nevylučovat.

Na základě stanoviska Legislativní rady vlády poté vláda na své schůzi konané dne 3. října 2012 přijala usnesení č. 714 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, v němž ukládá ministru vnitra zpracovat ve spolupráci s ministrem spravedlnosti a vládě do 31. března 2013 předložit návrh nové právní úpravy přestupků, obsahující rovněž opatření postihující opakované spáchání týchž vybraných závažnějších přestupků, a to zejména odstupňováním výše dosavadních sankcí nebo případně zavedením nových sankcí či ochranných opatření, a to s využitím připomínek uvedených ve stanovisku Legislativní rady vlády, a návrh nové zákonné úpravy evidence přestupků a souvisejících změn dalších zákonů.

Úkol uložený usnesením vlády č. 714 byl poté zařazen do Plánu legislativních prací vlády na rok 2013 (usnesení vlády ze dne 12. prosince 2012 č. 916). Na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2013 měl být do konce března 2013 Ministerstvem vnitra předložen k projednání a schválení vládě návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (s předpokládaným nabytím účinnosti, část návrhu nabude účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po dni jeho vyhlášení a část návrhu vázaná na přípravu evidence přestupků nabude účinnosti k 1. lednu 2015).

Úkol vytvořit evidenci přestupků je obsažen též ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, kde se mimo jiné uvádí, že protikorupčním efektem tohoto úkolu je omezení přestupkové delikvence a posílení dohledu nad přestupkovými řízeními a vymáháním pokut.

Na základě výše uvedených skutečností byl zpracován návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž vychází z návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, s tím, že reflektuje připomínky Legislativní rady vlády (k tomu srov. výše). Návrh zákona tedy nebude obsahovat novelu trestního zákoníku, neboť se v souladu se stanoviskem Legislativní rady vlády upouští od trestního postihu opakovaného spáchání týchž vybraných druhů přestupků.

Předkládaný návrh zákona mimo výše uvedené úpravy, vztahující se k zavedení registru přestupků, obsahuje v zákoně o přestupcích také dílčí změny, jejichž provedení si vyžádaly požadavky praktického užití zákona při vedení přestupkového řízení.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

V současné době v zásadě neexistuje centrální evidence přestupků, výjimku tvoří některé kategorie přestupků, jakými jsou například některé přestupky v silniční dopravě evidované v centrálním registru řidičů nebo přestupky evidované Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě

rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění pozdějších předpisů.

Informace o tom, zda se určitá osoba dopustila přestupku, jsou zjišťovány v podstatě nahodile, a to navzdory tomu, že informace o předchozím deliktním jednání je informací nezbytnou pro řádné hodnocení osoby pachatele přestupku a tím i pro určení přiměřeného druhu sankce a její výměry, která mu má být uložena (vizte § 12 odst. 1 zákon o přestupcích). Tyto informace jsou bezesporu nezbytné i pro vyhodnocení osoby pachatele v rámci trestního řízení, kdy jsou údaje o případné přestupkové aktivitě stíhané nebo odsouzené osoby zjišťovány cestou tzv. zpráv o pověsti z místa bydliště – tento typ zpráv se využívá jak v úvahách o polehčujících okolnostech [viz § 41 písm. o) trestního zákoníku], pro hodnocení toho, zda odsouzený v době podmíněného odsouzení nebo podmíněného propuštění nebo v průběhu výkonu některých alternativních trestů vedl řádný život, nebo zda splnil uložená přiměřená omezení nebo povinnosti (§ 48 odst. 4 trestního zákoníku). Údaje o spáchání přestupků jsou však relevantní i v jiných řízeních – namátkou lze uvést příklad zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o zbraních), který se skutečností, že fyzická osoba byla v posledních třech letech pravomocně uznána vinnou ze spáchání více než jednoho přestupku na úseku zbraní a střeliva, používání výbušnin, ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, obrany České republiky, přestupku proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití, proti majetku, nebo některých přestupků na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství spojuje ztrátu spolehlivosti nezbytné pro vydání zbrojního průkazu nebo zbrojní licence.

Neexistence centrální evidence přestupků vede k tomu, že údaje o spáchaných přestupcích konkrétních osob nejsou úplné, díky čemuž dochází k tomu, že správní, popř. justiční orgány nemusí mít pro své rozhodování veškeré potřebné informace. S ohledem na tuto nahodilost získávání informací o přestupkové minulosti osob nedochází k volbě adekvátních sankcí, dochází k určitému „znevýhodňování“ osob, které přestupky páchají v místě svého bydliště. Toto má samozřejmě negativní dopady na vnímání efektivity správního trestání veřejností. Je evidentní, že přestupky tvoří většinu kriminality postihující občany a že často bývají „předpolím“ pro páchání závažnějších deliktů, případně i pro páchání trestné činnosti. Způsob reakce na tuto formu protiprávní činnosti má pak přímý vliv na vztah důvěry či nedůvěry občanů ve fungování a výkonnost orgánů veřejné moci a na jejich subjektivní pocit bezpečí. Neexistence centrální přestupkové evidence ztěžuje adekvátní postih protiprávního jednání; byla ostatně i důvodem, proč došlo při rekodifikaci trestního práva hmotného k vypuštění tzv. přestupkové recidivy. Zákon o přestupcích, který lze považovat za základní právní předpis přestupkového práva, v současné době neupravuje centrální ani místní evidenci všech přestupků. Tato úprava není obsažena ani v jiném právním předpise.

Informace o přestupcích projednaných orgány místní správy ve svých správních obvodech posílají obce a kraje na základě ustanovení § 96 zákona o přestupcích, každoročně

vždy ke dni 31. ledna ke zpracování Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra pak ze shromážděných údajů zpracovává „Roční výkaz o přestupcích projednaných orgány místní správy“. Z evidovaných údajů však nelze zjistit konkrétní údaje o pachatelích přestupků, evidován je pouze počet jednotlivých přestupků, způsob jejich vyřešení, souhrn uložených sankcí a uložených ochranných opatření, tzn., jedná se o údaje pouze statistického charakteru. Do evidovaných údajů dále nejsou zahrnuty přestupky projednané Policií České republiky nebo obecními policiemi ani přestupky projednané jinými správními orgány.

Dílčí evidence přestupků jsou vedeny na základě zvláštních zákonů:

- Za dílčí evidenci přestupků svého druhu lze považovat registr řidičů, jehož správcem je obecní úřad obce s rozšířenou působností, resp. centrální registr řidičů spravovaný Ministerstvem dopravy, který je evidencí údajů o řidičích, shromažďovaných z registru řidičů. Registr řidičů, resp. centrální registr řidičů, zahrnuje i evidenci spáchaných přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu již blíže nespecifikuje, v jakém rozsahu, resp. míře detailnosti, mají být údaje o spáchaných přestupcích vedeny). Údaje z registru řidičů, resp. centrálního registru řidičů, jsou na základě písemné žádosti poskytovány orgánům státní správy v rozsahu potřebném k plnění jejich úkolů, soudům, státním zastupitelstvím, orgánům a organizacím, které jsou pověřeny zvláštními předpisy k práci s těmito údaji, například pojišťovně ke zjištění údajů o řidiči, který byl účastníkem dopravní nehody nebo takovou nehodu zavinil, orgánům činným v trestním řízení, obcím v rozsahu potřebném pro jejich činnost, fyzickým osobám, pokud jde o údaje o nich vedené, a jiným fyzickým nebo právnickým osobám na základě písemného souhlasu osoby, o jejíž údaje fyzická nebo právnická osoba žádá, ověřeného příslušným orgánem.

- Další dílčí evidence přestupků, ale i správních deliktů, je vedena Českou inspekcí životního prostředí podle zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy. Dle zmíněného zákona inspekce vede evidenci osob uznaných vinnými z přestupků nebo odpovědnými ze správních deliktů podle jmenovaného zákona. Detailní úpravu rozsahu údajů, které jsou v souvislosti s evidencí správních deliktů vedeny, zákon o obchodování s ohroženými druhy výslovně neobsahuje.

- Samostatná evidence správních deliktů (nikoliv přestupků) existuje též podle zákona o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (zákon č. 78/2004 Sb.). Česká inspekce životního prostředí vede evidenci osob, kterým byla podle tohoto zákona uložena pokuta za správní delikt (viz § 35 zákona č. 78/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

- Dále je na základě zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, vedena evidence právnických a podnikajících fyzických osob, jimž byl uložen zákaz plnění veřejných zakázek. Evidence je nazvána „Rejstřík osob se zákazem plnění veřejných zakázek“ a vede ji Ministerstvo pro místní rozvoj. V rejstříku jsou evidovány identifikační údaje právnické nebo podnikající fyzické osoby, která má být do rejstříku zapsána (jíž byl uložen zmíněný zákaz), a den, od kterého výkon zákazu plnění veřejných zakázek začíná, a den, kdy končí.

- Podle zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o zbraních), Policie České republiky vykonává dohled nad dodržováním tohoto zákona u držitelů zbrojních průkazů, držitelů zbraní kategorie D a střeliva do těchto zbraní a ostatních držitelů zbraní a střeliva. V rámci tohoto dohledu mj. vede evidenci přestupků na úseku zbraní a střeliva projednaných v blokovém řízení.

- Určité údaje o přestupcích, které byly řešeny Policií České republiky, jsou vedeny Policií České republiky v databázi ETŘ (v této evidenci se však nevedou údaje o způsobu vyřízení přestupku správním orgánem nebo údaje o uhrazení blokové pokuty v případě uložení blokové pokuty na místě nezaplacené). Policie, resp. orgány Služby cizinecké policie, a Ministerstvo vnitra projednávají přestupky podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“). Policie České republiky spravuje a provozuje informační systém cizinců (CIS), v jehož rámci shromažďuje údaje o cizincích, včetně údajů o spáchání správního deliktu podle zákona o pobytu cizinců, tj. i o spáchání přestupku.

Evidence přestupků jsou vedeny i jinými správními orgány, které přestupky projednávají, jedná se však o jejich interní databáze; navenek případně zveřejňované údaje v případě přestupků zase neobsahují údaje o pachateli přestupku.

Dřívější spáchání přestupku by mělo být zohledněno v hodnocení osoby pachatele, ať již v řízení o přestupku nebo v rámci trestního řízení. Trestní právo hmotné nicméně v současné době nečiní skutečnost, že se pachatel v rozhodném období dopustil přestupku, součástí objektivní stránky žádného trestného činu.

1.4. Identifikace dotčených subjektů

Rejstřík trestů, orgány projednávající přestupky, orgány, které budou moci požádat o vydání opisu z evidence přestupků (orgány projednávající přestupky, orgány činné v trestním řízení, soudy, Ministerstvo spravedlnosti, Kancelář prezidenta republiky a jiné orgány, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis).

1.5. Popis cílového stavu

Cílem návrhu zákona je zavedení centrální evidence přestupků, kterou bude vést Rejstřík trestů, kde by však v této fázi byly evidovány pouze vybrané přestupky, u kterých je pocítováno, že nedostatek informací o deliktní minulosti pachatele vede k ukládání neadekvátních sankcí, resp. u kterých je na místě uvažovat pro případy jejich opakovaného páčání v kratším časovém úseku o zpřísněném přístupu k postihu (viz níže uvedené varianty rozsahu evidence přestupků). Vybranými přestupky evidovanými za účelem efektivnějšího a zpřísněného trestání jsou přestupky proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupky proti občanskému soužití podle § 49 nebo přestupky proti majetku podle § 50.

Dalším cílem je nahradit institut čestných prohlášení, jejichž prostřednictvím je prokazována spolehlivost fyzických osob podle zvláštních zákonů, opisem z evidence přestupků.

Jedná se o okruh přestupků, jež mají být v evidenci přestupků evidovány mimo rámec vybraných přestupků obsažených v zákoně č. 200/1990 Sb. Tento záměr odpovídá požadavku na zefektivnění posuzování spolehlivosti fyzických osob podle jiných zákonů. Jde například o zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), či zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou mimo uvedené přestupky, u nichž se počítá se zavedením zpříšňování možné výše sankce, pro posuzování spolehlivosti osoby žadatele o vydání nebo držitele zbrojního průkazu, nebo strážníka obecní policie relevantní rovněž další specifické přestupky. V těchto zákonech se vyžaduje pro ztrátu spolehlivosti spáchání více než jednoho přestupku na vymezených úsecích za určité období (obvykle za poslední tři roky). Současně se jedná o přestupky, které se vyskytují s řádově nižší frekvencí než je tomu v případě přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, jak ilustruje následující tabulka (údaje jsou spíše orientační povahy):

Přestupky (údaje za roky 2011 a 2012)		obecní policie	Policie ČR	orgány územní samosprávy	Státní báňská správa	CELKEM
na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi	2011	20579 (blok)	4617 (blok)	1169		26365
	2012	11 570	2043	1285		14898
na úseku obrany České republiky	2011			62		62
	2012			90		90
na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství	2011			203		203
	2012			254		254
na úseku používání výbušnin	2011		0		0	0
	2012		0		0	0
na úseku zbraní a střeliva	2011		1394 (blok)	1336		2730
	2012		1649	1110		2759

Krom vybraných přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupku proti občanskému soužití podle § 49 nebo přestupku proti majetku podle § 50, se dále navrhuje evidence pouze takových přestupků, které mají vliv na posuzování spolehlivosti dle uvedených speciálních zákonů.

