

Informační systém evidence přestupků (ISEP) a jeho využití ve správním trestání

I. Úvodem

Drobná kriminalita je jedním z největších problémů našich regionů. Protože snižuje kvalitu života ve městech, je třeba pochopit její strukturu, abychom ji mohli účinněji předcházet a také s ní bojovat. V tomto boji úhelný kámen představují informace. Každá informace je totiž přidanou hodnotou na cestě k poznání skutečného stavu a informace o jednotlivých pachatelích, způsobu jejich života, času, kdy ke kriminálním projevům nejčastěji dochází, popřípadě na jakých místech k nim dochází, nevyjímaje. K tomu je však třeba dodat, že pro snižování míry protiprávního jednání nestačí jen příslušné informace získat, daleko podstatnější je umět získané údaje správně vyhodnotit a také je sdílet s jinými orgány veřejné moci, pro které mohou mít další význam.¹⁾

Proces zjišťování a předávání informací by rozhodně nebyl tak snadný, kdyby nebylo digitálních technologií. Právě jim vděčíme za to, že orgány veřejné moci už několik let potřebnými informacemi v zásadě disponují. Informační a komunikační technologie tak vlastně přispívají k efektivnějšímu a rychlejšímu potírání kriminality (včetně té drobné) i jako nástroje její prevence. Některé přitom slouží k odhalování deliktů, zajišťování důkazů (např. rychlostní radary, fotopasti,²⁾ mobilní aplikace určené k detekci problémových lokalit ve městech³⁾), jiné zase k lepšímu poznání osobnosti pachatele a jeho kriminální minulosti. Co je však spojuje, je, že shromažďují důležitá data, která orgánům veřejné moci poskytují dostatek zdrojů, na základě kterých mohou pachatele lépe potrestat a přimět ho i k nápravě.

¹⁾ K důležitosti sdílení dat v této oblasti viz Strategie prevence kriminality v České republice na léta 2016 až 2020.

²⁾ „[...] fotopasti fungují na podobných principech jako další bezpečnostní nebo sledovací systémy, tedy zaznamenávají po jejich aktivaci spuštěním PIR čidla (například i změnou teploty v jeho okolí) pohyb člověka nebo zvířete v zorném poli snímače. Fotopast je tak druhem kamerového systému.“ Viz „Fotopasti“ a ochrana osobních údajů. Úřad pro ochranu osobních údajů [online]. 2013 © Úřad pro ochranu osobních údajů [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.uoou.cz/fotopasti-a-ochrana-osobnich-udaju/d-1574/p1=1099>.

³⁾ Zejména jde o tzv. mapy kriminality, vyvíjené v rámci konceptů SmartCity, které analyzují data o přestupcích nebo trestných činech spáchaných na území konkrétního města a informují tak strážníky nebo policisty o kritických místech dané lokality (např. o požívání alkoholu na zakázaných místech, o místech, kde nejčastěji dochází k neoprávněnému stání vozidel apod.).

Základem těchto technologií jsou různé informační systémy. Jedná se o systémy, které buď primárně⁴⁾ anebo sekundárně⁵⁾ zpracovávají kriminogenní data v příslušných databázích, v jejichž provázanosti s dalšími aspekty roste potenciál jejich dalšího využití. V České republice existuje hned několik takových informačních systémů. Od 1. 10. 2016 se mezi ně řadí i ISEP, kterého pro zpracování dat a jejich transferů využívá Centrální registr přestupků.

ISEP je systémem veřejné správy podle zákona č. 365/2000 Sb.,⁶⁾ jenž využívá služeb základních registrů. Jde o neveřejný informační systém, jehož technickým správcem je Rejstřík trestů, (dále též „RT“).⁷⁾ Data se v něm zpracovávají na základě zákona a jejich editory jsou různé správní orgány. Ty rovněž odpovídají za obsah evidence.

Vzhledem k tomu, že se zpracováním dat v ISEP a s jejich následným předáváním do dalších procesů může být spojena řada zajímavých otázek, v této práci se rámcově pokusím na některé z nich zaměřit; zejména na otázku kdo a za jakých okolností a v jakém rozsahu může dat uložených v ISEP využívat. Dále bude upozorněno na problémové oblasti ISEP a v samém závěru nastíním náměty *de lege ferenda*.

II. Centrální registr přestupků – důvod vzniku, výchozí principy a filozofie

ISEP byl zřízen v roce 2016 v souvislosti s realizací Centrálního registru přestupků, který byl v České republice diskutován řadu let. Nejprve v souvislosti s přípravou reformy správního trestání v roce 1999, později

⁴⁾ V České republice např. Informační systém Rejstříku trestů, Centrální evidence vězňených osob; v rámci EU např. Schengenský informační systém nebo dále třeba EURODAC (*European Dactyloscopy*).

⁵⁾ V České republice např. Informační systém Registru živnostenského podnikání nebo v Německu tzv. ZEVIS (*Zentrales Verkehrsinformationssystem*).

⁶⁾ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁾ Jak vyplývá z § 2 odst. 2 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o RT“). K tomuto ustanovení lze jen na okraj uvést, že do 15. 2. 2019 se v něm stále odkazovalo na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále též „zákon č. 200/1990 Sb.“ nebo „zákon o přestupcích“), a to i přesto, že zákon o přestupcích byl k 1. 7. 2017 zrušen; viz: *Rejstřík trestů dále vede evidenci osob, které byly pravomocně uznány vinnými spácháním přestupku, pokud tak stanoví zoláštní právní předpis, a osob uvedených v § 10 odst. 1 zákona o přestupcích, které byly pravomocně uznány vinnými spácháním jednání majícího znaky takového přestupku. Součástí evidence přestupků nejsou údaje o pravomocných rozhodnutích o jednáních majících znaky přestupku, kterých se dopustil příslušník zpravodajských služeb České republiky, nebo příslušník Policie České republiky vybraný v zájmu plnění závažných úkolů Policie České republiky ministrem vnitra. Pro účely vydávání opisu z evidence přestupků je Rejstřík trestů oprávněn ověřovat přesnost osobních údajů*. Teprve s účinností od 16. 2. 2019, v důsledku přijetí zákona č. 42/2019 Sb., kterým se změnil zákon o RT, byla v jeho § 2 odst. 2 větě první slova „10 odst. 1 zákona o přestupcích“ nahrazena slovy „4 odst. 5 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“.

např. v souvislosti se Zprávou o korupci v České republice v roce 2002.⁸⁾ Fakticky se však projektu zřízení registru chopila až vláda Petra Nečase. V programovém prohlášení, které jeho vláda vydala dne 4. 8. 2010, totiž přijala závazek vytvořit podmínky pro vznik registru jako informačního systému veřejné správy s cílem zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu včetně zavedení možné trestní odpovědnosti u recidivy vybraných druhů přestupků. Myšlenka zřízení registru se promítla také do Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. K urychlení prací na jeho vytvoření přispěly i tehdy nechvalně známé události, ke kterým docházelo ve Šluknovském výběžku.

a) Důvody zřízení evidence přestupků

Hlavním důvodem zřízení registru byla snaha státu získat možnost lépe postihovat pachatele přestupků. Přestupek je totiž druhem veřejnoprávního deliktu správní povahy, u kterého je s ohledem na jeho společenskou škodlivost a blízkou příbuznost k trestným činům⁹⁾ vhodné sledovat jeho recidivu (obdobně jako u trestných činů). Tu však nelze účelně sledovat prostřednictvím nejednotných evidencí,¹⁰⁾ pouhých statistických evidencí, v horším případě prostřednictvím jakýchsi pomocných evidencí, které ani nemají oporu v zákoně. Bez centrálního registru, v němž by se koncentrovaly komplexní údaje o pachatelích, které by správním orgánům umožnily pachatele lépe zhodnotit a na základě toho je také lépe potrestat, se proto neobejdeme.

b) Legislativní východiska

Původně bylo zamýšleno vytvoření zcela samostatného registru, jehož správcem by bylo Ministerstvo vnitra. Ministerstvo vnitra však tuto finančně nákladnou koncepci odmítlo, proto bylo nadále pracováno s myšlenkou, že budoucí evidence přestupků bude existovat pod RT. To bylo v podstatě příčinou, že se konečným tvůrcem evidence přestupků stalo Ministerstvo spravedlnosti, byť na jejím zavedení pracovalo v součinnosti s Ministerstvem vnitra. Koncepce projektu přitom byla postavena na těchto principech:

- 1) v evidenci se budou evidovat všechny přestupky (v pojetí někdejšího § 2 zákona o přestupcích,¹¹⁾ tedy pouze přestupky fyzických osob) s tím,

⁸⁾ Usnesení vlády České republiky č. 125 ze dne 17. 2. 1999 k Vládnímu programu boje proti korupci v České republice a ke Zprávě o korupci v České republice a o možnostech účinného postupu proti tomuto negativnímu společenskému jevu a další materiály [vid. 6. 1. 2019] - dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vladni-program-boje-proti-korupci-v-letech-1999-2004.aspx>.

