

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona:	
návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb. o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony	
Zpracovatel / zástupce předkladatele:	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte: první den čtrnáctého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, část novelizačních bodů má odložené nabytí účinnosti k prvnímu dni druhého měsíce po jeho vyhlášení
Implementace práva EU: NE	
2. Cíl návrhu zákona	
<p>Cílem navrhovaného právního předpisu je zavést přísnější postih recidivy vybraných závažnějších druhů přestupků (proti majetku, občanskému soužití a proti veřejnému pořádku), jejichž spáchání bude předmětem evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. Kromě novely zákona o přestupcích bude návrh zákona obsahovat též novelu zákona o Rejstříku trestů, jež bude upravovat evidenci přestupků s popisem evidovaných údajů, přičemž předmětem evidence přestupků budou přestupky podle zvláštního zákona, tj. zákona o přestupcích. Dále se navrhuje novela dalších zákonů, jež by obsahovala právní úpravu opakovaného spáchání jednání majících jinak znaky vybraných přestupků osobami podléhajícími vojenské kázeňské pravomoci, příslušníky bezpečnostních sborů, osobami během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to na základě připomínky obsažené ve stanoviscích Legislativní rady vlády č. j. 740/12 a č. j. 375/13. Dalším cílem je zavedení evidence přestupků relevantních z hlediska posuzování přestupkové spolehlivosti. V zákonech upravujících skutkové podstaty těchto přestupků tedy bude doplněno, že se evidují, a bude upraven přístup příslušných orgánů do evidence přestupků za účelem ověření přestupkové spolehlivosti.</p>	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO	
<p>Náklady na realizaci projektu byly odhadnuty na 37,2 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.</p> <p>Náklady na zajištění rutinního provozu byly odhadnuty na 9,7 mil. Kč ročně. Součástí nákladů je zajištění dostupnosti a uživatelské podpory</p> <p>Výrazně zvýšené náklady na straně orgánů, které budou informace do evidence přestupků vkládat, se nepředpokládají.</p>	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: NE	

3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): ANO
Obce získají přístup do evidence přestupků, což zvýší informovanost správního orgánu při rozhodování o uložení adekvátní sankce za spáchaný přestupek.
3.4 Sociální dopady: ANO
Návrh evidencí přestupků zvýší informovanost správních orgánů o deliktním jednání obviněného z přestupku. Tím mu umožní lépe zhodnotit osobnost obviněného z přestupku a uložit adekvátní sankci. Ve své důsledku tak evidence přestupků povede k efektivnějšímu trestání přestupků a možné vyšší represi recidivy. Znalosti o přestupkové recidivě bude využitelná i pro programy prevence. Souběh represe a prevence by měl vést k účinnějšímu potírání bagatelní trestné činnosti, do které lze zahrnout i páchaní přestupků. To by se mělo odrazit ve zvýšení bezpečnosti.
3.5 Dopady na životní prostředí: NE

1. Důvod předložení a cíle

1.1. Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

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 podle názoru Legislativní rady vlády 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 evidence přestupků 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 něž 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 hůře uplatnitelný, což by bylo podle názoru Legislativní rady vlády 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 nejruznějších 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 páčání dalších přestupkových jednání, odradit je od dalšího páčání opakované drobné delikvence a přitom je sociálně nevyučovat.

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.

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 v roce 2013 zpracován návrh zákona, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, jenž vycházel 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 reflektoval připomínky Legislativní rady vlády (k tomu srov. výše). Návrh zákona tedy neobsahoval novelu trestního zákoníku, neboť se v souladu se stanoviskem Legislativní rady vlády upustil od trestního postihu opakovaného spáchání týchž vybraných druhů přestupků. Tento návrh zákona byl 19. června 2013 schválen vládou. Z důvodu rozpuštění Poslanecké sněmovny v červenci 2013 nebyl následně projednán, a proto byl zpracován předkládaný návrh.

Předkládaný návrh zákona mimo výše uvedené úpravy, vztahující se k zavedení evidence přestupků, obsahuje také dílčí změny zákona o přestupcích,

jejichž provedení si vyžádaly požadavky praktického užití zákona při vedení přestupkového řízení a obsahuje také změny vycházející ze stanoviska LRV č. 375/2013 k návrhu předkládaném vládě v roce 2013.

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 zákona 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.

Výše popsany stav neumožňuje efektivní boj s bagatelní kriminalitou. Přestože právě s bagatelní kriminalitou se běžný občan s největší pravděpodobností setká nejčastěji. Jsou to například drobné krádeže, méně závažné násilné činy apod. Tedy je to kriminalita, která se děje relativně často, ale kvůli neexistenci jednotné evidence přestupků její podstatná část uniká pozornosti a tím i možnosti účinného systémového řešení. Jedná se o obecný problém trestní politiky státu a přístupu k ochraně osob před bagatelní kriminalitou, ale také o specifický problém tzv. sociálně vyloučených lokalit, kde jsou některé aspekty zvýrazněny. Z celospolečenského hlediska je nezbytné naplňovat základní principy správního trestání (bezprostřednost a neodvratnost sankce za přestupek) i vůči této bagatelní kriminalitě. Absence takového přístupu by nutně vedla k narušení právní jistoty a bezpečnosti osob (ačkoliv se v jednotlivostech jedná skutečně o bagatelní skutky, ve svém souhrnu s ohledem na jejich vysoký počet znamenají nemalé škody občanů i podnikatelů) a nutila je využít k obraně svých oprávněných zájmů jiné právní prostředky (například svépomoc apod.). Stát tedy nemůže rezignovat na výkon pravomocí při odhalování a sankcionování deliktů ani v případě bagatelní kriminality, nýbrž je nezbytné vytvářet prostředky pro její účinné potírání. Při přípravách evidence přestupků bylo zvažováno využití trestněprávní represe (pravidlo „tříkrát a dost“), které by v případě opakovaného spáchání přestupku mělo za následek trestní odpovědnost pachatele. Takové řešení však bylo zásadně odmítnuto (viz bod 1.2) s ohledem na princip ultima ratio a s odkazem na snahu omezit využívání trestní represe a některé negativní jevy z ní vycházející (počet osob ve výkonu trestu odnětí svobody atd.). Problém bagatelní kriminality je tedy nutné řešit tzv. správní cestou, tedy v rámci správněprávní odpovědnosti. To však není možné bez nezbytných informací o páchání přestupků. Tyto informace mohou sloužit při projednávání přestupků a ukládání sankcí za ně, aby byla efektivně sankcionována recidiva (lepší informovanost může vést k uplatnění trestní odpovědnosti, neboť řada skutků, které by jinak byly posouzeny jako přestupky, může v souhrnu vytvářet pokračující trestný čin). Dané informace budou využitelné ale také pro programy prevence bagatelní kriminality.

Bagatelní kriminalita se skládá jak z přestupků, tak z trestných činů. Zatímco trestné činy lze sledovat jednoduše na základě policejních evidencí, přestupky takto

sledovat nelze, jelikož neexistuje jejich jednotná evidence. Zavedení evidence přestupků umožní účinnější sledování a potírání tohoto typu kriminality.

Zavedení evidence přestupků pomůže lokálním i ústředním orgánům veřejné správy, které se zabývají bojem s kriminalitou, na základě poznání nových dosud skrytých souvislostí páčání trestné činnosti. Na základě těchto informací bude možné lépe vytvářet trestní politiku České republiky.

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 (již byl uložen zmíněný zákaz), a den, od kterého výkon zakazu 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, subjekty, které budou moci požádat o vydání opisu z evidence přestupků.

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 pociťováno, že nedostatek informací o deliktní minulosti pachatele vede k ukládání neadekvátních sankcí, resp. u kterých je na místě uvažovat pro případy jejich opakovaného páchání 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 zpřísnění 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, nicméně lze se setkat i s úpravou, podle které je pro posouzení „přestupkové zachovalosti“ relevantní doba 5 let). 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, a myslivosti	2011			203		203
	2012			254		254

rybářství						
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 o přestupky na úseku školství a výchovy mládeže), kdy se spácháním těchto přestupků zvláštní právní předpisy spojují právní důsledky (viz např. § 54a zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění zákona č. 366/2011 Sb. nebo § 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 páchaní 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 páchaní 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 spáchaním 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. Dále lze doplnit, že komplexní evidence všech přestupků by při podstatně vyšších nákladech neumožňovala dosažení výše popsaných cílů, neboť by nezahrnovala správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. I v případě zahrnutí těchto správních deliktů do evidence přestupků by dichotomie právní úpravy odpovědnosti za přestupky a jiné správní delikty znamenala nedůvodné rozdíly v přístupu k recidivě obou skupin pachatelů. Do určité míry omezená evidence vybraných přestupků může snížit složitost, a tím i náklady na správu evidence přestupků a na vkládání dat do evidence 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), to se však bude odvíjet také od přijetí a podoby nové obecné úpravy správněprávní odpovědnosti.