Po vyhodnocení efektivity navrhovaného systému (cca po 3 letech jeho fungování) lze v budoucnu uvažovat i o rozšíření evidence přestupků buď o další přestupky (například, přestupky na úseku školství a výchovy mládeže), kdy se spácháním těchto přestupků zvláštní právní předpisy spojují právní důsledky, například právní úprava státní sociální podpory (§ 54a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 366/2011 Sb.) a pomoci v hmotné nouzi (§ 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů), nebo popřípadě o všechny přestupky.

Z hlediska posouzení připomínek vyjádřených ve stanovisku Legislativní rady vlády (č. j. 740/12) lze zmínit, že návrh zákona se na ně snaží důsledně reagovat. Zejména na namítané nerespektování ústavního principu rovnosti. Podle návrhu budou v evidenci přestupků vedeny nejen vybrané přestupky, kterých se dopustily „běžné“ fyzické osoby, budou evidována taktéž jednání mající znaky přestupku, kterých se dopustily osoby uvedené v § 10 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. v platném znění, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb, kde je však tato nerovnost vyvážena nutností jejich zvýšené ochrany včetně ochrany státních zájmů.

Legislativní rada vlády dále vyjádřila pochybnosti ohledně proporcionality navrhovaného omezení základních práv a svobod ve vztahu k závažnosti porušení právních předpisů, jichž se dotýká, a to i s přihlédnutím k případným jiným možnostem řešení postihu přestupkové recidivy těchto osob. Tato připomínka je vyřešena zpřísněným postihem za opakované páčání vybraných přestupků již v rámci zákona o přestupcích, což je vůči množině regulovaných vztahů, a zejména oproti původně navrhovanému trestnímu postihu opakovaně spáchaných vybraných přestupků, zcela přiměřené a v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe respektive zásadou ultima ratio, tedy použitím trestního postihu až jako poslední možnosti.

Navrhovaná úprava si tudíž za cíl klade zejména účinnější postih pachatelů opakované přestupkové delikvence, omezení jejich možnosti páchat další přestupková jednání, odradit je od dalšího páčání opakované drobné delikvence a přitom je sociálně nevylučovat.

1.6. Zhodnocení rizika

V případě nečinnosti bude i nadále přetrvávat stav popsany v části 1.3 závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace – nebude existovat žádný mechanismus, jak hodnověrně zjistit informace o tom, zda se určitá osoba dopustila přestupku. Údaje o spáchaných přestupcích konkrétních osob budou i nadále získávány v podstatě nahodile, což ztěžuje adekvátní postih protiprávního jednání, a též i posuzování spolehlivosti podle zvláštních zákonů.

2. Návrh variant řešení a vyhodnocení jejich nákladů a přínosů

Návrh variant řešení a jejich výběr byl proveden v rámci Analýzy zřízení registru přestupků, kterou schválila vláda svým usnesením č. 101 ze dne 15. února 2012 a dále se zohledněním usnesení vlády č. 714 ze dne 3. října 2012 vycházejícího ze stanoviska Legislativní rady vlády č. j. 740/12 ze dne 30. srpna 2012., spolu se Strategií vlády v boji proti korupci na rok 2011 a 2012 a Strategií vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

I. Rozsah evidence přestupků

K rozsahu evidence přestupků lze zaujmout několik přístupů, byly zvažovány následující:

Má-li zřízení centrální evidence přestupků sloužit pro důsledný postih ve správním řízení, bylo by na místě evidovat všechny přestupky, popř. ty přestupky, které nejsou jinak na centrální úrovni evidovány (varianta I).

V této fázi je preferováno vytvoření centrální evidence „v minimalistické variantě“, kdy budou evidovány pouze vybrané přestupky (varianta II).

Lze však předpokládat, že pokud se evidence přestupků v navrhované podobě osvědčí, bude možné přistoupit k jejímu postupnému rozšiřování o další přestupky (například na úseku školství a výchovy mládeže), kdy se spácháním těchto přestupků zvláštní právní předpisy spojují právní důsledky (k tomu viz výše). Je možné uvažovat také o rozšíření o evidenci přestupků spočívajících v umožnění výkonu nelegální práce, jejichž centrální evidence by usnadnila řádné vedení seznamu kvalifikovaných dodavatelů podle zákona o veřejných zakázkách aj. (varianta III).

Vzhledem k technickým možnostem nově zaváděné evidence byly výše uvedené varianty vyhodnoceny následovně:

Přestože pouze dílčí evidence přestupků nemůže sloužit k vytvoření celistvého pohledu na osobnost pachatele přestupku, byla vybrána varianta II; v této etapě se ukazuje jako optimální evidovat pouze přestupky, jejichž evidence je odůvodněna preventivním působením na pachatele a zpřísněným postihem v případech recidivy spolu s dalšími přestupky, které mají vliv na posuzování spolehlivosti podle některých zvláštních zákonů. Do určité míry omezená evidence vybraných přestupků může snížit složitost, a tím i náklady na správu registru přestupků a na vkládání dat do registru přestupků ze strany příslušných správních orgánů; opominout nelze ani riziko určité „chybovosti“ při vkládání údajů do evidence přestupků ze strany správních orgánů, pro kterou bude editace údajů v evidenci přestupků novou agendou. Ve stadiu spouštění nového informačního systému evidence přestupků se zdá být proto vhodnější koncipovat informační systém spíše jednodušší a méně komplikovaný s možností dalšího vývoje v budoucnu. Po vyhodnocení přínosů této evidence v praxi lze uvažovat o jejím postupném rozšiřování (varianta I a III).

II. Určení přestupků, jež budou evidovány a přísněji postihovány

Cílem zavedení zpřísněného postihu přestupkové recidivy je zefektivnění postihu závažného protiprávního jednání, které vzhledem k opakovanosti dosahuje vyššího stupně škodlivosti, a proto je nezbytné odpovídajícím způsobem zpřísnit jeho postih. Hlavním účelem zpřísnění postihu recidivujícího přestupkového jednání je proto zefektivnění represe tam, kde ani opakovaný postih za přestupek nevedl k nápravě pachatele, resp. kde stávající prostředky správního práva nepostačují k tomu, aby byl pachatel účinně odrazen od pokračování v protiprávním jednání, resp. v jeho opakování.

Po tomto závěru je třeba určit:

- počet opakování přestupků, které bude z hlediska zpřísnění sankce relevantní,
- rozhodnou dobu pro přestupkovou recidivu, a
- způsob určení zpřísněné sankce.

➤ *počet opakování přestupků, které bude z hlediska ukládání zpřísněné sankce relevantní*

Je třeba zvažovat, jaké jednání bude posuzováno jako relevantní pro uložení zpřísněné sankce, tj. zda jím bude jen opakované jednání [tj. pachatel bude nejprve postižen za přestupek v základní sazbě a při druhém jednání již bude ukládána zpřísněná sankce (varianta I)], nebo takové jednání, kdy se pachatel dopustí přestupku dvakrát, takže teprve v případě třetího spáchání přestupku bude následovat postih za zpřísněných podmínek (varianta II).

Již varianta I odpovídá požadavkům na preventivní působení, ačkoliv první uznání obviněného vinným z přestupku nevypovídá o osobě pachatele přestupku (může jít o zcela mimořádné vybočení z jinak řádného života), měl by být pachatel přestupku varován, a pokud toto „varování“ nebude dostatečně alarmující, měl by při dalším porušení totožné právní povinnosti postihovaném skutkovou podstatou přestupku, přijít na řadu zpřísnující postih. Varianta II se jeví jako příliš benevolentní (obzvláště ve vztahu k době rozhodné pro přestupkovou recidivu – viz níže).

➤ *doba rozhodná pro přestupkovou recidivu.*

Doba rozhodná pro přestupkovou recidivu se navrhuje jednoletá (varianta I), dvouletá (varianta II) nebo tříletá (varianta III).

Určení doby rozhodné pro přestupkovou recidivu lze posoudit podle analogie zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Na základě analogie s ukládáním trestu podle trestního zákoníku v případě některých majetkových trestných činů, kde se v případě spáchání totožného trestného činu v uplynulých třech letech umožňuje pachateli uložit přísnější trest, např. u trestného činu krádeže (§ 205 odst. 2), zpronevěry (§ 206 odst. 2) nebo podvodu (§ 209 odst. 2) a na základě argumentu a maiori ad minus, lze dovodit, že by právní úprava správní odpovědnosti neměla být přísnější než právní úprava trestní odpovědnosti. Proto se jako adekvátní jeví užití nižší, tedy dvouleté nebo nejlépe jednoleté lhůty rozhodné pro přestupkovou recidivu.

Vzhledem k úpravě zákazu pobytu podle § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony, kde se pro možnost uložení této sankce předpokládá, že byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, lze uvažovat o zavedení totožné jednoleté lhůty i v případě zpřísnění postihu přestupkové recidivy.

Při určení doby od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, v jejímž průběhu se pachatel dopustil tohoto přestupku opakovaně, se na základě výše uvedeného jeví jako optimální období jednoho roku, tj. varianta I.

I přes určení rozhodné doby nelze jednoznačně kvantifikovat počet případů, které budou postihovány ve zpřísněném režimu, a to s ohledem na nedostatek relevantních dat, což souvisí právě s neexistencí centrální evidencí přestupků.

Podle údajů Ministerstva vnitra (ve kterých však nejsou zahrnuty údaje o přestupcích projednaných Policií České republiky a obecní policií v blokovém řízení) byly v roce 2011 a 2012 projednány přestupky proti:

	2011	2012
veřejnému pořádku podle § 47 zákona o přestupcích	9 564	9096
občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích	2 962	3170
občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích	26 335	29 034
občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích	243	17
občanskému soužití podle § 49 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích	125	38
majetku podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích	26 949	28 434

Podle Zprávy o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky v roce 2012 (ve srovnání s rokem 2011) bylo v roce 2012 policisty služby pořádkové policie zjištěno přestupků proti

majetku podle § 50 zákona o přestupcích	175 112 (- 15 414)
veřejnému pořádku a občanskému soužití podle § 47 až 49 zákona o přestupcích	113 611 (- 5 683)

Bohužel bližší členění není k dispozici, není proto známo, v jaké formě (krádeže, podvodu, zpronevěry, poškození cizí věci) byly spáchány přestupky podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích apod.

Údaje o počtu osob, které se dopustily přestupku, nejsou známy, rovněž tak se nesledují údaje o recidivě přestupků. Odhady recidivy, kterou provedla některá oslovená města, se různí; lze předpokládat, že by se mohlo jednat v průměru o 5 až 10 % pachatelů přestupků; údaje o vícenásobné recidivě přestupků uváděny nebyly. V některých lokalitách však půjde o výrazně nižší počty (tak například Magistrát města Plzně uvádí, že recidiva

u pachatelů přestupků proti majetku, veřejnému pořádku a občanskému soužití existuje, ovšem rozhodně není rozšířeným fenoménem, neboť v Plzni se pohybuje v řádu jednotek procent). Uvedené informace vycházely z praktických poznatků oslovených měst, a tudíž se týkaly pouze přestupkové recidivy páchané na území dotčeného města nikoliv recidivy přestupků páchaných na území více obcí.

➤ *Způsob zpřísnění postihu a určení zpřísněné sankce*

Zpřísnění postihu lze provést několika způsoby, zvýšením jednotlivých sazeb pokut u daných přestupků (varianta I), násobením základní sazby (varianta II) a násobením základní sazby s určením dolní hranice sazby (varianta III).

Zvolený způsob je průnikem varianty I a varianty II, který byl zvolen na základě projednání návrhu zákona v meziresortním připomínkovém řízení. Z praktického hlediska a v návaznosti na dosavadní úpravu sankcí v zákoně o přestupcích byl zvolen způsob navýšení horní hranice sazby sankce o jednu polovinu s výslovným vyjádřením její výše pro dané skutkové podstaty.

I při opakovaném spáchání přestupku lze uložit sankci pod stanovenou hranicí; výše pokuty bude stanovena rozhodnutím správního orgánu v konkrétním případě. Recidiva bude řešena v rámci obecných směrnic o ukládání sankcí (§ 12).

