

Legislativní rada vlády

Č. j.: 375/13

V Praze dne 7. června 2013

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

**Legislativní rady vlády k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb.,
o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Hlavním předmětem předloženého návrhu zákona je úprava evidence rozhodnutí o vybraných přestupcích podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některých dalších zákonů, a rozhodnutí o disciplinárních deliktech spočívajících v jednáních majících znaky přestupků, kterých se dopustí osoby z působnosti zákona o přestupcích vyjmuté. Evidenci by vedl Rejstřík trestů.

Evidence těchto rozhodnutí má umožnit přísnější postih recidivy vybraných přestupků (přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku). V této evidenci by se proto evidovala rovněž rozhodnutí o jednáních majících jinak znaky týchž vybraných přestupků, kterých se dopustily osoby, jež jsou disciplinárně postihovány podle zvláštních zákonů, tj. osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci, příslušníci bezpečnostních sborů, osoby během výkonu trestu odnětí svobody, zabezpečovací detence nebo vazby (výjimkou by byli jen příslušníci zpravodajských služeb).

Kromě rozhodnutí o vybraných přestupcích obsažených v zákoně o přestupcích (a disciplinárních deliktech spočívajících v jednáních majících znaky

takových přestupků) by se v evidenci vedly rovněž údaje o rozhodnutích o některých specifických přestupcích podle zvláštních zákonů, a to za účelem posouzení spolehlivosti konkrétních osob k výkonu určitých činností (např. strážníci obecní policie, žadatelé o vydání zbrojního průkazu, osoby přijímané do služebního poměru u bezpečnostního sboru, žadatelé o vydání osvědčení o bezpečnostní způsobilosti podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti).

Navrhovaný zákon současně upraví podmínky vedení evidence rozhodnutí o vybraných přestupcích a podmínky poskytování údajů z této evidence pro účely výkonu působnosti orgánů veřejné moci.

II.

Vztah k právu EU

Návrh zákona nezapracovává do právního řádu České republiky právo EU, nicméně změny navržené v části desáté (změna zákona o zbraních) mohou mít negativní dopad na osoby využívající práva volného pohybu osob založeného primárním právem EU.

Návrh bude mít výrazný praktický dopad především na osoby využívající práva volného pohybu osob na území Evropské unie (jak cizince, tak občany České republiky), což je z pohledu práva EU nežádoucí.

Požadavek na předložení dokladu obdobného opisu z evidence přestupků za účelem ověření „přestupkové spolehlivosti“ žadatele o vydání zbrojního průkazu je výrazně disproporční i v kontextu samotného návrhu, kdy vydávání tohoto opisu z vnitrostátní evidence přímo subjektům údajů se vůbec nepředpokládá (viz nový § 16j zákona o Rejstříku trestů), a naopak v případě jiných států je tento postup a priori předpokládán.

Navrhovaná úprava tedy ukládá osobám pobývajícím dlouhodobě v jiných státech povinnost předložit doklad, který v případě navrhované evidence a osob pobývajících v České republice naopak vydávat vylučuje, a to s odkazem na obavu z jeho možného zneužití, což lze sotva označit za rovný přístup. Rovný přístup

by měl spočívat v tom, že by si sám příslušný státní orgán České republiky vyžádal takový doklad od příslušného orgánu jiného státu, tedy stejný postup jaký se bude uplatňovat vnitrostátně při posuzování „přestupkové spolehlivosti“. Evidence přestupků sice samozřejmě nebude vázána na státní občanství, v praxi by nicméně drtivou většinou osob, které by byly v navrhované evidenci vedeny, byli právě občané České republiky.

Kromě toho není ani nijak zaručeno, že takový doklad bude mít nějakou vypovídací hodnotu, neboť i když ten který jiný stát takovou evidenci povede, může se její obsah, tzn. výčet přestupků, které se evidují, zcela zásadně lišit od naší vnitrostátní úpravy, nemluvě o možných více či méně odlišných koncepcích přestupkového práva (a tedy pojetí toho, co se za přestupek považuje) v jednotlivých zemích. Nelze tedy zajistit, aby ten, kdo nebude mít žádný záznam v evidenci přestupků vedené v jiném státě, byl posuzován stejně jako osoba, která nemá žádný záznam v navrhované evidenci, neboť v každé evidenci se mohou vést jiné přestupky.