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.

Podstatným důvodem pro určení jednoleté doby rozhodné pro přestupkovou recidivu se také jeví argument, že v trestním právu je určena roční doba řádného života pro zahlazení v zásadě všech trestných činů, za něž nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody (§ 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoník). V případě sankcí ukládaných podle zákona o přestupcích je tedy zřejmé, že nelze spojit zpřísnující důsledky protiprávního jednání s dobou delší než jeden rok.

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 známé, 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. Takové řešení bude „uživatelsky přívětivé“ nejen pro správní orgány, ale také pro adresáty právní normy, tedy osoby obviněné ze spáchání přestupku, neboť bude zřejmá horní hranice pokuty. Určení dolní hranice pokuty je v případě správního trestání problematické, neboť v řadě případů s ohledem na nízkou společenskou nebezpečnost přestupků dolní hranice nemůže zohlednit okolnosti konkrétního případu (ukládání sankce je pak zcela nepřiměřená, ačkoliv zákon neumožňuje uložit ji v nižší výměře). Z toho důvodu považujeme variantu III za přehnaně represivní.

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 zprávu o pověsti, kdy již nyní řada správních orgánů neuvádí jiné údaje než údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku.

Na druhé straně je otázka, zda by pro orgány veřejné moci 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 nárůstu 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 niž 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 zahlazení 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 zahlazení 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 zahlazení odsouzení“.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Kalkulace byla vypracována v souvislosti s dřívějšími analytickými materiály, které předpokládaly odlišný rozsah evidence přestupků a které byly vypracovány již před delší dobou. Rejstřík trestů nově odhaduje, že náklady na realizaci projektu budou 37,2 mil. Kč.

V ceně jsou zahrnuty veškeré činnosti potřebné k realizaci projektu, zejména vstupní analýza a studie proveditelnosti, pořízení HW, licencí a rozšíření infrastruktury, vývoj aplikace, pilotní provoz, školení a napojení na základní registry (tato kalkulace však nepočítá s potřebou vytvoření příslušného SW a jeho instalace u správních orgánů a u Policie, ani s obnovování HW na úrovni správních orgánů a datových úložišť atd.). Náklady na zajištění rutinního provozu pak byly odhadnuty na 9,7 mil. Kč ročně.

Tab. 1 – Náklady na realizaci projektu

položka rozpočtu	náklady
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
Údržba aplikace	3 000 000
Údržba HW	2 000 000
Zajištění uživatelské podpory	3 100 000
Celkem	8 100 000

(Uvedené náklady jsou uváděny v Kč bez DPH)

V případě správních orgánů a případně dalších orgánů se vstupem do evidence přestupků lze vycházet z toho, že již v současné době zpravidla mají na základě zákona zřízen přístup do evidence Rejstříku trestů. Přístup do evidence přestupků by tak měl být doplňkem stávajícího přístupu do evidence Rejstříku trestů a neměl by znamenat vyšší náklady těchto orgánů. V případě Policie nebo například

obecní policie, tedy orgánů projednávajících přestupky na místě, lze vycházet z toho, že již v současné době jsou technicky vybaveny pro on-line zjišťování dat na místě z registru řidičů. V tomto tedy povinnost zjišťovat opis evidence přestupků neznamená nutnost investic do technického vybavení. Zápis do evidence přestupků stejně jako pořizování opisu bude jednoduchým administrativním úkonem na úrovni evidenčních úkonů v systému spisové služby. V tomto ohledu tedy bude znamenat zatížení úřední osoby v řádu několika minut. Zápis údajů do evidence přestupků nebo naopak pořizování opisu z evidence přestupků tak bude možné začlenit do běžné pracovní činnosti úředních osob a obecně si nevyžádá zřízení nových pracovních míst u správních orgánů.

Se zrušením správního poplatku za nahlížení do opisu z evidence Rejstříku trestů nelze očekávat propad příjmů státního rozpočtu (v roce 2009 až 2011 bylo na tomto správním poplatku vybráno 420 Kč ročně, v roce 2012 pak 680 Kč; v 2013 byl zřejmě v důsledku amnestie o něco málo zvýšený zájem o využití tohoto institutu, nicméně i tak byl příjem z tohoto poplatku pouze 1220 Kč), naopak odpadnou náklady spojené s administrací tohoto poplatku. Kromě toho Rejstřík trestů bude mít i nadále právo za poskytnutí informací podle § 12 zákona o ochraně osobních údajů, které nahradí institut nahlížení do opisu z evidence Rejstříku trestů, požadovat přiměřenou úhradu nepřevyšující náklady nezbytné na poskytnutí informace.

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. 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. V obou případech se tedy jedná o nový nástroj pro zefektivnění potírání deliktního chování v rovině bagatelní kriminality (viz bod 1.3).

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. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nebo čl. 14 Úmluvy. 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 přezkoumatelné soudem (srovnej rozsudek 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 polovinu 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 opakovaně 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 vlastníku věci, která může být nebo byla zabrána (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 zlepšuje procesní standard obviněného a vlastníka věci, která má být nebo byla zabrána, 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 8 a 9 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 vykázání nebo předběžného opatření) však postihuje jednání odlišitelné od jednání postihovaného skutkovou podstatou trestného činu (závažné a opakované jednání, aby zmařil vykázání 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 pácháním společensky škodlivého jednání, které je označeno za přestupek, nebo před opakovaným pácháním 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.

Návrhem zároveň dochází k řešení určitého výkladového problému vyplývajícího z nejasného vztahu institutu „nahlížení do opisu z evidence Rejstříku trestu“ a práva na informace, které vyplývá z § 12 zákona o ochraně osobních údajů, a to ve prospěch obecné úpravy obsažené v zákoně o ochraně osobních údajů.

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 nevyklučovat.“

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 širší 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 spáchaní 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 spáchan opakovaně. Nedochozí tedy k rozšiřování stávajících druhů sankcí 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 páčají 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 obstrukci 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 páchaní 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 (§ 13 odst. 2)

Změna výše ukládaných sankcí reaguje na požadavky praxe a znamená postupný krok k výši sankcí, s níž počítá věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který byl v dubnu 2013 schválen vládou a na jehož základě je nyní připravován návrh zákona.

K bodu 4 (§ 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 5 (§ 19 odst. 3)

Změna výše ukládaných sankcí reaguje na obdobnou změnu v § 13 odst. 2 a dále reaguje na požadavky praxe a znamená postupný krok k výši sankcí, s níž počítá věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který byl v dubnu 2013 schválen vládou a na jehož základě je nyní připravován návrh zákona.

K bodu 6 (§ 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 v dubnu 2013 schválen vládou, a v němž je navrhována obdobná úprava promlčení využívající stavení i přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku.

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. Druhý moment přerušení běhu promlčecí lhůty a počátek běhu nové lhůty je stanoven na okamžik vydání rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným (pokud je prvním úkonem v řízení vydání příkazu, přerušuje se promlčecí doba doručením tohoto příkazu). Tímto má dojít k zajištění dostatečné doby pro možnost uplatnění opravných prostředků. Zároveň je však stanovena objektivní promlčecí lhůta tří let, jejichž uplynutím zanikne odpovědnost pachatele za přestupek. Jednoroční doba, jež je v současnosti u přestupků fyzických osob předmětem kritiky, bude zavedením nové úpravy přerušování dostačující proto, aby byl pachatel přestupku před jejím uplynutím řádně potrestán. Tříletá objektivní lhůta byla zavedena z obavy před neúměrným prodlužováním přestupkového řízení.

K bodu 7 (§ 20 odst. 4)

Jde o legislativně technickou změnu vyplývající z bodu 6 (vlození nových odstavců 2 a 3 do § 20).

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 legislativně technické 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.