III. Rozsah údajů o evidovaných přestupcích

Otázkou rovněž je, v jakém rozsahu budou údaje o přestupku do evidence přestupků vkládány.

Má-li být cílem této fáze budování evidence přestupků umožnění reálného postihu opakovaného přestupkového jednání a zefektivnění správního trestání, včetně zefektivnění posuzování spolehlivosti podle zvláštních zákonů, postačuje evidovat údaje pouze o pravomocném rozhodnutí o vině pachatele a o uložené sankci (varianta I). Zmíněné údaje, především pak o pravomocném rozhodnutí o vině, se mohou jevit jako postačující (zvláště, dojde-li v budoucnu k rozšíření evidence přestupků o ostatní přestupky) i pro další v úvahu přicházející účely, např. pro případy tzv. žádostí o zprávách o pověsti, kdy již nyní řada správních orgánů neuvádí jiné údaje než údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku.

Na druhé straně je otázka, zda pro orgány veřejné moci by nebyly potřebné a užitečné i podrobnější údaje, a to o pouhém oznámení přestupku, vedení řízení o přestupku či zastavení řízení o přestupku či o odložení věci (varianta II). Důvodem může být např. snaha získat celistvější obraz o chování a možných protiprávních aktivitách té které osoby, a to v rámci shromažďování informací pro potřeby probíhajícího trestního řízení nebo pro účely preventivní činnosti Policie České republiky. Údaj o oznámení přestupku může být dále významný v případě přestupků proti majetku, a to z důvodu, že řada pachatelů se dopouští řady dílčích deliktů, které jsou samy o sobě kvalifikovány jako přestupek (např. krádež s výší škody nižší než 5 000 Kč), ale které zároveň z materiálního hlediska tvoří sérii dílčích jednání skládajících se v pokračující trestný čin. Účelná se může jevit i podrobnější evidence údajů procesního charakteru, konkrétně údajů o oznámení o přestupku a údajů o odložení věci (varianta III) v případě přestupků proti občanskému soužití dle § 49 zákona o přestupcích,

zejména pak v případě přestupků spáchaných mezi tzv. osobami blízkými. Přestupky spáchané mezi tzv. osobami blízkými lze projednat pouze na návrh postižené osoby, podaný do 3 měsíců od okamžiku, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V případě, že takový návrh není vůbec podán (příp. je podán opožděně), se věc odkládá. Především je třeba vzít ale v potaz, že výběrová evidence dílčích údajů procesního charakteru u vybraných přestupků může přispět i k nepřehlednosti údajů evidovaných v evidenci přestupků nebo ke zvýšení „chybovosti“ či neúplnosti stanovených údajů vkládaných do evidence přestupků. Samozřejmě lze vznést i námitku nepotřebnosti evidence tak širokého okruhu údajů a nárůst rizika jejich zneužití. Tato varianta nebylo proto zvolena.

Na místě je tedy evidovat pouze údaje o pravomocném rozhodnutí o vině, o sankci, o ochranném opatření, bylo-li uloženo, dále údaje umožňující identifikovat osobu pachatele přestupku a údaje o orgánech veřejné moci, které ve věci rozhodovaly.

IV. Doba, po kterou budou uchovávány údaje v evidenci přestupků

Doba, po níž budou uchovávány údaje v registru přestupků, by měla být stanovena především s ohledem na základní cíle, které se sledují zřízením evidence přestupků, tedy zefektivnit postih pachatelů přestupků nebo jednání majících znaky přestupků, kteří páchají vybrané druhy přestupků opakovaně, a tím zvýšit ochranu společnosti před škodlivým jednáním označeným jako přestupek nebo před jednáním majícím znaky přestupku, a dále zefektivnit posuzování spolehlivosti podle zvláštních zákonů.

Navrhuje se, aby údaje o přestupcích byly evidovány v evidenci přestupků po dobu 5 let. Délka doby, po kterou jsou údaje o osobách uloženy v úschovně dokumentace, souvisí s délkou možného uplatnění nároku na náhradu škody.

S uchováváním údajů o přestupcích v evidenci přestupků souvisí institut zahlázení odsouzení (k tomu srov. § 105 a 106 trestního zákoníku, a § 363 až 365 trestního řádu). Ačkoliv se jeho obdoba nenavrhuje do zákona o přestupcích zavést, neboť se zdá neadekvátně administrativně náročné, aby správní orgány vedly o zahlázení přestupků řízení, v jehož rámci by měly zkoumat okolnost, zda pachatel přestupku poté, co bylo o jeho přestupku pravomocně rozhodnuto, vedl řádný život, je nutno upozornit na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011 č. j. 8 As 82/2010-55, podle kterého je správní orgán „při rozhodování o výši sankce (ve smyslu § 12 odst. 1 zákona o přestupcích) za přestupek povinen hodnotit, zda není při přihlédnutí k pachateli dříve uloženým trestům možné využít analogicky institut trestního práva zahlázení odsouzení“.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Náklady se popisují pouze k již zvoleným variantám řešení. Náklady na realizaci projektu byly odhadnuty na 31 mil. Kč. V ceně jsou zahrnuty veškeré činnosti potřebné k úspěšné realizaci projektu, zejména vstupní analýza a studie proveditelnosti, pořízení HW, licencí a rozšíření infrastruktury, vývoj aplikace, pilotní provoz, školení a napojení na základní registry.

Náklady na zajištění rutinního provozu byly odhadnuty na 8,1 mil. Kč ročně. Součástí nákladů je zajištění dostupnosti a uživatelské podpory.

Tab. 1 – Náklady na realizaci projektu

položka rozpočtu	náklady (v Kč bez DPH)
Vstupní analýza a studie proveditelnosti	2 000 000
Pořízení HW, licencí a rozšíření infrastruktury – servery, disková pole, licence databází a operačních systémů, bezpečnostní opatření	10 000 000
Příprava aplikace Registr přestupků	15 000 000
Pilotní (ověřovací) provoz – školení, napojení na základní registry, příp. další služby	1 000 000
Přechod do rutinního provozu – hromadná školení	3 000 000
Celkem	31 000 000

Tab. 2 – Náklady na zajištění rutinního provozu

činnost	náklady (v Kč bez DPH)
Údržba aplikace	3 000 000
Údržba HW	2 000 000
Zajištění uživatelské podpory	3 100 000
Celkem	8 100 000

K zabezpečení financování bylo usnesením vlády č. 101 ze dne 15. února 2012 uloženo ministru financí vyčlenit finanční prostředky na zřízení evidence přestupků v roce 2013, a to ve výši 31 mil. Kč a dále 8,1 mil. Kč na rutinní provoz, a to z rozpočtové kapitoly Všeobecná pokladní správa, do rozpočtu Ministerstva spravedlnosti, neboť evidenci přestupků povede Rejstřík trestů, jenž spadá do gesce Ministerstva spravedlnosti. V rámci střednědobých výhledů na léta 2014 a 2015 bude zvýšen střednědobý rámec výdajů Ministerstva spravedlnosti o 8,1 mil. Kč ročně na provoz registru přestupků.

Výrazně zvýšené náklady na straně orgánů, které budou informace do evidence přestupků vkládat, se nepředpokládají. Bude-li v budoucnu rozšířena evidence přestupků o údaje o dalších přestupcích, lze předpokládat, že dojde k administrativní, finanční i časové úspoře díky tomu, že přestanou být v rámci trestního řízení vyžadovány tzv. zprávy o pověsti.

Přínosy zvoleného řešení spočívají v zavedení centrální evidence (byť zatím jen některých) přestupků, která umožní adekvátnější postih protiprávního jednání, a to v rámci řízení o přestupcích (§ 12 zákona o přestupcích). Centrální evidence dále umožní získat přesnější údaje o tzv. spolehlivosti dotčených osob pro účely řízení dle zvláštních předpisů, čímž se částečně odstraní nerovné postavení mezi osobami trvale se zdržujícími (resp. páchajícími přestupky) v místě svého trvalého pobytu, a osobami, které páchají přestupky v jiných územních obvodech, aniž by tato skutečnost byla správnímu orgánu v místě trvalého pobytu (a návazně pak dalším orgánům veřejné moci) známa.

4. Implementace doporučené varianty a vynucování

Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu ke správním orgánům projednávajícím přestupky bude odpovědné Ministerstvo vnitra; ve vztahu k ostatním orgánům, které získávají přístup do evidence přestupků (zejména služební orgány s kázeňskou pravomocí), pak příslušné resorty. Za implementaci a vynucování nové právní úpravy ve vztahu k Rejstříku trestů bude odpovědné Ministerstvo spravedlnosti.

5. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti navrhované právní úpravy budou v praxi provádět správní orgány projednávající přestupky, zejména přestupky proti majetku, proti občanskému soužití a proti veřejnému pořádku.

Určitým způsobem mohou být přezkumem účinnosti i statistické přehledy o přestupcích, které zpracovává Ministerstvo vnitra podle § 96 zákona o přestupcích.

6. Konzultace a zdroje dat

Návrh zákona byl zpracován v součinnosti s Rejstříkem trestů a Ministerstvem spravedlnosti. Při zpracování se vycházelo zejména z vládou schválené „Analýzy zřízení registru přestupků“ (schváleno vládním usnesením č. 101 ze dne 15. února 2012) a dřívějších analýz (zejména z materiálu Ministerstva vnitra „Analýza možného řešení vzniku elektronického registru přestupků“ č. j. MV-38690/VS-2011). Využity byly i údaje z materiálů Ministerstva vnitra, které se přestupkové agendy dotýkají (Výkaz Ministerstva vnitra o přestupcích projednaných orgány obcí a krajů, Zpráva o situaci v oblasti vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku na území České republiky na rok 2011 a 2012).

K některým otázkám spjatým se zřízením centrální evidence přestupků se vyjádřila i statutární města a některá další oslovená města.

B. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie, a s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva

Návrh zákona se v obecné rovině dotýká čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (zákaz diskriminace), čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (zákaz neoprávněného shromažďování, zveřejňování nebo jiného zneužívání údajů o své osobě), čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví) a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (zásada přiměřenosti zásahu do základních práv a svobod). Návrh zákona je s těmito ustanoveními v souladu, není v rozporu ani s jinými ustanoveními předpisů tvořícími ústavní pořádek České republiky.

Návrh je v souladu s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie. Je rovněž v souladu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Samotné zřízení evidence přestupků se dotkne práva na respektování soukromého života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) - viz například rozsudek M. M. proti Spojenému království z roku 2012, neboť budou evidovány osobní údaje. Legitimita evidence vychází z nutnosti dostatečně efektivní a spravedlivé ochrany společnosti před deliktním jednáním (viz důvody zřízení evidence v části 1.2. Definice problému a 1.3. Popis současného právního stavu v dané oblasti). Ochrana evidovaných údajů a tím i soukromí osob, jejichž přestupky budou evidovány, bude zajištěna zvláštním režimem podle zákona č. 269/1994 Sb. o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů a též zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Navíc každá osoba, jejíž údaje budou v rámci evidence přestupků zpracovávány, bude mít k dispozici námitky podle zákona o přestupcích, pomocí kterých se bude moci domáhat nápravy vad evidence.

Zřízením evidence přestupků bude lépe naplněn zákaz diskriminace tedy právo nebýt diskriminován podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 14 Úmluvy nebo čl. 14 Protokolu č. 12 k Úmluvě. V rozporu se zákazem diskriminace není vyloučení evidence jednání příslušníků zpravodajských služeb, které je odůvodněno významnými zájmy České republiky a ochranou zdraví a života těchto příslušníků. Přitom podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva dochází k diskriminaci tehdy, pokud jde o rozdílné zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, k němuž chybí objektivní a rozumně ospravedlnitelné odůvodnění (například Darby proti Švédsku z roku 1990, Fredin proti Švédsku z roku 1991 nebo Chassagnou a ostatní proti Francii z roku 1999).

Evidence přestupků rovněž souvisí s právem na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy. Samotná evidence povede k lepšímu zajištění standardů vyplývajících z tohoto práva v řízeních o přestupku kvůli využití evidovaných údajů. Spravedlivý proces ve vztahu k samotné evidenci přestupků zajistí navrhovaný postup kontroly evidovaných údajů ze strany subjektu těchto údajů a především právo tohoto subjektu podat námitky proti chybně evidovaným údajům, o kterých bude rozhodnuto. Takové rozhodnutí pak bude

prezkoumatelné soudem (srovnej rozhodnutí Golder z roku 1975, Zumtobel proti Rakousku z roku 1993, Sigma Radio Television Ltd proti Kypru z roku 2011).