Jiné členské státy EU přitom obvykle neposkytují informace o bezúhonnosti (spolehlivosti) osob nad nutný rámec – opisy z příslušných evidencí těmto osobám často přímo nevydávají a jistou míru uvážení si ponechávají pouze, žádá-li o to v rámci spolupráce přímo členský stát, což ale navržená úprava nepředpokládá a ukládá povinnost předložit takový doklad z evidence vedené jiným státem přímo žadateli (ačkoliv stejnou povinnost ve vztahu k navrhované evidenci vylučuje a vychází jen ze vzájemné spolupráce příslušných orgánů veřejné moci).

Důsledkem navrhované úpravy tedy bude zřejmě taková praxe, kdy spolehlivost žadatelů o vydání zbrojního průkazu bude v této oblasti posuzována výhradně na základě jejich čestných prohlášení, protože ve zbylých částech bude navržená úprava pravděpodobně téměř úplně neaplikovatelná a pokud aplikovatelná bude, nebude jisté, že doklady obdobné opisu z evidence přestupků.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části V. předloženého materiálu.

Návrh zákona se vládě předkládá se **6 rozporů**, a to **s Ministerstvem zemědělství (1 rozpor) a s Úřadem pro ochranu osobních údajů (5 rozporů)**.

Rozpor s Ministerstvem zemědělství se týká požadavku zapisovat do evidence přestupků i vybrané přestupky na úseku ochrany zvířat proti týrání (k tomu by bylo třeba novely zákona na ochranu zvířat proti týrání), což souvisí i s aplikací § 302 odst. 2 trestního zákona.

Podle názoru předkladatelů není evidence těchto přestupků pro aplikaci § 302 odst. 2 trestního zákoníku nutná, neboť znakem skutkové podstaty trestného činu je to, že byl pachatel „za čin uvedený v odstavci 1 v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán“, tj. nestačí postih pachatele pro přestupek, třebaže by spočíval v týrání zvířat.

Návrh se předkládá s pěti rozporů s Úřadem pro ochranu osobních údajů.

První rozpor s Úřadem pro ochranu osobních údajů se týká požadavku na vypuštění poslední věty v § 2 odst. 2 zákona o Rejstříku trestů, upravující oprávnění Rejstříku trestů ověřovat přesnost osobních údajů vkládaných do evidence přestupků.

Tomuto požadavku nelze podle předkladatelů vyhovět, neboť přesnost osobních údajů bude ověřována až při vydávání popisu z evidence přestupků. Zachování dané věty je potřebné i z důvodu přístupu do základních registrů a agendových informačních systémů podle § 6 zákona o Rejstříku trestů a koresponduje s obdobnou větou v § 2 odst. 1 tohoto zákona.

Druhý rozpor s Úřadem pro ochranu osobních údajů se týká toho, že podle něj zakládá § 16j odst. 4 zákona o Rejstříku trestů neodůvodněné omezení práva subjektu údajů. Podle Úřadu pro ochranu osobních údajů není dán žádný z důvodů, pro který by bylo možné právo subjektu údajů na přístup k informacím o zpracování jeho osobních údajů omezit, je třeba toto omezení zrušit, protože bránit komukoli, např. zaměstnavateli, aby vyžadoval po subjektu údajů předložení opisu z rejstříku přestupků, je třeba jinak než omezením práva subjektu údajů.

Podle předkladatelů návrh nepředpokládá, že by byl vydáván opis přímo fyzické osobě z důvodu možného zneužití v soukromoprávních vztazích (v pracovněprávních vztazích, při uzavírání nájemních smluv atd.) a v navrhovaných změnách právních předpisů se počítá s využitím informací z evidence přestupků pouze v určitých správních řízeních, v řízení trestním, přestupkovém apod. Žádný právní předpis nepožaduje po fyzické osobě, aby předkládala opis z evidence přestupků, a v § 16j odst. 4 se proto pouze stanoví, že na písemnou žádost osoby, jejíž totožnost byla ověřena, se jí umožní nahlédnout do opisu z evidence přestupků týkajícího se této osoby.