⁹⁾ Přestupky patří do kategorie trestních obvinění, o kterých hovoří Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 6 odst. 1 (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008).

¹⁰⁾ Viz např. státní policií vedená evidence přestupků na úseku zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů, projednaných (pouze) v někdejším blokovém řízení.

¹¹⁾ *Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek*

že odděleně budou evidovány dopravní přestupky v Centrálním registru řidičů,

- 2) prostřednictvím elektronického nebo písemného pořizování opisů bude u přestupků a jejich pachatelů zjišťována recidiva,
- 3) v případě zjištěné recidivy budou stanoveny přísnější správní postihy,
- 4) doba rozhodná pro přestupkovou recidivu bude dvouletá, případně tříletá,
- 5) v duchu pravidla „tříkrát a dost“ po dvojím postihu za přestupek nastoupí trestní postih (dojde ke kriminalizaci jednání a následné aplikaci trestního zákoníku¹²⁾),
- 6) v případě pravomocného shledání viny bude třeba do evidence elektronicky zapsat minimálně následující údaje: jméno pachatele přestupku, rodné číslo, datum a místo narození, adresu místa trvalého pobytu, případně adresu místa pobytu cizince, pohlaví, státní příslušnost, údaj o správním orgánu, který rozhodl v prvním stupni, včetně data vydání, čísla jednacího a právní moci rozhodnutí, (v blokovém řízení číslo série a rok vydání bloku na pokutu), údaj o správním orgánu, který rozhodl v druhém stupni, včetně data vydání, čísla jednacího a právní moci rozhodnutí, údaj o správním orgánu, který rozhodl v prvním (a v případě odvolání i v druhém) stupni v přezkumném řízení o změně rozhodnutí o přestupku, pokud zůstalo beze změny vyslovení viny, včetně data vydání, čísla jednacího a právní moci rozhodnutí, údaj o soudu, který rozhodl o správním žalobě proti rozhodnutí o přestupku, pokud rozhodl o zrušení rozhodnutí o přestupku nebo o moderaci sankce (pokuty), včetně data vydání, čísla jednacího a právní moci rozhodnutí, rozhodnutí o vině, druh a výměru sankce, údaj o době trvání sankce (v případě zákazu činnosti), údaj o ochranném opatření a o době trvání ochranného opatření, údaj o upuštění od výkonu zbytku sankce (zákazu činnosti), den odeslání do evidence a identifikace správního orgánu a konkrétní úřední osoby, která zápis provedla, respektive přesné časové určení každé změny provedené v registru přestupků, včetně identifikace subjektu a konkrétní

výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Tuto formálně-materiální definici přestupku, postavenou na principu přímé, individuální, subjektivní odpovědnosti fyzické osoby s účinností od 1. 7. 2017 nahradila definice přestupku v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, (dále jen „ZOP“) - Přestupkem je společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin. Ta je sice také formálně-materiální, avšak vzhledem k tomu, že přestupkem jsou od 1. 7. 2017 i někdejší jiné správní delikty právnických osob, podnikajících fyzických osob, potažmo fyzických osob, u nichž se zavinění nezkoumá (je zde objektivní odpovědnost s možností liberace), nová definice o zavinění nehovoří. Mimochodem nový zákon rozlišuje také přímého a nepřímého pachatele, institut spolupachatelství a u fyzických osob i účastenství.

¹²⁾ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

úřední osoby, která změnu (vstup) provedla a údaje nutné pro komunikaci se základními registry (AIFO¹³⁾),

- 7) údaje do registru budou elektronicky vkládat správní orgány prvního stupně,
- 8) na kontaktních místech Czech POINT bude vydán výpis z registru přestupků, týkající se konkrétní osoby (ve formátu PDF).

c) Legislativní proces, jeho výsledek a spuštění ISEP

V duchu výše uvedené filozofie byl vypracován návrh zákona, jehož výslednou podobu ovlivnilo několik okolností. Původní záměr v evidenci přestupků evidovat všechny přestupky nahradila tzv. *minimalistická varianta*, která vycházela z předpokladu zápisu jen některých přestupků; těch přestupků, o kterých to výslovně stanoví zákon (včetně některých druhů jednání osob, která mají znaky přestupku - např. jednání, jehož se dopustily osoby během výkonu zabezpečovací detence). Dále bylo na popud legislativní rady vlády opuštěno pravidlo „*tříkrát a dost*“ s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe a zásadu *ultima ratio*. Výsledný návrh zákona sice byl vládou schválen dne 19. 6. 2013 avšak z důvodu následného rozpuštění Poslanecké sněmovny v červenci 2013 nebyl dále projednáván.

Následně byl proto zpracován nový návrh zákona, který vláda předložila Poslanecké sněmovně dne 9. 12. 2014. Tento návrh, schválený Poslaneckou sněmovnou dne 19. 6. 2015, nicméně přišel s novinkou, že přestupky nebude do evidence přestupků zapisovat správní orgán prvního stupně, ale správní orgán, který o přestupku rozhodl v posledním stupni, prostřednictvím elektronického formuláře, jehož podobu zveřejní RT způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo prostřednictvím elektronické aplikace přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup, kterou spravuje RT (viz někdejší § 88 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.). V případě, když by o uložení pokuty v blokovém řízení rozhodovala obecní policie nestatutárního města, měla tuto okolnost obecní policie sdělit obecnímu úřadu a ten měl údaj o přestupku zapsat do evidence do pěti dnů ode dne uložení pokuty v blokovém řízení. Záznam se měl provést zpětně ke dni nabytí právní moci rozhodnutí. Naopak pokud by rozhodovala městská policie statutárního města, zápis měla provést sama (viz § 88 odst. 2 a 3 zákona č. 200/1990 Sb.). Dále bylo v zákoně zakotveno, že recidiva, rozhodná pro aplikaci přísnější sankce, bude nakonec jen jeden rok¹⁴⁾

¹³⁾ Agendový identifikátor fyzické osoby je v § 9 odst. 1 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech, ve znění pozdějších předpisů, definován jako neveřejný identifikátor, který je jednoznačně přiřazen záznamu o fyzické osobě v příslušném agendovém informačním systému nebo základním registru, je odvozen ze zdrojového identifikátoru fyzické osoby a kódu agendy a je užíván výlučně k jednoznačnému určení fyzické osoby pro účely výkonu agendy, pro kterou byl přidělen. Z agendového identifikátoru fyzické osoby nelze odvodit zdrojový identifikátor fyzické osoby a nelze z něj ani dovodit osobní nebo jiné údaje o fyzické osobě, již byl přiřazen.

