

DISKUSE

Jakub Valc

Zahlázení odsouzení a jeho užití ve správním trestání

Úvod

Veškerá sankční řízení jsou svoji povahou koncipována tak, aby umožňovala ve stanovených případech citelně postihovat porušení zákonem stanovených povinností, a to ve vazbě na použití zásady individuální a generální prevence. V této souvislosti však sehrávají zásadní roli nejen druh a výměra trestu, ale také související účinky, které jsou s jeho uložením po určitou dobu spojeny. Zásadní vliv má v tomto ohledu zakotvení právního institutu zahlázení odsouzení, který za určitých podmínek umožňuje, aby se na pachatele hledělo, jako by protiprávní čin nespáchal, resp. nebyl odsouzen. Z povahy věci můžeme daný mechanismus považovat za prospěšný zejména pro pachatele, kterému umožňuje, aby se bez ohledu na předcházející selhání začlenil do společnosti a nemusel tak čelit často diskutovaným stigmatům, se kterými mohou být odsouzené osoby při hledání zaměstnání či v jiných životních situacích konfrontovány. Konkrétně mám na mysli skutečnost, že zahlázená odsouzení nebudou uváděna ve výpisu z evidence Rejstříku trestů, který je běžně vyžadován za účelem prokázání bezúhonnosti. Kromě toho ovšem nelze opomenout ani jiné důsledky zahlázení odsouzení, které souvisí spíše s omezením volné úvahy příslušných orgánů veřejné moci při rozhodování o vině a trestu dané osoby za později projednávané (protiprávní) činy.

V tomto směru se již dostávám k aplikačnímu problému, kterým je absence jednoznačné právní úpravy zahlázení odsouzení při posuzování přestupkové odpovědnosti. Zatímco trestněprávní předpisy institut zahlázení odsouzení výslovně zakotvují, resp. stanovují jasné podmínky pro jeho užití v jednotlivých případech, nelze stejným způsobem argumentovat ve vztahu k právním předpisům v oblasti přestupkového práva, ve kterých není těmto otázkám komplexně věnována v podstatě žádná pozornost. Z toho důvodu je často nutné dovozovat odpovídající postupy až z rozhodovací praxe správních orgánů a soudů v individuálních případech, a to s vývojovou tendencí od nezohledňování účinků zahlázení odsouzení, až po jejich analogické uplatnění za pomoci jednotně stanovené doby a zdůraznění významu dřívějších odsouzení pro celkové hodnocení osoby pachatele.

1. Zákonné podmínky pro zahlcení odsouzení v trestním právu

V rámci trestního práva může obecně dojít k zahlcení odsouzení třemi způsoby. Prvním z nich je zahlcení odsouzení, ke kterému dochází *ex lege*, tedy přímo ze zákona. V tomto směru je rozhodná právní úprava zakotvena v ust. § 46 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“). V zásadě se jedná o případy, kdy bylo od potrestání pachatele upuštěno nebo mu byl uložen některý z alternativních trestů (obecně prospěšné práce, zákaz činnosti, zákaz držení a chovu zvířat nebo peněžitý trest s výjimkou odsouzení pro spáchání zvlášť závažného zločinu), s jehož vykonáním zákon výslovně spojuje fikci, že se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen. Stejně účinky nastávají za předpokladu, že bylo od zbytku výkonu daného alternativního trestu pravomocně upuštěno. Kromě toho nastává zahlcení odsouzení ze zákona za předpokladu, že pachatel byl uložen podmíněný trest odnětí svobody, přičemž během zkušební doby vedl řádný život a vyhověl všem uloženým podmínkám. V takovém případě soud vysloví, že se osvědčil. Pokud tak soud do jednoho roku neučiní, aniž by byla vina na straně podmíněně odsouzeného, nastávají stejné účinky, jako by byly z jeho strany všechny podmínky splněny, a to na základě zákonem stanovené domněnky.¹⁾

Vyjma výše uvedených případů je nicméně užití institutu zahlcení odsouzení a uplatnění související fikce neodsouzení předvídáno také ve vztahu k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a jiným druhům trestů, přestože jsou za tímto účelem stanoveny další podmínky. Konkrétně je nutné vycházet z ust. § 105 a ust. § 106 trestního zákoníku, ve kterých je za tímto účelem stanovena doba, po kterou musí odsouzený vést po výkonu trestu nebo jeho prominutí či promlčení řádný život. Tato doba je odstupňována od jednoho až do patnácti let, a to podle druhu uloženého trestu či délky trestu odnětí svobody, což nepřímo reflektuje míru společenské škodlivosti. K tomu je vhodné doplnit, že zahlcení odsouzení podléhají za stanovených podmínek všechna odsouzení, tedy rovněž odsouzení k výjimečnému trestu. S ohledem na téma tohoto článku je pak zásadní zejména stanovení doby jednoho roku ve vztahu k uložení peněžitého trestu za zvlášť závažný zločin, což je s ohledem na nedávnou novelu trestního zákoníku výjimka ze zahlcení odsouzení přímo ze zákona, pakliže je řádně vykonán peněžitý trest uložený za přečin nebo zločin.²⁾ Dotčené lhůty ovšem nelze chápat absolutně, protože zákon předvídá možnost vydat na žádost odsouzeného rozhodnutí o zahlcení

¹⁾ Stejně tak mohou nastat účinky zahlcení odsouzení podle ust. § 91 trestního zákoníku v případě podmíněného upuštění od výkonu zbytku trestu zákazu činnosti a dalších alternativních trestů za předpokladu, že se odsouzený osvědčil, a to s účinky ke dni právní moci rozhodnutí o podmíněném upuštění od výkonu zbytku trestu.

²⁾ MIKUŠOVÁ, H.: *Novela trestních předpisů by měla vést k častějšímu ukládání peněžitých trestů* [online]. Právo21, 6. 10. 2020 [cit. 28. 6. 2021]. Dostupné z: <https://pravo21.cz/pravo/novela-trestnich-predpisu-by-mela-vest-k-castejsimu-ukladani-penezitych-trestu>.

odsouzení ještě před jejich uplynutím, pokud takový postup odůvodňují individuální okolnosti případu.³⁾

Za pomyslnou třetí možnost lze považovat ústavně zakotvenou pravomoc prezidenta republiky zahlazovat odsouzení podle čl. 62 písm. g) Ústavy České republiky. Jedná se o speciální formu rehabilitace, která vedle abolice (nařízení zastavení či nepokračování v již zahájeném trestním stíhání) a agraciace (odpuštění nebo zmírnění dosud nevykonaného trestu) představuje výsadní právo prezidenta republiky autoritativně ovlivňovat vedení trestního řízení a výkon či účinky trestu, který byl soudem pravomocně uložen. Na rozdíl od zahlázení odsouzení na základě rozhodnutí soudu nebo přímo ze zákona proto není posuzováno, zda byly splněny výše vymezené podmínky nebo omezení, která jsou jinak zákonem za tímto účelem stanovena.⁴⁾

Pokud bych se chtěl dále věnovat procesním aspektům uplatnění institutu zahlázení odsouzení, je dotčená právní úprava zakotvena především v ust. § 363 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“). Ve vztahu k tématu tohoto článku je však potřeba věnovat pozornost spíše již naznačeným (hmotněprávním) důsledkům zahlázení odsouzení. Předně je vhodné připomenout, že nastoluje *ex lege* stav, kdy se na danou osobu hledí, jako by nebyla odsouzena. Co to však prakticky znamená? Kromě toho, že odsouzení nebude uváděno ve výpisu z evidence Rejstříku trestů, což lze spojovat se snahou usnadnit proces resocializace, má tato skutečnost dopady také na v budoucnu vedená trestní řízení ve věci stejného pachatele.⁵⁾ Nelze na něj totiž pohlížet jako na recidivistu, ať už pro účely naplnění vybraných kvalifikovaných skutkových podstat trestných činů⁶⁾, tak ve vztahu k úvahám o výši uloženého trestu. V tomto ohledu sehrává zásadní roli jinak zákonem předvídané zohlednění přitěžujících okolností ve smyslu ust. § 42 trestního zákoníku, a to při striktním požadavku na respektování zásady *ne bis in idem*. Za jednu z těchto okolností je pod písm. q) daného ustanovení zákona považováno předchozí odsouzení, přestože soud může podle svého uvážení zohlednit individuální okolnosti

³⁾ Odsouzení však nelze zhladit, pokud nebylo doposud zcela vykonáno nebo ukončeno ochranné opatření. V případě uložení více trestů vedle sebe je pak nutné vyčkat do doby, než uplyne doba pro zahlázení trestu, který je tím nejprísnejším (ust. § 105 odst. 5 a 7 trestního zákoníku).

⁴⁾ K terminologickému rozlišování jednotlivých forem amnestie či individuální milosti viz např. *Amnestie a milost a jejich formy* [online]. Epravo.cz, 9. 10. 2001 [cit. 30. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/amnestie-a-milost-a-jejich-formy-14774.html>

⁵⁾ Stále však bude dané odsouzení evidováno v opisu z evidence Rejstříku trestů, který může být poskytnut pouze taxativně uvedených subjektům za podmínek stanovených v ust. § 10 zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o RT“).

⁶⁾ Srov. např. formální znaky kvalifikované skutkové podstaty trestného činu krádeže podle ust. § 205 odst. 2 trestního zákona: „*Kdo si присvojí cizí věc tím, že se jí zmocní, a byl za takový čin v posledních třech letech odsouzen nebo potrestán, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*“

případu a k této okolnosti při úvaze o druhu a výměře trestu v neprospěch pachatele nepřihlížet.

2. (Ne)regulace zahlázení odsouzení pro účely přestupkového řízení

V oblasti správního trestání nelze na rozdíl od trestního práva hovořit o existenci právního předpisu, který by zahrnoval taxativní výčet všech skutkových podstat přestupků (dříve také jiných správních deliktů).⁷⁾ Ty jsou totiž podle dotčené právní oblasti a odpovídajících chráněných zájmů zakotveny ve složkových zákonech. Přesto přestupkové právo disponuje obecným právním předpisem, ve kterém jsou zakotveny hmotněprávní a procesní instituty nezbytné pro uplatnění daného druhu veřejnoprávní odpovědnosti. V minulosti se jednalo o dnes již neplatný zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“). Přestože v něm byl zakotven rovněž systém sankcí, které jsou v dnešní terminologii označovány jako správní tresty, včetně okolností rozhodných pro jejich uložení, nebylo případné užití institutu zahlázení odsouzení nijak zakotveno ani výslovně předvídáno.

Ke změně tohoto stavu nedošlo ani vlivem rozsáhlé rekodifikace přestupkového práva, a to přijetím zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nový přestupkový zákon“), včetně souvisejících právních předpisů.⁸⁾ Ačkoliv se tvůrci nového přestupkového zákona na první pohled velmi inspirovali strukturou a obsahem obecné části trestního zákoníku, problematiku zahlázení odsouzení při stanovení podmínek pro ukládání správních trestů nijak nezohlednili. Jinými slovy, tato otázka zůstala nezodpovězena. Za zásadní změnu lze naopak považovat explicitní zpřesnění otevřeného výčtu okolností, na základě kterých lze hodnotit povahu a závažnost přestupku. Stejně tak byly samostatně vymezeny polehčující a přitěžující okolnosti, ke kterým by mělo být při úvaze o druhu a výši správního trestu přihlédnuto. Jednou z těchto okolností je po vzoru trestního zákoníku rovněž skutečnost, že pachatel se dopustil přestupku opakovaně [ust. § 40 písm. c) nového přestupkového zákona].

Jak má však příslušný správní orgán postupovat za situace, kdy vede řízení proti osobě, která se v minulosti opakovaně dopustila stále evidovaných

⁷⁾ V rámci rekodifikace přestupkového práva došlo ke sjednocení terminologie, což znamená, že se nově používá souhrnné označení „přestupek“, a to rovněž ve vztahu k deliktnímu jednání právnických nebo fyzických podnikajících osob, které bylo dříve označováno jako (jiný) správní delikt. Viz také *Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* [online]. Ministerstvo vnitra České republiky, s. 3 a 13 [cit. 30. 6. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/pruvodce-novou-upravou-prestupkového-prava.aspx>.

⁸⁾ Jedná se zejména o zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o NP“), a zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

přestupků, a to s určitým časovým odstupem? Typickým příkladem je velké množství řízení ve věcech překročení nejvyšší dovolené rychlosti nebo porušení jiné povinnosti řidiče v režimu zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“). V těchto případech není výjimkou, že dotyčný řidič má v evidenční kartě řidiče evidováno velké množství záznamů přestupků, za které byl pravomocně uznán vinným s různým časovým odstupem. Vystává pak otázka, zda je správní orgán nejen povinen, ale zejména oprávněn pohlížet na daného řidiče vozidla jako na recidivistu, a to rovněž ve vztahu k těm přestupkům, které sice byly spáchány před mnoha lety, ale jsou stále evidovány. Dotčená právní úprava nám v tomto směru neposkytuje žádnou jednoznačnou odpověď či alespoň interpretační východiska, a to rovněž bez ohledu na druh a výši či délku správního trestu, který byl za spáchání předchozích přestupků uložen.

Současně nelze opomenout, že prezident republiky může také ve vztahu k přestupkovému řízení udělovat amnestii, tedy v souladu s ust. § 104 nového přestupkového zákona nařídit, aby se řízení o přestupku nezahajovalo, nebo, bylo-li zahájeno, aby se v něm nepokračovalo. Stejně tak má oprávnění odpustit nebo zmírnit uložený správní trest nebo jeho zbytek, nebo nařídit vyřazení přestupku z evidence přestupků. Právě poslední z uvedených možností koresponduje s výše uvedenou rehabilitací, která je v trestním právu pojímána jako jedna z forem zahlazení odsouzení, kdy se na pachatele hledí, jako by nebyl odsouzen. V této souvislosti je vhodné poukázat na existenci centrální evidence přestupků, která byla jako informační systém veřejné správy spuštěna v roce 2016, tedy ještě za platnosti již zrušeného zákona o přestupcích.⁹⁾