Předkladatelé se nedomnívají, že by šlo o neodůvodněné omezení práva subjektu údajů, neboť každý subjekt údajů má možnost nahlížet do opisu z evidence přestupků týkajícího se této osoby. Stávající systém se, pokud jde o záznamy o odsouzení a „nahlížení do opisu“ o odsouzení, osvědčil, a proto se doporučuje shodný postup i při evidenci přestupků.

Třetí rozpor se týká požadavku Úřadu pro ochranu osobních údajů vypustit v § 16j zákona o Rejstříku trestů odstavec 6, který ÚOOÚ považuje za ustanovení, které není nijak odůvodněno, je nejasné a obsah povinnosti Rejstříku trestů je v rozporu s celkovým zněním § 16j tohoto zákona.

Předkladatelé považují § 16j odst. 6 za jasné ustanovení. Informace o nahlížení do opisu potřebuje Policie ČR a Ministerstvo vnitra např. pro ochranu příslušníka vykonávajícího zkoušku spolehlivosti nebo činnost agenta tak, aby v případě výdeje dat nebo pokusu o ztotožnění bylo minimalizováno riziko vzniku

újmy na zdraví nebo životě příslušníka nebo nedošlo k vyzrazení účelu sledovaného použitím operativně pátracích prostředků nebo zkouškou spolehlivosti.

Čtvrtý rozpor se týká požadavku Úřadu pro ochranu osobních údajů omezit dobu pro uchovávání osobních údajů na 5 let (§ 16k odst. 4 zákona o Rejstříku trestů), namísto navrhovaných 10 let.

Podle předkladatelů souvisí doba uchovávání údajů vyřazených z evidence s dobou možného uplatnění nároku na náhradu škody. Opis z evidence přestupků může být vydán v rámci pětileté lhůty stanovené v § 16k odst. 1. Na základě tvrzení, že obsah opisu neodpovídá skutečnosti, může dotčená osoba požadovat náhradu škody. V takovém případě stát ponese důkazní břemeno ohledně ověření autenticity obsahu zpochybňované veřejné listiny (vznik úschovny dokumentace byl právě odůvodněn potřebou státu prokázat „historický“ obsah evidence v případě sporů). Podle připravované novely zákona č. 82/1998 Sb. má být i pro tyto případy uplatněna 10letá objektivní lhůta (v současné době žádná objektivní lhůta pro uplatnění těchto nároků stanovena není).

Pátý rozpor se týká požadavku Úřadu pro ochranu osobních údajů doplnit § 16k o dva další odstavce upravující účinné a technologicky přiměřené opatření k zabezpečení ochrany osobních údajů.

Podle předkladatelů bude evidence přestupků shodně jako evidence trestů vedena v elektronické podobě, rovněž tak výstupy z ní. Pokud jde o evidenci zpracování evidovaných osobních údajů, lze odkázat na § 16i odst. 3 písm. b), podle kterého je součástí evidence i údaj o datu a času vydání opisu z evidence přestupků a o jeho obsahu, o datu a času umožnění nahlédnout do opisu z evidence přestupků, a údaj o tom, na čí žádost se tak stalo (jde o období § 15 odst. 2 nyní platného znění zákona o Rejstříku trestů). Úřad pro ochranu osobních údajů při svém požadavku nepřihlíží ke skutečnosti, že evidence přestupků bude zpracovávat osobní údaje (tedy zejména vyhodnocovat obsah žádosti o opis a sestavovat obsah vydávaného) téměř vždy zcela automaticky. Navíc by se jednalo o systémové změny oproti

dosavadní evidenci trestů, ačkoliv od počátku se vychází z toho, že evidence přestupků bude jakýmsi „klonem“ stávající osvědčené a postupně se rozvíjející evidence odsouzení a tomu mají odpovídat i uvažované náklady na její provoz.

Legislativní rada vlády vzhledem k tomu, že k návrhu zákona zaujala celkově nesouhlasné stanovisko, se k řešení jednotlivých rozporů nevyjadřovala.

Návrh zákona projednaly pracovní komise Legislativní rady vlády pro správní právo, trestní právo a finanční právo. Návrh zákona byl rovněž projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a její stanovisko je uvedeno v příloze k tomuto stanovisku Legislativní rady vlády.

Legislativní rada vlády návrh zákona projednala na svém zasedání dne 30. května 2013.

IV.