V neposlední řadě bude evidencí přestupků naplněn zákaz ne bis in idem, tedy zákaz rozhodnout dvakrát v totožné věci, podle čl. 4 Protokolu č. 7 Úmluvy. Ačkoliv tento zákaz je aplikován již v současné době, evidence přestupků umožní zjišťovat potřebné skutečnosti přímo příslušnému správnímu orgánu bez ohledu na případnou nespolupráci účastníků řízení a aplikovat tedy toto pravidlo ex offio bez ohledu na návrhy účastníků (Sergey Zolotukhin proti Rusku z roku 2009, Ruotsalainen proti Finsku z roku 2009 nebo Tsonyo Tsonev proti Bulharsku z roku 2010). Vzhledem k tomu, že evidence přestupků je pouze jednou z více záruk uplatnění tohoto práva, nelze považovat za jeho porušení skutečnost, že budou evidovány pouze vybrané přestupky a nikoliv souhrn všech existujících přestupků.

V návaznosti na evidenci přestupků se upravuje recidiva některých evidovaných přestupků včetně zvýšené sazby pokuty, kterou lze za opakované spáchání přestupku uložit. Zvýšená sazba pokuty představuje o cca třetinu navýšenou základní sazbu pokuty, kterou lze za přestupek uložit. Takovou úpravu považujeme za přiměřenou s ohledem na závažnost opakovaného spáchání daných přestupků a též s ohledem na konstrukci trestu v případě opětovného spáchání trestného činu podle trestního zákoníku. Z toho důvodu nemohou být bez dalšího aplikací zvýšené sazby za opakované spáchaný přestupek porušena žádná práva nebo svobody podle Listiny základních práv a svobod nebo Úmluvy.

Nově se upravuje možnost doručit rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou s tím, že v takovém případě se bude na úřední desku vyvěšovat pouze oznámení o možnosti převzít si u příslušného správního orgánu písemné vyhotovení rozhodnutí. Takovým postupem však nebudou dotčeny záruky, které jsou obsahem práva na spravedlivý proces podle čl. 6 Úmluvy. Přitom lze vycházet z toho, že doručování veřejnou vyhláškou se bude provádět podle § 25 správního řádu, přičemž podle odstavce 1 tohoto ustanovení se veřejnou vyhláškou doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla a osobám, kterým se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy. Těmto osobám je však podle § 32 odst. 3 správního řádu třeba ustanovit opatrovníka, pokud jim má být v řízení odňato právo nebo uložena povinnost. Z toho důvodu bude obviněnému a vlastníkovu věci, která může být nebo byla zabráná (viz § 72 písm. a) a c) přestupkového zákona) ve smyslu § 32 odst. 3 správního řádu ustanoven opatrovník a podle § 34 odst. 2 správního řádu se bude doručovat tomuto opatrovníkovi. Je však nutné upozornit, že současně se těmto osobám v souladu s § 25 správního řádu doručuje veřejnou vyhláškou, ovšem bez procesních důsledků doručení (pouze pořádkově, viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 ze dne 6. března 2006). V tomto ohledu tedy navrhované znění § 80 přestupkového zákona zlepší procesní standard obviněného a vlastníka věci, která má být nebo byla zabráná, neboť kromě zastoupení opatrovníkem budou moci nalézt informace o řízení, které se proti nim vede, též na úřední desce správního orgánu obdobně jako v jiných řízeních podle správního řádu. Doručování veřejnou vyhláškou pak bude možné aplikovat ve vztahu k poškozenému nebo navrhovateli (viz § 72 písm. b) a d) přestupkového zákona), kteří nejsou v postavení obviněného. Přesto i ve vztahu k těmto osobám zůstávají zachovány záruky spravedlivého procesu tak, jak je při doručování veřejnou vyhláškou upravuje správní řád.

Návrh zavádí novou skutkovou podstatu přestupku maření policejního vykázání nebo předběžného opatření soudu navazujícího na vykázání (navrhovaný § 47 odst. 1 písm. b)). Tato skutková podstata navazuje na trestný čin maření vykázání podle § 337 odst. 2 trestního zákoníku (viz odůvodnění bodu 7 a 8 ve zvláštní části důvodové zprávy). Domníváme se, že

takto konstruovaná skutková podstata není v rozporu se zásadou ne bis in idem podle čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě a její aplikace by k porušení tohoto zákazu neměla směřovat. Podle judikátu Sergey Zolotukhin proti Rusku z roku 2009 je totožnost skutku, která je jedním z určujících hledisek pro aplikaci zásady ne bis in idem, dána totožností jednání nebo opomenutí, avšak nevylučuje se možnost vícere právní kvalifikace takového skutku. Právní kvalifikace totožného skutku pak musí být odlišná v podstatných znacích. Navrhovaná skutková podstata (maření vykázaní nebo předběžného opatření) však postihuje jednání odlišitelné od jednání postihovaného skutkovou podstatou trestného činu (závažné a opakované jednání, aby zmařil vykázaní nebo předběžné opatření), a proto se nejedná o postih totožného skutku.

C. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu zákazu diskriminace a ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů (PIA)

Navrhovaná regulace se dotýká ochrany soukromí, neboť do evidence přestupků budou vkládány osobní údaje pachatelů evidovaných přestupků. Tento zásah je odůvodněn zejména zájmem na ochraně společnosti před opakovaným páčáním společensky škodlivého jednání, které je označeno za přestupek, nebo před opakovaným páčáním jednání majícího znaky přestupku, a bude vyvážen ochranou evidovaných údajů a tím i soukromí osob, jejichž údaje budou evidovány. Ochrana bude zajištěna zákonem č. 269/1994 Sb. o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a též zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (k tomu srov. část B).

Zřízení evidence přestupků se do určité míry dotkne taktéž zákazu diskriminace, neboť se navrhuje evidovat jak přestupky „běžných“ fyzických osob, tak jednání mající znaky přestupku, kterého se dopustila osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušník bezpečnostního sboru, osoba během výkonu trestu odnětí svobody, osoba během výkonu zabezpečovací detence nebo osoba ve výkonu vazby. Bude tedy lépe naplněna podmínka rovnosti ve vztahu k osobám, které se dopustily přestupku nebo jednání majícího znaky přestupku. Evidovat se nebude pouze jednání mající znaky přestupku, kterého se dopustil příslušník zpravodajské služby. Tato nerovnost je nicméně legitimní, neboť je odůvodněna významnými zájmy České republiky a ochranou zdraví a života těchto příslušníků (není žádoucí, aby došlo k odhalení jejich příslušnosti ke zpravodajské službě), dále srov. část B.

D. Zhodnocení korupčních rizik (CIA)

Návrh zákona vychází ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, která měla svůj základ v Programovém prohlášení vlády, a ze Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, v níž se uvádí, že hlavním protikorupčním efektem navrhované regulace je omezení přestupkové delikvence a posílení dohledu nad přestupkovými řízeními a vymáháním pokut. Dále se v ní například uvádí, že: „*Taková úprava by ve svém důsledku mohla na pachatele opakované přestupkové delikvence působit mnohem účinněji než nepodmíněný trest odnětí svobody (pokud by byla zavedena trestní odpovědnost za přestupkovou recidivu), omezit jejich možnost páčání dalších přestupkových jednání, odradit je od dalšího páčání opakované drobné delikvence a přitom je sociálně nevylučovat.*“.

Z hlediska kritérií, jejichž prostřednictvím lze zhodnotit případná korupční rizika navrhovaného zákona, lze zmínit na prvním místě přiměřenost ve vztahu k množině vztahů

upravovaných návrhem zákona, přiměřenost ve vztahu ke zvoleným nástrojům úpravy přestupkové recidivy a přiměřenost ve vztahu ke zvolené formě regulace. Rozsah návrhu zákona ve vztahu k šíři regulovaných vztahů předkladatel shledal dostatečně přiměřeným, neboť upravuje zpřísněný postih za vybrané druhy přestupků spáchaných jak „běžnými“ fyzickými osobami, tak i fyzickými osobami se zvláštním postavením, tj. za jednání mající znaky přestupku, kterého se dopustila osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušník bezpečnostního sboru, osoba během výkonu trestu odnětí svobody, osoba během výkonu zabezpečovací detence nebo osoba ve výkonu vazby. Rozsah návrhu zákona ve vztahu ke zvoleným nástrojům úpravy přestupkové recidivy shledal předkladatel taktéž přiměřeným, neboť se opakované spáchání vybraných přestupků navrhuje postihovat tak, že se horní hranice sazby pokuty za přestupek stanovená v příslušném sankčním ustanovení zákona o přestupcích, zvyšuje o polovinu, byl-li přestupek spáchán opakovaně. Nedochozí tedy k rozšiřování stávajících druhů sankci upravených zákonem o přestupcích, neboť zpřísněný postih přestupkové recidivy je řešen v rámci stávající právní úpravy sankčních mechanismů přestupkového práva, což odpovídá též zásadě subsidiarity trestní represe. Rozsah návrhu zákona ve vztahu ke zvolené formě regulace je taktéž přiměřený, neboť za účelem zřízení evidence přestupků byla zvolena novela stávajícího zákona o přestupcích, a nikoli nová zákonná úprava přestupků. Rozsah návrhu zákona tak celkově odpovídá předkladatelem zamýšlenému účelu.

Dalším kritériem, pomocí něhož lze demonstrovat absenci jakéhokoli korupčního zatížení způsobeného návrhem zákona, je efektivita. Za realizaci navrhované regulace budou odpovědné příslušné ústřední orgány státní správy (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti a další resorty, které budou mít přístup do evidence přestupků) na základě své působnosti dané zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Vynucování navrhované regulace bude taktéž v jejich gesci. Návrh zákona tedy předpokládá dostatečně efektivní systém kontroly a vynucování dodržování jím regulovaných vztahů, který bude mít celostátní působnost. Konkrétně lze říci, že vkládáním přestupků do centrální evidence se zvýší účinnost vymáhání práva v oblasti postihování méně závažného protiprávního jednání, které je označeno za přestupek, nebo jde-li o jednání mající znaky přestupku. Především se zajistí snadnější odhalování pachatelů, již opakovaně páchají společensky škodlivé jednání, které je označeno za přestupek, popř. jednání mající znaky přestupku, a taktéž vznikne dostupná evidence pro orgány vyžadující přestupkovou bezúhonnost fyzických osob. V přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku zahájením řízení o přestupku lze spatřovat významné protikorupční opatření, které zabrání obstruování v řízení o přestupku a umožní jeho snazší projednání. Centrální evidence přestupků totiž bude shromažďovat údaje o pachatelích a správní orgán se nebude moci vyhnout posouzení opakovaného páchání přestupku s důsledkem uložení zpřísněné sankce. Návrhem zákona tudíž dojde ke zvýšení kontrolovatelnosti rozhodování správních orgánů v rámci řízení o přestupcích a projednávání přestupků se tím do určité míry zefektivní.

Z hlediska odpovědnosti jako dalšího kritéria vyhodnocujícího případná korupční rizika navrhované regulace lze konstatovat, že příslušnost orgánů projednávajících přestupky zůstává beze změny. Návrh zákona tudíž nerozšiřuje kompetence orgánů příslušných k projednání přestupků, neboť zachovává stávající stav (k tomu srov. § 52 až 57 zákona č. 200/1990 Sb. v platném znění). O přestupku bude i nadále rozhodovat oprávněná úřední osoba v rámci vnitřní organizace daného správního orgánu (k tomu srov. § 14 správního

řádu). Proti rozhodnutí o přestupku lze podat řádný i mimořádný opravný prostředek, jakož i žalobu ke správnímu soudu. Proti postupu správního orgánu lze taktéž podat stížnost (§ 175 správního řádu). Z hlediska kontrolního a opravného mechanismu tak návrh zákona plně respektuje právo účastníka řízení na spravedlivý proces.

Z hlediska transparentnosti a otevřenosti v oblasti poskytování dat a informací lze konstatovat, že navrhovaná regulace zavádí evidenci vybraných druhů přestupků, k níž budou mít přístup zákonem určené orgány v rámci výkonu jejich působnosti při rozhodování o přestupku nebo posuzování spolehlivosti konkrétních osob. Přístup k evidovaným údajům, jež se vztahují k osobě pachatele přestupku nebo jednání majícího znaky přestupku, bude zajištěn prostřednictvím internetového rozhraní. Ochrana těchto údajů bude realizována již ověřenými mechanismy podle zákona o Rejstříku trestů a zákona o ochraně osobních údajů. Lze tedy říci, že návrh zákona je v souladu s požadavkem na transparentní výkon veřejné správy (ve srovnání se současnou právní úpravou nevytváří překážky toku informací) a shoduje se s dobrou praxí podle současné právní úpravy.

Zvláštní část

K části první (změna zákona o přestupcích)

K bodu 1 (§ 8 odst. 2)

Jde pouze o technickou novelu reagující na nové znění ustanovení § 49, definující přestupky proti veřejnému pořádku.