¹⁴⁾ LHůta 12 měsíců byla zavedena se zřetelem k někdejší úpravě sankce zákazu pobytu v § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb. Sankce zákazu pobytu však byla k 1. 7. 2017 bez náhrady zrušena.

ode dne spáchání stejného přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným (§ 91a zákona č. 200/1990 Sb.), a že v případě recidivy, zjištěné prostřednictvím pořízeného opisu z evidence přestupků, nebude možné takový přestupek znovu projednat v blokovém řízení (§ 84 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb.). V zákoně o RT pak bylo zakotveno, že opisy z evidence přestupků budou vydávány pouze zákonem k tomu zmocněným orgánům veřejné moci, již nikoliv fyzickým osobám (nicméně ty proti nesprávnému údaji v evidenci přestupků budou moci podle § 88a zákona č. 200/1990 Sb. brojit podanou námitkou).

V tomto znění senát zákon projednal a schválil dne 23. 7. 2015 a prezident podepsal dne 4. 8. 2015. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 17. 8. 2015 jako zákon č. 204/2015 Sb.¹⁵⁾ s tím, že od 1. 10. 2016 zřizuje evidenci přestupků. Schválený zákon totiž počítal v části i s účinností od 1. 10. 2015. Přesněji řečeno, některé změny, které přinášel, nabývaly účinnosti k 1. 10. 2015 a týkaly se např. zvýšení sazeb pokut u některých přestupků či třeba zavedení institutu přerušení běhu promlčecí doby v § 20 zákona č. 200/1990 Sb. Významnou novinkou tu však bylo také doplnění § 58a, který správním orgánům garantoval možnost využívání informačních systémů veřejné správy (ROB,¹⁶⁾ ISEO¹⁷⁾ a ISC¹⁸⁾), kdy nový odstavec 4 jim nově zakotvil též právo získávat z ROS¹⁹⁾ další, neveřejné referenční údaje (nyní viz § 109 odst. 4 ZOP). Další změny, spojené se zřízením evidence přestupků, nabývaly účinnosti až k 1. 10. 2016 (tato dělená účinnost se nicméně neukázala jako příliš šťastná²⁰⁾).

I přesto, že bylo nanejvýše jasné, že zákon č. 204/2015 Sb. bude přijat, evidence přestupků bude zřízena a že v takovém případě bude na vytvoření ISEP prakticky rok, RT vyhlásil otevřené zadávací řízení na vytvoření ISEP poměrně pozdě, až na počátku února 2016, přičemž smlouvu uzavřel se společností CCA Group a.s. dne 1. 6. 2016. Systém se tak prakticky vyvíjel ve spěchu, aby mohl být spuštěn přesně v sobotu 1. 10. 2016. Pro technické závady, které se v něm objevily, se ho však podařilo zprovoznit až v pondělí 3. 10. 2016 (a to i přesto, že od 1. 9. 2016 bylo oficiálně zahájeno jeho testování).

¹⁵⁾ Zákon č. 204/2015 Sb., 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.

¹⁶⁾ Registr obyvatel.

¹⁷⁾ Informační systém evidence obyvatel.

¹⁸⁾ Informační systém cizinců.

¹⁹⁾ Registr právnických osob, podnikajících fyzických osob a orgánů veřejné moci.

²⁰⁾ Problém tkvěl v tom, že přechodná ustanovení k zaváděným změnám v zákoně č. 200/1990 Sb., se vztahovala k některým novinkám účinným již od 1. 10. 2015 (přerušení běhu promlčecí doby), jenže přechodná ustanovení jako celek (tedy i k někdejšímu § 20 zákona č. 200/1990 Sb.) nabývala účinnosti až k 1. 10. 2016. K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, sp. zn. 7 As 87/2018: „Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., část první, čl. I, bod 6. a 7. (o zániku odpovědnosti za přestupek) se aplikuje na přestupky spáchané ode dne 1. 10. 2015.“

III. Právní problémy evidence přestupků (od 1. 10. 2016 do 30. 6. 2017)

Problémy se však netýkaly jen technického řešení ISEP, ale bohužel i právního řešení evidence přestupků jako takové.

Do 30. 6. 2017 byla právním základem evidence přestupků celá část III. zákona o RT (§ 16i až 16k) a dále jednotlivé úpravy evidence rozseté v různých zákonech včetně někdejšího zákona č. 200/1990 Sb. Ten v § 69 správním orgánům projednávajícím přestupky (fyzických osob) podle § 47 odst. 1, § 49 a § 50 nově zakotvil povinnost pořídit si opis z evidence přestupků v určitém procesním stádiu. Opis, který byl podle § 16j odst. 7 zákona o RT veřejnou listinou, se stal podkladem pro vydání rozhodnutí. Dále vznikla správnímu orgánu, který rozhodoval v posledním stupni, povinnost provádět zápis některých údajů o přestupcích (či jednání, která měla znaky přestupku) do evidence přestupků, popř. povinnost vyřadit námitku fyzické osoby proti nesprávnému zápisu v evidenci (§ 88a zákona č. 200/1990 Sb.). Jaké údaje měl do evidence přestupků správní orgán zapsat, stanovil § 16i zákona o RT.²¹⁾ Tato povinnost se samozřejmě vztahovala jen na přestupky fyzických osob spáchané až od 1. 10. 2016 a po tomto datu. Je však bohužel pravdou, že některé správní orgány do evidence zapisovaly i přestupky spáchané před tímto datem s tím, že byly pravomocně projednány až po 1. 10. 2016. Do evidence se však nikdy neměly zapisovat údaje o přestupcích spáchaných před 1. 10. 2016.

Krátce po zavedení zákona se začaly objevovat i jiné problematické otázky. Tak např. vzhledem k tomu, že jedním z údajů, povinně zapisovaných do evidence přestupků, měl být údaj o formě zavinění, který se nikdy předtím nevypisoval na pokutové bloky, vznikla otázka, jak k tomu měla přistupovat obecní policie? Měla do pokutových bloků i přes absenci tohoto údaje v bloku tento údaj někde uvádět? A co když jej neuvedla a předala blok k zápisu obecnímu úřadu? Měl, respektive mohl v takovém případě obecní úřad do evidence zapsat úmysl, protože šlo o přestupek, který šlo spáchat jen úmyslně? Co když šlo ale o přestupek, který šlo spáchat z nedbalosti

²¹⁾ Podle § 16i odst. 2 zákona o RT: „Evidence přestupků obsahuje tyto údaje o rozhodnutí o přestupku nebo o jednání majícím znaky přestupku (dále jen „přestupek“): a) jméno, popřípadě jména, příjmení, rodné příjmení pachatele přestupku, b) místo a okres narození pachatele přestupku; u pachatele přestupku, který se narodil v cizině, místo a stát, kde se narodil, c) rodné číslo nebo datum narození, pokud pachatel přestupku nemá rodné číslo, d) státní občanství pachatele přestupku, e) právní kvalifikaci přestupku, včetně formy zavinění; v případě blokového řízení se uvede, že byl přestupek spáchán z nedbalosti, nejde-li o přestupek, u něhož zákon vyžaduje úmyslné zavinění, f) druh a výměru sankce, popřípadě ochranného opatření, bylo-li uloženo, g) údaje o výkonu sankce zákazu činnosti a zákazu pobytu, pokud byla uložena, h) označení a sídlo správního orgánu, který projednal přestupek v prvním stupni a v odvolacím řízení, i) číslo jednací rozhodnutí o přestupku v prvním stupni a v odvolacím řízení, datum jeho vydání a nabytí právní moci, j) označení a sídlo správního orgánu a jméno a příjmení nebo služební nebo identifikační číslo oprávněné úřední osoby, která projednala přestupek v blokovém řízení, datum uložení blokové pokuty, evidenční číslo pokutového bloku nebo bloku na pokutu na místě nezaplacenou, [...]“.