Návrhy změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, tyto připomínky:

K obsahu evidence přestupků

Návrh zákona předpokládá, že v evidenci přestupků se budou evidovat rozhodnutí pouze o některých přestupcích a některých jednáních majících znaky těchto přestupků, kterých se dopustí osoby vyňaté z působnosti zákona o přestupcích (§ 10 zákona o přestupcích).

Tato rozhodnutí se mají evidovat jednak za účelem přísnějšího postihu recidivy vybraných přestupků a jednání majících znaky těchto přestupků (přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti majetku) a jednak za účelem posuzování spolehlivosti osob k výkonu určitých činností (např. strážníci obecní policie, žadatelé o vydání a udržení zbrojního

průkazu, osoby přijímané do služebního poměru u bezpečnostního sboru, žadatelé o vydání osvědčení o bezpečnostní způsobilosti podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti).

Závažným problémem majícím ústavněprávní důsledky z hlediska principu rovnosti v právech a zákazu (neodůvodněné) diskriminace je však skutečnost, že zákon o přestupcích se vztahuje pouze na přestupky, tedy protiprávní jednání takto výslovně označená, nikoliv však na správní delikty podnikajících fyzických osob. Navrhovaná úprava však předpokládá, že se budou v evidenci evidovat rozhodnutí o přestupcích i v těch případech, kdy se stejného protiprávního jednání (ve formě správního deliktu podnikající fyzické osoby) může dopustit fyzická osoba při výkonu své podnikatelské činnosti.

Jde například o přestupek spočívající ve znečištění veřejného prostranství (§ 47 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích, ve znění návrhu) a k němu paralelní správní delikt podnikající fyzické osoby obsažený v § 58 odst. 3 obecního zřízení, dále přestupek spočívající v odložení odpadů mimo vyhrazené místo (§ 47 odst. 1 písm. i) zákona o přestupcích, ve znění návrhu) a k němu paralelní správní delikt podnikající fyzické osoby rovněž podle § 58 odst. 3 obecního zřízení. To povede k tomu, že v případě opakovaného spáchání příslušného přestupku bude jeho pachateli podle navrhované úpravy povinně uložena vyšší sankce (§ 47 odst. 4 zákona o přestupcích, ve znění návrhu), pokud se však stejného jednání dopustí opakovaně fyzická osoba při výkonu své podnikatelské činnosti, takový následek to mít nebude, což je zjevně nedůvodný rozdíl a tedy je to v rozporu se zásadou rovnosti v právech.

Podobné důsledky bude mít obsah evidence přestupků i pro posuzování spolehlivosti fyzických osob k výkonu určitých činností, což souvisí s tím, že v evidenci se mají za tímto účelem vést i rozhodnutí o některých přestupcích upravených ve zvláštních zákonech, nikoliv však již rozhodnutí o paralelních správních deliktech podnikajících fyzických osob, neboť nejde o přestupky. Jde například o přestupky podle § 44 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů a k nim paralelní správní delikty podnikajících fyzických osob podle § 44a tohoto zákona

nebo přestupky podle § 30 zákona o rybářství a k nim paralelní správní delikty podnikajících fyzických osob podle § 31 tohoto zákona nebo konečně přestupky podle § 76 zákona o zbraních a k nim paralelní správní delikty podnikajících fyzických osob podle § 76c tohoto zákona.

Dalším problémem je skutečnost, že přestože se v evidenci přestupků mají evidovat jen rozhodnutí týkající se vybraných přestupků, návrh novely zákona o přestupcích předpokládá, že při určení druhu a výměry sankce za jakýkoliv přestupek se bude muset povinně přihlížet k opakovanému spáchání přestupku, přičemž přestupek bude spáchán opakovaně tehdy, pokud od nabytí právní moci rozhodnutí o jiném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, neuplynulo dvanáct měsíců (§ 91a zákona o přestupcích).

To povede k tomu, že přihlídnout k opakovanému spáchání přestupku bude možné objektivně, tedy skutečně ve všech případech, jen tehdy, pokud půjde o „evidované“ přestupky, ačkoliv toto pravidlo má platit obecně pro všechny přestupky. Je sice možné, aby si správní orgány vedly své vlastní evidence rozhodnutí o přestupcích projednávaných v jejich působnosti, což už mnohdy také činí, ani to ale nemůže zajistit jednotný a zcela rovný přístup k rozhodování o ukládání sankcí na úrovni všech správních orgánů, typicky obecních úřadů, a to vzhledem k rozsahu jejich věcné působnosti zřejmě mnohdy ani na úrovni jednoho správního orgánu.