K bodu 2 (§ 10 odst. 1)

Ustanovení § 10 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. stanoví, že se podle zvláštních předpisů projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily osoby ve výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence. V uvedeném ustanovení však chybí osoby ve výkonu vazby. Podle § 23b odst. 1 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, se uložením kázeňského trestu vyřizují jednání, které mají znaky přestupků a byly spáchány během výkonu vazby.

K bodu 3 (§ 12 odst. 1)

V souladu s usnesením vlády č. 714 ze dne 3. října 2012 je předkládána úprava umožňující přísněji postihovat opakované přestupky. Dochází k zavedení možnosti posoudit opakované páčání přestupku jako okolnost pro uložení přísnějšího postihu. Opakované spáchání přestupku lze uplatnit jak v případě stejnorodé recidivy, tedy v případě zvýšené sazby u opakovaného spáchání vybraných druhů přestupků (§ 47, 49 a 50), tak v případě nesterodé recidivy, tedy v rámci ukládání sankce za jakýkoli přestupek, kde je správnímu orgánu umožněno zpřísnit postih v rámci základní sazby v souvislosti se spácháním přestupku v posledních dvanácti měsících (§91a).

K bodu 4 (§ 13 odst. 2)

Změna výše ukládaných sankcí reaguje na požadavky praxe a přibližuje se úpravě, s níž počítá věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který byl nedávno schválen vládou.

K bodu 5 (§ 17)

V souladu s usnesením vlády č. 714 ze dne 3. října 2012 je předkládána úprava omezujících opatření. Dochází k rozšíření možnosti užití tohoto institutu a rozšíření výčtu přestupků, za které lze omezující opatření uložit. Omezující opatření spočívá v zákazu vstupovat též do jiných než demonstrativně vymezených míst, a to za účelem předcházení protiprávnímu jednání na dalších místech, která lze rovněž považovat za kriminogenní. Může se dále jednat o konkrétní ulice, prostranství před obchody, parky či blízké okolí restaurací, apod., kde se pachatel často zdržuje a kde dochází k narušování veřejného pořádku, občanského soužití či ke škodám na majetku. Podmínka podávání alkoholu na veřejně přístupném místě nebo místnosti není v navrhované úpravě pro možnost uložení omezujícího opatření nezbytná, je pouze okolností, která může přispět k uložení omezujícího opatření v souvislosti se spáchaným přestupkem. Další podobnou podmínkou pro uložení omezujícího opatření může být provozování hazardních her, sázek a hraní na hracích přístrojích.

K bodu 6 a 7 (§ 20 odst. 2 a 3)

Změny v § 20 reflektují věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), který byl dne 11. 1. 2013 předložen vládě, a v němž je navrhována obdobná úprava promlčení využívající stavení i přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku.

Navrhované znění rozšiřuje důvody stavení promlčecí lhůty u přestupku o dobu, po kterou je vedeno soudní řízení správní, čímž dochází k výslovnému vyjádření stavení, které je již upraveno v § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Návrh dále zavádí institut přerušení běhu promlčecí lhůty.

Zahájením řízení o přestupku se běh promlčecí doby přeruší a začne běžet promlčecí doba znovu. Nový počátek běhu promlčecí doby bude datován zahájením řízení o přestupku. Přerušení promlčecí doby má u jednoleté promlčecí doby význam z hlediska poskytnutí dostatku času na provedení řízení. Přerušením promlčecí doby zahájením řízení o přestupku se zamezí tomu, aby promlčecí doba uplynula dříve, než bude možno řádně provést řízení. Tato jednorocní doba, jež je v současnosti u přestupků fyzických osob předmětem kritiky, bude zavedením institutu přerušení dostačující proto, aby byl pachatel přestupku před jejím uplynutím řádně potrestán.

K bodu 8 (§ 35)

Stávající znění terminologicky nekoresponduje se zněním zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

K bodu 9 a 10 (§ 47, 49, 50)

V souladu s usnesením vlády č. 714 ze dne 3. října 2012 je předkládána úprava jednotlivých skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku tak, aby byla zabezpečena jejich přesná evidence za účelem umožnění ukládání přísnějších sankcí v případech jejich recidivy.

Aby bylo možno tohoto cíle snáze docílit, bylo zapotřebí formálně podrobněji rozčlenit vymezení přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47, proti občanskému soužití podle § 49 a proti majetku podle § 50 zákona o přestupcích [například dosavadní právní úprava v § 49 odst. 1 písm. c) obsahuje v jednom ustanovení několik forem protiprávních jednání; obdobně je tomu i u § 50 odst. 1 písm. a)]. Cílem této úpravy tedy nebyla kodifikace nových skutkových podstat přestupků, ale jen jejich přesnější rozčlenění za účelem umožnění jejich evidence tak, aby bylo možné jednotlivé skutky evidovat odděleně.

U vybraných skutkových podstat /např. § 47 odst. 1 písm. a) až c), § 49 a § 50 / se navrhuje i zvýšení horní hranice sazby pro uložení pokuty. Tím se umožní správním orgánům lépe diferencovat ukládání sankcí v případech, kdy přestupek, u něhož postačí zavinění z nedbalosti, byl spáchán úmyslně.

V návaznosti na uvedené ryze formální změny, které jsou odůvodněny snahou o zvýšení vypovídací hodnoty údajů, které budou zaneseny do evidence přestupků, dochází i ke změnám v § 8 odst. 2 a v § 68.

Doplňuje se nová skutková podstata (§ 47 odst. 1 písm. b)) reflektující výkladové obtíže při postihu maření policejního vykazání a mezeru v zákoně, která neumožňuje

postihovat jako přestupek maření vykazání soudního. Navržená úprava se inspirovala zněním § 337 odst. 2 trestního zákoníku. Zmíněné ustanovení zakotvuje postih maření policejního anebo soudního vykazání, pokud jde o jednání závažné nebo opakované. Pokud o takové jednání nejde, je věc postupována správním orgánům jako přestupek. K trestnému činu dle § 337 odst. 2 trestního zákoníku však neexistuje adekvátní korespondující skutková podstata přestupku, resp. v případě maření soudního vykazání vůbec.

Základním odlišujícím znakem mezi trestným činem podle § 337 odst. 2 trestního zákoníku a navrhovaným přestupkem podle § 47 odst. 1 písm. b) je skutečnost, že k naplnění skutkové podstaty trestného činu je nezbytné, aby se pachatel úmyslně dopustil závažného nebo opakovaného jednání, aby zmařil vykazání nebo předběžné opatření soudu. Závažným jednáním se rozumí intenzivnější jednání, které může u ohrožené osoby vyvolat obavu o život, zdraví, svobodu či lidskou důstojnost. Opakovaným jednáním se rozumí jednání, ke kterému došlo alespoň podruhé, nemusí se však jednat o totožná jednání, a nemusí jít o závažný útok. U trestného činu dále není nutné, aby ke zmaření vykazání nebo předběžného opatření soudu skutečně došlo (vizte dikce "aby zmařil").

V případě navrhovaného přestupku se nevyžaduje úmyslné jednání, postačí tedy pouhá nedbalost, dále se postihuje pachatel za to, že maří vykazání nebo předběžné opatření soudu, což znamená, že se k naplnění skutkové podstaty přestupku nevyžaduje závažné nebo opakované jednání za účelem maření vykazání nebo předběžného rozhodnutí soudu. Jedná se tedy o méně závažné (intenzivní) jednání, nežli u trestného činu podle § 337 odst. 2 trestního zákoníku, kterým pachatel (i z nedbalosti) maří vykazání nebo předběžné opatření soudu, přičemž k maření musí na rozdíl od trestného činu dojít (srov. výše). Taková dikce skutkové podstaty přestupku plně odpovídá zásadě subsidiarity trestní represe.

K bodu 11 (§ 57 odst. 3)

S ohledem na požadavek přísněji sankcionovat recidivu vybraných přestupků, je třeba zpřesnit některá procesní pravidla, která mohou zásadním způsobem projednání a rozhodnutí o přestupku ovlivnit. Jedním z nich je úprava společného řízení podle § 57 odst. 1, jehož aplikace v současném znění *ad absurdum* může vést k zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek a k „nepostižitelnosti“ jeho pachatele.

Ustanovení § 57 odst. 3 bylo do zákona o přestupcích doplněno v červenci roku 2011. Jeho cílem bylo vyloučit možnost zániku odpovědnosti za přestupky (§ 20) u pachatelů, kteří je páchají opakovaně, a v průběhu roku je nebylo možno ve společném řízení podle odstavce 1 vyřešit. Tomu bránilo ustanovení § 12 odst. 2, podle kterého se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Tato novela umožnila pouze v případě přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu projednat ve společném řízení přestupky spáchané nejvýše v období 3 měsíců od spáchání prvního z nich.

Obdobná situace se však vyskytuje i u přestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku, které se budou evidovat v evidenci přestupků, ale i u jiných přestupků definovaných zvláštními zákony.

Vedle situace, že z uvedeného důvodu docházelo u těchto přestupků k zániku odpovědnosti, narážela i rozhodovací praxe na problematiku nejasného výkladu, které přestupky lze do společného řízení ještě zahrnout. Zda přestupky spáchané týmž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku nebo i přestupky spáchané týmž pachatelem do vydání rozhodnutí o jeho jiném přestupku. Navrhovaná novela má za cíl tento nežádoucí stav odstranit.

K bodu 12 (§ 58a odst. 2 a 3)

Doplňuje se možnost využívat ze základního registru obyvatel také informaci o zákazu pobytu a s ním souvisejících informací.

K bodu 13 (§ 66 odst. 3)

Z důvodu vyjasnění postupů při odložení věci a zastavení řízení a, dojde k přesunutí písmene f) do § 76 odst. 1.

K bodu 14 (§ 66 odst. 4)

Navrhovaná úprava má za cíl odstranit nedostatky ve výkladové praxi.

Nejprve realizuje ustanovení § 181 správního řádu (přechodná ustanovení), podle kterého se v případech, v nichž správní orgány ve správním řízení rozhodují usnesením a dosavadní předpisy stanoví, že se vydává rozhodnutí, vydávají správní orgány i v těchto případech usnesení podle správního řádu. Což je i případ odložení věci podle zákona o přestupcích.

Nadále se tedy věc bude odkládat usnesením, které se pouze poznamená do spisu. Proti tomuto usnesení není možné podat odvolání, dotčená osoba však proti němu může podat stížnost. O odložení věci bude vyrozuměna dotčená osoba, kterou bude především poškozený. Dále se upřesňuje, v souladu s příslušným ustanovením zákona o přestupcích, koho je nutné považovat za poškozeného, kterého správní orgán o odložení věci vyrozumí. I zde se vyskytovala nejrůznější výkladová stanoviska, která vnášela do praxe nejasnosti.

K bodu 15 (§ 68)

Navrhovaná změna technicky reaguje na provedenou změnu ustanovení § 49 a § 50. Doplnuje se možnost vést řízení z úřední povinnosti podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) a odst. 2 v případech nutných pro ochranu osob mladších 15 let.

K bodu 16 (§ 69)

V řízení o přestupcích proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku (tj. v řízení o přestupcích, jejichž opakované spáchání bude možné postihovat přísněji) budou orgány příslušné k projednávání přestupků (včetně orgánů, které přestupky projednávají v blokovém řízení) povinny vždy si vyžádat opis z evidence přestupků o přestupcích obviněného. Tyto informace z evidence přestupků budou sloužit jako jeden z podkladů pro určení druhu a výše sankce za přestupek ve smyslu příslušných ustanovení § 47, § 49 a § 50. Obdobně budou postupovat také jiné orgány při projednávání jednání majícího znaky evidovaných přestupků.

Dále se vylučuje působnost § 69. Vynětí působnosti § 69 je odůvodněno tím, že vedeli příslušný služební funkcionář zpravodajské služby řízení o jednání, které má znaky

přestupku, neměla by se na něj povinnost stanovená v § 69 vztahovat, respektive vyžádání si opisu z evidence přestupků by mělo být jeho právem, nikoliv povinností. A to především proto, že vyžádáním opisu by došlo k odkrytí příslušnosti přestupce ke zpravodajské službě, což je v rozporu s účelem výjimky stanovené pro příslušníky zpravodajských služeb v § 91 odst. 3. Dále je třeba uvést, že právě díky tomu, že podle § 91 odst. 3 nebudou v evidenci přestupků evidována jednání, která mají znaky přestupků, kterých se dopustili příslušníci zpravodajských služeb, má opis z evidence přestupků pro služebního funkcionáře vedoucího řízení jen velmi omezený význam.

K bodům 17 až 19 (§ 76)

Navrhovaná úprava ustanovení § 76 (zastavení řízení) rovněž reaguje na požadavky praxe.