Z hlediska vedení dané evidence je rozhodná právní úprava zakotvená v již citovaném zákoně o RT.^{10), 11)} Centrální evidence přestupků je totiž součástí Rejstříku trestů, který je jako organizační složka státu podřízen Ministerstvu spravedlnosti České republiky. Konkrétní podmínky vedení evidence přestupků jsou pak stanoveny v ust. § 16i a násl. zákona o RT. Za podstatnou lze považovat zejména skutečnost, že opisy z dané evidence jsou na žádost vydávány pouze oprávněným subjektům, a to typicky pro účely vedení řízení, přičemž jsou jednotlivé záznamy z evidence vyřazovány po uplynutí pěti let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku či na něj navazujících rozhodnutí v přezkumném či soudním řízení (ust. § 16k zákona o RT). Je však nutné zdůraznit, že do dané evidence se nezapisují všechny přestupky, ale pouze ty, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis. K tomu je potřeba doplnit, že při projednání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti

⁹⁾ NEVRKLA, L.: *Centrální evidence přestupků* [online]. Epravo.cz, 10. 11. 2015 [cit. 2. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/centralni-evidence-prestupku-99548.html>.

¹⁰⁾ Výčet přestupků, které jsou do této evidence zapisovány, pak vyplývá z jiných právních předpisů. Konkrétně lze odkázat na ust. § 12 zákona o NP.

¹¹⁾ Kromě toho je postup správních orgánů rozhodujících o přestupcích zapisovaných do příslušné evidence upraven v ust. § 106 a násl. nového přestupkového zákona.

silničního provozu je standardní součástí spisové dokumentace a podkladů pro rozhodnutí již uvedená evidenční karta řidiče, kterou nelze s příslušnou evidencí přestupků a podmínkami pro její vedení zaměňovat.¹²⁾

3. Rozhodovací praxe správních orgánů a soudů k otázce analogického užití zahlázení odsouzení

Na rozdíl od jiných druhů správního řízení, které jsou rovněž založeny na vrchnostenském působení orgánů veřejné moci, vykazuje přestupkové řízení určitá specifika. Důvodem je skutečnost, že se svojí povahou jedná o určitý druh trestního obvinění, ve vztahu ke kterému je nutné trvat na důsledném uplatňování všech souvisejících zásad trestání, což je nedílnou součástí práva obviněného na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stejně jako v případě trestního řízení, je také v řízení o přestupku rozhodováno o vině a trestu, ačkoliv nelze všeobecně zpochybňovat rozdílnost jak v míře společenské škodlivosti postihovaného jednání, tak v případné citelnosti uplatněné represe. V zásadě tak nelze opomíjet či bagatelizovat požadavky kladené primárně na stíhání a postih trestných činů ve vztahu k přestupkům na základě argumentace, že se jedná o terminologicky a materiálně odlišné druhy řízení, deliktů a možných forem postihu.

Obdobným způsobem se vyjádřil také Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62, ve kterém ve vazbě na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva uvedl, že: „Každá fyzická i právnická osoba má v České republice zaručeno právo na spravedlivý proces. Článek 6 Úmluvy, na který stěžovatel opakovaně již v řízení před krajským soudem poukazoval, zakotvuje základní kautely práva na spravedlivý proces, a to v odstavci 1 obecně pro věci trestní i civilní a v odstavci 3 pro věci trestní, tj. stanoví jakási minimální procesní práva obviněného. ... S ohledem na znění tohoto ustanovení hovořícího o trestním obvinění je třeba zvážit, zda je citované pravidlo aplikovatelné v projednávaném případě, tj. ve správním řízení o přestupku. Na první pohled se zdá, že se tato právní záruka vztahuje pouze k trestnímu řízení. Z judikatorní činnosti Evropského soudu pro lidská práva (dále též "Soud") i Evropské komise pro lidská práva je však patrné, že povaha trestního obvinění je vykládána velmi široce. Pojem trestní věc, trestní řízení, trestný čin a potrestání má podle jejich názoru autonomní význam (notions autonomes, notions

¹²⁾ Právní regulace týkající se vedení dané evidence (karet řidičů) je primárně zakotvena v ust. § 119 odst. 2 písm. g) zákona o silničním provozu, který za součást obsahu registru řidičů stanovuje evidenci spáchaných přestupků podle tohoto zákona. Daná právní úprava je dále prováděna vyhláškou Ministerstva dopravy a spojů č. 31/2001 Sb., o řidičských průkazech a o registru řidičů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška MD“). V ust. § 17 odst. 2 vyhlášky MD jsou poté vymezeny součásti evidenční karty řidiče, mezi které patří mimo jiné údaje o spáchaných přestupcích proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Dotčená právní úprava pak nepočítá s tím, že by byly jednotlivé záznamy po určité době vymazány.

with autonomous meaning), který není pevně svázán s významem, který těmto pojmům přisuzuje právní řád jednotlivých států, které k Úmluvě přistoupily."¹³⁾