Ke vztahu zákona o přestupcích a zákonů upravujících tzv. disciplinární a kázeňské delikty v případě postihu opakovaného spáchání přestupku

Návrh novely zákona o přestupcích na několika místech (§ 69 a § 91 odst. 2 zákona o přestupcích) upravuje i postup správních orgánů příslušných k projednávání jednání majícího znaky přestupku, tedy disciplinárního deliktu, kterého se mohou dopustit osoby uvedené v § 10 zákona o přestupcích, jež jsou z jeho osobní působnosti vyňaty. Pokud se ale zákon o přestupcích sám o sobě vůbec nevztahuje na posuzování a projednávání disciplinárních deliktů spočívajících v jednání majících znaky přestupků, která jsou upravena v jiných zákonech (zákon o vojácích z povolání, zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

atd.), neměl by obsahovat ani tyto dílčí procesní úpravy, neboť to zcela anomálně vybočuje z rozsahu jeho věcné působnosti.

Mnohem závažnější je však skutečnost, že i když se v evidenci přestupků vedené Rejstříkem trestů budou evidovat i rozhodnutí o disciplinárních deliktech týkající se jednání majícího znaky přestupku, nespojuje navrhovaná úprava s těmito rozhodnutími takové právní důsledky, jaké spojuje novela zákona o přestupcích s opakovaným spácháním přestupku. Takovým důsledkem je povinný přísnější postih přestupku, který však nebude dopadat na případy, kdy se určitá osoba opakovaně dopustí správního deliktu spočívajícího v jednání, které má znaky některého z vyjmenovaných přestupků a bude jí opětovně ukládána sankce za disciplinární či kázeňský delikt (nebo kdy se dopustí správního deliktu spočívajícího v jednání, které má znaky některého z vyjmenovaných přestupků a poté, nebo předtím, rovněž takového přestupku).

Zákon o přestupcích, včetně svého § 12 odst. 1, § 49 odst. 5 či § 50 odst. 5, kde se nově předpokládá přísnější postih při opakovaném spáchání přestupku, se vztahuje pouze na přestupky (§ 2 zákona o přestupcích) a nic na tom nemění ani navrhovaná novela. I po navržené novele se budou tato a další ustanovení zákona o přestupcích vztahovat „jen“ na opakované spáchání přestupku, nikoliv na opakované spáchání kázeňského nebo disciplinárního deliktu. Použití zákona o přestupcích nelze přitom na tyto případy dovozovat ani analogicky, neboť by šlo o nepřípustnou analogii v neprospěch osoby obviněné ze správního deliktu.

Některé zákony upravující disciplinární a kázeňské delikty osob vyňatých z působnosti přestupkového zákona už dnes sice stanoví, že se na jejich posuzování a projednávání subsidiárně používá zákon o přestupcích (§ 51 odst. 2 zákona č. 221/1999 Sb.), jiné zákony však nikoliv (např. § 189 zákona č. 361/2003 Sb.) a jejich doplnění se nepředpokládá.

Pokud však zvláštní zákony postih recidivy spočívající v opakovaném spáchání správního deliktu majícího znaky některého z vyjmenovaných přestupků výslovně neupraví, nebylo by ho možné na tato jednání uplatnit, což by bylo opět zcela neodůvodněně v rozporu s ústavní zásadou rovnosti v právech.

K povinnosti správního orgánu vyžádat si opis z evidence přestupků před provedením blokového řízení

Podle § 69 zákona o přestupcích mají mít správní orgány příslušné k projednávání přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupků proti občanskému soužití podle § 49 a přestupků proti majetku podle § 50, povinnost vyžádat si po zahájení řízení o těchto přestupcích nebo před uložením blokové pokuty opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů týkající se obviněného z přestupku.