Upravuje se zvýšení pokuty v případě opakovaného spáchání přestupku. Opakované spáchání (recidiva) je definováno v novém § 91a zákona tak, že přestupek je spáchán opakovaně, pokud byl spáchán do dvanácti měsíců od právní moci rozhodnutí o předchozím přestupku. Recidiva se vztahuje na přestupky podle

téhož paragrafu a odstavce (nemusí tedy nutně jít o naplnění stejné skutkové podstaty), viz formulace § 47 odst. 4, § 49 odst. 5 a § 50 odst. 5.

Doplňuje se nová skutková podstata (§ 47 odst. 1 písm. b)) reflektující výkladové obtíže při postihu maření policejního vykázání a mezeru v zákoně, která neumožňuje postihovat jako přestupek maření vykázání soudního. Navržená úprava se inspirovuje zněním § 337 odst. 2 trestního zákoníku. Zmíněné ustanovení zakotvuje postih maření policejního anebo soudního vykázání, 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 vykázání vůbec.

Obdobně bylo přistoupeno k formulačnímu upřesnění skutkové podstaty v § 47 odst. 1 písm. g), kterou se odstraňují výkladové nejasnosti o možnosti zasahovat i mimo objekt, kde se sportovní utkání koná.

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 vykázání 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 vykázání nebo předběžného opatření soudu skutečně došlo (vize dikce "aby zmařil").

V případě navrhovaného přestupku se nevyžaduje úmyslné jednání, postačí tedy pouhá nedbalost, dále se postihuje pachatel za to, že maří vykázání nebo předběžné opatření soudu, což znamená, že se k naplnění skutkové podstaty přestupku nevyžaduje závažné nebo opakované jednání za účelem maření vykázání 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 vykázání 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.

V § 49 došlo ke sjednocení skutkových podstat upravených v odstavci 1 písm. b) a v odstavci 2 písm. b). Odstavec 1 postihoval ublížení na zdraví a to i z nedbalosti (za podmínky, že se nejedná o trestný čin). Odstavec 2 postihoval drobné ublížení na zdraví, ovšem pouze za podmínky, že bylo způsobeno úmyslně. Přestupkový zákon však nestanoví pravidlo pro rozlišení ublížení na zdraví a drobného ublížení na zdraví, a proto byla ponechána pouze skutková podstata v odstavci 1. Případné odlišení drobného ublížení na zdraví bude možné odlišit v rámci posouzení společenské škodlivosti skutku podle § 2 odst. 1 přestupkového zákona.

K bodu 11 (§ 52)

Jedná se o legislativně technickou úpravu.

K bodu 12 a 13 (§ 57 odst. 1 a 3)

Změna odstavce 1 představuje zúžení současného obligatorního společného řízení. Důvodem je skutečnost, že v případě správních orgánů s širokou věcnou příslušností (ať už se jedná po obecní či krajské úřady, nebo i o některé jiné správní úřady, například ministerstva) nebylo dané široké pravidlo realizovatelné ať už proto, že často ani nebylo možné zjistit, že jsou jedním správním orgánem souběžně projednávány přestupky totožné osoby, nebo proto, že přestupky totožné osoby spolu věcně vůbec nesouvisely a jejich společné projednávání by znamenalo neúměrné zatížení úředních osob. Dané pravidlo tedy omezí společné řízení pouze na situace, kdy přestupky postihují chování, které má negativní dopad na shodný veřejný zájem, tedy spolu věcně souvisejí a je na místě, aby byly společně sankcionovány.

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 tímž pachatelem ještě do zahájení řízení o jeho jiném přestupku nebo i přestupky spáchané tímž pachatelem do vydání rozhodnutí o jeho jiném přestupku. Navrhovaná novela má za cíl tento nežádoucí stav odstranit.

K bodům 14 až 16 (§ 58)

Předložená změna má za cíl předejít dalším interpretačním sporům o to, zda Policie ČR (příp. jiné státní orgány) mohou oznamovat správním orgánům přestupky i v případě, že není znám či ztotožněn pachatel přestupku či nikoliv.

Výčet náležitostí oznámení dle § 58 odst. 1 zákona o přestupcích je pouze demonstrativní, přesto se lze setkat i s názorem, že všechny demonstrativně uvedené náležitosti musí oznámení o přestupku obsahovat, jinak je nelze podat. Doplněním textu je zdůrazněno, že určení osoby pachatele může absentovat, pokud jeho identitu nelze zjistit nebo nebyla zjištěna, jakkoliv by to mělo být zřejmé už ze zásady „nemožné nezavazuje“ i z demonstrativního charakteru výčtu náležitostí oznámení.

Zvláštní roli má Policie ČR pouze v případech dle § 58 odst. 2 zákona o přestupcích, kde vybrané přestupky „předšetřuje“. Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o přestupcích pak navazuje na ustanovení § 58 odst. 2 zákona o přestupcích a stanovuje explicitně postup pro zvláštní případy, konkrétně a) pokud jde o jiný přestupek, jde o správní delikt nebo jde o trestný čin a b) nejde-li o přestupek, nelze-li přestupek projednat nebo není zjištěna osoba pachatele, kdy se věc (po provedeném šetření) odloží.

K bodu 17 (§ 58a)

Změna ustanovení je vedena nutností doplnit v odstavcích 2 a 3 možnost využívat ze základního registru obyvatel také informaci o zákazu pobytu a s ním souvisejících informací. Dále došlo k úpravě ustanovení písmen i) v těchto odstavcích, kde byl aktualizován pojem „omezení svéprávnosti“. Ustanovení bylo doplněno o odstavec 4 upravující přístup správních orgánů k neveřejným údajům ze základního registru právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci.

K bodu 18 (§ 66 odst. 3)

Z důvodu vyjasnění postupů při odložení věci a zastavení řízení dojde k přesunutí dosavadního písmene f) do § 76 odst. 1. Nově se stanoví, že důvodem pro odložení věci je absence návrhu v případě, že se jedná o přestupek, který lze projednat pouze na návrh.

K bodu 19 (§ 66 odst. 4)

Navrhovaná úprava má za cíl odstranit odchylku od úpravy ve správním řádu a z toho plynoucí nedostatky ve výkladové praxi.

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 nejružnější výkladová stanoviska, která vnášela do praxe nejasnosti. Tyto osoby však budou vyrozuměny pouze v případě, že budou správnímu orgánu známy a takový postup nebude pro správní orgán znamenat neúměrné zatížení (například v případě velkého množství těchto osob, viz např. přestupky podle zákona o svobodném přístupu k informacím).

K bodu 20 (§ 68)

Navrhovaná změna technicky reaguje na provedenou změnu ustanovení § 49 a § 50.

Doplňuje 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. V zájmu zajištění potřebné ochrany dětí je nezbytné zákonem umožnit, aby přestupky spáchané osobami blízkými na dětech mladších 15 let, zejména pokud jde o ublížení na zdraví nebo úmyslné hrubé jednání vůči dítěti, bylo možné projednat z moci úřední. Děti mladší 15 let nejsou způsobilé k právním úkonům v takovém rozsahu, aby mohly samy svým jménem podat návrh na zahájení řízení o přestupku, navíc se většinou nachází v závislém postavení na svých rodičích nebo jiných osobách blízkých. Stejně tak nelze zpravidla očekávat, že návrh na projednání přestupku spáchaného na dítěti podá jeden z rodičů dítěte proti druhému rodiči dítěte

nebo jiné osobě blízké dítěti. Zájem společnosti na zajištění ochrany dítěte před jakýmkoliv nedbalým zacházením, násilím, ubližováním či týráním v souladu s článkem 19 Úmluvy o právech dítěte musí v těchto případech jednoznačně převážit nad zájmem na ochraně soukromí rodiny a blízkých vztahů v rodině.

K bodu 21 (§ 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 (viz změny dalších zákonů).

K ustanovení § 69 je vhodné poznamenat, že využití evidence přestupků v okamžiku ukládání zpřísněné sankce se týká pouze § 47, § 49 a § 50 zákona o přestupcích. Za tyto přestupky může na místě ukládat sankce takový správní orgán, který by měl být schopen získat potřebnou informaci v okamžiku řešení přestupku na místě s přestupcem. V případě dalších evidovaných přestupků (např. na úseku rybářství, myslivosti nebo zbraní a střeliva) bude vyžádání opisu pouze fakultativní, nebude potřeba při ukládání sankce vždy konfrontovat evidenci přestupků, pouze po udělení sankce za takový přestupek bude potřeba ex post zanést údaje o takovém přestupku do evidence přestupků.