V případě projednávání návrhových přestupků (§ 68) je řízení zahájeno dnem podání návrhu příslušnému správnímu orgánu. Ten v rámci zahájeného řízení provádí příslušné úkony, v rámci nichž vyjde najevo, že návrh byl podán opožděně. Pro tento případ zákon o přestupcích zastavení řízení neumožňuje a je nutné takováto řízení zastavovat dle ustanovení správního řádu. Obdobná situace nastane rovněž v případě, kdy se po podání návrhu zjistí, že jej podala osoba, která není ve smyslu § 68 zákona oprávněna podat návrh na projednání přestupku.

Obdobně je tomu tak v případech, kdy v řízení zahájených z moci úřední vyjde najevo, že přestupek byl spáchán mezi osobami blízkými, a příslušný návrh nebyl podán. V takovémto případě ustanovení § 68 brání v jeho dalším projednávání. Ustanovení § 68 na tuto eventualitu nepamatuje. Zde se doposud musí takto zahájená řízení zastavovat podle správního řádu.

Tato praxe je nepřehledná a nutí správní orgány na jeden procesní úkon užívat dva právní předpisy. Touto novelou se dosáhne komplexní úpravy zastavení řízení o přestupcích jedním ustanovením speciálního právního předpisu.

Do § 76 se vkládají nová písmena k) a l), která jsou vložena na základě sjednocení obecné praxe při zastavování řízení. Písmeno k) je formulačně upraveno tak, aby postihovalo situace vyplývající z rušeného ustanovení § 66 odst. 3 písm. f).

Vypuštění ustanovení o zastavení řízení v případech, kdy věc byla postoupena podle § 71 (např. orgánům činným v trestním řízení, jinému správnímu orgánu k projednání správního deliktu apod.) si vyžaduje ustálená judikatura soudů. Pokud by v případě postoupení věci došlo současně k zastavení řízení, mohla by v dalším řízení vzniknout překážka z důvodu věci již rozhodnuté.

Vypuštěním tohoto ustanovení komplikace pro správní orgány nenastanou, protože pro ně bude věc vyřízena postoupením dle § 71, obdobně jako postoupením dle § 12 správního řádu pro věcnou či místní nepříslušnost, kdy se usnesení o zastavení řízení nevzdává.

Navrhovaná úprava v odstavci 3 stanovuje způsob zastavení řízení, kam se doplňuje i nové ustanovení písm. k). Důvodem pro vydávání rozhodnutí je, že v těchto případech (v řízení o návrhu podle § 68 vyšlo najevo, že návrh byl podán opožděně nebo osobou

neoprávněnou k podání návrhu) vzniká navrhovateli povinnost zaplatit náklady řízení (§ 79). Proto musí mít možnost se proti tomuto usnesení odvolat.

K bodu 20 (§ 77)

Obecně k zavinění za přestupek postačí jednání z nedbalosti. V případě přestupků, které je možné spáchat i z nedbalosti, nebylo ve výroku rozhodnutí třeba uvádět, zda byl konkrétní přestupek spáchán z nedbalosti či úmyslně. Byl-li takovýto přestupek spáchán úmyslně, správní orgán pouze přihlížel k této skutečnosti při určení druhu a výměry sankce. Úmyslná forma zavinění se ve výroku uvádí jen u přestupků, u nichž je tato forma zavinění vyžadována.

Forma zavinění je i jedním z údajů, které se budou zapisovat do evidence přestupků. Kde bude využívána pro posuzování „přestupkové bezúhonnosti“, jelikož se v některých případech posuzování „přestupkové bezúhonnosti“ odlišuje mezi nedbalostí a úmyslem (např. 23 odst. 1 písm. c) bod 8 zákona o zbraních).

Proto je nezbytné dosáhnout toho, aby tato forma zavinění byla vždy ve výroku rozhodnutí jednoznačně vyjádřena, a to nejen u přestupků, které lze spáchat pouze úmyslně, ale i u přestupků nedbalostních, zejména pak, pokud i ty byly spáchány úmyslně.

K bodu 21 (§ 80)

Současná úprava z roku 1990 neumožňuje doručit rozhodnutí o přestupku veřejnou vyhláškou. Podle dříve platného správního řádu se rozhodnutí doručovalo veřejnou vyhláškou tak, že se celá písemnost vyvěsila na úřední desce. Toto by znamenalo fakticky druhý trest za přestupek a bylo by to v rozporu se zásadou neveřejnosti projednávání přestupků.

Od účinnosti nového správního řádu lze písemnost doručit veřejnou vyhláškou tak, že se na úřední desce pouze vyvěsí oznámení o možnosti převzít písemnost (§ 25 odst. 2 správního řádu). Tuto úpravu přebírá navrhovaná změna ustanovení § 80 a tím odstraní výše uvedený nedostatek v doručování rozhodnutí o přestupku.

Doručování veřejnou vyhláškou se bude provádět podle § 25 správního řádu, podle jehož odstavce 1 se veřejnou vyhláškou doručuje osobám neznámého pobytu nebo sídla, osobám, jimž se prokazatelně nedaří doručovat, jakož i osobám, které nejsou známy. Pokud však takovým osobám může být v řízení uložena povinnost nebo odňato právo, musí jim být podle § 32 odst. 3 správního řádu ustanoven opatrovník. Z toho vyplývá, že obviněnému z přestupku nebo vlastníku věci, která má být nebo byla zabrána, bude muset být vždy ustanoven opatrovník. V takovém případě se tedy budou všechny písemnosti v řízení o přestupku v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu doručovat opatrovníkovi.

V souladu se závěrem Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 28 ze dne 6. března 2006 má doručení opatrovníkovi vždy právní význam, vedle toho je však třeba doručit též veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu, což má pořádkový význam (tzn. ani bez veřejné vyhlášky nehrozí, že by bylo zmařeno doručování). Doručení veřejnou vyhláškou zvyšuje ochranu práv účastníka řízení, díky veřejné vyhlášce se výrazně zvyšuje možnost, že se účastník řízení o rozhodnutí dozví. Tento princip je uplatněn i ve správním řízení a proto není důvod, proč by neměl být využit i v případě správního trestání.

Ostatním účastníkům přestupkového řízení (navrhovatel, poškozený) bude možné doručovat pouze veřejnou vyhláškou podle § 25 správního řádu ve spojení s navrhovaným § 80.

Navrženou úpravou dojde k zefektivnění přestupkového řízení a zlepšení procesního postavení účastníků přestupkového řízení.

K bodu 22 (k § 85a)

Jednoznačným a taxativním způsobem se stanovuje právní úprava náležitostí pokutového bloku, která respektuje specifika a potřeby blokového řízení a zároveň strukturuje tyto údaje tak, aby odpovídaly údajům, které budou o rozhodnutí o přestupku zaznamenávány v připravované evidenci přestupků. Pokutový blok by měl napříště tedy mimo jiné obsahovat mimo jiné jméno a příjmení nebo služební číslo nebo identifikační číslo oprávněné úřední osoby, tedy buďto jméno a příjmení, anebo alternativně pouze služební nebo identifikační číslo oprávněné úřední osoby. Naopak již by v pokutovém bloku neměla být uváděna funkce oprávněné úřední osoby, neboť tento údaj postrádal v praxi jakýkoli význam a způsoboval interpretační nejasnosti. Z navrhované samostatné úpravy náležitostí pokutových bloků v zákoně o přestupcích pak mimo jiné vyplývá, že ustanovení správního řádu o písemném vyhotovení rozhodnutí se na pokutové bloky nepoužijí. Dosavadní úprava, kdy obecné nároky na obsah rozhodnutí bylo třeba dovozovat ze správního řádu, ale některé náležitosti byly zároveň duplicitně vyžadovány ustanovením § 85 odst. 4, neprospívala příliš jednoznačné aplikaci práva, ani právní jistotě účastníků blokového řízení. Dále se stanovuje, že pachatel přestupku svůj souhlas s projednáním přestupku v blokovém řízení v zájmu právní jistoty a pro vyloučení možnosti pozdějšího bezdůvodného zpochybňování projednání přestupku v blokovém řízení potvrdí na pokutovém bloku svým podpisem.

K bodu 23 a 24 (§ 88 a § 88a)

Současně se zavedením evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů je nezbytné zákonem definovat oprávnění správních orgánů, které budou údaje do evidence vkládat. Jedná se o orgány, které rozhodly o přestupku v prvním stupni; v případech uložení pokut v blokovém řízení budou údaje do evidence přestupků vkládat obecní policie a Policie České republiky. Současně je jim stanovena odpovědnost za správnost a úplnost vkládaných údajů. Tyto údaje budou vkládány dálkovým přístupem.

Pokud fyzická osoba nahlédnutím do opisu z evidence přestupků zjistí, že údaje vedené o její osobě jsou nesprávné, bude moci u orgánu, který zápis do evidence přestupků provedl, podat námitku. O této námitce bude rozhodovat orgán, který zápis provedl. Pokud jí nevyhoví, námitku rozhodnutím zamítne. Proti tomuto rozhodnutí bude přípustné odvolání.

K bodu 25 (§ 91)

Podle nově navrhovaného ustanovení § 2 odst. 2 zákona o Rejstříku trestů se v evidenci přestupků vedou jen ty přestupky, o kterých tak stanoví zvláštní právní předpis. Je proto zapotřebí výslovně stanovit, které vybrané přestupky se do této evidence zapisují. Vzhledem k tomu, že se jedná o procesní povinnost správního orgánu tyto přestupky do evidence přestupků vkládat, není vhodné tuto skutečnost stanovit jako součást jednotlivých skutkových podstat, ale navrhuje se ji stanovit v samostatném ustanovení.

Rozsah evidovaných přestupků odpovídá přestupkům, za jejichž opakované spáchání bude moci být uložena vyšší sankce, a dále přestupkům, které je nutno evidovat pro posuzování spolehlivosti ve zvláštních zákonech.

Navrhovaný okruh přestupků, jež mají být v evidenci přestupků evidovány mimo přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupcích proti občanskému soužití podle § 49 a přestupcích proti majetku podle § 50, odpovídá požadavku na zefektivnění posuzování spolehlivosti fyzických osob podle jiných zákonů. Jde např. zákon o zbraních či zákon o obecní policii, podle kterých jsou mimo uvedené přestupky, u nichž se počítá se zavedením zpříšňování možné výše sankce, pro posuzování spolehlivosti osoby žadatele o vydání nebo držitele zbrojního průkazu, nebo strážníka obecní policie relevantní rovněž další specifické přestupky. V těchto zákonech se vyžaduje pro ztrátu spolehlivosti spáchání více než jednoho přestupku na vymezených úsecích za určité období (obvykle za poslední tři roky). Současně se jedná o přestupky, které se vyskytují s řádově nižší frekvencí než je tomu v případě přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, jak ilustruje následující tabulka (údaje jsou spíše orientační povahy):

Přestupky (údaje za roky 2011 a 2012)	rok	obecní policie	Policie ČR	orgány územní samosprávy	Státní báňská správa	CELKEM
na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi	2011	20579	4617	1169		26365
	2012	11 570	2043	1285		14898
na úseku obrany České republiky	2011			62		62
	2012			90		90
na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství	2011			203		203
	2012			254		254
na úseku používání výbušnin	2011		0		0	0
	2012		0		0	0
na úseku zbraní a střeliva	2011		1394	1336		2730
	2012		1649	1110		2759

Navrhuje se proto evidence pouze takových přestupků, které mají vliv na posuzování spolehlivosti dle uvedených speciálních zákonů.

K přestupkům dle § 30 zákona o přestupcích

Jedinou kategorií, v rámci které je množství projednaných přestupků vyšší, je oblast přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. Důvod pro zařazení skutkových podstat těchto přestupků je závažnost dopadu jednání, kterým se naplní znaky skutkových podstat těchto přestupků, na veřejný pořádek a bezpečnost, včetně dopadu do oblasti držení a nošení zbraně. Vzhledem k tomu, že uvedené přestupky jsou řešeny i formou uložení pokuty v blokovém řízení na celém území České republiky, je bezpochyby v zájmu společnosti odejmout právo legálně disponovat se zbraní takové osobě, které je pravomocně vyslovena vina za spáchání přestupku podle § 30 zákona o přestupcích. K tomu je nezbytné informace o těchto přestupcích evidovat v evidenci přestupků. Evidence těchto přestupků lze

současně považovat za nemalý přínos rovněž pro trestní řízení vedené v boji proti drogové kriminalitě. Zavedení evidence přestupků v oblasti nelegálních drog je po České republice také požadováno ze strany Organizace spojených národů - Mezinárodního úřadu pro kontrolu drog (INCD).