i úmyslně a obecní policie údaj o formě zavinění při vypisování pokutového bloku neuvedla? Pro ty účely zákon o RT sice stanovil jakousi „fikci zavinění“, tzn. že v případě neuvedení údaje o formě zavinění měla být do evidence zapsána nedbalost,²²⁾ co když ale ve skutečnosti pachatel přestupek spáchal v nepřímém úmyslu? Dále se naskytla otázka, kdo konkrétně je oprávněn na obecním úřadě zápis do evidence přestupků provést? Jen oprávněná úřední osoba, která jinak vyřizovala přestupky na daném úseku, anebo tou osobou mohla být i sekretářka starosty? Řízení o přestupku bylo přece neveřejné a mohla ho vést jen k tomu patřičně kvalifikovaná osoba, tedy i tato osoba pak byla povolána k provádění zápisů. Rovněž se vyskytla otázka, co když strážník obecní policie vyřídí přestupek pachatele pokutovým blokem, který ihned nepředá k zápisu obecnímu úřadu (ostatně má na to pět dnů), a téhož dne další, ale stejný přestupek téhož pachatele vyřídí pokutovým blokem jiný strážník? Zákon č. 200/1990 Sb. přece stanovil zákaz provádět blokové řízení v případě recidivy, kterou si však jiný strážník ještě nemohl ověřit z důvodu, že předchozí přestupek nebyl bezodkladně do evidence přestupků zapsán. Bylo tedy druhé rozhodnutí nezákonné či dokonce nicotné, když věc měla být správně oznámena správnímu orgánu (obecnímu úřadu) a obecní policie již z toho důvodu nemohla přestupek řešit? Konečně se objevila také otázka, kdo je to z hlediska provádění zápisu do evidence přestupků vlastně správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni, když proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bude podáno např. opožděné odvolání, o kterém musí rozhodnout nadřízený správní orgán? Ustanovení § 88 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb. (nyní § 107 odst. 1 ZOP) totiž nikde výslovně neuvádělo, že musí jít o správní orgán, který jako poslední rozhodoval ve věci (tedy meritorně).²³⁾ Proto byl přijat závěr, že má zápis provádět odvolací správní orgán, který je příslušný k rozhodnutí o případném zamítnutí opožděného odvolání (správní orgán prvního stupně takové rozhodnutí učinit nemůže), neboť jeho rozhodnutí je určující pro posouzení nabytí právní moci. Rovněž je to odvolací správní orgán, kdo je případně žalovaným správním orgánem u správního soudu. Přiznejme si však, že i tento závěr je sporný.

Výše uvedené problémy alespoň zčásti odstranil, s účinností od 1. 7. 2017, ZOP. Po jeho přijetí totiž došlo k tomu, že v nově vydávaných příkazových blocích pro fyzické osoby (které nahradily staré pokutové bloky) byl již

²²⁾ K tomu viz § 16i odst. 2 písm. e) zákona o RT, ve znění platném a účinném do 30. 6. 2017: *Evidence přestupků obsahuje tyto údaje o rozhodnutí o přestupku nebo o jednání majícím znaky přestupku (dále jen „přestupek“): [...] e) právní kvalifikaci přestupku, včetně formy zavinění; v případě blokového řízení se uvede, že byl přestupek spáchán z nedbalosti, nejde-li o přestupek, u něhož zákon vyžaduje úmyslné zavinění, [...].*

²³⁾ K tomu též viz § 16i odst. 2 písm. k) zákona o RT, podle něhož evidence přestupků obsahuje i tyto údaje: *označení a sídlo správního orgánu, který pravomocně rozhodl v přezkumném řízení o rozhodnutí o přestupku, pokud došlo ke změně údajů podle písmene e) nebo f), a číslo jednací tohoto rozhodnutí, datum jeho vydání a nabytí právní moci. Z uvedeného je tak patrné, že správním orgánem, který rozhodoval v posledním stupni, a který je povinen provést zápis (upravu údajů) v evidenci přestupků, je i správní orgán, který rozhodoval v přezkumném řízení.*

výslovně uveden údaj o formě zavinění.²⁴⁾ S účinností od 1. 7. 2017 byl také zrušen do té doby existující zákaz vyřizovat recidivní přestupky ve zkráceném přestupkovém řízení formou bloku (nově v rámci příkazního řízení). Rovněž byla prodloužena lhůta obecní policii pro sdělení údaje pro provedení zápisu obecnímu úřadu (z původních pěti dnů na pět pracovních dnů). Po zavedení nového zákona základna ohledně toho, jaké údaje se zapisují do evidence přestupků, zůstala i nadále obsažena v zákoně o RT, pouze došlo k jejich mírnému rozšíření o údaje právnických a podnikajících fyzických osob. S účinností od 1. 7. 2017 se do evidence totiž začaly zapisovat i některé přestupky právnických a podnikajících fyzických osob. Trochu jinak (a to šířeji) byl v ZOP oproti předchozímu zákonu zakotven i postup pro pořizování opisů z evidence (viz § 106 odst. 2).²⁵⁾ Naproti tomu postup pro provádění zápisu (viz § 107) a vyřizování námitek (viz § 108) zůstal v podstatě stejný.

Dílčí shrnutí

V evidenci přestupků se tedy na základě aktuálně platné právní úpravy (výše specifikované²⁶⁾) evidují údaje o pravomocných rozhodnutích o přestupku, kterými byla vyslovena vina, o nichž tak stanoví zákon (např. § 12 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb.²⁷⁾) a o jednání majícím znaky takového přestupku (dále se evidují údaje o rozhodnutích majících odkladný účinek ve vztahu k těmto rozhodnutím - viz § 16i odst. 1 zákona o RT). Prakticky to znamená, že jde o přestupky pachatelů nepodnikajících fyzických osob spáchané od 1. 10. 2016 a dále o přestupky podnikajících i nepodnikajících fyzických osob a právnických osob spáchané od 1. 7. 2017. Oproti původnímu legislativnímu záměru se však v ní neevidují všechny přestupky, pouze přestupky vybrané. Data, která se při každém zásahu do evidence přestupků ověřují prostřednictvím údajů z informačních systémů veřejné správy, a která jsou dále uváděná v evidenci, se využívají v neveřejných řízeních o přestupku, nicméně dají se využívat i jinak, a to pro ověřování přestupkové spolehlivosti. Např. podle § 44b odst. 7 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, si Česká národní banka za účelem prověření bezúhonnosti či důvěryhodnosti v případech stanovených právním předpisem vyžádá způsobem podle jiného právního předpisu i opis z evidence přestupků vedené RT. Obdobně podle § 4b odst. 4 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, si obec může vyžádat opis z evidence přestupků při hodnocení spolehlivosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatelu nebo strážníka obecní policie. Oprávnění získat opis z evidence přestupků za účelem ověření přestupkové spolehlivosti však najdeme též:

²⁴⁾ Srov. původní § 85 odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb. s § 92 odst. 2 písm. f) ZOP.

²⁵⁾ Srov. s původním § 69 zákona č. 200/1990 Sb.

²⁶⁾ Do 31. 1. 2019 též na základě zrušeného zákona č. 200/1990 Sb.

²⁷⁾ K ustanovení § 12 podrobněji viz STRAKOŠ, J.: *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 193-198, ISBN 978-80-7598-096-0.