Není tedy pochyb o tom, že správní orgány, které vedou vůči konkrétním osobám řízení o přestupku, nejsou v souladu s ustálenou judikaturou povinny respektovat toliko základní zásady správního řízení zakotvené zejména v úvodních ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Naopak musí při naplnění judikaturou dovozených kritérií na principu analogie reflektovat jak veškerá práva obviněného, tak související zásady trestního řízení, včetně požadavků kladených na přiměřenost a individualizaci trestní represe.¹⁴⁾ V této souvislosti nelze opomíjet ani již uvedenou skutečnost, že právní předpisy v oblasti trestního práva počítají s tím, že dochází za zákonem stanovených podmínek a ve prospěch pachatele k zahrazení odsouzení, tedy k faktickému odklizení jeho účinků jak pro další život dané osoby, tak případná řízení vedená v budoucnu. Z logiky věci proto nelze dospět k závěru, že by takové důsledky neměly být spojovány také s přestupkovým řízením, v rámci kterého jsou na principu subsidiarity trestněprávní represe zásadně postihována společensky méně závažná protiprávní jednání.

Přesto správní orgány projednávající tzv. dopravní přestupky v minulosti v rámci úvah o druhu a výši správního trestu běžně přihlížely rovněž k těm

¹³⁾ K tomu je nicméně nutné doplnit, že každé rozhodnutí o přestupku nelze automaticky považovat za rozhodnutí trestněprávního charakteru. V této souvislosti totiž musí být naplněna určitá kritéria, která ve své judikatuře dovodil Evropský soud pro lidská práva [právní případy: *Engel a ostatní* (1976), *Öztürk* (1984), *Weber* (1990) a *Lutz versus Německo* (1987)], a která jsou reflektována také ze strany Nejvyššího správního soudu. Jedná se o následující kritéria: 1) kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu jako trestného činu; 2) povaha deliktu při zohlednění právem chráněného zájmu, adresáta normy a účel sankce; 3) přisnost či dopad sankce do sféry pachatele deliktu. Pakliže není dáno první z uvedených kritérií, postačuje naplnění alespoň jednoho ze dvou zbývajících, která jsou tak dána alternativně. Za takové situace je pak na místě vztáhnout na řízení o přestupku přiměřeně všechny požadavky, které jsou na trestní řízení kladeny z hlediska zákonnosti a ochrany práva obviněného na spravedlivý proces. Viz GRIVNA, T.: Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). *Správní právo* [online]. 2014, roč. 47, č. 1-2, s. 58 [cit. 4. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/spravni-pravo-12-14w-grivna-pdf.aspx>; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2006, č. j. 4 As 2/2005-62.

¹⁴⁾ Některé z nich (presumpce nevinny, právo nevypovídat) byly explicitně zakotveny již ve staré právní úpravě. Příkladem je ust. § 73 odst. 1 zákona o přestupcích: „Občan je obviněným z přestupku, jakmile správní orgán učinil vůči němu první procesní úkon. Na takového občana se hledí, jako by byl nevinný, pokud jeho vina nebyla vyslovena pravomocným rozhodnutím. Obviněný z přestupku má právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. K výpovědi ani k doznání nesmí být donucován.“ V této souvislosti lze poukázat rovněž na ust. § 69 odst. 2 nového přestupkového zákona, který již výslovně reflektuje rovněž zásadu *in dubio pro reo*, když stanovuje: „Dokud není pravomocným rozhodnutím o přestupku vyslovena vina obviněného, hledí se na něj jako na nevinného. V pochybnostech správní orgán rozhodne ve prospěch obviněného.“

záznamům přestupků v evidenční kartě řidiče, které by mohly být dokonce ve srovnání s nepodmíněnými tresty odnětí svobody za podmínek stanovených v trestním zákoníku zahlazeny. Prakticky tak správní orgány v rámci využití svého uvážení ukládaly pokuty nad spodní hranicí zákonem stanovené sazby mimo jiné s odkazem na okolnost, že obviněný má evidován určitý počet záznamů. Nebylo tedy v podstatě vůbec reflektováno, kdy byly související přestupky spáchány, resp. kdy nabyla právní moci rozhodnutí, ve kterých byla vina za jejich spáchání autoritativně vyslovena.

Na změnu této rozhodovací praxe měla zásadní vliv judikatura Nejvyššího správního soudu, který se k uvedenému problému obecněji vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 8 As 82/2010-55. Jednalo se o případ osoby, která byla uznána vinnou ze spáchání přestupku podle ust. § 22 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 5 odst. 1 písm. f) zákona o silničním provozu. Správní orgán při zdůvodnění výše pokuty a zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení všech motorových vozidel přihlédl k tomu, že obviněný má v evidenční kartě řidiče evidovány dva záznamy přestupků z let 1994 a 1997, včetně opakovaně uloženého zákazu řízení. Při vypořádání související námitky Nejvyšší správní soud předně odkázal na svoji dosavadní judikaturu, ze které za určitých podmínek vyplývá možnost uplatnění analogie v oblasti správního trestání. Současně odmítl závěr Městského soudu v Praze, že institut zahlázení odsouzení nelze v přestupkovém řízení použít pouze proto, že není v dotčené právní úpravě zakotven. V této souvislosti Nejvyšší správní soud zdůraznil, že za normálních okolností by k daným záznamům nebylo přihlíženo ani pro účely trestního řízení. Podle jeho názoru tak správní orgány při ukládání správního trestu a hodnocení osoby pachatele vybočily z mezí volného uvážení.

Výše uvedený právní názor Nejvyšší správní soud potvrdil a dále rozvedl ve svém rozsudku ze dne 26. 7. 2017, č. j. 2 As 323/2016-45, ve kterém uvedl, že: *„Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenává, že nelze souhlasit s názorem krajského soudu, že institut zahlázení lze uplatnit jediné tehdy, pokud byl přestupci společně s pokutou uložen také zákaz řízení motorových vozidel. Je pravdou, že tak tomu bylo ve věci řešené Krajským soudem v Ústí nad Labem – pobočkou v Liberci ve shora citované věci sp. zn. 60 A 1/2013. Trestní zákoník však stanoví pravidla i pro zahlázení trestného činu, za nějž byl samostatně uložen peněžitý trest, a Nejvyšší správní soud neshledává jediný důvod, proč by nemohla být analogicky použita na případy, kdy byla za přestupek samostatně uložena pokuta.“*

Je tedy zřejmé, že správní orgány jsou podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu povinny zohlednit, zda nelze institut zahlázení odsouzení analogicky uplatnit, nehledě na to, jaký druh správního trestu byl za spáchání přestupku uložen. Otázkou však zůstává, jak má správní orgán v individuálním případě postupovat. Jak již bylo uvedeno, trestní právo umožňuje několik způsobů zahlázení odsouzení. Pakliže nenastává přímo ze zákona, je prováděno rozhodnutím soudu na žádost odsouzeného, a to zpravidla po uplynutí stanovené doby, která je odstupňována ve vazbě na druh trestu nebo délku uloženého trestu odnětí svobody. Ve vztahu k přestupkovému řízení lze poté uvažovat zejména o zohlednění podmínek

stanovených pro zahlázení odsouzení k zákazu činnosti a peněžitému trestu. V zásadě se totiž jedná o tresty, které svojí povahou odpovídají dvěma běžně ukládaným správním trestům za přestupky v dopravě, resp. na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, a to pokutě a zákazu řízení motorových vozidel.

Na obdobném a striktně pojatém principu založil svoji argumentaci rovněž Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci, a to v často odkazovaném rozsudku ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49: „Pokud byla žalobci za obdobný přestupek uložena pokuta a žalobce vedl po dobu 1 roku po výkonu této sankce řádný život a zároveň mu byl uložen zákaz činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, jenž byl vykonán, pak je třeba na žalobce při aplikaci zásad pro zahlázení odsouzení [analogicky dle § 74 odst. 1 a § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku z roku 2009] hledět jako by nebyl „odsouzen“, tj. pravomocně shledán za předchozí přestupek vinným a potrestán, a spáchání přestupků nelze hodnotit jako přitěžující okolnost ve smyslu „recidivy“.“

Umožňuje však uplatnění analogie v takovém rozsahu odpovídající sankční postih v přestupkovém řízení? Podle mého názoru nelze opomenout, že zákaz činnosti a peněžitý trest mají v rámci systému trestních sankcí zcela jiné postavení než pokuta či zákaz činnosti v rámci systému správních trestů.¹⁵⁾ Zatímco peněžitý trest rozhodně nepatří mezi nejprísnější formy trestněprávního postihu, je pokuta často jediným druhem správního trestu, který může být za přestupek uložen. Za předpokladu, že by byla bez dalšího přejímána pravidla pro zahlázení obdobných druhů trestů z trestního do přestupkového řízení, vedlo by to v důsledku k tomu, že by byla recidiva jako zákonem předvídaná přitěžující okolnost v běžně se vyskytujících případech v podstatě automaticky vyloučena.¹⁶⁾

O tom ostatně svědčí také následně zavedená praxe správních orgánů, která se ustálila na univerzálním uplatňování doby tří let od spáchání přestupku. Jinými slovy, na obviněného z přestupku není ve vazbě na určení druhu a výše správního trestu pohlíženo jako na recidivistu, pakliže z evidenční karty řidiče nevyplývá, že by byl v posledních třech letech pravomocně uznán vinným ze spáchání jiného přestupku. Ačkoliv není zcela zřejmé, proč byla zvolena právě tato časová hranice, je ze strany soudů rozhodujících ve správním soudnictví všeobecně akceptována.¹⁷⁾ Důvodem je rovněž

¹⁵⁾ Jak již bylo uvedeno, dochází v trestním právu k zahlázení odsouzení samotným vykonáním trestu zákazu činnosti (ust. § 74 odst. 2 trestního zákoníku).