Odstavec třetí vylučuje působnost tohoto ustanovení na příslušníky zpravodajských služeb České republiky. Upuštění od evidování jednání majícího znaky přestupku u příslušníků zpravodajských služeb je odůvodněno zájmem na zachování utajení těchto osob. Dochází zde ke konfliktu zájmů společnosti na efektivním fungování zpravodajské činnosti a zájmu na potrestání protiprávního jednání nižší společenské nebezpečnosti, přičemž prioritu má potřeba zachování utajení u příslušníků zpravodajských služeb. Podobný přístup je volen i v případě bodového systému v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

K bodu 26 (§ 91a)

Nově vkládané ustanovení obecně upravuje pojem opakované spáchání přestupku. V návaznosti na § 12 lze posoudit opakované páchaní přestupku jako okolnost pro uložení přísnějšího postihu. V návaznosti na vybrané evidované přestupky umožňuje postihovat recidivu těchto přestupků zvýšenou sankcí formulovanou ve zvláštním ustanovení.

K přechodným ustanovením

Řízení o přestupcích, která nebyla pravomocně skončena před nabytím účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Jde o standardní ustanovení řešící konflikt mezi stávající procesní úpravou a nově navrhovanou úpravou.

Skutečnost, že do evidence přestupků budou zapisovány až přestupky spáchané po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, odpovídá primárnímu cíli této etapy zřizování centrální evidence přestupků, kdy mají být evidovány pouze ty přestupky, jejichž opakované spáchání bude přísněji postihováno.

K části druhé (změna zákona o Rejstříku trestů)

K bodu 1 (§ 2 odst. 2)

Evidence přestupků bude vedena v rámci Rejstříku trestů. Jejím obsahem budou pouze informace o vybraných přestupcích (které přestupky budou evidovány, stanoví zvláštní právní předpis; prozatím se počítá pouze s evidencí vybraných přestupků podle § 91 zákona o přestupcích a některých dalších zákonů, a to v rozsahu údajů uvedených v § 16i odst. 2. Pro účely vydávání opisů z evidence přestupků bude Rejstřík trestů oprávněn ověřovat přesnost osobních údajů (prostřednictvím základního registru obyvatel, agendového informačního systému evidence obyvatel, z registru rodných čísel a z informačního systému cizinců – viz § 6a), aby byly eliminovány případy chybně vydaných opisů z evidence přestupků.

V této souvislosti je třeba zmínit i skutečnost, že poskytování informací z evidence přestupků bude řešeno shodně, jako je řešeno poskytování informací (výpisy a opisy) z evidence odsouzených osob. Již samotný údaj o tom, že určitá osoba je vedena v evidenci

spravované Rejstříkem trestů, má vypovídací hodnotu o tom, že evidovaná osoba byla odsouzena za protiprávní jednání. Proto je namístě, aby žádosti o informace tohoto druhu byly podávány *ad hoc*, to znamená, že orgán veřejné moci informace k určité osobě vyžádá jen, pokud má konkrétní zákonný důvod získat informace o přestupkové anebo trestní minulosti určité osoby. Není důvodu koncipovat přístup k informacím tak, že by vyhledávání osob evidovaných v evidenci přestupků prováděla jiná osoba, než oprávněný pracovník Rejstříku trestů. Tento způsob komunikace s Rejstříkem trestů je pružný a není administrativně náročný. V praxi jsou již několik let informace z evidence Rejstříku trestů orgánům veřejné moci poskytovány cestou vzájemné elektronické komunikace (na elektronickou žádost reaguje Rejstřík trestů elektronickým výpisem, anebo opisem, který je v současnosti v naprosté většině případů vyhotoven obratem a automaticky). Přestože údaj o tom, že určitá osoba byla postižena za přestupkové jednání, není výslovně uveden mezi citlivými osobními údaji definovanými v ustanovení § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, máme za to, že údajům evidovaným v evidenci přestupků bude namísto poskytovat shodnou ochranu, jako údajům o odsouzení. K tomu lze ostatně uvést, že při projednávání přestupků je uplatňován princip neveřejnosti jednání. Není proto vhodné, aby byl zvolen takový mechanismus přístupu do evidence přestupků, při kterém by namísto žádosti s osobními údaji ztotožňujícími osobu, které se žádost týká, bylo možno zadat dílčí osobní údaj. Tedy například tak, že po zadání pouhého příjmení by dotazující se orgán veřejné moci získal odpověď, jejímž předmětem by byla množina všech v evidenci vedených osob, které jsou (anebo při změně příjmení dříve byly) nositelem příjmení, kterého se dotaz týkal.

Údaje z evidence přestupků budou získávány dálkovým přístupem. Žádost o vydání opisu z evidence přestupků bude zasílána Rejstříku trestů zásadně elektronicky (§ 16j odst. 3); ta bude přijata bez ohledu na denní dobu, tedy v nepřetržitém provozu; na žádosti, obsahující relevantní údaje, bude zpravidla obratem (tedy v nepřetržitém provozu) reagováno automatickým výdejem elektronického opisu. Nebude tomu však tak u žádostí s osobními údaji, které nebudou korespondovat s osobními údaji uvedenými v základním registru obyvatel. Ty (zejména mimo běžnou denní pracovní dobu) nebudou vždy řešeny obratem, žadatel však dostane zprávu obsahující informaci o důvodech, pro které nebylo možné opis vydat ihned.

Dosavadní ustanovení § 2 odst. 2 zákona o Rejstříku trestů se zároveň vypouští pro svoji deklaratornost.

K bodu 2 (§ 2 odst. 3)

Základní působnost Rejstříku trestů je zákonem č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, vymezena tak, že vede evidenci fyzických a právnických osob pravomocně odsouzených soudy v trestním řízení a dále evidenci jiných významných skutečností pro trestní řízení. Údaje z evidence slouží pro potřebu trestního, občanskoprávního nebo správního řízení a k prokazování bezúhonnosti. Tato působnost je navrhovaným zákonem rozšířena i o vedení evidence některých přestupků. Rejstřík trestů byl výše uvedeným zákonem oddělen od státního zastupitelství, které dříve evidence odsouzení vedlo, a to z toho důvodu, aby státní zastupitelství plnilo především úlohu veřejného žalobce a bylo od této činnosti odbřemeněno (ostatně je diskutabilní, zda je vhodné, aby státní zastupitelství jako strana trestního řízení vedlo evidenci odsouzení). To však neznamená, že by Rejstřík trestů, který byl shora uvedeným zákonem ustanoven jako podřízená organizační

složka Ministerstva spravedlnosti, neplnil žádné úkoly v rámci trestního řízení. Naopak tyto úkoly se od jeho vzniku v důsledku požadavků na čím dál užší spolupráci orgánů činných v trestním řízení v rámci Evropské unie dále rozšiřovaly [zákonem č. 179/2007 Sb. tak byl Rejstřík trestů ustanoven na místo státního zastupitelství jako ústřední orgán pro odesílání žádostí o informace o odsouzených, přijímání těchto žádostí, ale i jejich vyřizování ve vztahu k členským státům Evropské unie, k dalšímu podstatnému rozšíření jeho role v trestním řízení došlo zákonem č. 459/2011 Sb., kdy se stal příslušným orgánem České republiky pro zajištění výměny informací v rámci Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS) zřízeného Rozhodnutím Rady 2009/316/SVV]. Pro odstranění případných pochybností se proto stanoví, že Rejstřík trestů je orgánem, který se spolupodílí na vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.

K bodu 3 (§ 10 odst. 5)

Odstraňují se legislativně technické nedostatky, které byly způsobeny schváleným zněním novelizačního bodu 9 části dvanácté zákona č. 420/2011 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

K bodu 4 (§ 11a odst. 2)

V důsledku změn občanských průkazů není možné na základě nového typu tohoto identifikačního dokladu ověřit od 1. ledna 2012 rodné příjmení, což způsobuje problémy při vydávání výpisů z evidence Rejstříku trestů prostřednictvím kontaktních míst veřejné správy. Údaj o rodném příjmení žadatele o výpis je přitom pro lustraci v evidenci Rejstříku trestů naprosto nezbytný, neboť evidence Rejstříku trestů je vybudována a abecedně řazena právě podle rodného příjmení v ní evidovaných osob. Podle ustanovení § 53 odst. 5 správního řádu je předložení listiny možné nahradit čestným prohlášením účastníka nebo svědeckou výpovědí jenom v případech a za podmínek stanovených zvláštním zákonem, navrhuje se proto předložení rodného listu, anebo jiného dokladu, kterým lze prokázat rodné příjmení, nahradit čestným prohlášením.

K bodu 5 (§ 15a odst. 3)

Policii České republiky a Ministerstvu vnitra vydá Rejstřík trestů na jejich žádost za zákonem splněných podmínek nejen opis z evidence Rejstříku trestů, ale rovněž i informace o vydání výpisu nebo opisu a o nahlédnutí do opisu z evidence Rejstříku trestů, včetně informace, na čí žádost se tak stalo, a to za účelem poskytnutí evidenční ochrany. Obdobný mechanismus je nastaven i ve vztahu k evidenci přestupků vedené Rejstříkem trestů (viz § 16j odst. 6).

K bodu 6 (§ 16)

Stávající ustanovení § 16 zákona o Rejstříku trestů („*k podávání žádostí o opis nebo výpis, k vydávání výpisu a opisu a k předávání údajů mezi soudy, státními zastupitelstvími a Rejstříkem trestů slouží tiskopisy, jejichž vydávání zajišťuje Ministerstvo spravedlnosti*“) je s ohledem na pokročilý stav elektronické komunikace obsolentní. Navrhuje se proto v zákoně reagovat na již existující stav, kdy jsou žádosti o výpis nebo opis z evidence Rejstříku trestů zasílány téměř výlučně elektronicky prostřednictvím elektronického formuláře nebo prostřednictvím webové služby. Není vyloučeno, aby bylo vytvořeno i více rozhraní pro podávání žádostí o opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

K bodu 7 (§ 16i až 16k)

Evidence přestupků bude vedena v rámci Rejstříku trestů. Jejím obsahem budou pouze informace o vybraných přestupcích (které přestupky budou evidovány, stanoví zvláštní právní předpisy - § 91 zákona o přestupcích a některé další zákony), a to v rozsahu údajů uvedených v § 16i odst. 2. Evidovány budou pouze stanovené datové položky, které umožní zjistit pouze údaje o pravomocném rozhodnutí o vině, o sankci, o ochranném opatření, bylo-li uloženo, dále údaje umožňující identifikovat osobu pachatele přestupku a údaje o orgánech veřejné moci, které ve věci rozhodovaly. Součástí evidence budou rovněž i metadata identifikující správní orgán nebo úřední osobu, která zápis do evidence přestupků provedla, údaje o datu zápisu pravomocného rozhodnutí o přestupku a jeho změnách, o datu a času vydání opisu z evidence přestupků, jeho obsahu, o datu a času umožnění nahlédnout do opisu a údaj o tom, na čí žádost se tak stalo. Výčet evidovaných údajů bude dále přizpůsoben výčtu údajů evidovaných v pokutovém bloku.

Přístup k údajům obsaženým v evidenci přestupků je omezen na nezbytné minimum. Informace budou moci využívat orgány rozhodující o přestupcích, orgány činné v trestním řízení včetně národního členu Eurojustu (vizte vládní návrh zákona (sněmovní tisk č. 647) o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, který byl nedávno schválen a postoupen prezidentovi republiky k podpisu), soudy, Ministerstvo spravedlnosti a Kancelář prezidenta republiky v určených agendách a dále orgány, pokud tak stanoví zvláštní právní předpisy (vizte část pátá a násl. návrhu zákona). Osoba, které se zápis v evidenci přestupků týká, je oprávněna do evidence nahlédnout (institucionalizace opisu z evidence přestupků pro fyzické osoby by mohla být rutinně zneužívána, zejména v pracovněprávních vztazích, její zavedení se proto nenavrhuje).

Osoba, které se zápis v evidenci přestupků týká, je oprávněna do evidence nahlédnout (institucionalizace opisu z evidence přestupků pro fyzické osoby by mohla být rutinně zneužívána, zejména v pracovněprávních vztazích, její zavedení se proto nenavrhuje) – možnost zjistit si údaje, které Rejstřík trestů ze své evidence přestupků poskytl v daném konkrétním správním (přestupkovém) řízení, nahlédnutím do správního (přestupkového) spisu, tím zůstává nedotčena. Nahlížení do evidence přestupků je, na rozdíl od nahlížení do správního (přestupkového) spisu, zpoplatněno.

K části třetí (změna zákona o správních poplatcích)

Nahlížení do opisu z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů je konstruováno shodně jako nahlížení do opisu z evidence Rejstříku trestů podle stávající právní úpravy. Není proto důvodu, proč by měla být stanovena jiná výše poplatku za tento úkon.

K části čtvrté (změna zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě)

Navrhuje se evidence vybraných přestupků na úseku ochrany před neoprávněným nakládáním s výbušninami. Evidované přestupky jsou nezbytné pro posuzování spolehlivosti podle zvláštních předpisů.

K části páté (změna zákona o obecní policii)

Doplňuje se možnost využití opisu z evidence přestupků při hodnocení spolehlivosti uchazeče, čekatele či strážníka obecní policie. Dále je doplněna možnost využívat ze základního registru obyvatel také informaci o zákazu pobytu a s ním souvisejících informací.

K části šesté (změna zákona o zpravodajských službách)

Mezi orgány, které mají přístup do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, se navrhuje zařadit i zpravodajské služby, neboť získávání informací tohoto charakteru lze odůvodnit obecně potřebou získat informace k prověřovaným osobám v rámci plnění zákonné působnosti, kterou je zabezpečování informací pro oprávněné adresáty. Okruh těchto informací je přitom pro jednotlivé zpravodajské služby stanoven rozdílně, například v případě Bezpečnostní informační služby půjde zejména o informace o osobách v souvislosti se získáváním informací o terorismu, o korupci a dysfunkcích ve veřejné správě, což se týká především osob působících ve veřejné správě a napojených na organizované struktury, pro něž zajišťují úkony, které mají ve své kompetenci (formou přímé korupce či klientelistických vazeb), při odhalování a potírání organizovaného zločinu (včetně mezinárodního) a dále pak informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení a bezpečnosti České republiky. Oprávnění je relevantní také pro zabezpečení evidenční ochrany osobních údajů fyzické osoby podle ustanovení § 11 odst. 4 zákona č. 153/1993 Sb. a ustanovení § 140 odst. 4 písm. i) zákona č. 412/2005 Sb. Velmi důležité je pak toto oprávnění pro úkony zpravodajské služby v řízení o vydání osvědčení fyzické osoby podle ustanovení § 107 odst. 2 a 3 zákona č. 412/2005 Sb. pro zjištění úplného stavu věci, kdy zpravodajské služby ověřují nebo doplňují na žádost Národního bezpečnostního úřadu informace nejen k účastníkovi řízení, ale i k osobám starším 18 let žijícím s účastníkem řízení v domácnosti. V případě žádosti o vydání osvědčení fyzické osoby pro stupeň utajení „přísně tajné“ zpravodajské služby provádějí šetření k výskytu bezpečnostních rizik v prostředí, v němž se účastník řízení pohybuje. Mezi bezpečnostní rizika patří také chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace, což v praxi znamená též prověření osob, s nimiž se účastník stýká.

K části sedmé (změna zákona o pobytu cizinců)

Doplňuje se možnost využití opisu z evidence přestupků při hodnocení spolehlivosti člena Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

K části osmé (změna zákona o Probační a mediační službě)

Páchání přestupků je mimo jiné zásadní informací pro výkon dohledu probačního úředníka, a to zejména z hlediska posuzování podmínky vedení řádného života ve zkušební době podmíněného odsouzení nebo podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Již v současné době úředníci Probační a mediační služby tyto informace průběžně zjišťují, mnohdy ale velmi obtížně.

K části deváté (změna zákona o myslivosti)

Z přestupků upravených v ustanovení § 63 zákona o myslivosti se navrhuje evidovat pouze typově závažnější protiprávní jednání dle jeho odstavce 2. Evidenci těchto přestupků zajistí v souladu s obecnou úpravou v zákoně o přestupcích správní orgán, který o přestupku rozhodl

v prvním stupni. Současně je zohledněn fakt, že evidovány budou rovněž přestupky na úseku zemědělství a myslivosti podle § 35 odst. 1 písm. c) a f) zákona o přestupcích, které taktéž může dle § 14 odstavec 1 písmene i) zákona o myslivosti projednat myslivecká stráž v blokovém řízení. Navrhuje se, aby blokově projednané přestupky byly do evidence přestupků zapsány tím orgánem státní správy myslivosti (obecní úřad obce s rozšířenou působností), který mysliveckou stráž ustanovil, a to postupem obdobným postupu podle § 88 zákona o přestupcích v navrhovaném znění. Navrhovaná úprava odpovídá analogickému ustanovení navrhovanému v zákoně o rybářství, zohledňuje však, jak bylo uvedeno výše, též skutečnost, že přestupky na úseku myslivosti jsou upraveny v zákoně o přestupcích.

K části desáté (změna zákona o zbraních)

K úpravě § 9 dochází, jelikož v rámci řízení o udělení výjimky k nabytí do vlastnictví a držení zbraně kategorie A považujeme za velice důležité, aby Policie České republiky měla možnost vyžádat si opis z evidence přestupků týkající se fyzické osoby - žadatele. Záznam o pravomocném rozhodnutí o přestupku může být v konkrétním případě významným důvodem, pro který by nebylo možné výjimku udělit, protože by její udělení odporovalo, vzhledem k osobě žadatele, veřejnému pořádku a bezpečnosti.

Jednou z podstatných podmínek pro vydání a udržení zbrojního průkazu je spolehlivost, kdy se mimo jiné zkoumá, zda nebyl žadatel o vydání zbrojního průkazu nebo držitel zbrojního průkazu v uplynulých třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání více než jednoho v zákoně specifikovaného přestupku [§ 23 odst. 1 písm. c) zákona o zbraních]. Pokud se prokáže, že došlo ke ztrátě spolehlivosti, je příslušný útvar Policie České republiky povinen žádost o vydání zbrojního průkazu zamítnout nebo vydaný zbrojní průkaz odejmout. S ohledem na skutečnost, že do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů budou zapisovány až přestupky, které byly spáchány po nabytí účinnosti tohoto zákona (viz přechodná ustanovení k novele zákona o přestupcích), ponechává se zároveň příslušnému útvaru Policie České republiky dosavadní oprávnění požádat obecní úřad a orgán státní báňské správy o údaje umožňující posoudit spolehlivost fyzické osoby.

V § 33 se umožňuje příslušnému útvaru Policie České republiky vyžádat si opis z evidence přestupků. V § 77a se dále zavádí evidování přestupků podle tohoto zákona, které je nezbytné pro účely ověřování spolehlivosti.

K části jedenácté (změna zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů)

Podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů vede služební funkcionář řízení o jednání, které má znaky přestupku. Pro rozhodování v tomto řízení je povinen si zajistit potřebné podklady. Z těchto důvodů je zapotřebí, aby – stejně jako jiné správní orgány posuzující protiprávní jednání tohoto charakteru – mohl nahlížet do evidence přestupků. Pro účely přijímacího řízení je bezpečnostní sbor oprávněn si ověřit, zda občan České republiky splňuje podmínky přijetí do služebního poměru. Pojem bezúhonnosti je v případě posuzování osoby uchazeče o přijetí do služebního poměru nutno vykládat širěji, než jen jako jeho trestní záchovalost. Vyžádáním opisu z evidence přestupků bude možno ověřit splnění podmínek přestupkové záchovalosti.

K části dvanácté (změna zákona o rybářství)

Navrhuje se evidence přestupků relevantních pro posuzování spolehlivosti žadatele o vydání zbrojního průkazu podle zákona o zbraních a strážníka obecní policie podle zákona o obecní policii. Evidenci těchto přestupků zajistí v souladu s obecnou úpravou v zákoně o přestupcích správní orgán, který o přestupku rozhodl v prvním stupni. V případě, že přestupek podle zákona o rybářství projednala v blokovém řízení rybářská stráž, přestupek запиše do evidence přestupků ten rybářský orgán (obecní úřad obce s rozšířenou působností), který takovou rybářskou stráž ustanovil.

K části třinácté (změna zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti)

Jednou z podmínek pro vydání osvědčení fyzické osoby, osvědčení podnikatele nebo dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby, které musí splňovat fyzická osoba nebo podnikatel, je podmínka bezpečnostní spolehlivosti podle § 14 nebo § 18 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), nebo podmínka spolehlivosti podle § 84 zákona, tedy vyloučení výskytu bezpečnostních rizik u fyzické osoby nebo u podnikatele anebo negativních okolností u fyzické osoby.

Při zjištění výskytu bezpečnostního rizika není fyzická osoba (podnikatel) považována za bezpečnostně spolehlivou a nelze jí umožnit přístup k utajované informaci. Při zjištění výskytu negativní okolnosti není fyzická osoba považována za spolehlivou a nelze jí umožnit výkon citlivé činnosti. Výčet těchto bezpečnostních rizik a negativních okolností v zákoně umožňuje buďto přímé konstatování bezpečnostního rizika či negativní okolnosti nebo se umožňuje správní uvážení, zda chování osoby je či není bezpečnostním rizikem nebo negativní okolností. Správní orgán se zabývá hodnocením řady okolností v závislosti na individuálních poměrech, jako je např. četnost výskytu skutečnosti, která by mohla být považována za bezpečnostní riziko, doba, která od výskytu této skutečnosti uplynula, chování osoby apod. U fyzické osoby se bezpečnostní rizika zjišťují zpětně s ohledem na požadovaný stupeň utajení uvedený v žádosti o vydání osvědčení fyzické osoby, obdobně je tomu v případě zjišťování negativních okolností. Za bezpečnostní riziko lze podle § 14 odst. 3 písm. c) a § 18 odst. 3 písm. g) zákona považovat úmyslné porušení právních předpisů, na jehož základě může nastat újma zájmu České republiky. Podle § 14 odst. 3 písm. d) zákona je za bezpečnostní riziko považováno rovněž chování, které má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost utajovat informace, a v případě žádosti o vydání dokladu o bezpečnostní způsobilosti fyzické osoby podle § 84 odst. 3 písm. c) zákona je bezpečnostním rizikem chování, ovlivnitelnost nebo nedůvěryhodnost fyzické osoby, která může vést ke zneužití výkonu citlivé činnosti.

Na základě uvedeného je nepochybné, že jak Národní bezpečnostní úřad, tak zpravodajské služby a Ministerstvo vnitra, musí mít přístup do centrální evidence přestupků.

K části čtrnácté (změna zákona o nemocenském pojištění)

Doplňuje se oprávnění orgánů nemocenského pojištění požadovat opis z evidence přestupků.

K části patnácté (změna zákona o nakládání s bezpečnostním materiálem)

Ustanovení § 4 odst. 3 písm. b) zákona č. 310/2006 Sb., o nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům na území České republiky a o změně některých dalších zákonů (zákon o nakládání s bezpečnostním materiálem) stanoví, že za spolehlivou se nepovažuje osoba, která byla v posledních 3 letech pravomocně uznána vinnou některým z přestupků, který je v tomto ustanovení vyjmenován. Oprávnění nakládat s bezpečnostním materiálem je v případě prokázané ztráty spolehlivosti v souladu se zněním § 7 odst. 1 a odst. 5 písm. a) zákona o nakládání s bezpečnostním materiálem fyzické nebo právnické osobě odepřeno.

Některé z těchto přestupků, u kterých je uznání viny z jejich spáchání spojeno se ztrátou spolehlivosti, budou evidovány v evidenci přestupků vedené Rejstříkem trestů. Je proto žádoucí umožnit příslušným útvarům Policie České republiky přístup do této evidence za účelem posouzení spolehlivosti fyzické osoby podle tohoto zákona.

K části šestnácté (změna zákona o Finanční správě České republiky)

Doplňuje se oprávnění Ministerstva financí a orgánů finanční správy požadovat opis z evidence přestupků.

K části sedmnácté (změna zákona o Celní správě České republiky)

Doplňuje se oprávnění orgánů celní správy požadovat opis z evidence přestupků.

K části osmnácté (Účinnost)

Aplikace navrhovaných změn si vyžádá úpravu aplikací užívaných Rejstříkem trestů. Vlastní práce na úpravě těchto aplikací budou započaty po schválení tohoto návrhu zákona a jeho publikaci ve Sbírce zákonů (varianta započetí těchto prací bezprostředně po schválení osnovy zákona vládou nebyla vládou přijata – viz usnesení vlády k Analýze zřízení registru přestupků č. 101 ze dne 15. února 2012).

Poměrně dlouhá doba legisvakance nutná pro zavedení evidence přestupků se navrhuje v návaznosti na předpokládaný harmonogram realizace technického řešení (viz příložená tabulka, kdy „T“ je okamžik publikace tohoto návrhu zákona ve Sbírce zákonů). Nabytí účinnosti je proto v návrhu rozděleno. Některé změny provedené v zákoně o přestupcích a zákoně o Rejstříku trestů, které se přímo neváží na evidenci přestupků, nabudou účinnosti dříve.

Harmonogram

Datum splnění úkolu	Popis úkolu
T	Podpis smlouvy s dodavatelem
T + 2 měsíce	Vstupní analýza a studie proveditelnosti

T + 5 měsíců	Pořízení HW, licencí a rozšíření infrastruktury
T + 6 měsíců	Příprava aplikace Registr přestupků
T + 7 měsíců	Pilotní (ověřovací) provoz
T + 8 měsíců	Přechod do rutinního provozu