- v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,²⁸⁾
- v zákoně č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů,²⁹⁾
- v zákoně č. 257/2000 Sb., o Probační a mediační službě a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí (zákon o Probační a mediační službě), ve znění pozdějších předpisů,³⁰⁾
- v zákoně č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů³¹⁾
- či třeba v zákoně č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.³²⁾

Při zohlednění všech těchto aspektů lze proto říci, že údaje uváděné v ISEP mohou hrát významnou roli nejen při zvažování otázky uložení přísnějšího (správního) trestu, ale třeba i při vyměření sociální dávky nebo při výběru uchazeče o zaměstnání. Mohou tedy znatelně zasáhnout do práv jiných. Není přitom tajemstvím, že ač o opis za tímto účelem mohly a mohou žádat jen určité subjekty, nikoliv soudy³³⁾ a už vůbec ne fyzické osoby, některé soudy po 1. 10. 2016 požadovaly po osobách přihlášených do výběrových řízení kromě výpisu z RT i opis z evidence přestupků. Obecně je proto nutno klást důraz na pečlivost při pořizování opisů z evidence (oprávněnost žádat vydání opisu) i provádění zapisování údajů do evidence. Chybný údaj totiž může napáchat množství problémů (např. správní orgán jeho důsledkem žadateli o zbrojní průkaz tento nevystaví). Z praktických zkušeností však bohužel vyplývá, že ne vždy jsou data v ISEP pravdivá. Byť jde spíše o sporadickou záležitost, problém je nejen tam, kde správní orgán případně zapsal do evidence přestupků přestupek spáchaný před 1. 10. 2016 a nikdo tento údaj dosud neopravil, popř. nerozporoval námitkou, ale i tam, kde správní orgán např. chybně zapíše správní trest pokuty místo ve skutečnosti uloženého správního trestu napomenutí. Údaje se v evidenci přestupků přitom uchovávají po dobu 5 let (viz § 16k odst. 1 zákona o RT).

V tomto ohledu je vhodné dodat, že poněkud stranou stojí možnost jednotlivých osob ověřovat si, jaké údaje o nich stát vlastně vede a zda je skutečně vede správně. Na opis mají totiž nárok jen orgány veřejné moci.

²⁸⁾ Viz § 170a odst. 7.

²⁹⁾ Viz § 11 odst. 4.

³⁰⁾ Viz § 5 odst. 3.

³¹⁾ Např. viz § 138 odst. 1 písm. e) – oprávnění Národního bezpečnostního úřadu získat opis.

³²⁾ Viz § 90 písm. f) podle něhož mohou orgány nemocenského pojištění získat opis z evidence přestupků pro účely řízení o stanovení výše nemocenského a řízení o regresní úhradě.

³³⁾ Soudy totiž mohou požádat o vydání opisu z evidence přestupků jen v souvislosti se soudním řízením (viz § 16j odst. 1 písm. d) zákona o RT).

To ovšem ještě neznamená, že si osoby nemohou ověřit správnost údajů v evidenci přestupků jinak.

První způsob předpokládá, že je proti osobě (ať už podnikající, nepodnikající fyzické osobě nebo právnické osobě) vedeno přestupkové řízení pro přestupek zapisovaný do evidence, v rámci kterého se obligatorně pořizuje opis z evidence přestupků. V takovém případě může osoba uvedené skutečnosti zjistit s využitím práva nahlédnutí do spisu (§ 38 správního řádu³⁴⁾), v němž musí být pořízený opis založen (bohužel ne vždy tam je), a následně proti záznamu v něm uváděnému může brojit cestou námitky podle § 108 ZOP.

Pokud však osoba nevystupuje v postavení účastníka řízení, a je-li fyzickou osobou, uvedené si může ověřit podáním žádosti podle § 28 odst. 1 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů,³⁵⁾ která se podává k RT. Žádost je možno podat také prostřednictvím elektronického formuláře přímo zpracovaném RT.³⁶⁾ Tato žádost však není použitelná pro právnickou osobu, což je pochopitelné, jelikož subjektem údajů je jen fyzická osoba, k níž se osobní údaje vztahují. Na druhou stranu není-li proti právnické osobě vedeno žádné řízení o přestupku, právnická osoba zde jiného prostoru, jak by se dozvěděla, zda o ní není veden nějaký záznam v evidenci přestupků, nemá. Způsob, jak by se to však mohla dozvědět, zřejmě představuje zákon č. 106/1999 Sb.³⁷⁾

Pokud by se na údaje dotazovala fyzická osoba v režimu zákona č. 106/1999 Sb., zde je nutno zmínit možnost omezení práva na informace o zpracování osobních údajů fyzické osoby vyplývající z ustanovení § 16j odst. 5 zákona o RT ve spojení s § 15a odst. 1 až 4 téhož zákona.

IV. Proces sběru a zpracování dat (kritická analýza)

Proces zpracování údajů v rámci ISEP je poměrně složitý. Primárně je však postaven na principu využívání údajů ze základních registrů³⁸⁾ a na následném vkládání nebo opravování dat ze strany správních orgánů - pořízením opisu, provedením zápisu anebo jeho opravy.

Vstupní a výstupní portály

Pro vstup, vkládání dat do ISEP a výstup z ISEP je od počátku jeho spuštění možné využít zabezpečenou webovou službu nebo přístup přes aplikaci CzechPOINT@office.

³⁴⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵⁾ Dříve § 11 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ Viz Informační systém evidence přestupků. Žádost o poskytnutí informace o zpracování osobních údajů [online]. [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: <https://isep.justice.cz/zadost-osobni-udaje>.

³⁷⁾ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁾ Podávání žádostí o vydávání certifikátů pro přístup do prostředí základních registrů nově probíhá prostřednictvím webové aplikace Registrační autorita základních registrů.

a) Prostřednictvím webové služby. Popis webové služby pro dálkový přístup do ISEP byl ještě před jeho spuštěním popsán na webových stránkách www.justice.cz. Podmínkou pro tento vstup byla registrace správních orgánů za pomoci jakéhokoli certifikátu vystaveného orgánem veřejné moci jednou ze tří certifikačních autorit. Registrace byla umožněna od 20. 9. 2016 a v podstatě byla velmi jednoduchá. Spočívala ve vyplnění registračního formuláře („Žádost o registraci“ - <https://isep.justice.cz/zadost-o-registraci>). Registraci samotnou pak provedl RT. Na tomto způsobu zřízení přístupu do ISEP se po 1. 7. 2017 prakticky nic nezměnilo. V současné době správní orgány pro vstup a vkládání dat do evidence využívají nejčastěji aplikaci Vita SW či Proxio; v terénu mobilních aplikací (jednu z prvních pro ověřování informací v ISEP vyvinul např. GORDIC - viz modul Městská policie PRM).³⁹⁾ Princip těchto mobilních aplikací je postaven na komunikaci s agendovým systémem v oblasti přestupků (probíhá formou volání služeb systému technologií webových služeb).

b) Prostřednictvím aplikace CzechPOINT@office.⁴⁰⁾ Zde nebyla potřeba provádět registraci podle předchozího odstavce, neboť přístup do uvedené aplikace byl (a stále je) zřizován všem orgánům veřejné moci automaticky. Podstatné však bylo, aby správní orgány měly ohlášenou působnost v agendě A1149 - Přestupkový zákon⁴¹⁾ v základních registrech, konkrétně v Registru práv a povinností, obsahujícím činnostní role⁴²⁾ vztahující se k evidenci přestupků, a díky tomu tak mohly v souladu s platným zákonným ustanovením a ohlášením v agendě komunikovat s ISEP prostřednictvím příslušného formuláře „Opis z evidence přestupků“ nebo „Rozhodnutí o přestupku“.

³⁹⁾ Viz GORDIC. Nová mobilní aplikace pomůže strážníkům zjistit informace o přestupcích přímo v terénu [online]. 2018 © GORDIC spol. s r.o. [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: <https://www.gordic.cz/zpravy-gordic/2016/nova-mobilni-aplikace-pomuze-straznikum-zjistit-in/>

⁴⁰⁾ Viz Přístup do CzechPOINT@office. CZECHPOINT [online]. 2018 © Ministerstvo vnitra České republiky [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: <http://www.czechpoint.cz/public/urednik/zrizeni-pristupu-do-czechpointoffice/>

⁴¹⁾ S platností do 31. 1. 2019. Zákon č. 200/1990 Sb., k němuž byla agenda A1149 zřízena sice byl k 1. 7. 2017 zrušen, a od 1. 7. 2017 začala platit nová agenda A3787, avšak stará agenda zůstala i nadále v platnosti z důvodu zajištění kontinuity s Evidencí přestupků pro stará řízení o přestupku, která se s ohledem na přechodné ustanovení v § 112 odst. 4 ZOP dokončovala podle původní právní úpravy. Tedy bylo zapotřebí zajistit, aby správní orgány mohly i po 1. 7. 2017 zapisovat do evidence přestupků staré přestupky podle starého zákona (zapisovat původní právní kvalifikace, protože ty zapisovat prostřednictvím nového formuláře, vztahujícího se k ohlášení v agendě A3787, nešlo). Rovněž je vhodné doplnit, že některé orgány veřejné moci nemohly vstupovat do ISEP, protože nebyly zahrnuty ve výčtu oprávněných orgánů veřejné moci v agendě A1149. Pro ty účely byl až dodatečně zřízen přístup též krajským hygienickým stanicím, vojenským újezdům a orgánům inspekce práce.

⁴²⁾ CR7450 - Ověření údajů osob v řízení o přestupcích (podle § 58a odst. 1, 2, 3 a 4 zákona č. 200/1990 Sb.), CR12038 - Zápis údajů do ISEP (podle § 88 zákona č. 200/1990 Sb.), CR12039 - Oprava zápisu do ISEP (podle § 88a zákona č. 200/1990 Sb.) a CR12040 - Žádost o opis z ISEP (podle § 69 zákona č. 200/1990 Sb. a § 16j odst. 1 písm. a) zákona o Rejstříku trestů).

Pořizování opisu

Podle § 16j odst. 1 zákona o RT lze data získat prostřednictvím opisu, o který se žádá cestou elektronické aplikace přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo (písemně) na formuláři, jehož náležitosti stanoví vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 227/2016 Sb.⁴³⁾ Opis z evidence přestupků je veřejnou listinou (viz § 16j odst. 7 zákona o RT) a na požádání je vydán bez zbytečného odkladu ve formátu PDF dokumentu. Podle § 16j odst. 4 zákona o RT se v něm *uvádějí údaje o všech pravomocných rozhodnutích o přestupku podle § 16i odst. 2, jimiž byla vyslovena vina osoby, které se opis týká. Je-li obsahem evidence přestupků rozhodnutí mající odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí o přestupku, údaje o tomto rozhodnutí o přestupku se po dobu trvání odkladného účinku v opise z evidence přestupků neuvádějí.*

Na fyzickou osobu a fyzickou osobu podnikající s českou státní příslušností se žádá pomocí AIFO úločky a u cizinců, kteří nemají trvalý pobyt na území ČR a nejsou evidováni v AISC prostřednictvím povinných údajů. U českých právnických osob pomocí IČO a u cizích právnických subjektů prostřednictvím povinných údajů.

Vedle správního orgánu oprávněného projednat příslušný přestupek má na opis nárok:

- orgán činný v trestním řízení,⁴⁴⁾
- národní člen Eurojustu (pro účely plnění úkolů v Eurojustu),
- soud (pro účely soudního řízení, např. ve správním soudnictví),
- státní zastupitelství (pro účely jiného než trestního řízení,⁴⁵⁾)
- Ministerstvo spravedlnosti (1. pro účely řízení o stížnosti pro porušení zákona a o žádosti o milost, 2. pro provádění jiných úkonů trestního řízení, pokud je k nim příslušné podle zákona upravujícího mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních nebo podle vyhlášené mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána, 3. jedná-li ve věcech týkajících se činnosti RT před soudem nebo zastupuje-li Českou republiku při vyřizování stížností na porušení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejích Protokolů, týkajících se činnosti RT),
- Kancelář prezidenta republiky (pro účely: 1. řízení o žádosti o milost, 2. jmenování nebo podání návrhu na jmenování do funkce prezidentem republiky).

⁴³⁾ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 227/2016 Sb. o náležitostech formulářů žádosti o opis nebo výpis z evidence Rejstříku trestů a žádosti o opis z evidence přestupků, ve znění vyhlášky č. 43/2019 Sb.

⁴⁴⁾ Kdo je orgánem činným v trestním řízení, stanoví § 12 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů; je jím soud, státní zástupce a policejní orgán.

⁴⁵⁾ Např. podle § 8 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů, je státní zastupitelství oprávněno vstoupit do zahájeného řízení ve věci ochrany proti domácímu násilí.

Možné problémy při pořizování opisů se objevují jak u orgánů veřejné moci ovlivňujících i využívajících údaje v evidenci přestupků, tak u orgánů veřejné moci, kteří údaje z evidence přestupků pouze čerpají pro plnění svých úkolů, do evidence však žádné údaje o přestupcích nekládají. Právě u té druhé skupiny orgánů veřejné moci je možné zamýšlet se nad otázkou proporcionality vstupů do ISEP a nutnosti pořizování opisů. Vážnou otázkou tu je otázka právní ochrany subjektů, s jejichž daty může být nakládáno poměrně divoce právě díky nesprávnému pořizování opisů. Není totiž výjimkou, že některé správní orgány neprojednávající zapisovaný přestupek žádají o vydání opisu za účelem, aby si při řešení jiných přestupků (nutno zdůraznit nezapisovaných do evidence) ověřili, zda obviněný již nebyl někdy někým potrestán za jiný přestupek, což pak odůvodňují tím, že tuto okolnost chtějí vzít v úvahu při uložení správního trestu (v zákoně však nemají přímou oporu, na základě které o tento opis žádají). Některé orgány veřejné moci dokonce ani neprovádějí žádné řízení a přesto o vydání opisu z evidence přestupků žádají. K tomu je třeba uvést, že proces podávání žádostí o opis z evidence přestupků sice je podřízen kontrole (viz § 16j odst. 6 zákona o RT), tu však evidentně není možné s ohledem na mnohá specifika přestupkového řízení komplexně provádět. Uvedme následující příklady z praxe:

- 1) Podle § 106 odst. 2 ZOP: *Správní orgán příslušný k projednání přestupku zapisovaného do evidence přestupků si po zahájení řízení o takovém přestupku nebo před vydáním příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, opatří opis z evidence přestupků týkající se obviněného nebo podezřelého z přestupku. V daném případě byl přestupek spáchán 5. 1. 2018. Policie ČR ho oznámila obecnímu úřadu dne 5. 2. 2018. Ještě předtím, dne 25. 1. 2018, si však policie opatřila opis z evidence přestupků, aniž byly zahájeny úkony trestního řízení či zde byl snad záměr policie řešit přestupek příkazem na místě. Opis byl vydán bez právního důvodu.*
- 2) Ke skutku, zakládajícímu podezření ze spáchání přestupku ublížení na cti podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., došlo dne 26. 2. 2017. Obecní úřad požádal o vydání opisu a ten mu byl vydán dne 18. 4. 2017. Následně správní orgán poučil postiženého (možného navrhovatele) o podání návrhu.⁴⁶⁾ Návrh podán nebyl, proto správní orgán věc odložil. I v daném případě byl opis pořízen bez právního důvodu, protože věděl-li správní orgán, že jde o věc přestupku, který bylo možné projednat jen na návrh, nemohl v takovém případě rozhodnout příkazem pro překážku v § 87 odst. 6 zákona č. 200/1990 Sb. (*V příkazním řízení nelze projednat přestupky, které lze projednat jen na návrh, ani nárok na náhradu škody*).

Konečně není výjimkou, že některé správní orgány projedávající zapisovaný přestupek žádají o opis v jedné věci i několikrát. Snad z toho důvodu, aby se

⁴⁶⁾ Viz § 72 písm. d) ve spojení s § 68 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb.

ujistily, že v mezidobí od zahájení řízení do vydání rozhodnutí nebyl u obviněného v evidenci přidán nový záznam jiným správním orgánem.