Povinnost vyžadovat opis z evidence přestupků před provedením blokového řízení, které se provádí ve skutkově jednoduchých a jednoznačných věcech a zpravidla na místě zjištění přestupku, bude v praxi zřejmě neuskutečnitelná, a to vzhledem k předpokládanému postupu pro získání tohoto opisu podle návrhu novely zákona o Rejstříku trestů. Podle § 16j odst. 2 tohoto zákona se má žádost o opis z evidence přestupků podávat na elektronickém formuláři stanoveném prováděcím právním předpisem nebo prostřednictvím elektronické aplikace na internetové stránce Rejstříku trestů, přičemž jak žádosti o opisy z evidence přestupků tak samotné opisy se mají předávat v elektronické podobě podepsané uznávaným elektronickým podpisem nebo označené uznávanou elektronickou značkou, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup. Bez přístupu k internetu a bez uznávaného elektronického podpisu nebo značky tedy nebude možné opis získat.

Rejstřík trestů má sice opis z evidence přestupků vydat bez zbytečného odkladu, patrně však nebude možné vydat ho tak, aby bylo možné na jeho základě provést blokové řízení na místě. Jde o to, že úřední osoba, která bude chtít „blokově“ vyřešit věc na místě spáchání přestupku, nebude mít patrně sama možnost podat elektronickou žádost o výpis a stejným způsobem pak elektronický opis obdržet. Pokud by tak měla činit prostřednictvím „svého“ správního orgánu, v němž je zařazena, provedení blokového řízení to patrně fakticky zcela znemožní, protože se k ní elektronický opis nedostane, nemluvě o možných nedorozuměních plynoucích z toho, pokud by se jí údaje z opisu, o který požádá a obdrží ho správní orgán, sdělovaly pouze telefonicky.

K provádění zápisu do evidence přestupků

Zápis údajů do evidence přestupků má podle § 88 odst. 1 zákona o přestupcích provádět správní orgán, který o přestupku rozhodoval v prvním stupni, tzn. zejména obecní úřady.

V důsledku toho hrozí především v případě rušení či změn pravomocných rozhodnutí prováděných jinými orgány, ať již nadřízenými správními orgány nebo soudy ve správním soudnictví, větší či menší prodlevy mezi právní mocí jejich rozhodnutí a okamžikem, kdy se prvostupňový správní orgán, který má zápis do evidence provést, o nabytí právní moci takového rozhodnutí dozví a bude na základě toho teprve moci zápis do evidence provést. To může mít závažné důsledky, neboť údaje z evidence budou povinně používat správní orgány pro výkon své působnosti (§ 69 zákona o přestupcích), a je tedy třeba co možná předejít tomu, aby evidence obsahovala neaktuální údaje, k čemuž však právě navržená úprava může výrazně přispívat se všemi důsledky z toho plynoucími.

K vyřazování údajů z evidence přestupků

Podle § 16k odst. 1 zákona o Rejstříku trestů se mají údaje obsažené v evidenci přestupků se vyřazovat z evidence po uplynutí 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku.

Není však úplně jasné, jak se bude tato lhůta počítat v případě změn pravomocných rozhodnutí o přestupku (a jaký je v tomto směru účel právní úpravy, neboť navržené znění lze vykládat různě a důvodová zpráva se k tomu nevyjadřuje), tzn. zda vždy od právní moci původního rozhodnutí o přestupku nebo až od právní moci toho posledního rozhodnutí o přestupku, tzn. například rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 78 odst. 1 a 2 soudního řádu správního), a co se tedy v tomto a dalších ustanoveních vlastně myslí „rozhodnutím o přestupku“, tzn. zda pouze to původní rozhodnutí správního orgánu nebo i jakékoliv další rozhodnutí orgánu veřejné moci, včetně soudu, které do původního rozhodnutí o přestupku po obsahové stránce zasahuje (soud sice podle soudního řádu správního nevydává rozhodnutí o přestupku, ale o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, podle § 78 odst. 2 soudního řádu správního však může, pokud byl trest

za správní delikt, tzn. i přestupek, uložen ve zjevně nepřiměřené výši, od trestu upustit něj nebo ho v mezích zákonem dovolených snížit).

K posuzování „přestupkové“ spolehlivosti

Vedle umožnění přísnějšího postihu recidivy vybraných přestupků má být účelem navrhované evidence rovněž posuzování spolehlivosti osob k výkonu určitých činností (například strážníci obecní policie, žadatelé o vydání a udržení zbrojního průkazu, osoby přijímané do služebního poměru u bezpečnostního sboru, žadatelé o vydání osvědčení o bezpečnostní způsobilosti podle zákona o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti).