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 postížena 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,

kteře jsou (anebo při změně příjmení dříve byly) nositelem příjmení, kterého se dotaz týkal. Údaje z evidence přestupků orgány veřejné moci budou získávány dálkovým přístupem. Žádost o vydání opisu z evidence přestupků bude zasílána Rejstříku trestů zásadně elektronicky (§ 16j odst. 2 a 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.

K bodům 22 a 23 (§ 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), l) a m), 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).

Výše popsané řešení zajistí, aby zastavení řízení z důvodu návrhu podaného neoprávněnou osobou nepředstavovalo překážku věci rozhodnuté. Na druhou stranu však v případě návrhu podaného neoprávněnou osobou nebude mít tato osoba možnost napadnout zastavení řízení odvoláním.

Na základě připomínky Legislativní rady vlády bylo v návrhu ponecháno písmeno o), podle kterého je umožněno zastavení řízení v případě postoupení věci podle § 71 po zahájení řízení.

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) má mít navrhovatel možnost se proti tomuto rozhodnutí odvolat.

K bodu 24 (§ 77)

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

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

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

K bodu 25 (§ 80)

Současná úprava z roku 1990 neumožňuje doručit rozhodnutí o přešupku 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 přešupek a bylo by to v rozporu se zásadou neveřejnosti projednávání přešupků.

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 v řízení o přešupku.

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 přešupku nebo vlastníku věci, která má být nebo byla zabráná, bude muset být vždy ustanoven opatrovník. V takovém případě se tedy budou všechny písemnosti v řízení o přešupku v souladu s § 34 odst. 2 správního řádu doručovat opatrovníkovi. Veřejnou vyhláškou však bude možné za výše popsáných podmínek doručit například navrhovateli, poškozenému nebo zákonnému zástupci mladistvého obviněného.

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

K bodu 26 a 27 (§ 84 odst. 2 a 4)

V případě odstavce 2 se jedná o legislativně technickou úpravu za účelem zpřesnění textu.

Do odstavce 4 je doplněn další důvod, kdy není možné provést blokové řízení. Při zjištění recidivy je nutné provést s pachatelem řízení před správním orgánem, kde lze uložit sankci odpovídající závažnosti opakovaného spáchaní přešupku. Odkaz

na § 91a znamená, že se nejedná o jakýkoliv přestupek spáchaný opakovaně, ale pouze ten, který se eviduje a u něhož je současně recidiva přísněji sankcionována.

K bodu 28 (§ 85)

V rámci debaty mezíresortní pracovní skupiny k problematice páchaní dopravních přestupků pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky byla diskutována možnost úpravy lhůty pro podání podnětu k zahájení přezkumného řízení nebo úplné vyloučení přezkumného řízení v případě ukládání blokových pokut.

Přestupci, kterým bylo uděleno větší množství blokových pokut, vedoucí k odnětí řídicího oprávnění, napadají veškerá rozhodnutí, na základě kterých k odnětí došlo, a správní orgán se pak musí s každým jednotlivým rozhodnutím vypořádat. Touto praxí dochází k zahlcení správních orgánů podáními s podnětem k přezkumnému řízení ohledně předmětných rozhodnutí, která mají za cíl zvrátit rozhodnutí správního orgánu. A to tak, že se podněty snaží docílit odstranění některého rozhodnutí o přestupku, za který jim byly uděleny body, tak, aby nebyli tzv. vybodováni.

Bylo zvažováno několik možných variant řešení od úplného vyloučení přezkumného řízení v případě blokových pokut po zkrácení lhůt pro podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.

Nakonec byla zvolena varianta v podobě zkrácení objektivní lhůty pro podání podnětu k zahájení přezkumného řízení (pouze u blokového řízení) na šest měsíců s tím, že podávání podnětu účastníka řízení k zahájení přezkumného řízení po uplynutí objektivní lhůty se bude řešit obdobně režimu § 42 správního řádu (a nikoli tedy v režimu § 94 správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen na podnět k zahájení přezkumného řízení odpovědět sdělením do 30 dní i v případě, že podatel podnětu o takové sdělení nepožádal), přičemž podnět k zahájení přezkumného řízení podaný po uplynutí objektivní lhůty bude posuzovat správní orgán, který vydal rozhodnutí v blokovém řízení, a nikoli nadřízený správní orgán tohoto správního orgánu, jako je tomu nyní – dojde tedy k vyloučení devolutivního účinku.

K bodu 29 a 30 (§ 86)

Došlo k doplnění písmen a) a b). Úpravou skutkových podstat přestupků došlo i ke změně jejich uspořádání v § 47 zákona o přestupcích. Tuto změnu reflektuje i úprava ustanovení § 86 písm. a) zákona o přestupcích. Úprava nového písmene b) opravňuje Vojenskou policii k provádění blokového řízení. Vojenští policisté se při výkonu služby s popsáním jednáním pravidelně setkávají a je zřejmé, že projednání v blokovém řízení by odstranilo nadbytečnou administrativu spojenou s předáváním věcí jiným, jinak příslušným správním orgánům. Vojenská policie bude projednávat pouze jednání mající znaky přestupku v rozsahu zúženém její zákonnou působností osobní i věcnou.

K bodu 31 (§ 87)

Jedná se o legislativně technickou úpravu vycházející ze změny terminologie v občanském zákoníku.

K bodu 32 (§ 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 posledním stupni.

Pokud pokutu v blokovém řízení uložila obecní policie, bude údaje do evidence přestupků vkládat obecní úřad, v případě hlavního města Prahy a ve statutárních městech provádí zápis do evidence přestupků sama Městská policie. Pokud pokutu v blokovém řízení uložila Policie České republiky, provede zápis do evidence přestupků. Tyto údaje budou vkládány dálkovým přístupem.

Pokud fyzická osoba 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 33 (§ 91 a 91a)

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 (tato úprava nevyklučuje evidenci přestupků podle zvláštních právních předpisů, viz například registr řidičů podle zákona o provozu na pozemních komunikacích).

Navrhovaný okruh přestupků, jež mají být v evidenci přestupků evidovány mimo přestupků proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1, přestupků proti občanskému soužití podle § 49 a přestupků 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 zpřísnování 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.

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).

Nově vkládané ustanovení (§ 91a) obecně upravuje pojem opakované spáchání přestupku. V návaznosti na § 12 lze posoudit opakované páčání přestupku jako okolnost pro posouzení osoby pachatele a pro adekvátní určení přísnějšího postihu takového pachatele. V návrhu předkládaném vládě v dubnu 2013 byl § 12 odst. 1 rozšiřován o přihlídnutí „k opakovanému spáchání přestupku (§ 91a)“, což bylo následně na podnět Legislativní rady vlády z návrhu vyjmuto. Jelikož byla obava ze skutečnosti, že není možné posuzovat všechny pachatele stejně a evidování pouze některých přestupků bude zakládat nerovnost mezi adresáty této normy. Jedná se o obecnou definici recidivy páčání přestupku využitelnou především ve vztahu k evidovaným přestupkům. Pokud by zvláštní zákon definoval recidivu páčání přestupků odlišným způsobem, měla by tato speciální právní úprava přednost před § 91a.

Toto obecné ustanovení umožňuje u vybraných evidovaných přestupků postihovat recidivu těchto přestupků zvýšenou sankcí formulovanou ve zvláštním ustanovení. K určení rozhodné doby pro určení recidivy byla zvolena doba jednoho

roku. Údaj byl stanoven na základě srovnání s podmínkami zahlazení v trestním právu, kde platí roční doba řádného života pro zahlazení v zásadě všech trestných činů, za něž nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody.

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 především ty přestupky, jejichž opakované spáchání bude přísněji postihováno.

Obdobně úprava přerušení promlčení přestupku se bude aplikovat pouze v případě přestupků spáchaných po účinnosti tohoto zákona.