¹⁶⁾ Jedinou výjimkou je podle nedávné novely trestního zákoníku uložení peněžitého trestu za spáchání zvlášť závažného zločinu, s čímž je pro zahlázení odsouzení spojena doba jednoho roku, jak stanovuje ust. § 105 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku. V případě přečinu a zločinu naopak nastává fikce neodsouzení přímo ze zákona, a to samotným vykonáním peněžitého trestu (ust. § 69 odst. 3 téhož zákona).

¹⁷⁾ Sov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 25. 9. 2020, č. j. 22 A 8/2017-45; rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 5. 2020, č. j. 32 A 6/2018-131; rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 31. 5. 2018, č. j. 17 A 16/2017-32.

skutečnost, že stanovení druhu a výše správního trestu je v mezích zákona primárně záležitostí správního uvážení. Z toho důvodu příslušný soud přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí typicky za předpokladu, že správní orgán meze správního uvážení překročí, popř. v kontextu skutkových okolností případu nezohlední všechna zákonná (judikaturou dovozená) kritéria a přezkoumatelně nezdůvodní, proč bylo nutné uložit pokutu či jiný druh správního trestu nad spodní hranici zákonného rozpětí.¹⁸⁾

Současně ovšem nelze ve vztahu k ukládání správních trestů a souvisejícím požadavkům na přezkoumatelnost rozhodnutí chápat výše uvedenou dobu tří let zcela dogmaticky. Odkazované závěry Nejvyššího správního soudu totiž neznemožňují, aby správní orgány přihlédly také k dříve spáchaným a projednaným přestupkům, pakliže tak v rámci svých úvah učiní nikoliv s odkazem na existenci recidivy jako přitěžující okolnosti, ale v rámci celkového hodnocení osoby pachatele, pakliže na něj lze na základě souhrnu záznamů v evidenční kartě řidiče pohlížet jako na osobu, která má sklon k páchání přestupků či přestupků určitého druhu. Stejný závěr lze ostatně dovodit také z již odkazovaného rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci ze dne 3. 5. 2013, č. j. 60 A 1/2013-49, ve kterém bylo přes jinak široké uplatnění analogie zahlázení odsouzení uvedeno: „...Na druhou stranu soud konstatuje, že správním orgánům nic nebrání v tom, aby ke skutečnosti, že žalobce v minulosti spáchal obdobné či další přestupky, za něž mu byly pravomocně uloženy v přestupkovém řízení sankce, přihlédly při hodnocení osoby žalobce a z takových okolností vyvodily příslušné závěry, pokud jde o sklony žalobce porušovat pravidla provozu na pozemních komunikacích, případně jakým způsobem.“¹⁹⁾

Osobně se však domnívám, že nezakotvení institutu zahlázení odsouzení je jedním z velkých deficitů nového přestupkového zákona, který byl s ohledem na svoji rekodifikační povahu jedinečnou příležitostí, jak tento nedostatek dosavadní právní úpravy napravit.²⁰⁾ S ohledem na specifické

¹⁸⁾ Kromě toho může soud uplatnit své moderační právo ve smyslu ust. § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. To soudu umožňuje upustit od uložení trestu nebo jej v zákonem stanovených mezích snížit, pakliže byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, přičemž takový postup umožňuje důkazní situace a žalobce jej výslovně navrhl v žalobě. Nejedná se však o postup, který by byl ve správním soudnictví hojně využíván, a to také z důvodu časté absence návrhu ze strany žalobce, což je jednou ze zákonem obligatorně stanovených podmínek.

¹⁹⁾ K tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2017, č. j. 5 As 259/2015-33.

²⁰⁾ Za paradoxní považuji zejména skutečnost, že v důvodové zprávě k vládnímu návrhu nového přestupkového zákona bylo výslovně poukazováno na aplikační problémy spojené s roztržitostí právní úpravy a související absencí některých hmotněprávních či procesních institutů. Stejně tak bylo výslovně poukazováno na soudně dovozenou nutnost řešení těchto obtíží či mezer v právu cestou analogie, aniž by byla tato skutečnost v paragrafovém znění zákona například ve vztahu k institutu zahlázení odsouzení prakticky zohledněna (s výjimkou uplatnění amnestie prezidenta republiky ve formě rehabilitace). Viz *Vládní návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (555/0)* [online]. Poslanecká