Nejzajímavějším zjištěním, které bylo učiněno, však je, že podoba některých opisů, které jsou výstupem některých mobilních aplikací (zejména) obecní nebo městské policie nesplňují náležitosti veřejné listiny. Takovýto opis v porovnání s opisem přímo vydaným RT, nejenže nemá v záhlaví uvedeno, že jej vydává RT, ale neobsahuje ani údaj, kdo ho pořídil či otisk úředního razítka vydavatele (obsahuje pouze údaj o spisové značce, pod kterou byl vydán, údaj, kdy byl vytvořen, identifikační údaje dotazované osoby, včetně jejího rodného čísla, a údaj o tom, jestli subjekt má nebo nemá v evidenci přestupků záznam). Zde nezbyvá než konstatovat nedodržení zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

Zpracování zápisu

Naproti tomu vkladateli údajů do evidence přestupků jsou výhradně správní orgány; prvostupňové, odvolací i ty, které např. provedly přezkumné řízení. Opomenuty jsou však správní soudy, přestože ty mohou do přestupkového řízení vstoupit. Pokud se tak stane, musí se do evidence vyznačit např. označení a sídlo soudu, který rozhodl o žalobě proti rozhodnutí o přestupku (pokud tímto rozhodnutím došlo ke změně právní kvalifikace přestupku, včetně formy zavinění, nebo ke změně druhu a výměry uložené sankce, popřípadě ochranného opatření) a číslo jednací tohoto rozhodnutí, datum jeho vydání a nabytí právní moci. Na základě platné právní úpravy však správní soudy nemohou změny, které jejich rozhodnutí způsobí, do evidence přestupků samy zaznamenávat. Prakticky to znamená, že teprve poté, co rozhodnutí správního soudu nabyde právní moci, tuto skutečnost v evidenci přestupků vyznačí správní orgán, který rozhodoval v posledním stupni (tj. správní orgán proti němuž byla správní žaloba podána). Nemožnost, aby změnu v evidenci přestupků vyznačil přímo správní soud, však s ohledem k tomu, že *de facto* zneplatněný údaj i nadále v evidenci přestupků „visí“ a může být relevantním pro rozhodování jiných správních orgánů, nelze pokládat za koncepčně správné řešení. Případná argumentace ustanovením § 16j odst. 4 jeho věty druhé zákona o RT (*Je-li obsahem evidence přestupků rozhodnutí mající odkladný účinek ve vztahu k rozhodnutí o přestupku, údaje o tomto rozhodnutí o přestupku se po dobu trvání odkladného účinku v opise z evidence přestupků neuvádějí*), zde neobstojí, neboť ne vždy soud odkladný účinek správní žalobě přizná (viz § 73 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů).

Jako další problém se ukazuje, pokud podřízený správní orgán nepředá nadřízenému správnímu orgánu, který provádí přezkumné řízení, příslušný ID kód,⁴⁷⁾ jehož prostřednictvím je definován zápis v evidenci provedený

⁴⁷⁾ Webová služba po odeslání záznamu o přestupku a při úspěšném přijetí a zaevidování

podřízeným správním orgánem. V praxi tak nezřídka nastávají situace, že orgán, jenž prováděl přezkumné řízení, opomene změnu v evidenci vyznačit, což má za následek, že údaj, vztahující se k rozhodnutí o vině, které bylo zrušeno, je v evidenci přestupků viděn i nadále. Časem sice povětšinou dojde k nápravě a údaj je smazán, avšak než se tak stane, je stále relevantním údajem pro jiné správní orgány, které ho využívají s důvěrou, že jde o údaj správný.

Opravdu velkým problémem je, pokud např. strážník Městské policie hl. m. Prahy nezjistí u pachatele přestupku, který je cizincem (bez jakéhokoli údaje o pobytu na území ČR) jeho státní příslušnost a chce údaj o uložení pokuty, kterou mu uložil příkazem na místě, zapsat do evidence přestupků. To je v zásadě neproveditelné (ostatně stejně jako pořízení opisu). Naproti tomu u českého pachatele to povětšinou problém není, protože se ztotožní z ROB;⁴⁸⁾ tím pádem městská policie údaj zapíše.

Další problém u zápisů je třeba spatřovat v technické překážce, která spočívá v tom, že správnímu orgánu není umožněno do evidence přestupků zapsat údaj o vině, aniž by zároveň zapsal údaj o správním trestu. Jednotlivé části výroku rozhodnutí o přestupku jsou přitom vzájemně oddělitelné a mohou samostatně nabývat právní moci (není to možné jenom v případě, pokud by byl zpochybněn i výrok o vině, protože pak se ruší vše, všechny ostatní výroky se totiž od viny odvíjejí). V praxi mohou nastávat nezřídka situace, kdy odvolací správní orgán dospěje v rámci odvolacího řízení k závěru, že výrok rozhodnutí o vině je správný, avšak výrok o správním trestu nikoli. Popřípadě mohou nastávat přímo i ty situace, kdy obviněný z přestupku nebude v podaném odvolání nikterak protestovat proti výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž byl uznán vinným z přestupku (typicky půjde o případy, kdy se obviněný sám přizná k protiprávnímu jednání během ústního jednání), bude však následně nesouhlasit např. s výší mu uložené pokuty. Pokud taková situace tedy nastane, s ohledem na aktuální nemožnost samostatného zápisu o vině správnímu orgánu nezbývá než rozhodnutí zrušit jako celek. Tento postup odvolací správních orgánů, který má pochopitelně negativní odezvy u správních orgánů prvních stupňů, neboť ty pak musí celou věc projednávat znovu, však nelze pokládat za souladný se zákonem.

Oprava záznamu

Pokud se osoba bude domnívat, že údaje o ní zapsané v evidenci přestupků nejsou v souladu s provedeným řízením o přestupku, s rozhodnutím o účasti

záznamu nebo změny záznamu o přestupku vrací potvrzení, které obsahuje pouze ID identifikátor zaevidovaného záznamu.

⁴⁸⁾ Do evidence přestupků však není možné zapsat osobu z důvodu pochybnosti o správnosti referenčních údajů v ROB, nebo za situace, kdy osoba není vůbec vedena v ROB, protože je v agendovém ISEO vedena jako státní příslušník ČSFR.

na amnestii⁴⁹⁾ anebo s rozhodnutím soudu, může podat u správního orgánu, který zápis provedl, námitku (§ 108 ZOP). Pokud se námitka ukáže být oprávněná, správní orgán údaj v evidenci přestupků bezodkladně opraví a osobu, která námitku podala, o tom vyrozumí (lze se rozumně domnívat, že prostým sdělením); jinak rozhodne o neoprávněnosti námítky (patrně usnesením, proti němuž je zřejmě přípustné i odvolání, protože zákon neuvádí, že se takové usnesení má pouze poznamenat do spisu). Rozhodnutí přitom musí vydat i v případě, je-li námitka shledána oprávněná pouze v části. Okolnost, že opravu údajů v evidenci přestupků musí provádět vždy ten správní orgán, který záznam provedl, však nelze pokládat za příliš šťastné řešení. Ve skutečnosti totiž může mít vliv na otázku rychlosti a hospodárnosti řízení o přestupku. Může se stát, že subjekt údajů, proti němuž vede řízení správní orgán v Plzni, uplatní námitku proti záznamu, který v evidenci přestupků provedl správní orgán v Ostravě. V takovém případě správnímu orgánu v Plzni nezbude než námitku postoupit k vyřízení správnímu orgánu v Ostravě a čekat, až jak rozhodne správní orgán v Ostravě (proti kterému může subjekt údajů podat odvolání).

Vyřazení údaje

Údaje z evidence přestupků vyřazuje informační systém automaticky po uplynutí 5 let. Tedy neděje se tak na základě žádosti orgánu veřejné moci či snad bezprostředně na základě žádosti pachatele přestupku. Vyřazené údaje a údaje o zrušených pravomocných rozhodnutích o přestupku se ukládají v tzv. úschovně dokumentace, a to po dobu stanovenou § 16k odst. 4 zákona o RT.⁵⁰⁾ Údaje vyřazené z evidence přestupků a údaje o zrušených pravomocných rozhodnutích o přestupku, které se ukládají v úschovně dokumentace, se poskytnou na písemnou žádost osobě, které se týkají, soudu a Ministerstvu spravedlnosti pro účely rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem; jinému orgánu se tyto údaje poskytnou, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis (viz § 16k odst. 2 zákona o RT).

V. Shrnutí, doporučení, úvahy *de lege ferenda*

Provedeným rozbořem bylo zjištěno, že:

- 1) výsledná podoba centrálního registru přestupků se značně odchýlila od jeho původní, předpokládané podoby,
- 2) centrální registr přestupků neslouží k zapisování všech přestupků, ale jen přestupků některých (vedle něj existují registry další, např. Centrální

⁴⁹⁾ Amnestie prezidenta republiky přitom může mít podobu abolice, agraciace nebo rehabilitace. Podle zvolené varianty se v evidenci přestupků buď smaže všechno anebo jen něco – např. jen položka o správním trestu (viz § 104 ZOP).

⁵⁰⁾ Údaje uložené v úschovně dokumentace podle odstavce 2 se uchovávají 10 let od jejich uložení. Údaje uložené v úschovně dokumentace podle odstavce 3 se uchovávají po dobu stanovenou ve větě první prodlouženou o rok.

registr řidičů, informační systémy Policie ČR aj., což nepřispívá k přehlednosti; co je zásadní, tak to je, že chybí rovněž vzájemné sdílení informací o trestní a trestně-správní kriminalitě),

- 3) odhaleny byly právní nedostatky, ať už jde o ZOP nebo zákon o RT,
- 4) odhaleny byly rovněž technické nedostatky na straně ISEP (nemožnost zapisovat přestupky cizinců, nemožnost zapisovat do evidence přestupků jen výroky o vině bez správního trestu) nebo na straně mobilních aplikací, které s ISEP komunikují (jako velký problém se ukazuje případné vystavování opisů, které nesplňují požadavky veřejné listiny),
- 5) data, která zpracovává ISEP, se ne vždy mohou zakládat na pravdě, což je pro subjekt údajů signifikantním ukazatelem pro případnou aplikaci zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů,
- 6) k datům se jen obtížně dostane právnická osoba (neúčastník řízení), chce-li si ověřit, že v centrálním registru přestupků nemá žádný záznam.

S ohledem na učiněná zjištění je možné přijmout následující doporučení závěry: Doporučoval bych vrátit se k počátečním myšlenkám, k čemu má centrální registr přestupků vlastně sloužit. Zejména by měla být oživena myšlenka vytvoření univerzálního registru, do něhož by se zapisovaly všechny, nikoliv jen některé přestupky. Pokud by se však úvaha o evidování všech přestupků ukázala jako nereálná (což je s ohledem na problematickou spolupráci gestorů jednotlivých zákonů, v nichž se přestupky nacházejí, více než pravděpodobné), bylo by na místě stávající registry alespoň sjednotit do jednoho a politikou postupných změn platné právní úpravy rozšiřovat jeho obsah o další přestupky. Existence jednoho registru by byla rozhodně přínosnější nejen pro orgány veřejné moci, ale i pro subjekt, který by tak měl jistotu, že jeho údaje se zpracovávají na jednom centrálním místě. Ostatně registr už dnes nazýváme „centrální“, ačkoliv zcela centrální není.

Vzhledem k tomu, že se zpracováním dat v ISEP (tak jak je dnes nastaven) jsou spojeny různé problémy (s ohledem na platnou právní úpravu) a existuje zde i riziko poměrně časté chybovosti (díky manuálnímu vkládání dat do systému), stran požadavků na zpřísnění kontroly u správce systému (RT), by bylo na místě zavést původně avizovanou možnost, aby si každý mohl požádat o výpis z evidence přestupků, jako je tomu dnes v případě žádosti o výpis z RT (což je možné učinit už prostřednictvím webového portálu viz <https://portal.gov.cz/formulare/zadost-o-vypis-z-rejstriku-trestu>).

Za zásadní je nutno považovat, aby se zákonodárce bedlivěji zabýval drobnou kriminalitou páchanou na území České republiky cizinci, kteří zde nemají trvalý pobyt. Do dnešních dnů nám tu zcela absentují mezinárodní smlouvy, které by právě účinně řešily přeshraniční spolupráci ve věcech přestupků. Pokud by takové smlouvy existovaly, nejenže by bylo možné (kupříkladu) doručovat do ciziny (což je v mnoha ohledech dnes téměř

vyloučeno), ale mohlo by i na poli digitálních technologií dojít k propojení ISEP se zahraničními informačními systémy a to by mohlo přinést kýžený efekt v podobě posílení prevence kriminality. Systémově by bylo vhodné propojit ISEP i s jinými (dalšími) tuzemskými informačními systémy, ve kterých se již dnes soustředí data, která mohou být v oblasti správního trestání k užítku. V tomto ohledu lze vysledovat přínosný efekt pro orgány činné v trestním řízení. Díky tomu by bylo možné lépe sledovat „kariéru“ pachatele. Na druhou stranu, bylo by zde možno spatřovat i negativní efekt v podobě posílení vědomosti o záznamu. Osoby s „cejchem“ by se tak mohly dostávat na pomyslné „černé seznamy“ nežádoucích. Problémem by tu navíc mohlo být nejednotné chápání pojmu „recidivy“.

S ohledem na aktivity vlády prováděné v poslední době ve věcech posílení možností sledování kriminality propojením jednotlivých statistik kriminality⁵¹⁾ lze v tomto směru uvítat případnou realizaci úkolu č. 18, který vyplývá Ministerstvu spravedlnosti z Akčního plánu prevence kriminality na léta 2016 až 2020 a který si klade za cíl v ISEP rozšířit stávající údaje o údaích o místě a čase spáchání zaznamenávaných přestupků. Pokud by k tomuto rozšíření došlo, mohlo by to otevřít další, velmi zajímavé cesty pro využívání digitálních technologií (např. využívání GIS, map kriminality apod.) i v oblasti správního trestání, které se popravdě řečeno, nachází dnes v poněkud neutěšeném stavu. Taková je realita. Příčinu můžeme hledat v nedokonalosti nové právní úpravy, která jen tu a tam něco převzala z komplexnější úpravy trestního práva, kdy přitom ve věcech, které výslovně neřeší, uživatele ZOP nezavádí do trestních norem, ale do režimu správního řádu; v tom, že přestupkové řízení je díky přebujelé judikatuře správních soudů extrémně formalistické a složité; či v tom, že přestupky řeší různorodé správní orgány, které spolu příliš nekomunikují, nespolupracují (jsou však i výjimky).

Rovněž lze uvítat případné plnění úkolu č. 43 uvedeného akčního plánu, který ukládá zabývat se otázkou o vhodnosti zřízení „samostatné“ evidence přestupků dětí a mladistvých v rámci evidence přestupků vedené RT.

Závěrem lze dodat, že k oběma úkolům Ministerstvo spravedlnosti již vypracovalo v roce 2017 i analýzu,⁵²⁾ doufejme tedy, že nezůstane jen u ní.

⁵¹⁾ Viz usnesení vlády České republiky č. 407 ze dne 22. 5. 2017 o Akčním plánu Auditů národní bezpečnosti [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOAAMVA8UV8> Audit národní bezpečnosti se věnuje desti okruhům hrozeb: Terorismus, Extremismus, Organizovaný zločin, Působení cizí moci, Bezpečnostní aspekty migrace, Přírodní hrozby, Antropogenní hrozby, Hrozby v kyberprostoru, Energetická, surovinová a průmyslová bezpečnost a Hybridní hrozby a jejich vliv na bezpečnost občanů.

⁵²⁾ Možnosti evidence místa a času spáchání přestupků a evidence přestupků spáchaných mládeží rozšířením údajů evidovaných v rámci evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů. *Analýza Ministerstva spravedlnosti – 2017* [vid. 6. 1. 2019]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/tiskova-zprava-priloha-1-pdf.aspx.