K části druhé (změna zákona o Rejstříku trestů)

K bodům 1, 2, 5 až 16, 23, 24, 34, 35 a 36 (název části první, § 2 odst. 1 a 5, § 2a a 2b, nová část druhá, členění nové části druhé na hlavy, § 3 odst. 4, § 6a, § 7, § 9a a § 13 odst. 4)

V souladu s obecnou částí důvodové zprávy se navrhuje, aby byla zřízena celostátní evidence vybraných přestupků, kterou povede Rejstřík trestů. Bude se jednat o novou evidenci vedenou touto institucí, nikoli o rozšíření stávající („trestní“) evidence. Tato skutečnost si vyžádala i určitou dílčí změnu systematiky zákona, který bude členěn na obecná ustanovení platná pro obě evidence (institucionální zakotvení Rejstříku trestů, vymezení jeho působnosti, přístup Rejstříku trestů do některých základních registrů či agendových informačních systémů), část věnovanou dosavadní evidenci („evidence Rejstříku trestů“ – tento název je volen z toho důvodu, že vedení evidence trestních odsouzení a dalších skutečností důležitých pro trestní řízení by mělo být i nadále primárním úkolem Rejstříku trestů; nemluvě o tom, že „evidencí Rejstříku trestů“ rozumí více jak sto zákonů dosavadní evidenci trestních odsouzení) a na část, kterou se zřizuje evidence přestupků.

V návaznosti na toto nové členění zákona došlo k přesunu dosavadních ustanovení § 3 odst. 4 a § 6a, která byla obsažena v části věnované evidenci (trestních) odsouzení, do nového § 2a, který bude společný pro vedení obou evidencí. V této souvislosti došlo i k vymezení obsahu údajů, které mohou být získávány Rejstříkem trestů z evidence občanských průkazů a cestovních dokladů, a dále došlo k přizpůsobení textu těchto ustanovení terminologii nového občanského zákoníku.

Ze systematických důvodů došlo rovněž k přesunutí stávajícího § 2 odst. 5, který se týká evidence odsouzení právnických osob, do části věnované poskytování informací z evidence Rejstříku trestů (viz návrh nového § 13 odst. 4).

Pro přehlednost je zároveň vymezen obsah evidence odsouzení soudy v trestním řízení a jiných skutečností důležitých pro trestní řízení (§ 2b), na což navazují změny § 7 a 9a.

K bodu 3 (§ 2 odst. 2)

Vedle dosavadní evidence pravomocných odsouzení uložených soudy v trestním řízení a jiných skutečností důležitých pro trestní řízení povede Rejstřík trestů nově i celostátní evidenci (vybraných) přestupků. Obsahem této evidence přestupků vedené v rámci Rejstříku trestů 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, vybraných přestupků podle zákona o hornické činnosti, zákona o myslivosti, zákona o zbraních a zákona o rybářství), a to v rozsahu údajů uvedených v § 16i odst. 2 a 3. 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.

Evidence přestupků bude obsahovat rovněž i údaje o postihu osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci, příslušníků bezpečnostních sborů a osob během výkonu trestu odnětí svobody, výkonu vazby nebo zabezpečovací detence, pokud jejich jednání, kterého se dopustily, odpovídá některému z přestupků, který je předmětem evidence přestupků [skutečnost, že jejich jednání nelze formálně označit za přestupek (viz § 10 odst. 1 zákona o přestupcích), není dostatečným důvodem, proč jej neevidovat – v opačném případě by došlo ke zvýhodnění těchto osob, zejména tehdy, pokud by přestaly být osobami podléhajícími ustanovení § 10 odst. 1 zákona o přestupcích, neboť možnost dohledat jejich deliktní minulost by byla v porovnání s ostatními osobami ztížena]. Z tohoto pravidla je dána výluka jenom pro příslušníky zpravodajských služeb České republiky. Upuštění od evidování jednání majícího znaky přestupku u příslušníků zpravodajských služeb je odůvodněno zájmem na zachování utajení těchto osob. Výčet takto chráněných osob je rozšířen o příslušníky Útvaru speciálních činností služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR, u nichž lze konstatovat, že pro svoji činnost potřebují obdobnou ochranu jako příslušníci zpravodajských služeb. 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.

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, z informačního systému občanských průkazů, z informačního systému cestovních dokladů a z informačního systému cizinců – viz stávající § 3 odst. 4 a § 6a, resp. návrh nového § 2a), 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 namíste 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 orgány veřejné moci budou získávány dálkovým přístupem. Žádost o vydání opisu z evidence přestupků bude zasílána Rejstříku trestů zásadně elektronicky (§ 16j odst. 2 a 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 4 (§ 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. 357/2011 Sb., kdy se stal příslušným orgánem České republiky pro zajištění výměny informací v rámci Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS)]. Rejstřík trestů je tak orgánem, který poskytuje cenné informace o dosavadní trestní minulosti podezřelých či stíhaných osob, a to nejen těch, které byly odsouzeny soudy České republiky, ale i v některých případech těch, u kterých o vině a trestu rozhodly cizozemské soudy. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že doplnění uvedené charakteristiky Rejstříku trestů jakožto orgánu, který se spolupodílí na vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů, se činí zejména pro účely přístupu do informačních systémů veřejné správy (zejména do informačního systému evidence obyvatel – viz i čl. 13 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů). Toto doplnění je zapotřebí i proto, aby měl Rejstřík trestů oprávnění na základě prohlášení oprávněného orgánu přenést informaci o znepřístupnění (tzv. „blokační komunikace“ – viz návrh novelizace § 15a zákona o Rejstříku trestů) i do dalších informačních systémů veřejné správy (např. zákon o občanských průkazech, o cestovních dokladech atd., u ISEO viz § 8 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel). Pro odstranění případných pochybností se proto stanoví, že Rejstřík trestů je orgánem, který se spolupodílí na vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.

Dosavadní ustanovení § 2 odst. 3 zákona o Rejstříku trestů se zároveň vypouští pro svoji deklaratornost.

K bodu 17, 24, 25, 26, 31, 32, 36 (§ 10 odst. 4, § 14, § 15 odst. 2, 16a odst. 1 a 2, § 16e odst. 1)

Na základě praktických poznatků Rejstříku trestů se navrhuje zrušení institutu „nahlédnutí do opisu z evidence Rejstříku trestů“. Při řešení žádostí o informace ohledně zpracování údajů, které uplatňují subjekty údajů, vznikají výkladové potíže ohledně vztahu mezi institutem „nahlédnutí do opisu“ podle zákona o Rejstříku trestů a obecnější právní úpravou obsaženou v ustanovení § 12 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, která stanoví, jaké informace o zpracování údajů může subjekt údajů požadovat. Není přitom zřejmé důvodu, proč stanovovat odlišný postup pro to, aby osoba zjistila, jaké informace jsou o ní evidovány; napříště se bude postupovat pouze podle zákona o ochraně osobních údajů.

K bodu 18 (§ 10 odst. 4)

Odstraňují se nejasnosti normativního textu, 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 19 a 20 (§ 11b)

Z praktických důvodů se zkracuje doba, po kterou musí být uchovávány žádosti o výpis z evidence a stanoví se možnost uchovávat tyto žádosti i v jiné než listinné podobě.

K bodům 21 a 22 (§ 13 odst. 2 a 3)

Rámcové rozhodnutí Rady 200/315/SVV ze dne 26. února 2009 o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy stanoví ve svém čl. 6 odst. 3, že *„žádá-li osoba (po uplynutí lhůty pro zřízení systému mezinárodní výměny informací ECRIS) o informace z rejstříku trestů týkající se této osoby ústřední orgán jiného členského státu, než je stát, jehož je tato osoba státním příslušníkem, předloží ústřední orgán členského státu, ve které byla žádost podána, žádost ústřednímu orgánu členského státu, jehož je dotyčná osoba státním příslušníkem, za účelem získání informací a souvisejících údajů z rejstříku trestů, aby mohl tyto informace a související údaje zahrnout do výpisu, který dotyčné osobě vystaví“*. Obdobné pak na základě požadavků obsažených v odstavci 2 téhož článku platí pro případ, kdy o výpis z Rejstříku trestů žádá osoba, která byla státním příslušníkem dožádaného členského státu Evropské unie nebo která v dožádaném členském státě Evropské unie měla nebo má své bydliště. Tyto požadavky citovaného rámcového rozhodnutí se odrazily v § 16g odst. 2 zákona o Rejstříku trestů, podle kterého *„žádá-li osoba, která je státním příslušníkem jiného členského státu Evropské unie, o výpis..., požádá Rejstřík trestů příslušný orgán členského státu, jehož je tato osoba státním příslušníkem, o informace o jejich pravomocných odsouzeních za trestné činy a o navazujících údajích o těchto odsouzeních zapsaných v evidenci tohoto státu“* (obdobný postup je pak zakotven i ve vztahu k žádosti osoby, která měla nebo má bydliště v jiném členském státě Evropské unie nebo která byla státním příslušníkem jiného členského státu Evropské unie); tyto informace jsou pak obsahem přílohy výpisu z evidence Rejstříku trestů (viz § 13 odst. 2 a 3 zákona o Rejstříku trestů). Navzdory požadavkům rámcového rozhodnutí 200/315/SVV však některé členské státy Evropské unie (Holandsko, Maďarsko, Portugalsko, Kypr, Švédsko) těmto dožádáním nevyhovují a Rejstřík trestů tak v důsledku jejich přístupu fakticky nemůže v případě žádostí o výpis z evidence rejstříku trestů státních příslušníků těchto jiných členských států Evropské unie (popř. osob, které mají nebo měly bydliště v tomto jiném členském státě Evropské unie) údaje obsažené v evidencích odsouzení vedených těmito jinými členskými státy zahrnout do vystavovaných výpisů z evidence Rejstříku trestů. Navrhuje se proto v zákoně pamatovat i na tyto situace.

K bodům 25 a 33 (§ 15 odst. 2, § 16c odst. 3)

Součástí evidence Rejstříku trestů jsou i údaje o tom, kdy byl jednotlivý výstup z evidence Rejstříku trestů (ať již opis nebo výpis) pořízen, jaký byl jeho obsah a na čí žádost se tak stalo. Součástí evidence bude rovněž tzv. žurnál. Boudou se tedy evidovat údaje o osobě, která údaje z evidence čerpala. Tyto údaje jsou v evidenci vedeny po celou dobu, po kterou jsou evidovány informace o jednotlivých osobách (tj. 100 let od narození fyzické osoby, které se týkají nebo 100 let od pravomocného odsouzení právnické osoby, které se týkají, nebo od právní moci jiné skutečnosti významné pro trestní řízení evidované podle § 2 odst. 1, která se týká právnické osoby). Ukazuje se, že vedení těchto údajů po takovou dobu je nepřiměřené, jejich praktické využití po uplynutí delší doby je v podstatě mizivé, resp. žádné. Navrhuje se proto omezit vedení všech těchto záznamů dobou 10 let od doby jejich provedení, po kterou mohou být využity např. v případě sporu o pravost výstupů z evidence Rejstříku trestů, v případě sporů podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem apod. Takto budou rovněž odstraněny pochyby, po jakou dobu mají být tyto údaje obsaženy v evidenci v případě právnických osob.

K bodu 27 až 29 (§ 15a)

Úprava v odstavci 3 má zajistit ochranu údajů o přístupu k ověřovaným osobním údajům v případě, že je tato ochrana poskytována jinými informačními systémy veřejné správy (například ochrana údaje o přístupu zpravodajské služby k ověřovaným osobním údajům).

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, 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 bodům 30 a 38 (§ 16 a § 17a)

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 obsoletní. 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 37 (§ 16i až 16k)

Evidence přestupků bude vedena v rámci Rejstříku trestů. Obsahem této evidence přestupků vedené v rámci Rejstříku trestů 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, vybraných přestupků podle zákona o hornické činnosti, zákona o myslivosti, zákona o zbraních a zákona o rybářství), a jim odpovídajícím jednáním majícím znaky přestupku. 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 a údaj o tom, na čí žádost se tak stalo.

Přístup k údajům obsaženým v evidenci přestupků je omezen na nezbytné minimum. Informace budou moci využívat orgány rozhodující o přestupcích (o jednáních majících znaky přestupku), orgány činné v trestním řízení včetně národního člena Eurojustu, soudy, státní zastupitelství, Ministerstvo spravedlnosti a Kancelář prezidenta republiky v určených agendách a orgány, pokud tak stanoví zvláštní právní předpisy. Opis z evidence přestupků bude rovněž vydáván osobě, jejíž údaje budou evidovány.

Žádost o vydání opisu z evidence přestupků a vydávání těchto opisů se předpokládá obdobně jako vydávání dosavadních výstupů z evidence odsouzení.

Navrhuje se, aby údaje o přestupcích byly evidovány v evidenci přestupků po dobu 5 let ode dne nabytí jejich právní moci. Při hodnocení skutečnosti, že se osoba v minulosti dopustila přestupku, je třeba přihlížet k době, která od jeho spáchání uplynula, rovněž tak ale i k době, která uplynula od pravomocného rozhodnutí o tomto přestupku. Byť přestupkový zákon nezná institut zahlazení odsouzení, je třeba k délce, která od právní moci rozhodnutí o přestupku uplynula, přihlížet a je třeba zvažovat, zda není na místě analogicky užít tohoto institutu trestního práva. Z tohoto důvodu není důvod pro to, aby informace o pravomocném rozhodnutí o přestupku byly bez omezení stále uváděny v opise z evidence přestupků. Délka doby, po kterou jsou údaje o osobách uloženy v úschovně dokumentace, pak souvisí s délkou možného uplatnění nároku na náhradu škody.

K části třetí (změna zákona o správních poplatcích)

K bodu 1 a 2

V souvislosti s navrhovaným zrušením institutu nahlížení do opisu z evidence Rejstříku trestů je třeba zrušit i příslušnou položku sazebníku správních poplatků.

K bodu 3

Poskytování opisu z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů je konstruováno shodně jako poskytování výpisu 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. Přejícné ustanovení stanoví, že budou evidovány pouze přestupky spáchané po účinnosti tohoto zákona.

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 související informace.

K části šesté (změna zákona o České národní bance)

Rozsah údajů, které může Česká národní banka získat z centrálních registrů, byl stanoven před několika lety a následné praktické zkušenosti ukázaly, že neodpovídá plně praktickým potřebám. Chybí standardní údaje, ke kterým má v souvislosti s obdobnou agendou přístup např. Živnostenský úřad ČR a jednotlivé živnostenské úřady. Jde zejména o údaj o úmrtí osoby a rodné číslo u cizinců, které je v případě víceslovných jmen a příjmení často jedinou možností jak, danou osobu identifikovat. Česká národní banka vede ze zákona evidenci řady osob s podnikatelským oprávněním na finančním trhu (cca 150 000 osob) a zajištění aktuálnosti uveřejňovaných seznamů vyžaduje operativní dostupnost odpovídajících referenčních údajů. Zajištěním přístupu k těmto údajům se snižuje administrativní náročnost pro ČNB, ale i vypovídající schopnost vedených seznamů pro veřejnost (uživatelé finančních služeb) a snižuje se riziko zneužití seznamů.

Úprava odstavce sedmého umožňuje, aby Česká národní banka byla oprávněna za účelem prověření bezúhonnosti či důvěryhodnosti osob v případech stanovených právním předpisem získávat opis z evidence přestupků.

K části sedmé (změna zákona o výkonu vazby)

Podle § 10 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona se podle zvláštních předpisů projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily mj. osoby během výkonu vazby. Tímto jiným právním předpisem je zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, podle kterého se uložením kázeňského trestu vyřizují též jednání, která mají znaky přestupků, pokud byly spáchány během výkonu vazby.

Kázeňskou pravomoc nad obviněnými vykonávají generální ředitel Vězeňské služby, ředitelé věznic a jimi pověřeni zaměstnanci Vězeňské služby.

Není důvodu, proč by neměla být informace o tom, že se vězněná osoba dopustila v průběhu výkonu vazby jednání, které má znaky jinak centrálně evidovaného přestupku, a to zejména pro potřeby posouzení osoby pachatele v řízení o jeho případném dalším deliktním jednání, kterého se dopustil v době po výkonu vazby (viz i obecná část důvodové zprávy).

Vzhledem k tomu, že jednání, které má znaky přestupku a které bylo spácháno během výkonu vazby, se vyřizuje uložením kázeňského trestu (§ 23b odst. 1 zákona o výkonu vazby), nenavrhuje se s ohledem na charakter těchto sankcí a specifik jejich ukládání zavedení asperačního principu (v katalogu kázeňských trestů by v úvahu přicházelo zpřísnění pokuty, což však vzhledem k finanční situaci vězněných osob by bylo spíše kontraproduktivní).

Pro osobu, která je ve výkonu vazby, může mít páchání protiprávního jednání, ať již má znaky přestupku nebo kázeňského přestupku, ještě další důsledky – osoba, která porušuje stanovený pořádek či kázeň, nemůže být umístěna do oddělení výkonu vazby se zmírněným režimem.

K části osmé (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 deváté (změna zákona o výkonu trestu odnětí svobody)

Podle § 10 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona se podle zvláštních předpisů projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily mj. osoby během výkonu trestu odnětí svobody. Tímto jiným právním předpisem je zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, podle kterého se uložením kázeňského trestu vyřizují též jednání, která mají znaky přestupků, pokud byly spáchány během výkonu trestu.

Kázeňskou pravomoc nad odsouzenými vykonávají generální ředitel Vězeňské služby, ředitelé věznic a jiní zaměstnanci Vězeňské služby, kteří k tomu byli zmocněni generálním ředitelem Vězeňské služby nebo s jeho souhlasem ředitelem věznice.

Není důvodu, proč by neměla být informace o tom, že se vězněná osoba dopustila v průběhu výkonu trestu odnětí svobody jednání, které má znaky jinak centrálně evidovaného přestupku, a to zejména pro potřeby posouzení osoby pachatele v řízení o jeho případném dalším deliktním jednání, kterého se dopustil v době po výkonu trestu odnětí svobody (viz i obecná část důvodové zprávy).

Vzhledem k tomu, že jednání, které má znaky přestupku a které bylo spácháno během výkonu trestu odnětí svobody, se vyřizuje uložením kázeňského trestu (§ 55 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody), nenavrhuje se s ohledem na charakter těchto sankcí a specifík jejich ukládání zavedení asperačního principu (v katalogu kázeňských trestů by v úvahu přicházelo zpřísnění u pokuty ev. kázeňského trestu snížení kapesného, což však vzhledem k finanční situaci vězněných osob by bylo spíše kontraproduktivní). Osoby, které se opakovaně dopouští protiprávního jednání, ať již má znaky přestupku nebo kázeňského přestupku, mohou být přeřazeny do jiné skupiny v rámci vnitřního diferenciací věznic, eventuálně může být navrženo jejich přeřazení do věznice s přísnějším způsobem vnějšího střežení a zajištění bezpečnosti, snižují se jí šance na podmíněné propuštění apod.

K části desáté (změna zákona o vojácích z povolání)

Doplňuje se povinnost služebního funkcionáře provádět zápis údajů o projednaných jednáních majících znaky přestupku do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů a vyžádat si opis z této evidence před projednáním jednání vojáka, majícím znaky přestupku zapisovaného do evidence.

K části jedenácté (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 dvanácté (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 třinácté (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 odstavce 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. Přejícné ustanovení stanoví, že do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů budou zapisovány pouze přestupky spáchané po účinnosti tohoto zákona.

K části čtrnácté (změna zákona o zbraních)

K úpravě § 9 dochází, jelikož v rámci řízení o udělení výjimky k nabytí do vlastnictví a držení zbraně kategorie A je 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 spáchaní 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 spáchané 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 patnácté (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 získávat informace z evidence přestupků (stejně tak bude zapisovat rozhodnutí o jednání majícím znaky přestupku zapisovaného do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů). 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 zachovalost. Vyžádáním opisu z evidence přestupků bude možno ověřit splnění podmínek přestupkové zachovalosti.

K části šestnácté (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 zapíše do evidence přestupků ten rybářský orgán (obecní úřad obce s rozšířenou působností), který takovou rybářskou stráž ustanovil. Podle přechodného ustanovení se budou do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů zapisovat pouze přestupky spáchané po nabytí účinnosti tohoto zákona.

K části sedmnácté (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 osmnácté (změna zákona o nemocenském pojištění)

Ministerstvo práce a sociálních věcí vypracuje postup, jímž stanoví kritérium, na základě něhož se bude OSSZ rozhodovat, zda o opis požádá, nebo ne. Žádosti budou minimalizovány na nejnižší možnou míru, zejména pouze na ty případy, kdy veřejné úřady poruší § 117 odst., 5 zákona o nemocenském pojištění.

K části devatenácté (změna zákona o výkonu zabezpečovací detence)

Podle § 10 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona ve znění tohoto návrhu (viz příslušná změna v čl. I) se podle zvláštních předpisů projedná jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustily mj. osoby během výkonu zabezpečovací detence. Tímto jiným právním předpisem je zákon č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence, podle kterého se uložením kázeňského trestu vyřizují též jednání, která mají znaky přestupků, pokud byly spáchány během výkonu zabezpečovací detence.

Kázeňskou pravomoc nad chovanci vykonávají generální ředitel Vězeňské služby, ředitelé ústavů a jiní zaměstnanci Vězeňské služby zmocnění k tomu generálním ředitelem Vězeňské služby nebo s jeho souhlasem ředitelem ústavu.

Není důvodu, proč by neměla být informace o tom, že se osoba vykonávající zabezpečovací detenci dopustila v jejím průběhu jednání, které má znaky jinak centrálně evidovaného přestupku, a to zejména pro potřeby posouzení osoby pachatele v řízení o jeho případném dalším deliktním jednání, kterého se dopustil v době po ukončení zabezpečovací detence (viz i obecná část důvodové zprávy).

Vzhledem k tomu, že jednání, které má znaky přestupku a které bylo spácháno během výkonu zabezpečovací detence, se vyřizuje uložením kázeňského trestu (§ 32 odst. 1 zákona o výkonu zabezpečovací detence), nenavrhuje se s ohledem na charakter těchto sankcí a specifík jejich ukládání zavedení asperačního principu (v katalogu kázeňských trestů, kterými jsou napomenutí, veřejná důtka, odnětí osobní výhody, odnětí možnosti účastnit se kulturní nebo společenské akce v ústavu a propadnutí věci, nepřichází v úvahu v podstatě zpřísnění žádného z trestů).

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

Doplňuje se pravomoc orgánů Finanční správy České republiky požadovat údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů, tj. jak z evidence trestů, tak z evidence přestupků. Navržená změna by měla být provedena doplněním nového odstavce 2 do stávajícího § 18 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který obecně upravuje poskytování údajů orgánům Finanční správy České republiky z veřejných rejstříků a evidencí.

Přístup orgánů Finanční správy České republiky k údajům z evidencí vedených Rejstříkem trestů je striktně vázán na potřebu těchto údajů pro plnění konkrétního úkolu při výkonu působnosti těchto orgánů, tj. nejedná se o bezbřehý přístup do předmětných databází. Na straně druhé se jedná o kompetenční

ustanovení, které zakládá pravomoc správního orgánu, která bude využita v případě potřeby, avšak nezakládá povinnost vždy ve všech relevantních případech danou pravomoc využít, pokud to pro danou věc není nezbytné. Současně je explicitně stanoven okruh konkrétních působností, resp. konkrétních institutů, které jsou ze strany orgánů Finanční správy České republiky při výkonu jejich působnosti aplikovány, pro jejichž výkon, resp. aplikaci, mají být údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů užity, je-li toto užití nezbytné k realizaci dané působnosti, resp. institutu. Obecně se jedná o vybrané instituty v rámci správy daní vykonávané orgány Finanční správy České republiky, které jsou buď explicitně postaveny na znalosti údajů z předmětných evidencí, nebo pro které jsou tyto údaje klíčovým podkladem pro zákonem předvídanou správní úvahu, vykazující navíc prvek časové naléhavosti, který opravňuje k zavedení přímého přístupu do předmětných evidencí.

Na prvním místě jde o nezbytnost posoudit možnost stanovit daň v návaznosti na běh lhůty pro stanovení daně. Orgány Finanční správy České republiky jsou povinny zjišťovat, zda nebyl spáchán daňový trestný čin, neboť v takovém případě mohou stanovit daň i poté, co již uplynula zákonná lhůta pro její stanovení (srov. § 148 odst. 6 daňového řádu). Od 1. ledna 2015 navíc bude trestní stíhání pro daňový trestný čin důvodem pro stavění běhu této lhůty (srov. nový § 148 odst. 4 písm. c) daňového řádu, ve znění senátního tisku č. 343), tj. pro správce daně bude nezbytné identifikovat okamžik skončení trestního stíhání v podobě pravomocného rozhodnutí o spáchání daňového trestného činu. V obou případech je tak nutné postavit běh, popř. skončení běhu, lhůty najisto, neboť možnost stanovit daň se od tohoto běhu odvíjí, popř. pravomocné odsouzení pro daňový trestný čin je důvodem pro to, aby uběhnutí lhůty nebylo v dané věci překážkou pro stanovení daně.

Orgány Finanční správy České republiky by měly mít nadále pravomoc získat údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů, je-li to nezbytné pro posouzení důvodů pro zajištění daně (§ 167 a násl. daňového řádu, popř. úprava zajištění v jiných daňových zákonech). V konkrétní rovině se především bude jednat o správní úvahu při rozhodování ve věci vydání zajišťovacího příkazu v případě existence odůvodněné obavy, že daň bude v době její vymahatelnosti nedobytná nebo její vybrání bude spojeno se značnými obtížemi – právě údaj o předchozím páchaní trestných činů nebo přestupků daňovým subjektem (např. majetkového charakteru) může být významným prvkem odůvodnění předmětné obavy; současně je zde silná potřeba rychlého zjištění údajů a následné reakce, nesvázané nadbytečnými administrativními postupy, která posiluje nezbytnost přímého přístupu orgánů Finanční správy České republiky do předmětných evidencí. Právě institut zajišťovacího příkazu je jedním z klíčových nástrojů boje proti sofistikovaným daňovým únikům zejména v oblasti daně z přidané hodnoty a v oblasti spotřebních daní. Obdobnou individualizovanou správní úvahu je třeba provést i v případech jiných institutů v rámci zajištění daně, typicky při rozhodování ve věci přijetí dobrovolného ručení k zajištění neuhrazené daně daňového subjektu (srov. § 173 daňového řádu).

Třetím institutem, při jehož aplikaci by měly být využity údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů, je registrace k dani z přidané hodnoty, resp. potřeba údaje využít při posouzení důvodů pro tuto registraci. V souvislosti s tzv. dobrovolnou registrací plátce daně z přidané hodnoty podle § 94a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, je ze strany správce daně mimo jiné posuzována otázka, zda daný subjekt je schopen, resp. oprávněn, uskutečňovat ekonomickou činnost, při jejímž uskutečňování bude plátcem daně z přidané hodnoty

(tj. zde hraje mimo jiné roli případné uložení sankce v podobě zákazu činnosti). Zkoumána by měla být celková „věrohodnost“ dané osoby, což v případě právnických osob znamená i zkoumání věrohodnosti členů statutárního orgánu. Informace z trestního či přestupkového řízení přitom může být významným vodítkem při odhalení tzv. „bílých koní“, kde jako členové statutárních orgánů působí často fyzické osoby s pochybnou minulostí. Splnění těchto podmínek se poté posuzuje po celou dobu trvání registrace. Podle § 106 odst. 2 písm. a) zákona o dani z přidané hodnoty zruší správce daně registraci plátce daně z přidané hodnoty mimo jiné v případě, že plátce závažným způsobem poruší své povinnosti vztahující se ke správě daně, přičemž toto porušení může mít např. intenzitu trestného činu. Pro přesnost je třeba uvést, že na registraci k dani z přidané hodnoty budou aplikovány jak ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty, tak obecná ustanovení o registraci v daňovém řádu (§ 127 a násl.).

Lze tedy shrnout, že v nejobecnější rovině bude navržený přístup do evidencí vedených Rejstříkem trestů využit orgány Finanční správy České republiky při zvýšení efektivity správy daní a v rámci posílení boje s daňovými úniky.

Zařazením úpravy přístupu orgánů Finanční správy České republiky do předmětných evidencí do § 18 zákona o Finanční správě České republiky budou na tento přístup aplikována obecná ustanovení stávajících odstavců 2 až 6 § 18, tj. zejména bude stanovena povinnost Rejstříku trestů vyhovět žádosti o údaje ze strany orgánů Finanční správy České republiky a dále bude platit princip poskytování údajů způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup, který učiní získání těchto údajů efektivním a flexibilním a zejména umožní orgánům Finanční správy České republiky časově pružnou reakci při aplikaci institutů, v souvislosti s nimiž mají být údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů využity. Informace z evidencí Rejstříku trestů budou 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); údaje z evidencí RT orgány veřejné moci budou získávány dálkovým přístupem. Žádost o vydání výstupů z evidencí RT se zasílá Rejstříku trestů zásadně elektronicky; ta je přijata bez ohledu na denní dobu, tedy v nepřetržitém provozu; na žádosti, obsahující relevantní údaje, je obratem (tedy v nepřetržitém provozu) reagováno automatickým výdejem elektronického opisu. Není tomu tak pouze u žádostí s osobními údaji, které nekorespondují 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.

Současně platí, že při nakládání s předmětnými údaji budou ze strany orgánů Finanční správy České republiky důsledně respektovány povinnosti, které jim vznikají podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (srov. zejména povinnosti podle § 13 tohoto zákona, směřující k zabezpečení osobních údajů).

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

Zřizuje se pravomoc orgánů Celní správy České republiky požadovat údaje z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů v nově navrženém § 58 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Orgány Celní správy České republiky přitom již dnes disponují oprávněním požadovat údaje z evidence trestů.

Nová formulace bude symetrická s obdobným ustanovením § 18 odst. 2 zákona o Finanční správě České republiky, které je navrženo v předchozí části. Do značné míry tedy platí obdobně to, co bylo uvedeno výše v souvislosti s novelou zákona o Finanční správě České republiky.

V případě orgánů Celní správy České republiky je odlišně stanoven okruh institutů správy daní, pro jejichž aplikaci by měly být údaje z evidence přestupků využity. Stejně jako v případě orgánů Finanční správy České republiky se jedná o využití při posouzení důvodů pro zajištění daně, přičemž těžiště tohoto využití bude v oblasti spotřebních daní.

Dále budou údaje využity při posouzení důvodů pro registraci, a to jak registraci ke spotřební dani (viz zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s obecnou úpravou registrace v daňovém řádu), tak registraci vybraných subjektů podle jiných zákonů – viz registrace osoby povinné značit líh a distributora lihu podle zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů, nebo registrace distributora pohonných hmot podle zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách). S ohledem na širší okruh dotčených registrací byla zvolena obecnější formulace než v případě obdobné navržené úpravy v zákoně o Finanční správě České republiky. Zkoumána by měla být především celková „věrohodnost“ dané osoby, což v případě právnických osob znamená i zkoumání věrohodnosti členů statutárního orgánu. Informace z trestního či přestupkového řízení přitom může být významným vodítkem při odhalení tzv. „bílých koní“, kde jako členové statutárních orgánů působí často fyzické osoby s pochybnou minulostí.

Konečně budou údaje využity při posouzení důvodů pro povolení podle zákona upravujícího spotřební daně nebo daň z přidané hodnoty, v jejichž případě je jak při rozhodování o vydání povolení, tak později při rozhodování o případném odnětí povolení vyhodnocováno splnění podmínky bezúhonnosti daného subjektu (viz § 43d a násl. zákona o spotřebních daní ve znění sněmovního tisku č. 290 a § 87 zákona o dani z přidané hodnoty ve znění sněmovního tisku č. 291). V případě posuzování podmínek pro vydání povolení se uplatní obdobné principy jako při registraci. Cílem je ověřit věrohodnost daného subjektu, k čemuž mohou významně přispět i informace z trestního a přestupkového řízení.

Společným jmenovatelem pro využití údajů z evidence přestupků je i v těchto případech potřeba posílení boje s daňovými úniky na poli spotřebních daní a na dani z přidané hodnoty, popř. posílení prosazování plnění zákonných povinností v mimořádně rizikových oblastech nakládání s lihem a s pohonnými hmotami.

K části dvacáté druhé (změna zákona o vojenské policii)

Upravuje se oprávnění vojenské policie čerpat údaje z evidencí vedených Rejstříkem trestů, tedy nejen z evidence trestů, ale také z evidence přestupků.

K části dvacáté třetí (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 přiložená tabulka, kdy „T“ je okamžik uzavření smlouvy s dodavatelem, což se odhaduje do 4 měsíců od publikace 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

V Praze dne 27. října 2014

předseda vlády

Mgr. Bohuslav Sobotka, v. r.

ministr vnitra

Milan Chovanec, v. r.