aspekty správního trestání by měla být po vzoru trestního práva nastavena jasná pravidla, a to zejména s ohledem na právní jistotu a předvídatelnost postupu příslušných orgánů veřejné moci ze strany obviněného. Tento stav však nelze klást *a priori* za vinu správním orgánům či soudům rozhodujícím v individuálních případech. Je primárně úkolem zákonodárce, aby vymezil konkrétní podmínky, za kterých bude moci být institut zahlázení odsouzení uplatněn, a to při zohlednění specifik a odchylek jak samotného přestupkového řízení, tak jednotlivých druhů správních trestů, které v něm mohou být ukládány (například zohledněním výše pokuty nebo délky uloženého zákazu řízení motorových vozidel). Přesto si nemyslím, že by měly tyto nedostatky za následek faktické krácení práv obviněného z přestupku. Ačkoliv lze aplikaci výše uvedené a praxí dovozené doby tří let zpětně od spáchání projednávaného přestupku považovat v podstatě za univerzální pravidlo, mající za následek částečné upozadění individuálních okolností případu, nelze opomenout opakovaně zdůrazněné a v oblasti trestání běžně prováděné hodnocení osoby pachatele, což nelze s výjimkou odsouzení starých mnoho let považovat za excesivní.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo poukázat na absenci právní úpravy institutu zahlázení odsouzení v oblasti správního trestání, včetně nutnosti vyplnění této mezery v právu prostřednictvím aplikační praxe, resp. za pomoci analogie. Za tímto účelem jsem nejprve vymezil podmínky pro zahlázení odsouzení zakotvené v trestním zákoníku, který byl významnou inspirací pro nedávno přijatý nový přestupkový zákon. V této souvislosti jsem zdůraznil, že ani přijetí dané právní úpravy správního trestání nevedlo k odstranění dosavadní nejistoty ohledně stanovení podmínek, za kterých mohou nastat účinky spojené s tzv. fikcí neodsouzení. Související aplikační problémy jsem poté demonstroval na projednání přestupků na úseku bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, které jsou v evidenční kartě řidiče evidovány bez časového omezení. Ukázal jsem, že určité mantinely pro zohledňování minulých odsouzení při úvahách o druhu a výši správního trestu musela v tomto směru stanovit až soudní judikatura a na ni navazující rozhodovací praxe správních orgánů, a to na principu analogického užití trestněprávního institutu zahlázení odsouzení. Současně jsem však zdůraznil problematickou stránku tendencí vedoucích k dogmatickému přejímání takto stanovených pravidel. Ta jsou totiž z povahy věci koncipována pro účely trestního řízení, a to při zohlednění poměrně svébytného systému trestních sankcí, v rámci kterého zaujímá peněžitý trest a zákaz činnosti odlišné postavení než pokuta a zákaz činnosti (např. v podobě zákazu řízení motorových vozidel) ve správním trestání.

V této souvislosti jsem rámcově naznačil potřebu přijetí specifické a svébytné právní úpravy, která by reflektovala systém správních trestů a míru represe,

sněmovna České republiky, s. 70 [cit. 5. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=115254>.

která je s jejich uložením spojena. Jako možnou variantu považuji již predestřené zohlednění výše pokuty nebo délky zákazu činnosti apod., podle kterých by byla výslovně odstupňována doba spojená se zahlazením odsouzení ze zákona. Vyloučit samozřejmě nelze ani případy, kdy by byla fikce neodsouzení spojena již se samotným vykonáním správního trestu, např. ve vazbě na zaplacení marginální pokuty (podle úseku veřejné správy). Ohledně motivace zákonodárce k faktickému přijetí obdobného systému jsem však poněkud skeptický, a to zejména kvůli existenci ustálené rozhodovací praxe, která tento legislativní deficit již určitým způsobem překlenula.

Shrnutí:

Zahlazení odsouzení lze považovat za ustálený právní institut, který za přesně stanovených podmínek umožňuje odstranit negativní důsledky spojené s předchozím odsouzením za spáchání trestného činu. Složitější situace nastává za předpokladu, že budeme chtít vymezit podmínky pro uplatnění daného institutu v oblasti správního trestání. Mým záměrem bylo ukázat, že ani přijetí nového přestupkového zákona a souvisejících právních předpisů nevedlo k zakotvení jednoznačných podmínek pro uplatnění zahlazení odsouzení, což má za následek, že musely být dovozeny až rozhodovací praxí správních orgánů a judikaturou soudů v oblasti správního soudnictví.

The removing convictions - conditions for the application of this institute in the field of administrative punishments - summary:

The removing convictions can be considered a stable legal institute, which under specific conditions allows the elimination of the consequences associated with the previous criminal conviction. A more complicated situation arises if we want to define the conditions for the application of this institute in the field of administrative punishments. My intention was to show that even the adoption of a new offence law and related legislation has not led to the establishment of clear conditions for the application of the removing a conviction, what means, that these conditions have to be derived from the decision-making of administrative authorities and by the case-law of the courts in the area of administrative justice.