K naplnění tohoto účelu je přitom nezbytné, aby podmínky této spolehlivosti byly pro ty činnosti, kde se taková spolehlivost vyžaduje, zákonem vždy přesně stanoveny (v případě výkonu povolání to vyplývá z čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož zákon, a tedy právě jen zákon, může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností). Tuto podmínku ale nesplňuje například zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve kterém je v rámci bezúhonnosti (§ 14 odst. 2 písm. c) zákona č. 361/2003 Sb.) uvedena i podmínka, že uchazeč o přijetí do služebního poměru nebyl v posledních 5 letech pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jiného správního deliktu, je-li jednání, kterým spáchal přestupek nebo jiný správní delikt, v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. V důvodové zprávě se k tomu přitom uvádí, že vyžádáním popisu z evidence přestupků bude možno ověřit splnění podmínek přestupkové zachovalosti, což ale neodpovídá skutečnosti, neboť „přestupková zachovalost“ není v zákoně č. 361/2003 Sb. definována tak, aby to odpovídalo obsahu navrhované evidence přestupků.

Podle důvodové zprávy je cílem navrhované úpravy nahradit institut čestných prohlášení, jejichž prostřednictvím je dnes podle zvláštních zákonů prokazována spolehlivost fyzických osob k příslušným činnostem, opisem z evidence přestupků. Samo Ministerstvo vnitra jde ale ve svých aktuálních návrzích zákonů, které předložilo vládě k projednání, proti tomuto trendu, když jak v návrhu zákona o státních úřednících tak v návrhu zákona o soukromé bezpečnostní činnosti a soukromé bezpečnostní službě a o změně souvisejících zákonů se předpokládá

prokazování spolehlivosti opět formou čestného prohlášení. Navrhovaná evidence tedy zřejmě předpokládaný účel plnit nebude, když na ní nespolehá ani samo Ministerstvo vnitra.

K sankci zákazu pobytu

Nově navržené znění § 47 zákona o přestupcích (a některá další ustanovení navrhované novely - § 49 a § 50) předpokládá i sankci zákazu pobytu, která byla do zákona o přestupcích doplněna zákonem č. 494/2012 Sb. Vláda nicméně ve svém stanovisku k návrhu tohoto zákona (sněmovní tisk č. 431) vyjádřila o této sankci značné pochybnosti, a to i pokud jde o její soulad s ústavním pořádkem, konkrétně Listinou základních práv a svobod, když uvedla, že *„navrhovaná sankce zákazu pobytu je ve vztahu k jednáním, za která by se měla ukládat, jimiž by byly např. přestupky proti veřejnému pořádku, proti majetku či proti občanskému soužití, nepřiměřená a je proto s největší pravděpodobností v rozporu s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod“*.

Sankci zákazu pobytu přitom nepředpokládá ani návrh věcného záměru zákona o přestupcích, který Ministerstvo vnitra nedávno předložilo vládě a který vláda už schválila. Pokud by měla vláda nyní schválit předložený návrh novely zákona o přestupcích obsahující tuto sankci, představovalo by to těžko vysvětlitelný rozpor, nemluvě o tom, že by tím vláda současně popřela své nesouhlasné stanovisko ke shora uvedenému sněmovnímu tisku a zásadní ústavně právní argumenty v něm uvedené.

V.

Závěr

Legislativní rada vlády na základě zásadních připomínek uvedených v části II. a IV. tohoto stanoviska doporučuje vládě návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, **n e s c h v á l í t** a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„Vláda **n e s c h v a l u j e** návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.“.

JUDr. PhDr. Petr M l s n a , Ph.D.

ministr

a předseda Legislativní rady vlády

Příloha

V Praze dne 30. dubna 2013

Č.j.: 375/13

Stanovisko
komise pro hodnocení dopadů regulace
k návrhu
zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění
pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Návrh novely zákona je předkládán dle plánu legislativních prací. Předložená důvodová zpráva obsahující hodnocení dopadů regulace představuje poměrně rozsáhlý text, v části A je zpracována ve struktuře odpovídající obecným zásadám.

II. Připomínky a návrhy změn

Níže uvedené připomínky jsou strukturovány dle bodů hodnocení dopadů regulace.

Definice problému

Předkladatel v této části shrnuje historickou genezi záměru novely s uvedením zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu, včetně možné trestní odpovědnosti. V další části se předkladatel opírá o stanovisko Legislativní rady vlády č. j. 740/12, která zavedení trestního postihu opakovaného spáchání vybraných přestupkových jednání označila za porušení principu rovnosti před zákonem.

Předkladatel se dále odvolává na stanovisko Legislativní rada vlády, jež „považuje za vhodnější koncepční přístup k právní úpravě přestupkové recidivy zaměřit 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“ (Důvodová zpráva, str. 22). Je též zmíněno usnesení vlády z 3. října 2012, které ukládá „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“ (Důvodová zpráva, str. 23).

Definice problému se tedy opírá hlavně o stanovisko Legislativní rady vlády a popis právního stavu. Tabulka na str. 31 Důvodové zprávy uvádí počty přestupků v řádech desítek tisíc ročně, s odhadem recidivy pachatelů 5 – 10 %. Význam problému a smysl zavedení centrální evidence přestupků lze akceptovat na základě uvedené právní argumentace, ale je třeba upozornit, že není podložen empirickými analýzami. Předkladatel ani neuvádí snahu získat empirická data např. z kvalifikačních prací studentů či uvést poznatky ze zahraničí.

U identifikace dotčených subjektů jsou vyjmenovány orgány veřejné správy, ale pominuti občané – pachatelé i poškození.

Jako cíl návrhu zákona předkladatel na str. 26 deklaruje zavedení centrální evidence přestupků, teprve dále na str. 29 zmiňuje, že evidence přestupků bude mít preventivní působení na pachatele a umožní zpřísněný postih v případech recidivy. Na základě zmíněného stanoviska Legislativní rady vlády bylo upuštěno od trestního postihu opakovaného spáchání týchž vybraných druhů přestupků, toto rozhodnutí však předkladatel neanalyzuje podle pravidel RIA.

Návrh variant řešení

Zdůvodnění a diskuse variant řešení pomíjí variantu 0 – ponechání současného stavu.

- Rozsah evidence přestupků
- Určení přestupků, jež budou evidovány a přísněji postihovány
- Počet opakování přestupků, které bude z hlediska ukládání zpřísněné sankce relevantní
- Doba rozhodná pro přestupkovou recidivu
- Způsob zpřísnění postihu a určení zpřísněné sankce
- Rozsah údajů o evidovaných přestupcích
- Doba, po kterou budou uchovávány údaje v evidenci přestupků

Varianty u jednotlivých parametrů jsou někdy zmíněny, ale předkladatel v podstatě činí arbitrární rozhodnutí o volbě, bez podrobnější diskuse nákladů a přínosů jednotlivých dílčích variant. Vůči některým zvoleným variantám byly vysloveny výhrady v připomínkovém řízení (např. proti době rozhodné pro přestupkovou recidivu).

Předkladatel se podrobněji nezabýval dalšími alternativními formami sankcí.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Údaje o nákladech zvolené varianty byly převzaty z materiálu Ministerstva vnitra. Analýza možného řešení vzniku elektronického registru přestupků (původní odhad jednorázových nákladů na realizaci projektu 100 mil. Kč byl snížen na 31 mil. Kč).

Nelze souhlasit s tvrzením, že nenastanou zvýšené náklady na straně orgánů, které budou informace do evidence přestupků vkládat – při počtu přestupků kolem 350 000 ročně (str. 31 Důvodové zprávy) je to při hrubém odhadu 1 hodiny na vložení údajů o jednom přestupku objem práce navíc odpovídající zhruba 170 pracovníkům.

Přezkum účinnosti regulace

Předkladatel uvádí pro přezkum účinnosti správní orgány. Dopady novely by však měla vyhodnotit nezávislá analýza s využitím statistických dat – jistě by přinesla zajímavé poznatky v oblasti ekonomie práva. Mohlo by tak být ex post vyhodnoceno politické rozhodnutí, pro které byla RIA zpracována teprve následně.

III. Závěr:

S přihlédnutím k výše uvedeným výhradám, kdy by bylo především žádoucí zdůvodnit, proč nebyly diskutovány další alternativní formy sankcí a proveden odhad administrativních nákladů spojených s vkládáním údajů o přestupcích, **Komise RIA nicméně doporučuje předloženou Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace s c h v á l i t.**

Vypracoval: prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise